



Länsstyrelsen
Värmland

Samhällsbyggnad
Emil Jessen
010-22 47 311

YTTRANDE

Datum
2022-10-25

Sida
1(12)
Referens
Dnr. 400-5690-2022

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
i.remissvar@regeringskansliet.se
sebastian.axelsson@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkande, SOU 2021:21 – Rätt för klimatet

Ert diarienummer M2022/01364

Beskrivning av ärendet

Med syftet att det klimatpolitiska ramverket ska få önskat genomslag tillsatte regeringen den 17 december 2019 en utredning, den så kallade Klimaträttsutredningen. I mars 2021 överlämnade utredningen ett första delbetänkande rörande ändringar i miljöbalken – En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden – och rubricerat slutbetänkande avrundar därmed Klimaträttsutredningens uppdrag.

Utredningen redovisar förslag till lagändringar inom tre områden: bidrag till klimatomställning, ett modernt elnät samt ett transporteffektivt samhälle. Utredningen har under arbetet uppdragit åt VTI att se över länsstyrelsernas roll inom infrastrukturplaneringen, inklusive lagstiftningen som reglerar denna roll, i syfte att identifiera förändringar som kan bidra till ökad transporteffektivitet.

Regeringskansliet har nu sänt slutbetänkandet på remiss för yttrande.

Sammanfattning

Länsstyrelsens synpunkter kan sammanfattas enligt punkterna nedan.

- Länsstyrelsen välkomnar uppdraget och ambitionen att hitta vägar till att nå ett kraftigare genomslag för de klimatpolitiska åtaganden Sverige har gjort nationellt och internationellt.
- Förslagna ändringar i miljöbalken är enligt Länsstyrelsen positiva. Dock finns behov av att ytterligare analysera effekter och konsekvenser av ändringarna, förtydliga lagstiftarens ambitioner för framtida tolkning av bakgrunden till förändrad lagstiftning samt ta fram vägledning riktad till tillämpande myndigheter. Det finns risker med att lyfta fram klimatpåverkan som en miljöaspekt med särskilt fokus då andra lika viktiga miljöaspekter riskerar att ställas mot klimatfrågan.

- Länsstyrelsen är positiv till ambitionen att förenkla utbyggnad och vidmakthållandet av ett effektivt och modernt elnät i syfte att möjliggöra för en ökande mängd förnyelsebar energi. Länsstyrelsen ges delvis utökad regional roll i planeringen vilket bör analyseras vidare. Undantag för biotopskydd och strandskydd föreslås i koncessionsärenden och här finns enligt Länsstyrelsen anledning att utveckla mekanismerna för att säkerställa att processutvecklingen inte leder till en större och oönskad miljöpåverkan.
- Länsstyrelsen välkomnar att flera av de förslag som tidigare lyfts av Länsstyrelsen bland annat i yttrande över inriktningsunderlag till ny nationell transportinfrastrukturplan 2022-2033 nu föreslås av utredningen genom ändringar i bl.a. Trafikverkets instruktion och ändringar i förordningar som styr nationell och regional infrastrukturplanering. Det är positivt att Trafikverkets roll breddas och förtydligas för att möjliggöra en modernare planering av transportsektorn. Länsstyrelsens breddade roll genom ändring i myndighetens instruktion är inte helt effekt- och konsekvensbedömd utan behöver studeras vidare.
- Länsstyrelsen anser att ändringsförslag i plan- och bygglagen behöver effektbedömas och beskrivas grundligare för att undvika att planprocessen tyngs med nya moment med en mycket begränsad faktisk effekt på den fysiska planeringen.
- Länsstyrelsen påminner om att förslag som tillför länsstyrelsen utökade uppdrag och roller måste följas av utökad kapacitet och kunskap hos planeringssystemet i övrigt. Detta måste säkerställas för att ge önskad effekt och för att undvika att planprocessen drabbas negativt, med exempelvis minskat byggandet av bostäder som följd högre krav på detaljplaneprocessens omfattning.

