



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

Datum
2022-10-27

1 (10)

Ärendebeteckning
500-6114-2022

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

Slutbetänkande SOU 2021:21 – Rätt för klimatet

Er beteckning: M 2022/01364

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag i huvudsak är bra och bidrar bland annat till att vikten av att värna klimatet ges större tyngd vid prövning av verksamheter med miljöpåverkan.

Länsstyrelsen ser dock att det finns en risk för att införandet av platsvalsregeln i miljöbalken kommer att medföra ytterligare motsättningar gentemot etablering av exempelvis vindkraft om platsvalsregeln innebär att ytterligare störningar skulle tillåtas för närboende.

Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att det i det fortsatta arbetet med att utforma lagstiftningen tydliggörs hur platsvalsregeln ska tillämpas och hur avvägningen mellan klimat och påverkan på miljö och människors hälsa avses tillämpas. Länsstyrelsen anser att idag gällande praxis avseende exempelvis buller och skuggor fortsatt ska vara tillämpbar.

Länsstyrelsens synpunkter på utredningens förslag

DEL 1

En klimatanpassad platsvalsregel (4.1)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag.

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att klimatet erhåller ett ökat fokus vid prövning av miljöfarlig verksamhet samt att det finns ett behov

av att öka förutsättningarna för etablering av bland annat vindkraft för att öka energiproduktionen.

Med anledning av att det i stort sett inte har utformats någon praxis där klimatpåverkan eller bidrag till klimatomställningen beaktats i tillräcklig utsträckning ser Länsstyrelsen det som angeläget att det i lagstiftningen tydliggörs att klimatet är ett intresse som i sig själv ska beaktas vid intresseavvägningar.

Länsstyrelsen anser att det är positivt att utredningens förslag till platsvalsregel beaktar både klimatpåverkan och bidrag till klimatomställningen.

Oaktat behovet av att klimatet lyfts in tydligare i prövningarna ser Länsstyrelsen att det vid prövning av vindkraft generellt finns flera motstående intressen där berörda parter inger yttranden vari det framgår oro avseende hälsoeffekter från buller, skuggor etc.

Utredningens förslag innebär att en intresseavvägning mellan hälsoeffekter och klimatet ska ske men det redogörs inte i utredningen om närboende föreslås komma att behöva tåla högre bullernivåer och längre skuggtider för att etablering av vindkraft ska kunna ske på den, för energiproduktionen, mest gynnsamma platsen.

Länsstyrelsen ser ett behov av att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet tydliggörs på vilket sätt och under vilka omständigheter som klimat kan väga tyngre än effekter på människors hälsa och miljö.

Länsstyrelsen är av uppfattningen att närboende inte ska behöva tåla högre bullernivåer än vad som idag är praxis. Gällande praxis kopplar mot den forskning som finns inom området. Således bör det fortsatta arbetet förtydliga att gällande praxis fortsatt ska tillämpas.

Härutöver föreslår Länsstyrelsen att det bör övervägas om det finns utrymme att lägga samhällsekonomiska analyser till grund för platsval.

En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken (4.2)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats om att det inte bör införas en avvägningsregel i miljöbalken.

Avslag på ansökningar för vindkraft, elnät och utvinning av metaller och mineral beror generellt på att den ansökta verksamheten skulle medföra alltför stor negativ påverkan på skyddsintressen med stark ställning och som regleras i andra kapitel i miljöbalken än enbart i 2 kap.

Länsstyrelsen bedömer inte att ett införande av en avvägningsregel i miljöbalken skulle vara ändamålsenlig utifrån att en avvägningsregel inte skulle utöka möjligheten att erhålla tillstånd så länge inte lagstiftningen kring andra skyddsintressen ändras.

Vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen (4.3)

Länsstyrelsen ser utredningens förslag som ändamålsenliga och har inget att invända.

Länsstyrelsen ser att bland annat de bolag som arbetar med exploatering av vindkraft skulle kunna dra nytta av att på tidigt stadium ta del av sådan vägledning.

Länsstyrelsens erfarenhet är att det viktigaste är att Försvarsmakten tidigt i samrådsskedet är aktiva och tillför sina synpunkter så att utredningsområden för miljöfarlig verksamhet kan anpassas så att olika motstående intressen i möjligaste mån kan samexistera.

Klimat som särskilt intresse i 3 kap. miljöbalken (4.4)

Länsstyrelsen instämmer med den slutsats som framgår av utredningen.

Bedömning av miljökvalitetsnormer, skydd av områden och biologisk mångfald enligt 5, 7 och 8 kap. miljöbalken (4.5)

Länsstyrelsen instämmer med den slutsats som framgår av utredningen.

