



Remissyttrande över Slutbetänkande – En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden

(dnr M2022/01364)

Länsstyrelsen i Jönköpings län yttrar sig över Klimatråtsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet (SOU 2022:21).

SAMMANFATTNING OCH ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER

Länsstyrelsen har tagit del av Remiss om Rätt för klimatet (SOU 2022:21) och har fått möjlighet att yttra sig. Remissen är ett utredningsuppdrag med syfte att se över all relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Utredningen ska skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås genom att klimatfrågan integreras i lagstiftningen. Det är främst på två sätt lagstiftningen kan ses över för att främja verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen och därmed till att Sveriges klimatmål kan nås. Det ena är att fler får tillstånd och det andra att prövningsprocessen kortas vilket för de flesta verksamhetsutövare är viktigast. Utredningen redovisar förslag till lagändringar inom tre områden: bidrag till klimatomställning, byggande av elnät samt ett transporteffektivt samhälle. Det pågår utöver utredningen ett flertal initiativ för att göra detta där Länsstyrelsen har eller kommer att få möjlighet att yttra sig. Därför viktigt att fortsatt reformarbete sker med beaktande av resultatet från samtliga genomförda utredningar så att kommande lagändringar och andra reformer inte införs fragmentariskt. Länsstyrelsen är generell positiv till utredningens uppdrag och genomförande. Klimatutmaningen är stor och mer behöver göras för att komma framåt fortare.

SYNPUNKTER PÅ BETÄNKANDETS FÖRSLAG

3. Rättsligt utrymme att väga in klimat i miljöbalken

Länsstyrelsen konstaterar precis som utredaren att det finns begränsat utrymme att ge klimat större tyngd i förhållande till människa och miljö i 2 kap. MB. Det är emellertid viktigt att lyfta fram frågan eftersom nuvarande rättssystem inte kunnat ge de prejudicerande domar vi har behövt i

prövning och tillsyn. Så gäller även när det gäller användningen av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt så att klimatfrågan får en tydligare ställning i 3 kap. MB.

Länsstyrelsen anser att frågan om ytterligare dispensskäl för nationella områdesskydd behöver utredas ytterligare så att skyddet för fåglar och habitat kan säkerställas.

4.1 Förslag om en klimatanpassad platsvalsregel

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

4.2 Bedömning av en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att det inte finns skäl att införa en sådan i nuläget. Det kan dock inte uteslutas att behovet av en sådan bestämmelse kan uppkomma beroende på utvecklingen av nya energislag och hur de ska distribueras. Vad gäller tillämpningen av avvägningsregeln för tillsyn av miljöfarlig verksamhet anser Länsstyrelsen att tillämpningen av tillsynen i befintlig miljöfarlig verksamhet, högt och lågt, skulle kunna ges ett tydligare lagstöd.

4.3 Förslag om vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen

Jönköpings län påverkas av Försvarmaktens intressen bland annat genom att stora områden undantas eller höjdbegränsas vad gäller vindkraftsutbyggnaden. I kommande regionala analyser, inom den nationella vindkraftsstrategin, kan därför potentialen att hitta lämpliga områden för vindkraft öka om pågående utredningsuppdrag inom Försvarmakten samt utredningens förslag genomförs på ett sådant sätt att möjligheten till samexistens mellan vindkraft och Försvarmaktens intressen ökar. Länsstyrelsen har svårt att bedöma vilken effekt de utredningar som föreslås kommer att ge men är positiv till att detta prövas.