Länsstyrelsens synpunkter

Främja klimatomställningen genom ändringar i miljöbalken

Platsvalsregeln i 2 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen ställer sig övergripande positiv till ändringsförslaget i miljöbalkens andra kapitel, lokaliseringsprincipen i 6 §, men gör det med vissa förbehåll. Den föreslagna möjligheten att väga in påverkan på klimatet i avvägningen ger frågan en väsentligt större tyngd vilket kan vara gynnsamt i vissa fall. Det är dock oklart, anser Länsstyrelsen, i vilken grad tillägget i 6 § 2 p kan väntas få önskad effekt. Det är sannolikt så att det i näst intill samtliga prövningar är möjligt för den sökande att motivera att sökt åtgärd eller verksamhet bidrar till en minskad klimatpåverkan. Detta i jämförelse med såväl befintlig anläggning eller verksamhet, eller att förslaget på något vis i någon mån bidrar till minskandet av klimatpåverkan. Det kommer därför att bli centralt vid en prövning, att den prövande myndigheten har kompetensmässig möjlighet att bedöma i vilken grad åtgärden eller verksamheten bidrar till klimat-omställningen och om detta överväger påverkan på övriga värden.

Förslaget ger myndigheterna tydligare legala verktyg att påverka tillkomsten av verksamheter och åtgärder till bättre överensstämmelse med det klimatpolitiska ramverket men Länsstyrelsen vill dock lyfta risken med att låta klimatåtgärder väga tyngre i avvägningar mot andra intressen. Länsstyrelsens erfarenhet är att flertalet åtgärder som verksamhetsutövare idag ansöker om tillstånd eller dispenser för att genomföra, beskrivs och framställs som åtgärder med ett huvudsyfte eller delmål om att minska klimatpåverkan. Många verksamheter framhåller sin klimatnytta medan det i praktiken kan vara mycket svårt för en prövande myndighet att avgöra den faktiska nyttan, beroende på vilka grundantaganden som görs och vad som ingår i beräkningarna.

Om en prövande myndighet måste avväga intressekonflikter med tyngdpunkt på klimataspekten kontra andra intressen såsom miljö, hälsa och säkerhet eller skydd av områden eller arter så kan detta leda dels till oönskad påverkan på andra värden men också till låsningar i processerna på grund av svårigheten att göra adekvata avvägningar. Ett exempel på en konflikt skulle kunna vara att det blir lättare att motivera större uttag av biomassa för biobränsletillverkning i syfte att minska klimatgasutsläpp, men med ohållbara negativa konsekvenser för arter och habitat som följd.

Länsstyrelsen vill med anledning av detta lyfta fram att det kan finnas anledning att införa en kompensatorisk mekanism i den nya avvägningen. Verksamheter och åtgärder med positiv inverkan på klimatarbetet men med negativa konsekvenser för andra värden bör kunna godkännas med förbehållet att kompensation för negativ påverkan på arter, habitat och biotoper av utförs.

För att vägleda prövande myndigheter i denna avvägning föreslås Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram vägledning i frågan. Detta är enligt Länsstyrelsen avgörande för att bättre kunna uttolka lagstiftarens intention och tydliggöra rollerna hos de parter i processer som berörs av ändringsförslagen.

Ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats och skäl till bedömningen att en ny avvägningsregel är olämplig att införa. Länsstyrelsen delar även utredningens slutsats att om en sådan regel ändå införs så måste en förordning ange vilka verksamheter eller åtgärder som omfattas av regeln.

Hur Försvarsmaktens intressen ska omhändertas

Länsstyrelsen delar utredningens förslag om att i högre grad involvera Försvarsmakten i det proaktiva arbetet för ett större genomslag av klimatpolitiken genom framtagandet av vägledning.

Klimat som särskilt intresse i 3 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser om att klimat inte ska uttryckas som ett särskilt intresse i 3 kap. miljöbalken. Många gånger ryms redan nyckelverksamheter för klimatomställningen inom de intressen som redan listas i det aktuella kapitlet, och intressena är i övrigt inte tillräckligt geografiskt definierade på förhand att de är möjliga eller lämpliga att peka ut med samma instrument som övriga listade intressen.

Miljökvalitetsnormer, skydd av områden och biologisk mångfald

Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser att det inte är möjligt att föreslå ändringar av bestämmelser som baseras på EU-direktiv. Det finns i nuläget inga utrymmen att väga klimat högre än exempelvis miljökvalitetsnormer, Natura 2000 eller artskydd.