Regeringens tillåtlighetsprövning (4.6)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag.

Länsstyrelsen anser inte att det är ändamålsenligt att komplettera 17 kap 1 § eller 17 kap 3 § med ytterligare punkter. Länsstyrelsen ser att det föreligger risk att miljöprövningen tar längre tid om den flyttas till regeringen.

Länsstyrelsen anser dock att det finns ett behov av stöd och vägledning till prövningsmyndigheterna om när ärenden bör överlämnas till regeringen för prövning.

Andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen (4.7)

Länsstyrelsen har inte några synpunkter på förslagen i utredningen.

Länsstyrelsen ser positivt på att fortsatt arbete sker inom flera områden för att förbättra prövningsprocessen och ge utsläpp och växthusgaser samt bidrag till klimatomställningen tydligare fokus i prövningen.

DEL 2

Elnät i planering (6.2)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag.

Länsstyrelsen anser dock att det bör beaktas att möjligheten att peka ut riksintressen för energidistribution redan är befintlig idag. Härav finns en osäkerhet kring om det är ett effektivt förslag, varför det kan påpekas att möjligheten inte bör tillämpas på ett sätt så att varje linjekoncession måste föregås av ett riksintresseutpekande. Ett sådant förfarande skulle riskera att fördröja processen i linjekoncessionsprövningarna.

Tydligare prövning av linjekoncessioner (6.3)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag.

Bedömningen av luftledning respektive kabel vid linjekoncession (6.4)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag.

Förhandsbesked om en anläggnings lämplighet (6.5)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget om möjligheten till förhandsbesked på lämplighetsbedömningen gör det möjligt att söka för flera alternativa sträckor och få ett besked om någon av desamma är lämpliga. Bolagen kan således snabbare nå en slutsats om vilka sträckningar som är genomförbara.

Undantag från vissa förbud (6.6)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag.

Länsstyrelsen ser det som ändamålsenligt att behovet av att söka dispens för strandskydd samt allmänna och specifika biotopskyddsområden tas

bort, vilket då skulle vara i enlighet med lagstiftning vad gäller väg- och järnvägsplaner.

DEL 3

Transportsystemets klimatomställning och ett transporteffektivt samhälle (8.1)

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens bedömning att transportsystemets omställning behöver stå på tre ben för att vara i linje med det långsiktiga klimatmålet om nettonollutsläpp av växthusgaser till 2045.

Länsstyrelsen anser att utredningen argumenterar på ett övertygande sätt för varför det behövs åtgärder som både minskar trafikarbetet samtidigt som förnybara hållbara drivmedel används där de har störst effekt och elektrifiering och energieffektivisering av fordon och fartyg fortsätter.

Det är bra att utredningen uppmärksammar att åtgärder för att möjliggöra ett mer transporteffektivt samhälle behöver vara socialt hållbara och utformade på sätt som skapar legitimitet och acceptans i både städer och på landsbygd. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att i omställningen av om transportsystemet och strävan efter ett mer transporteffektivt samhälle ta hänsyn till de olika förutsättningar till överflyttning av resor från personbil till gång, cykel och kollektivtrafik som finns i städer och på landsbygd.

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle (8.2)

Den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket ska verka för, ett transporteffektivt samhälle

Det är positivt att utredningen föreslår en definition av begreppet transporteffektivt samhälle med en mätbar parameter som konkretiserar dess innebörd samt att det tydliggörs vilka fordonsslag som behöver minska för att ställa om transportsystemet och nå klimatmålen.

Länsstyrelsen ser positivt på tilläggen till förordningen (2009:236) om en nationell plan för infrastruktur och förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur som utredningen föreslår. Det är bra att det framgår att hänsyn ska tas till regionala förutsättningar i länsplanerna samt att strävan efter ett transporteffektivt samhälle är ett verktyg för att nå de transportpolitiska målen. Även om Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det finns potential för en ökning av resor med cykel även i mindre orter vill vi uppmärksamma att det är

viktigt att omställningen av transportsystemet och strävan efter ett transporteffektivt samhälle inte leder till att tillgängligheten försämras i län som har en gles bebyggelsestruktur och stora avstånd.

Förslaget om att Trafikverket ska bidra till att trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar bör avse att istället göra dessa transporter mer miljövänliga för att minska transportsektorns klimatavtryck. När det gäller godstransporterna på väg så kommer lastbilstrafiken att öka så länge inte alternativ finnes. När det gäller inlandets transporter så kommer inte järnvägstrafik vara ett alternativ. Det är således viktigt att arbeta med att göra transporterna mer miljövänliga. Detsamma gäller för flygtrafiken där långa avstånd och avsaknaden av tågtrafik gör att det inte finns något alternativ. Det bör därför läggas fokus på driften av flygplan samt fossilfritt bränsle eller batterier.