Länsstyrelsen delar uppfattningen att de som vill utveckla verksamheter som bidrar till klimatomställningen behöver kunna få tidig vägledning om när och hur en planerad verksamhet kan orsaka påtaglig skada på totalförsvarets riksintressen samt om det är möjligt att lösa denna konflikt. Länsstyrelsen ser dock en risk med den typ av vägledning som föreslås tas fram att den blir så generell att den inte går att tillämpa i det enskilda fallet och då faller syftet. Risken är att det läggs mycket tid och resurser på något som kanske inte rent konkret ger så mycket vägledning. Behovet av samexistens inom ett geografiskt område med flera samhällsviktiga intressen är stort. Vägledningar till verksamhetsutövare för att öka kunskapen om försvarets intressen är bra men vi måste också vara

realistiska och se framåt i en föränderlig värld där NATO-medlemskap står för dörren. Försvaret kommer med all sannolikhet att öka sina aktiviteter i landet och kommer då att behöva ompröva sina intressen. Försvarsmaktens områden av riksintresse är viktiga för samhället och även om det är angeläget att kommunens och verksamhetsutövares planeringsförutsättningar förbättras är det tveksamt om vägledningar är vägen att gå. Länsstyrelsen ser mer att det är viktigt att prioritera resurser till att hantera de enskilda ärendena i tidigt skede för att på så sätt inte göra processen längre än nödvändigt. Det kan vara mer lönsamt att säkerställa att det finns resurser samt kompetens vad gäller klimat, miljö och samhällsplanering inom Försvarsmakten att föra en dialog med kommuner/verksamhetsutövare och göra bedömningar i enskilda fall.

4.4 Klimat som särskilt intresse i 3 Kap. miljöbalken

Utredningen bedömer inte att ett tillägg till 3 kap. skulle göra någon skillnad. Flera av de verksamhetstyper som är viktiga nyckelverksamheter för klimatomställningen anses redan vara samhällsviktiga av andra skäl och mark- eller vattenområden som de behöver ta i anspråk kan pekas ut som områden av riksintresse enligt 3 kap. 8§ miljöbalken.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

4.5 Bedömning av miljö kvalitetsnormer, skydd av områden och biologisk mångfald enligt 5, 7 och 8 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

4.6 Regeringens tillåtlighetsprövning

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att inget ytterligare tillägg ska göras vad gäller regeringens tillåtlighetsprövning.

4.7 Andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning.

6.2 Elnät i planering

I avsnittet 6.2 finns utredningens förslag om hur elnätsbyggnation kan underlättas genom olika planeringsverktyg. Avsnittet rör energi- och klimatarbetet i ett bredare perspektiv och hur stärkt planering och samverkan kan öka förutsättningarna för en effektiv klimatomställning. Förslagen om stärkt planering syftar också till att långsiktigt skapa förutsättningar för att upprätthålla och utveckla elnätet.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i sin helhet men vill skicka med följande synpunkter:

- Kopplingen mellan transportsystem och elnät kan få en större betydelse i framtiden. Planeringen bör därför ta höjd för denna integration. Se vidare resonemang i avsnitt 8.1
- Länsstyrelsens roll i det energi- och klimatstrategiska arbetet är inte behäftade med tillräckliga resurser för att vare sig leda eller samordna planering av energiförsörjningen eller bistå med underlag till de regionala nätutvecklingsplanerna. Här krävs avsevärda förstärkningar i årsarbetskrafter. Länsstyrelsen ser positivt på vidare utredningsuppdrag gällande detta.
- Länsstyrelsens arbete med energi- och klimatstrategiska frågor är redan idag starkt beroende av aktuell statistik och att statistik tillgängliggörs. Länsstyrelsen behöver för att kunna göra föreslaget arbete tillgång till icke-sekretessbelagd statistik samt färsk nationellt insamlad regional statistik.
- Kommunal energi- och klimatplanering behöver förankras i fysisk planering till exempel som tematiskt tillägg till ÖP för att få större tyngd. Detta skulle även underlätta Länsstyrelsens hantering av planfrågor i kommunal ÖP. Länsstyrelsen ser positivt på en förtydligad roll gällande tillsyn och kontroll av kommunala energiplaner.
- Uppdraget med att se över lagen om kommunal energiplanering bör genomföras samlat med utredningen kring länsstyrelsernas arbete med energi- och klimat som föreslås i utredningen.
- Kravet på koncessionsprövning för mindre gemensamhetsanläggningar till exempel micronät på landsbygden bör slopas alternativt att den som innehar en nätkoncession för en mindre gemensamhetsanläggning befrias från sin anslutningsskyldighet enligt 3 kap 6–8 §§ ellagen (1997:857) om det inte finns ledig kapacitet.
- För större aktörer på den legala monopolmarknaden anser Länsstyrelsen att kravet på anslutningsskyldighet inte nödvändigtvis behöver innebära ökad kapacitet i form av produktion utan att alternativ till ökad nätkapacitet, till exempel flexlösningar, övervägs för att skapa utrymme för nya användare. (Se punkt 5 i Elektrifieringsstrategin och Strategin för cirkulär ekonomi)