Regeringens tillåtlighetsprövning

Länsstyrelsen delar utredningens förslag om att det inte är lämpligt att göra tillägg till regeringens tillåtlighetsprövning jämfört med det förslag som utredningens delbetänkade lämnade.

Ett modernt elnät ska underlättas

Länsstyrelsen delar slutsatsen att ett robust och modernt elnät är av avgörande vikt för ett samtida samhälle. När fossila energikällor ska fasas ut i allt större grad måste elnätet kompletteras. Anläggningar för både produktion och distribution av el kan ha stor påverkan på landskap och miljö och måste anpassas så att bästa plats och utförande är vad som används i utbyggnaden. För att styra mot önskvärt utförande är miljöbalksbestämmelserna centrala. Det är därför välkommet att utredningen ser över hur elnätet kan byggas ut med enklare processer men med bibehållen kvalitet i förhållande till miljöbalkens syfte.

Länsstyrelsens roll i planeringen

Länsstyrelsen föreslås få en tydligare roll vad gäller framtagande av regionalt planeringsunderlag för elnätets utbyggnad. Förtydligandet är lämpligt och välkommet och Länsstyrelsen ser en stor vikt vid att den fördjupade utredning genomförs som utredningen föreslår, i syfte att belysa genomförandet, omfattningen och konsekvenserna av ett utökat uppdrag till länsstyrelserna.

Tydligare prövning av linjekoncession

Länsstyrelsen är positiv till de förslag som utredningen lägger i syfte att förtydliga processen fram till dess att linjekoncession erhålls. Förslaget om att ge länsstyrelserna i uppdrag att se över och klargöra sin roll i avgränsnings-samråd och prövning av linjekoncessionsärenden för elledningar är bra men ska rollen utökas vad gäller underlättandet av lokaliseringstuderingar så behöver också länsstyrelsens kapacitet för detta analyseras och troligtvis stärkas.

Markkabel eller luftledning

Länsstyrelsen är positiv till de förslag som utredningen lägger i syfte att förtydliga under vilka premisser som luftledning respektive markkabel kan anläggas.

Förhandsbesked om en anläggnings lämplighet

Länsstyrelsen är även positiv till utredningens förslag om att införa möjligheten att söka förhandsbesked hos nätmyndigheten huruvida ny ledning uppfyller kraven om allmän lämplighet eller ej.

Undantag från regler om biotopskydd

Länsstyrelsen är tveksam till undantag från dispensplikten för biotopskydd så som utredningen formulerar dessa. Länsstyrelsens erfarenhet är att antalet prövningar om dispens från biotopskydd kopplade till koncessionsärenden är få varför effekten på processens hastighet i regionen är oklar. Trots det föreslagna undantaget kvarstår skyldigheten enligt hänsynskraven att ha kunskap om och ta hänsyn till dessa objekt vilket innebär att verksamhetsutövaren inte slipper hanteringen av frågan. Länsstyrelsen vill understryka att de undantag från dispensplikten som idag gäller för byggande av väg och järnväg gäller just vid byggandet och att skyddet kvarstår i övrigt. Det är därför länsstyrelsens uppfattning att underhållsåtgärder i biotopskyddade områden kan och bör fortsatt anpassas och vidtas med försiktighet så att skyddsområdets värde kvarstår. Detta behöver förtydligas i propositionen för att inte signalera att skyddsvärdet försvinner med dispensplikten om föreslaget undantag införs.

Det vore lämpligt om utredningen också utvecklade förfarandet om kompensation för påverkan på biotopskyddade miljöer om undantaget realiserar. Förslaget bör även samordnas med de nya förutsättningar som följer av Europaparlamentets förslag till förordning om restaurering av natur.

Om prövningen av påverkan på biotopskydd inlemmas i koncessionsprövningen förlorar länsstyrelsen möjligheten att förena dispensbeslutet med villkor för utförandet av åtgärden. Många gånger är en åtgärd möjlig att genomföra utan större konsekvenser om den utförs på rätt sätt vid rätt tillfälle men denna möjlighet till styrning förlorar länsstyrelsen i det nuvarande förslaget. Länsstyrelsens erfarenhet från motsvarande överflyttning av prövningen i väg- och järnvägsplaneringen gör att Länsstyrelsen anser att utredningen bör se över hur förlusten av detta instrument ska kompenseras för att inte försvaga skyddet.