Ökat genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Länsstyrelsen välkomnar att Trafikverket föreslås få i uppgift att stödja andra aktörer i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Speciellt mindre kommuner med begränsade resurser skulle kunna ha stor nytta av ett sådant stöd. Länsstyrelsen ser även positivt på utredningens förslag för att förtydliga att Trafikverkets uppdrag är bredare än infrastrukturplanering, förslaget om framtagande av en katalog över goda exempel på verkningsfulla steg 1- och steg 2-åtgärder och förslaget att Trafikverket ska identifiera åtgärder som i dag saknar en naturlig finansiär och föreslå hur finansieringssituationen kan lösas. Trots intentionerna med 4-stegsprincipen tenderar fokus i transportplaneringen många gånger att hamna på steg 3- och steg 4-åtgärder, åtminstone delvis beroende på osäkerhet kring vilka steg 1- och steg 2-åtgärder som är effektiva samt vilken/vilka aktörer som ska ansvara för och finansiera dess genomförande. Genom utredningens förslag kan status på steg 1- och steg 2-åtgärder höjas och ges en tydligare plats i transportplaneringen.

Tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska bedömas

Länsstyrelsen ställer sig positiv till detta förslag. Det är dock av yttersta vikt att hänsyn tas till om investeringar och eller planering i anslutning till beslutade objekt påverkas negativt av att ett beslutat objekt prioriteras ned som en följd av föreslagen bedömning.

Transportplanering och transportinfrastrukturutbyggnad är en tidskrävande process som kräver långsiktig planering och förutsägbarhet. Förbättrad transportinfrastruktur kan innebära en möjlighet för befintliga verksamheter att utvecklas eller för nya verksamheter att uppstå och många gånger kräver sådan utveckling framtunga investeringar. Om en

kommun eller annan aktör har gjort eller planerar investeringar utifrån den förändring av transportutbudet som ett beslutat infrastrukturobjekt förväntas ge, kan en omprioritering av ett sådant objekt ge oväntade negativa följder för samhället som helhet.

Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

Länsstyrelsen ser positivt på detta förslag. Transportplanering och transportinfrastrukturutbyggnad är en tidskrävande process och för att bli ett mer transporteffektivt samhälle måste transportsystemet utformas med ett önskvärt transportmönster som målsättning. Genom att utgå ifrån önskvärda transportscenarier i transportplaneringen möjliggörs detta samtidigt som resurser kan allokeras dit de gör mest långsiktig nytta.

De trafikprognoser som har använts som underlag i transportplaneringen har även uppvisat brister genom att till exempel underskatta trafikutvecklingen på järnvägen samtidigt som vägtrafikens utveckling har överskattats. Troligtvis har detta lett till inducerad vägtrafik då kapaciteten för vägtransporter har ökat samtidigt som trafikutvecklingen på järnvägen har hämmats på grund av bristande kapacitet.

Trafikprognoserna har också misslyckats med att fånga upp trendbrott i transportarbetet till exempel till följd av större industrisatsningar, av den typ vi har ett antal exempel på i norra Sverige. Detta kan i värsta fall ha en negativ inverkan på såväl godstransporter som kompetensförsörjning för dessa verksamheter och för eventuella följdinvesteringar som dessa satsningar har potential att attrahera. Prognoserna har även svårt att förutse förändringar i transportbeteendet som en ökad miljömedvetenhet samt utvecklingen av nya fordonstyper, till exempel elcyklar medför.

Uppdrag till Trafikverket att se över kalkylvärden m.m. som används i transportsektorns samhällsekonomiska analyser

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag och beskrivningen av de brister som de samhällsekonomiska analyser som idag används uppvisar samt den inverkan dessa får på transportplaneringen. Speciellt allvarligt är att dessa analyser övervärderar nyttan med vägtrafiksatsningar samtidigt som de undervärderar nyttan av satsningar för att förbättra förutsättningarna för hållbara resor. Bland annat genom att nedvärdera den långsiktiga nyttan med åtgärder som innebär mindre utsläpp av växthusgaser. För att uppnå ett mer transporteffektivt samhälle är utredningens förslag samt en återkommande uppföljning av utfallet av detta förslag av yttersta vikt.

Transportvillkor bör regleras i miljöbalken (8.3)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag.

