



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

Yttrande över slutbetänkande SOU 2022:21 – Rätt för klimatet

Er beteckning: SOU 2022:21

Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne (Länsstyrelsen) tillstyrker i huvudsak utredningens förslag med de kommentarer och förslag på justeringar som anges nedan.

Länsstyrelsens synpunkter på utredningens förslag

Länsstyrelsen har delat upp synpunkterna utifrån slutbetänkandets tre delar och utifrån redovisade förslag och bedömningar.

Del 1 – främja klimatomställningen

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag vad gäller åtgärder för att främja klimatomställningen. Som Länsstyrelsen dock konstaterade redan i yttrandet över delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* finns hindren för tillstånd till verksamheter med klimatnytta främst i tvingande bestämmelser grundande på EU-rätt som man inte kommer åt genom platsvals- eller avvägningsregler i 2 kap. miljöbalken. Den hantering, som flera av utredningens föreslagna åtgärder strävar efter, genomförs delvis redan inom ramen för gällande lagstiftning. Länsstyrelsen anser dock att det är positivt att lagstiftning m.m. ses över och förtydligas utifrån en av vår tids stora klimat- och miljöutmaningar.

Nedan följer Länsstyrelsens synpunkter på utredningens förslag och bedömningar:

En klimatanpassad platsvalsregel

Länsstyrelsen bedömer att föreslagen ändring skulle ge en begränsad miljöeffekt t.ex. i de fall där verksamhetsutövaren gör gällande att vindförhållandena är avsevärt bättre på viss plats än på alternativa lokaliseringar, vilket skulle kunna motivera en placering t.ex. på jordbruksmark eller där kortare transportvägar medför lägre utsläpp från

transporter än på alternativa platser. Länsstyrelsen bedömer dock att detta är omständigheter som i princip redan kan tas in i lokaliseringsbedömningen. Länsstyrelsen är dock positiv till att klimatpåverkan och klimatförändringar införs i platsvalsregeln inte minst utifrån signalvärdet. Länsstyrelsen vill särskilt framhålla vikten av att lokaliseringsutredningen måste ha en hög kvalitet för att det ska gå att väga olika lokaliseringar mot varandra på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelsen anser att det bör tas fram vägledning och kriterier för vilket underlag, vad gäller klimatpåverkan, som bör redovisas i lokaliseringsutredningen.

En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen instämmer i att en ny avvägningsregel bara skulle få marginella effekter eftersom man redan idag kan väga in klimatnyttan i proportionalitetsbedömningen i 2 kap. 7 § miljöbalken och att det är andra bestämmelser än de i 2 kap. miljöbalken som brukar sätta stopp för en verksamhet. Länsstyrelsen vill särskilt uppmärksamma frågan om större solcellsparkar på jordbruksmark som på senare tid aktualiserats i Skåne i flera ärenden. En avvägningsregel som den föreslagna skulle i tveksamma fall kunna avgöra markanvändningen till solkraftens fördel på bekostnad av jordbruksmarken och livsmedelsproduktionen. En mer genomgripande analys än den utredningen genomfört behövs för att det ska gå att ta ställning till om detta är önskvärt.

Vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen

Länsstyrelsen är positiv till att Försvarsmakten tar fram och ansvarar för vägledning om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen ska kunna samexistera med Försvarsmaktens intressen. För att få till en resurseffektiv tillståndsprovning är det viktigt att bolagen i ett tidigt skede får besked om olämpliga lokaliseringar. Länsstyrelsen är även positiv till att tidsgränser för detta besked utreds.

Klimat som särskilt intresse i 3 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att det med hänsyn till EU-rätten (miljökvalitetsnormer, artskydd, natura 2000) endast finns ett begränsat utrymme att ge klimatpåverkan eller klimatnytta större tyngd i provningen.

Länsstyrelsen vill särskilt framföra att utredningen inte har redovisat påverkan på jordbruksmark, 3 kap. 4 § miljöbalken, i sin genomgång av riksintressena som kan stå i motsattsförhållande till t.ex. vindkraftverk. Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgörande P 8280-17 där vindkraftverken (inklusive vägar och teknikbodar) skulle ta i anspråk brukningsvärd jordbruksmark, och Mark- och miljööverdomstolen

bedömde att verksamhetsutövaren inte visat att det inte fanns alternativa lokaliseringar som inte skulle ta jordbruksmark i anspråk. Som angetts ovan finns även motstående markanvändningsintressen mellan livsmedelsproduktion och solkraftsproduktion i form av större anläggningar på jordbruksmark, vilket inte belysts närmare i utredningen.