Undantag från regler om strandskydd

Länsstyrelsen är tveksam till undantag från strandskyddsreglerna av samma skäl som anges om biotopskydd ovan. Processuellt är det lämpligt om prövningen av påverkan på strandskyddets syften lyfts in i koncessionsprövningen. Dock önskar Länsstyrelsen på samma vis som för undantaget från biotopskyddsbestämmelserna lyfta behovet av att kompensera förlusten av möjligheten att utfästa villkor kopplat till en dispensprövning.

Ett transporteffektivt samhälle

Starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle

Länsstyrelsen delar utredningens övergripande slutsats att en utveckling mot ett mer transporteffektivt samhälle är en nödvändig del av klimatomställningen. Länsstyrelsen vill dock understryka att omställningen behöver vara dynamisk och snabbfotad och ske med en kombination av olika styrmedel för att hantera geografiska skillnader och upprätthålla social hållbarhet för att få önskvärd acceptans hos medborgare.

Såväl Trafikverket som länsstyrelserna ges ett förtydligat uppdrag genom respektive myndighetsinstruktion. Förordningarna som styr myndigheternas

grundläggande arbete tillfogas flera nya lydelse. Länsstyrelsen vill särskilt välkomna och tillstyrka förslaget att ge Trafikverket det uttryckliga stödet att verka för åtgärder inom fyrstegsprincipens alla fyra steg. Där myndigheten tidigare upplevt en avsaknad av stöd för att planera och finansiera åtgärder som inte utgörs av fysisk transportinfrastruktur kan nu helt nya möjligheter skönjas. Trafikverket ges i sitt uppdrag ansvaret för den långsiktiga *transportplaneringen* i stället för den långsiktiga *infrastrukturplaneringen*. Begreppet är enligt Länsstyrelsen ett tydligt ställningstagande så till vida att det senare begreppet mer strikt inbegriper de fysiska anläggningar som infrastrukturen utgörs av medan det förra innehåller alla åtgärder som påverkar transporterna och dessa kan då till och med utgöras av rent immateriella åtgärder. Det innebär att myndigheten ges starkare förutsättningar att verka för att de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle uppnås där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

Länsstyrelsens instruktion ändras så att myndigheten uttryckligen ska verka för att de transportpolitiska målen nås och också verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Instruktionen ger länsstyrelserna mandat att verka i sagda riktning även när inte detta uttrycks i sektorslagstiftning. Då länsstyrelsens egen verksamhet i begränsad omfattning träffas av skrivelsen så lämnas myndigheten i mångt och mycket att själv tolka när, var och hur denna inriktning ska tillämpas. För att undvika en alltför stor spridning på tolkningen av instruktionen önskar Länsstyrelsen att propositionen som följer rubricerad utredning utvecklar lagstiftarens intentioner med ändringen så att länsstyrelsens mandat lättare kan uttolkas.

Slutligen, men inte minst, vill Länsstyrelsen påpeka att ändringen i instruktionen träffar samtliga länsstyrelsens verksamhetsområden och att utredningen saknar ett vidare resonemang hur instruktionen kan komma att påverka övriga uppdrag som länsstyrelsen har att arbeta med och vilka eventuella målkonflikter som kan uppstå.

Fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Länsstyrelsen är positiv till förslaget som förtydligar att nationella och regionala planer för transportinfrastruktur inte bara rör objekt utan även transportåtgärder. Skillnaden ger fyrstegsprincipens åtgärder ett större utrymme i dessa planer vilket Länsstyrelsen finner positivt.

Möjligheterna för och stödet till arbetet med att tillämpa fyrstegsprincipen förtydligas också genom ändringar i förordning om statlig medfinansiering som öppnar för att bevilja medfinans för åtgärder som istället för att bygga ny infrastruktur istället minskar behovet av ny- eller ombyggnad genom att påverka efterfrågan, val av transportsätt eller skapa effektivare användning av befintlig anläggning. Länsstyrelsen tillstyrker hur förslaget förtydligar och möjliggör för sådana åtgärder.