6.3 Tydligare prövning av linjekoncessioner

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen. Det är mycket bra att omfattningen av olika lämplighetsbedömningar förtydligas. Länsstyrelsen ser positivt på

föreslaget uppdrag om att förtydliga Länsstyrelsens vägledande roll under prövningsprocessen. Länsstyrelsen ser också positivt på förslaget att ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram vägledning om hur skydd för fåglar ska beaktas i samband med linjekoncessioner och byggande av kraftledningar.

6.4 Bedömningen av luftledning respektive kabel vid linjekoncession

Länsstyrelsen ser positivt på att premisserna för att bygga luftledning eller jordkabel förtydligas, liksom hur frågan ska utredas under koncessionsprövningen. Länsstyrelsen tillstyrker föreslagen formulering av en ny 17a§ i Ellagen. Vad avser föreslagen ändring av förordningen (2021:808) om nätkoncessioner vill Länsstyrelsen framhålla vikten av att frågor om hushållning av mark- och vattenresurser av betydelse för de areella näringarna ingår bland de miljöfrågor som utreds och i det enskilda fallet kan leda till att markkabel prioriteras före jordkabel.

6.6 Undantag från vissa förbud

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen.

8.1 Transportsystemets klimatomställning och ett transporteffektivt samhälle

Länsstyrelsen delar utredningens övergripande slutsats att en utveckling mot ett mer transporteffektivt samhälle är en nödvändig del av klimatomställningen. De framtida energisystemen har utifrån Svenska Kraftnäts långtidsscenario sannolikt en högre grad av integration mellan transportsystemet och elnätet. Länsstyrelsen anser det därför viktigt att en framtida utredning tar hänsyn till kopplingen i planering mellan energiproduktion, energidistribution, energilagring och transportinfrastruktur. Utöver detta är det viktigt att omställningen får och kan utnyttja alla till buds stående styrmedel och genomförs samlat på ett sätt som ger acceptans hos medborgare och där geografiska skillnader och social hållbarhet beaktas. Speciellt geografiska skillnader bör beaktas då glesbygden med dagens definition får svårt att vara transporteffektiv.

8.2 Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle

Utredningen föreslår att inriktningen av den nationella planen respektive länsplanerna ska bestämmas med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen. Dessutom föreslås Trafikverkets instruktion ändras så att det tydliggörs att myndighetens uppdrag är bredare än infrastrukturplanering. Trafikverkets mandat ska även inkludera att planera, föreslå, finansiera och genomföra

åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller ge effektivare användning av befintlig infrastruktur. Avslutningsvis föreslås Trafikverket få i uppgift att stödja andra aktörer, exempelvis mindre kommuner, i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur.

1–2. Trafikverket och den nationella planen tillsammans med länsplanerna är en stor del inom transportplaneringen. Länsstyrelsen ser det som positivt att förtydliga att dessa planer ska bidra till ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Att förtydliga Trafikverkets uppdraget genom tillägget att även planera, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller ge effektivare användning av befintlig infrastruktur kan ha/har ett viktigt symbolvärde och kan förhoppningsvis förstärka möjligheten att lägga mer resurser på de delarna.