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

Utredningen konstaterar bl.a. att det varken är lämpligt eller möjligt att skapa ett större rättsligt utrymme för att väga in klimat i miljöbalken i relation till miljö kvalitetsnormer eller att driva försvagningar av t.ex. skyddet för fåglar eller andra arter i EU:s naturvårdsdirektiv. Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsatser.

Regeringens tillåtlighetsprövning

Länsstyrelsen anser att det i första hand inte är förändring av lagstiftningen som behövs utan en tydligare vägledning om vilka frågor som ska lyftas till Regeringen för tillåtlighetsprövning. Om även klimat lyfts in i 1 kap. 1 § miljöbalken bedömer Länsstyrelsen det som troligt att även fler anläggningar med klimatpåverkan kan komma att tillåtlighetsprövas av Regeringen.

Del 2 - Underlätta byggande av elnät

Länsstyrelsen är överlag positiv till utredningens förslag när det gäller utbyggnad av elnät. Det är dock viktigt att inte enbart fokusera på utbyggnad då energieffektivisering och flexibilitetsåtgärder behövs för att klara av omställningen. Länsstyrelsen ser det som positivt med förstärkning av Länsstyrelsens roll kopplat till energi- och klimatplanering och att lagstiftningen på området förtydligas.

Länsstyrelsen ser i grunden positivt på förslaget att strandskydd och biotopskydd undantas från dispensprövning enligt miljöbalken och görs till en integrerad del i nätkoncessionsprövningen för linje. Länsstyrelsen ser dock en risk att placering av stolpar och fundament i högre grad kommer att ske inom de skyddade områdena om det inte längre finns krav på dispensprövning. I nuläget bidrar dispensplikten, enligt Länsstyrelsens erfarenhet, till att de skyddade miljöerna undviks i hög grad. Länsstyrelsen anser att det kan behövas ändringar i ellagen m.fl. för att strandskyddet och biotopskyddet ska kunna hanteras på ett tillfredställande vis.

Nedan följer Länsstyrelsens synpunkter på utredningens förslag och bedömningar:

Elnät i planering

Länsstyrelsen ser positivt på detta förslag. Länsstyrelsen anser att en förstärkning av arbetet kring energi- och klimatstrategier är ett viktigt led i energi- och klimatomställningen. Länsstyrelsen har ett regionalt ansvar och kan därmed utvärdera hur de kommunala planerna kan harmoniseras. Länsstyrelsen ser ett stort behov av att Regeringen utreder behovet av sekretess kring energirelaterade planeringsunderlag, såsom SCBs kommunala och regionala energistatistik (KRE), för att göra dessa underlag så tillgängliga som möjligt i den fysiska planeringen. En annan möjlighet är att uppdra åt Energimyndigheten att samla in uppgifter för olika verksamheters energianvändning. Det skulle kunna utgöra ett viktigt underlag för länsstyrelsens arbete med att ta fram planeringsunderlag.

Tydligare prövning av linjekoncessioner

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag.

Bedömningen av luftledning respektive kabel vid linjekoncession

Länsstyrelsen anser att det är bra med en högre grad av förutsägbarhet för planerare och investerare. Länsstyrelsen har i övrigt inga synpunkter på förslaget.

Förhandsbesked om en anläggnings lämplighet

Länsstyrelsen anser att en ökad grad av förutsägbarhet kan effektivisera processen. Länsstyrelsen har i övrigt inga synpunkter på förslaget.