Då fyrstegsprincipen är ett begrepp som återkommer i utredningen och eftersom syftet med flera ändringsförslag är att öka möjligheten att arbeta enligt denna princip, samtidigt som den inte nämns i författning, så saknas i betänkandet en definition av principen. Länsstyrelsen anser att även om principen är väl känd inom yrkeskåren infrastrukturplanerare så kommer det,

vid uttolkning av författning baserad på kommande proposition som bygger på denna utredning, att uppstå diskussion om definitionen av begreppet.

Omrövning av beslutade infrastrukturobjekt möjliggörs

Länsstyrelsen välkomnar och tillstyrker förslaget att tidigare beslutade men ej byggstartade objekt i nationell och regional plan för transportinfrastruktur, vid varje framtagande av ny plan, ska genomlysas med nya bedömningar och vara möjliga att ompröva. Objekten ska vidare bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbete med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar och till detta ska det även bedömas om samma objekt följer inriktningen och har valts ut med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv och fyrstegsprincipen. Detta är helt i linje med Klimatpolitiska rådets påpekande i rapport från 2019 och Länsstyrelsens synpunkter på inriktningsunderlaget för de nyligen framtagna nationella respektive regionala infrastrukturplanerna för 2022-2033.

Kriterierna gäller inte bara genomlysningen av beslutade objekt utan även för förslag på nya. Länsstyrelsen anser att förslaget är kraftfullt och ger större möjligheter för beslutsfattare att bedöma stora offentligt finansierade satsningars klimatpåverkan.

Med detta förfarande skapas en rekursiv process där varje planperiod ges en större möjlighet att mer löpande rangordna de projekt som är aktuella och ger bäst effekt på transporteffektiviteten. Systemet för transportinfrastrukturplanering lämnar därmed bakom sig principen lagt kort ligger som tidigare omöjliggjort en omvärdering av uppbundna medel utifrån nya behov och ny kunskap. Länsstyrelsen önskar dock en utökad genomlysning av eventuella farhågor som kan lyftas om att stora beslut om infrastruktur kan, med förändringsförslagen som stöd, komma att prioriteras om av andra skäl än de avsedda klimatrelaterade och därmed göra systemet instabilt.

Bestämmelserna om ändringar i författning enligt ovan träder ikraft den 1 januari 2024 och ska tillämpas på nästa planperiod. De nya bestämmelserna gäller dock inte handläggning och prövning av ärenden som inletts före ikraftträdandet. Länsstyrelsen föreslår att bestämmelsen förtydligas med syfte att säkerställa att nästa planperiod tas fram med föreslagna ändringar som grund och att inte ett beslut om planstart kan fattas med syftet att undvika tillämpningen av de nya reglerna.

Från prognos- till scenariobaserad transportplanering

Länsstyrelsen välkomnar förslaget att Trafikverket lämnar arbetsmetodiken med trafikprognoser som grund för transportplaneringen (inte längre infrastrukturplaneringen) till förmån för scenariobaserad planering. Förslaget öppnar för en strategisk och ändamålsfokuserad planering istället för en reaktiv planering för att möta prognoser om framtidens trafikering baserad på dagens transportsystem. Prognosplaneringen har vid flera tillfällen ifrågasatts av länsstyrelser, regioner och centrala myndigheter bland annat i remissyttranden över inriktningsunderlaget inför planperioden 2022-2033.

Länsstyrelsen ser detta som ett paradigmskifte som ökar möjligheten att fatta investeringsbeslut där funktionsmålet i enlighet med transportpolitiken i huvudsak ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålet och inte det omvända.

Modeller för att beräkna samhällsekonomisk nytta

Dagens beräkningsmodeller för samhällsekonomisk nytta för infrastrukturprojekt saknar förutsättningar att väga in vinsten av att nå uppsatta miljömål i bedömningen och lägger dessutom oproportionerligt stor vikt vid privatbilisters restidvinster jämfört med kollektivtrafikresenärens dito vilket leder till att satsningar på bilväg ges fördelar som kan ifrågasättas mot bakgrund av dagens miljöarbete och behovet av att minska klimatpåverkan. Det sätt som modellerna använder diskonteringsräntan får dessutom klimatåtgärders effekter att minska i värde över tid vilket inte speglar den faktiska nyttan av åtgärderna, som tvärtom kan antas öka i värde över tid.