3. Att pröva ett tidigare beslut för att säkerställa att det följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen kan vara en god tanke. Konsekvensen kan dock bli att det blir en osäkerhet kring beslutade projekt om beslut som är fattade kan omprövas/upphävas vid nästa plan. Definitionen av byggstart kan vara svår att definiera då många projekt föregås av utredningar/projekteringar och stora summor pengar kan ha lagts ner på förberedande skeden även om någon fysisk byggstart inte gjorts. Bedömningen av om ett projekt ligger i linje med de transportpolitiska målen behöver göras för nya projekt och samtidigt kan det vara viktigt att den bedömning som gjorts får ligga kvar med undantag för särskilda skäl.

4. Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att arbeta med scenarier i stället för prognoser som baseras på en utveckling som varken är önskvärd eller hållbar. Det är viktigt att scenarierna tas fram av en oberoende part i exempelvis planeringssammanhang så att det exempelvis inte blir så att kommuner planerar utefter önskescenarier som kanske inte är rimliga.

5. Länsstyrelsen stödjer förslagen att ändra och utveckla arbetsmetodiken för framtidsbedömningar och samhällsekonomiska kalkyler.

8.3 Transportvillkor bör regleras i miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget har potential att driva på omställningsarbetet i transportsektorn. Det framgår dock inte av utredningen ifall kraven ska kunna gälla transporten av de varor eller det material som produceras i verksamheten. Länsstyrelsen tolkar det som att

både transporter som behövs för verksamheten och de varor eller det material som produceras i verksamheten ska kunna omfattas av kraven. Utredningen påpekar att en verksamhetsutövare måste kunna ha rådighet över de villkor som hen åläggs att följa. Länsstyrelsen bedömer dock det kommer att vara möjligt att utforma sådana villkor som även driver på klimatomställningen vad gäller transporter av varorna, där verksamhetsutövarens rådighet kan vara begränsad.

8.4 Utvecklade stadsmiljöavtal

Länsstyrelsen har inga invändningar mot att inkludera gångtrafik i stadsmiljöavtalen men vår uppfattning är att satsningar på cykelvägar och tillgänglig kollektivtrafik sannolikt har en större klimatnytta. Gångtrafik är viktigt för alla medborgare men extra viktigt för de som inte har tillgång till den privata bilen. Att fokusera på ett färdmedel som barn och unga kan använda sig av leder sannolikt också på sikt till att vanor förändras och att de som går som barn även tar med sig beteendet in i vuxen ålder.

8.5 Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Länsstyrelsen instämmer i att den fysiska planeringen på kommunal nivå har stor betydelse för ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande. Att förtydliga att frågan om transporteffektivitet och minskat behov av transporter samtidigt som resande med gång, cykel och kollektivtrafik ökar ska behandlas i planer med ett betydande trafikflöde bedöms som lämpligt. En svårighet kan uppstå hos kommunerna då de saknar verktyg för att räkna på utsläpp vid olika ombyggnadsscenarioer. Det blir också svårt att nå samsyn vid större projekt där även Trafikverkets vägar inkluderas.

8.6 Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Länsstyrelsen är enig att det är av stor vikt att dämpa transportefterfrågan och skapa förutsättningar för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel. Länsstyrelsen arbetar med dessa frågor idag genom dialoger med kommunerna samt i yttranden till planer. Det är många intressen Länsstyrelsen har att bevaka och att dämpa transportefterfrågan och skapa förutsättningar för hållbara resor görs redan inom ramen för att verka för en hållbar samhällsutveckling. Utredningen anger att förslagen inte inskränker kommunens beslutanderätt på något område och därmed inte påverkar den kommunala självstyrelsen samt att Länsstyrelsens roll är utifrån ett rådgivande perspektiv under samråds- och granskningsförfarandet. Att utveckla Länsstyrelsens roll och inte påverka det kommunala självstyret bedöms svårt och Länsstyrelsen ser inte att det tillför något positivt att i granskningsförfarandet, som är sagt enbart ska

hantera överprövningsgrunder, tar upp frågor som Länsstyrelsen i ett senare skede inte har någon påverkansmöjlighet inom.