Undantag från vissa förbud

Länsstyrelsen ser i grunden positivt på förslaget att strandskydd och biotopskydd undantas från dispensprövning enligt miljöbalken och görs till en integrerad del i nätkoncessionsprövningen för linje. Länsstyrelsen instämmer i att dispens för att dra fram en ledning som fått nätkoncession lämnas i de allra flesta fall i nuläget, men vill påpeka att detta görs efter en noggrann och detaljerad prövning där den exakta placeringen av stolpar och fundament utreds, villkor för att minimera eventuella ingrepp i de skyddade miljöerna fastställs och lämpliga kompensationsåtgärder beslutas. På motsvarande vis prövas intrången i strandskydd och biotopskydd i samband med framtagande och fastställande av väg- och järnvägsplaner eftersom den exakta lokaliseringen av väg- eller järnvägen bestäms i samband med detta. Intrången och påverkan på de skyddade miljöerna kan då bedömas fullt ut och vägas mot övriga intressen, och kompensationsåtgärder kan fastställas.

Länsstyrelsen kan konstatera att den prövning av nätkoncessioner som sker idag inte motsvarar den som görs i väg- och järnvägsplaner. Ett slutgiltigt beslut om koncession omfattar oftast inte exakt placering av ledningen, stolpar och fundament utan beslutas för en bredare korridor genom landskapet. Det är därför omöjligt för prövningsmyndigheten att vid beslutstillfället fullt ut kunna ta ställning till hur biotopskyddade miljöer och strandskyddsområden skulle påverkas av ledningen. Länsstyrelsen ser en risk att placering av stolpar och fundament i högre grad kommer att ske inom de skyddade områdena om det inte längre finns krav på dispensprövning. I nuläget bidrar dispensplikten, enligt Länsstyrelsens erfarenhet, till att de skyddade miljöerna undviks i hög grad. Såvitt Länsstyrelsen förstår är det inte heller möjligt att i ett beslut om nätkoncession ställa krav på kompensationsåtgärder för intrång i skyddade biotoper och/eller strandskyddsområden. Länsstyrelsen befarar därför att de föreslagna ändringarna skulle innebära att fler skyddade miljöer än med nuvarande system skulle påverkas negativt utan att tillräckliga krav på försiktighetsmått och kompensationsåtgärder, vilka har betydelse för att upprätthålla skyddens syften, vidtas.

Länsstyrelsen vill vidare påtala olikheterna i processen mellan framtagande av väg- och järnvägsplaner och beslut om nätkoncessioner. I de första har Länsstyrelsen en lagstadgad roll som part i ett antal skeden i processen vilket ger stor möjlighet till inflytande över och insyn i hur skyddade områden hanteras. I de senare är Länsstyrelsen enbart formell part i det tidiga samrådsskedet då underlaget ofta håller en alltför grundläggande nivå för att det alls ska gå att utläsa hur skyddade biotoper och strandskyddsområden kommer att påverkas. Länsstyrelsen anser därför att det inte fullt ut går att dra paralleller mellan de olika prövningarna och menar att det kan behövas ändringar i ellagen m.fl. för att strandskyddet och biotopskyddet ska kunna hanteras på ett tillfredställande vis.

Del 3 - Transporteffektivt samhälle

Länsstyrelsen är positiv till utredningens samtliga förslag i de delar som gäller transporteffektivt samhälle, förutom det tillägg som föreslås i 3 kap. 16 § plan- och bygglagen (PBL).

Nedan följer Länsstyrelsens synpunkter på utredningens förslag och bedömningar:

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. I utredningen beskrivs att transportsystemets

omställning behöver stå på tre ben; (1) transporteffektivt samhälle; (2) hållbara förnybara bränslen inkl. elektrifiering samt (3) energieffektiva fordon och fartyg. Länsstyrelsen delar denna uppfattning. Att minska trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg är helt centralt för att vi ska kunna nå klimatmålet inom transportsektorn.

Samtidigt är det viktigt att omställningen sker med en kombination av olika styrmedel och på ett sätt som ger acceptans hos medborgare och där geografiska skillnader och social hållbarhet beaktas. Länsstyrelsen vill särskilt framhålla att det är viktigt att beakta, i en kommande proposition, att tillgängligheten inte får försvåras på landsbygden. I ett transporteffektivt samhälle kommer vi inte att kunna erbjuda kollektivtrafik- eller cykellösningar för alla boende i Sverige för pendling till arbetet eller till och från fritidsaktiviteter och dylikt. En stor andel kommer att behöva transportera sig med eget fordon, men där andra lösningar är centrala såsom pendlarparkeringsplatser vid kollektivtrafik, samåkning, elektrifiering, bränslebyte, reseavdrag, upprustning av vägnätet, etc. Ett mål med det transporteffektiva samhället bör vara att minska bilismen där det finns gröna resealternativ i anslutning till tätorter och där ser vi också störst förändringspotential i en samhällsstyrningsmodell.