Länsstyrelsen delar utredningens beskrivning av problematiken som kan kopplas till de metoder som idag används för att beräkna den samhällsekonomiska nyttan av ett infrastrukturprojekt. Länsstyrelsen anser att de beräkningsmodeller som används behöver styra valet av åtgärder mot klimatmålen på ett kostnadseffektivt sätt och dessutom inte motverka åtgärder som leder till ett mer transporteffektivt samhälle. Det är därför av stor vikt att det uppdrag som föreslås i syfte att se över de rådande modellerna utfärdas, men att uppdraget inte ges endast till Trafikverket som utredningen föreslår. Istället för att en enskild myndighet ges detta uppdrag bör en statlig utredning genomföras där utredningens arbetsgrupp kan ha en bredare och mer neutral sammansättning.

Transportvillkor i miljöbalken

Länsstyrelsen delar utredningens förslag om ändringar i tillämpliga bestämmelser så att transportvillkor alltid ska övervägas och tillfogas beslut när så är lämpligt. Utredningen framhåller att det redan idag är möjligt att föreskriva om transportvillkor när tillstånd lämnas, men att möjligheten är underutnyttjad.

Hur tillsynsmyndigheten ska kunna följa upp villkoret och vilka möjligheter en verksamhetsutövare har att faktiskt påverka transporter till och från sin verksamhet behöver utredas vidare och tillsynsvägledning behöver tas fram.

Utvecklade stadsmiljöavtal

Länsstyrelsen tillstyrker ett utökat och utvecklat arbete med stadsmiljöavtal eftersom förutsättningarna för att minska trafikarbetet med bil är långt bättre i stadsmiljöer jämfört med i glesbygden.

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget att utveckla stadsmiljöavtalet till att även inkludera gångtrafik i åtgärderna. Förslaget är ur ett helhetsperspektiv begripligt men Länsstyrelsen ser trots det att åtgärder för gångtrafikanter torde rymmas inom den vanliga stadsmiljöutvecklingen inom det kommunala ansvaret. Att projekt i stadsmiljön genomförs med syfte att förbättra för cykel och kollektivtrafik och minska transportarbetet med bil kan ofta innebära att även åtgärder för gångtrafikanter genomförs. Dessa bör förstås vara möjliga att söka medel för som en helhet i ett stadsmiljöavtal, men Länsstyrelsen har inte uppfattat något behov av avtalsmedel till renodlade gångtrafikåtgärder i stadsmiljön och ställer sig tveksam till nyttan av sådana åtgärder.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att införa förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal för vissa områden i syfte att nå större önskade effekter.

Länsstyrelsen anser att även andra åtgärder enligt nationell och regional plan, som ska genomföras inom avtalsområdet men som inte ingår i ansökan om stadsmiljöavtal, också per automatik bör ingå i förhandlingen om åtgärder.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden Länsstyrelsen är tveksam till om förslaget att lyfta in fyrstegsprincipen i miljöbedömningsprocessen är tillräckligt genomarbetat och konsekvensbeskrivet för att lyftas fram i nuvarande form. Med syftet att bättre belysa vilka olika handlingsalternativ som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt och förutsättningarna för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur, så föreslår utredningen att de planer som upprättas enligt plan- och bygglagen, som medför betydande trafikflöden och som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan också ska redovisa detta. Detta ska i sin tur utgöra underlag för ett bättre tillämpande av fyrstegsprincipen. Länsstyrelsen konstaterar att ändringen även träffar processen att ta fram regionplan enligt 7 kap. plan- och bygglagen, men att detta borde framgå tydligare av utredningen.