Länsstyrelsen delar slutsatserna i utredningen om att transportvillkor bör föreskrivas oftare. Förutsatt att de förslag som föreslås i delbetänkandet, om att följd företags växthusgasutsläpp ska identifieras, beskrivas och bedömas i miljökonsekvensbeskrivningen tillsammans med uppgifter om de åtgärder som planeras för att minimera sådana utsläpp, kommer förutsättningar att finnas för att under tillståndsprövningen göra bedömningen om ändamålsenliga transportvillkor kan föreskrivas för den aktuella verksamheten.

Utvecklade stadsmiljöavtal (8.4)

Utvidgning av nuvarande stadsmiljöavtal

Länsstyrelsen anser att det är positivt att stadsmiljöavtalen utvidgas för att även kunna omfatta åtgärder för gångtrafik samt att det föreslås erbjudas ett kompetensstöd riktat till mindre kommuner så att fler ska kunna söka stadsmiljöavtal än idag.

Undersök förutsättningarna för ett nytt styrmedel – förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal

Länsstyrelsen anser att utredningen argumenterar väl för varför nuvarande modell för stadsmiljöavtal bör kompletteras med förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal. Det är positivt om modellen kan omfatta flera aktörer på nationell, regional och kommunal nivå då det innebär att flera koordinerade åtgärder för omställningen av transportsystemet och strävan efter ett transporteffektivt samhälle kan genomföras. Med utgångspunkt i vad som framkommer i utredningen, att klimatmålen inte kan nås om inte trafikarbetet minskar och att störst potential till minskning finns i våra städer, anser vi dock att det bör utredas om en förutsättning för avtalen ska vara att biltrafiken i städer ska minska istället för som utredningen föreslår, att den inte ska öka och minska på sikt.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden (8.5)

Länsstyrelsen stödjer förslaget att kommunerna i strategiska miljöbedömningar ska beakta om en plan ger upphov till betydande trafikflöden. Det kan dock bli svårt för både för kommunerna och länsstyrelsen att tolka innebörden i begreppet betydande trafikflöden då det inte tillämpats tidigare. Det är därför viktigt att både kommuner och länsstyrelser ges tydlig vägledning för hur betydande trafikflöden ska

bedömas och det är bra att utredningen tydliggör att Boverket ansvarar för att sådan vägledning tas fram. Som exempel på sådant som kan påverka val av lokalisering i planer som ger upphov till betydande trafikflöden nämns i utredningen goda möjligheter till kollektivtrafik, gång och cykel samt möjligheter till effektiva och samordnade godstransporter. Då det finns stora regionala och lokala skillnader i tillgänglighet till transportsystem och infrastruktur som möjliggör detta måste det genom vägledning konkretiseras hur kommunerna kan göra avvägningar mellan olika handlingsalternativ utifrån de skilda förutsättningar som finns i städer och på landsbygd.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering (8.6)

Länsstyrelsen ställer sig i grunden positiv till att länsstyrelsen ges ett uttalat uppdrag att verka för att den fysiska planeringen är förenlig med ett transporteffektivt samhälle. Vi stödjer förslaget om att införa en ny punkt i 5 § förordningen (1017:868) med länsstyrelseinstruktion och delar utredningens bedömning att länsstyrelsens roll under samråd och granskning av kommunernas planer kan stärkas och vidareutvecklas.

De föreslagna ändringarna av plan- och bygglagen innebär dock att länsstyrelsen under granskningen av kommunernas översiktsplaner ska yttra sig över en fråga som inte är en ingripandegrund enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen. Det innebär en förändring jämfört med hur lagstiftningen ser ut idag och att frågan om dämpad transportefterfrågan inte ges samma tyngd som övriga granskningsgrunder. Det riskerar att skapa otydlighet för kommunerna om vilka delar av översiktsplanen som enligt länsstyrelsens uppfattning inte bör genomföras i efterföljande planering. Vi anser att det därför är osäkert om föreslagna författningsändringar kommer att ge några betydande effekter för att stärka den fysiska planeringens roll i omställningen av transportsystemet och strävan efter ett transporteffektivt samhälle. Vi bedömer också att de tillämpningsproblem som utredningen uppmärksammar i beskrivningen av varför dämpad transportefterfrågan inte bör bli en ny ingripandegrund sannolikt även kan uppstå under granskningen av kommunernas översiktsplaner.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Helene Hellmark Knutsson med miljöjurist Sandra Nordlander som föredragande. I den slutliga handläggningen har länsrådet Lars Lustig och enhetschef Magnus Langendoen medverkat utan att delta i avgörandet.

Kopia till

sebastian.axelsson@regeringskansliet.se