Formuleringen att Länsstyrelsen ska verka för en dämpad transportefterfrågan och skapa förutsättningar för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel antyder att Länsstyrelsen har större påverkansmöjligheter inom området än vad som faktiskt är fallet. Stycket bör omformuleras för att klargöra ansvarsförhållandena. Exempelvis ”Verka för en dämpad transportefterfrågan och effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur liksom ökad andel resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.”

9. Konsekvensanalys för en ändrad platsvalsregel och en ny avväggningsregel

Länsstyrelsen delar slutsatsen att den ändrade platsvalsregeln sannolikt skulle få ganska liten effekt i fråga om tänkbara etableringar som får miljötillstånd där de annars inte skulle kunna få tillstånd. I prövningssituationer där det finns flera tänkbara alternativ till lokalisering kan dock inte uteslutas ett större genomslag för det som bäst gynnar klimatomställning, inte minst vid tillämpning av 2 kap och platsvalsregeln i samband med prövning av infrastrukturprojekt eller elkoncessioner. Arbetsmässigt bedömer vi att tilläggen får en ganska liten konsekvens men med otillräcklig vägledning kan osäkerheter kring tillämpningen bli tidsfördröjande i prövningarna.

Angående tillägg till avväggningsregeln pekar utredningen på att vissa nyckelverksamheter behöver pekas ut om en avväggningsregel ändå ska införas. Av olika skäl blir det enligt utredningen orimligt att ha en alltför bred definition av nyckelverksamheter (jmf EU:s taxonomi). Det finns också en risk i att begränsa antalet viktiga verksamheter eftersom det ständigt utvecklas nya systemlösningar som kan förbises.

Angående som tillägg till områden av riksintresse enligt 3 kap. 8§ miljöbalken vill Länsstyrelsen framhålla att en annan bedömning är tänkbar gällande om verksamheter som har betydelse för klimatomställningen ska ges företräde enligt 3 kap §10. Det är möjligt att i ärenden med verksamheter som bidrar till klimatomställning och där flera oförenliga intressen finns, i förväg peka ut områden som är lämpliga utifrån tillgången och hushållningen med vatten. Etableringen av industrins viktiga elförsörjningsfabriker har visat att tillgången till kylande vatten från närliggande vattentäkt är avgörande för vilken plats som till slut väljs. Detta kan även gälla framtida anläggningar för vätgasframställning där områden för egen elförsörjning blir viktiga. Ett tillägg i 3 kap 8§ skulle möjligtvis

kunna förtydliga vikten av industriell produktion av produkter som är viktiga för klimatomställningen.

10 Konsekvensanalys för området elnät

Utvecklingen av elnät bedöms kräva betydande resursåtgång för nätägare och myndigheter oavsett om utredningens förslag om regeländringar genomförs eller ej. Länsstyrelsen delar utredningens analys att de föreslagna förändringarna totalt sett ger en mer rationell och förutsägbar process som även bidrar till att resursinsatserna blir mer ändamålsenliga. Det största behovet av resursförstärkning för länsstyrelserna, vilket utredningen också konstaterar, gäller de uppgifter med underlag för elnätsplanering som föreslås i utredningen. Länsstyrelsen påpekar att även det föreslagna uppdraget om förstärkt vägledning i samband med prövning av elkoncessioner kommer att kräva extra resurser för att få rätt effekt.

11 Konsekvensanalys för området transporteffektivt samhälle

Länsstyrelsen delar utredningens generella analys av konsekvenserna i stort, dock med förbehåll att långtgående förändringar av bebyggelsestrukturer alltid tar lång tid. En nyckelfråga för omställningens tidsåtgång är därför hur väl olika styrmedel kan koordineras. Länsstyrelsen instämmer i att länsstyrelsernas utökade uppdrag gällande transporteffektivt samhälle kommer att kräva resursförstärkning.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Helena Jonsson efter föredragning av energi- och klimatutredare Henrik Dinkel. I den slutliga handläggningen har även Johan Löwenadler-Davidsson och Emma Willaredt deltagit.

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.