Länsstyrelsen anser att det är både lämpligt och önskvärt att denna redovisning görs men befarar att uppgiften kommer bli utmanande att genomföra liksom att granska. Dessutom ser Länsstyrelsen risken att när transportfrågan kopplat till klimat lyfts fram med särskilda redovisningskrav i miljöbedömningsprocessen så signalerar det att andra miljöaspekter inte är lika viktiga, trots att de i många avseenden och fall kan spela större roll för miljöpåverkan än klimataspekten. Sannolikt är det mer ändamålsenligt att låta en vägledning tas fram som utvecklar och knyter denna redovisning till exempelvis innehållskraven i 6 kap. 11 § miljöbalken.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering enligt plan- och bygglagen

Länsstyrelsen är tveksam till förslagen om länsstyrelsens roll i planprocessen. Utredningen föreslår att i de fall en översiktsplan innehåller förslag som medför betydande trafikflöden, så ska kommunen (och regionen i de fall en regionplan upprättas) i tillhörande miljökonsekvensbeskrivning redogöra för hur olika handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Länsstyrelsen anser att ambitionen är god men att det i praktiken kommer vara svårt att avgöra när en trafikökning är betydande och att den uppgift som lagändringen lägger på kommunen (och regionen) kan tolkas som både relativt omfattande och krävande men också möjliga att undslippa med retorik snarare än faktiska ändringar av planen. Det finns risk för att kraven leder till att planupprättaren underskattar trafikflöden eller gör bedömningen att trafikökning inte är en följd av det enskilda planförslaget och därmed undviker frågan.

Länsstyrelsen föreslås få ett utökat ansvar i samrådet av en översiktsplan. Länsstyrelsen ska enligt förslaget lämna synpunkter kring hur ett förslag till översiktsplan verkar för minskad transportefterfrågan, skapar förutsättningar för effektivare användning av transportinfrastrukturen och främjar resandet med kollektiva färdmedel eller med gång och cykel. Förslaget är i grunden gott och förtydligar den roll som Länsstyrelsen redan har genom instruktionen, med skillnaden att kommunen nu måste tillfoga sina planer ett underlag som

behandlar dessa frågor som länsstyrelsen sedan kan yttra sig över. Länsstyrelsens erfarenhet är dock att en ökad redovisningsplikt utan krav på faktiska åtgärder gör att processen tar mer tid men med risk att avsedd effekt uteblir. Motsvarande förslag läggs även för detaljplaner. Förslaget om länsstyrelsens utökade/förtydligade roll sträcks dessutom – vad gäller översiktsplan men inte detaljplan – till att även innefatta granskningskedet.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om ändringar i 3 kap. 16 § plan- och bygglagen såvitt avser den utökade rollen i granskningskedet då effekten är tveksam och det motverkar den ändring i samma författning som så sent som i april 2020 gjordes i syfte att fokusera granskningsyttranden över översiktsplaner till att endast omfatta överprövningsgrunderna. Länsstyrelsen förordar istället ändringar i 2 kap. 5-6 §§ plan- och bygglagen så att kommunens ansvar att beakta frågorna i sin planering istället förtydligas där.

Länsstyrelsens möjlighet att lämna relevanta synpunkter på dessa aspekter förutsätter en stärkt kapacitet och kompetens inom transportområdet. Nya vägledningar för länsstyrelsens utökade roll måste tas fram.

Förkastade förslag

Förslaget om tillståndsplikt för större parkeringsplatser i grunden ett förslag med ett begripligt syfte. De exempel från andra länder som utredningen illustrerar frågan med är enligt Länsstyrelsen mycket intressanta. Svårigheten i svensk kontext tycks vara att parkeringsplatser (och köpcentrum) är svåra att definiera som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och kan därför inte tillfogas transportvillkor. Länsstyrelsen saknar ett resonemang i utredningen kring hur ett utvecklat system skulle kunna se ut för att genom miljöbalken kunna utfärda villkor till andra verksamheter än tillståndspliktiga.

Länsstyrelsen ser dock svårigheter att hantera alla befintliga större parkeringsplatser. Det finns även en risk med att ett tillstånd, även om det å ena sidan förvisso kan stoppa en ohämmad utbyggnad av parkeringar, också ger ett kraftigt skydd för de anläggningar som väl har fått tillstånd. Ett tillstånd för parkeringsanläggning bör därför som normalregel, alltså även utan att prövande myndighet aktivt tillfogat tillståndet särskilda villkor, gälla endast under vissa premisser och med vissa förbehåll som möjliggör stadsomvandling och minskning av parkeringsplatser. Länsstyrelsen är av uppfattningen att en successiv minskning av antalet parkeringsplatser är lättare att genomföra snarare än omedelbar stängning av större parkeringsplatser stängs ned då det försvårar en stegvis anpassning till det minskade utbudet för bilinnehavarna. Om tillstånd går att utforma med ändamålsenliga villkor och samtidigt möjliggör för en anpassning av kapacitet över tid så kan det vara av värde för klimatpolitiken att dessa anläggningar prövas.

Konsekvenser

En ändrad platsvalsregel

Länsstyrelsen bedömer på samma sätt som utredningen att möjligheten att väga in klimatpåverkan i tillståndsprocessen inte skulle få stor påverkan på verksamheter eller åtgärder som i dagsläget inte skulle ges tillstånd på en plats. Att väga in klimatpåverkan kan dock komma att spela större roll vid platsval

mellan olika alternativ, i till exempel infrastrukturprojekt eller elkoncessioner. Införandet av ytterligare och i delar otydliga bedömningsgrunder kan dock medföra risk för förlängda prövningstider om inte länsstyrelserna kan möta upp kapacitetsbehovet och inte ges god vägledning.

Elnätets utveckling

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats om behovet av resursförstärkning för länsstyrelserna för att föreslagna nya uppgifter att ta fram underlag för elnätsplanering ska leda till kortare tillståndprocesser. 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.

Transporteffektivt samhälle

Länsstyrelsen vill framhålla att långtgående förändringar av befintlig bebyggelsestruktur alltid tar lång tid. Det är därför avgörande att i första hand identifiera vilka åtgärder i befintlig bebyggelsestruktur som kan genomföras under tiden nya strukturer byggs upp, samt hitta alla synergieffekter mellan olika styrmedel för ny bebyggelse. Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att effekten av myndighetens utökade uppdrag är beroende av ökad kapacitet och kunskap inom området.

Övriga synpunkter

Länsstyrelsens resurser

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det är avgörande att länsstyrelsen ges tillräckliga resurser för att hantera den ökade arbetsbelastning som flera förslag innebär. Länsstyrelsen ser förvisso flera regel-förenklingar bland förslagen men vill understryka att effektiviteten i bedömningarna främst beror på personalkapacitet att handlägga ärenden.

Förslagets samordning med andra ändringar

I utredningen föreslås att länsstyrelsen ska ges ett utökat uppdrag att utreda och klargöra sin roll i avgränsningssamråd och prövningen av elledning som kräver linjekoncession. Uppdraget bör inkludera en översyn om och i så fall hur länsstyrelsen kan bidra till att underlätta lokaliseringsutredningar och effektivare samråd. Förslag finns också som innebär ändringar av 6 kap. 35 § miljöbalken och Länsstyrelsen vill därför uppmärksamma utredningen på att dessa förslag behöver samordnas med de förslag som framförts i SOU 2022:33 Om Prövning-Omprövning angående länsstyrelsens roll vid samråd enligt 6 kap. miljöbalken, som är på parallell remiss i skrivande stund.

I 22 kap. 25 § MB föreslås en ny punkt 13. Här noterar Länsstyrelsen att tillägget innebär att det krävs en följdändring även i SFS 2018:1408 enligt vilken det införs en ny punkt 9 den 1 januari 2029 och följdändringar i numreringen av punkterna därefter. Följdändringen rymmer inte den nu föreslagna punkten 13. Även om ikraftträdandet av den här föreslagna ändringen sker efter den 1 januari 2029 krävs anpassningar i någon av författningarna.

Övriga redaktionella synpunkter

Rörande förslag till förordning om ändring i förordningen (2921:808) om nätkoncession, ny formulering av 6 a §, så finns en punkt 2 som anger att ansökan ska innehålla en beskrivning av skälen för den valda tekniska utformningen om luftledning är tekniskt svår eller omöjlig. Om luftledning är tekniskt svår eller omöjlig kommer nätbolaget ansöka om att få lägga kabel och då ska skälen för den valda tekniska utformningen beskrivas (jmf p 1). Skälen kommer då att beskrivas enligt p 1 varför punkt 2 är överflödig.

6 a och 6 b §§ bör dessutom byta plats så att huvudregeln om luftledning kommer först.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Landshövding Georg Andrén med plan- och infrastrukturhandläggare Emil Jessen som föredragande. I beslutet har också avdelningschef Marcus Wihk och enhetschef Samhällsbyggnad Anna Nordlander medverkat.