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle

Länsstyrelsen är positiv till de föreslagna förändringarna i förordningarna om nationell och regionala transportplaner. Det är viktigt att regelverken bekräftar att det transporteffektiva samhället ingår i målbilden för transportplaneringen och att fyrstegsprincipen får ett större genomslag. Länsstyrelsen uppfattar att detta innebär att när en ny plan för nationell respektive regional infrastruktur upprättas bör även projekt som inte startats följa denna inriktning, vilket vi menar är viktigt.

Länsstyrelsen ser positivt på att de regionala planerna ska kunna avsätta medel för medfinansiering av steg 1 och 2-åtgärder liksom att uppdrag ges till Trafikanalys för att samla och förmedla kunskap om lämpliga sådana åtgärder. I utredningen föreslås även att Trafikverkets instruktion bör ändras så att uppdraget är att verka för ett transporteffektivt samhälle förtydligas. Länsstyrelsen menar att det är nödvändigt för omställningen att fyrstegsprincipen blir en naturlig del av Trafikverkets arbetssätt och instruktioner.

Länsstyrelsen stödjer förslagen att Trafikverket ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Det är väsentligt att Trafikverket frångår den prognosmodell som tidigare styr Trafikverkets arbetssätt och övergår till en mer scenariobaserad planering som styr mot klimat- och miljömålen.

Länsstyrelsen anser att detta är ett mycket viktigt steg för att kunna prioritera rätt i infrastrukturplaneringen och därmed kunna gynna transportsätt som är mer effektiva och klimatsmarta.

Länsstyrelsen är positiv till att Trafikverket får i uppdrag att analysera de samhällsekonomiska kalkylerna med syfte till att tydliggöra dess begränsningar. Dagens samhällsekonomiska analyser styr många gånger mot ineffektiva transportslag som bil och flyg. Länsstyrelsen anser dock att det bör övervägas att göra en översyn av de samhällsekonomiska analyserna i en större statlig utredning.

Transportvillkor bör regleras i miljöbalken

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att transportvillkor bör föreskrivas i större utsträckning än idag. Länsstyrelsen stödjer förslaget och anser att transportvillkor bör vara obligatoriskt som huvudregel.

Utvecklade stadsmiljöavtal

Stadsmiljöavtalen syftar till att öka andelen hållbara transporter i stadsmiljö. I utredningen föreslås ändring i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer: I 1 § p 1 ska åtgärder som leder till ökad andel persontransporter med gångtrafik läggas till som stödberättigade åtgärdstyper. Gångtrafik läggs också till i uppräknningen av transportsätt i bestämmelsens sista stycke. En ny 1 § p 3 införs som medger stöd till kommuner och regioner för åtgärder i städer som leder till minskad transportefterfrågan eller effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Ett tillägg ska också göras i 2 § p 1 samma förordning om att stöd får ges till anläggandet av anslutande gångvägar till anläggning för lokal eller regional kollektivtrafik. I samma bestämmelse ska ett tillägg införas om att stöd får ges till investeringar som tillgodoser ett allmänt lokalt eller regionalt transportbehov och som avser en väg, gata, allmän plats eller annan anläggning för gångväg. Avslutningsvis, ska det i 7 § läggas till åtgärder som bidrar till en begränsning av biltrafiken som möjlig motprestation från kommunen.

Länsstyrelsen anser att förändringarna i förordningarna är positiva, men vill se en starkare styrning mot en minskning av biltrafiken i städerna. Genom att utveckla kollektivtrafiken och cykel/gångleder i anslutning till städerna väntas efterfrågan på gröna resealternativ öka, men om inte bilismen begränsas parallellt kommer effekterna att bli svaga. Enligt 7 § kan åtgärder föreslås för att begränsa biltrafiken. Länsstyrelsen ser dock gärna en skarpare styrning så att transportarbetet med bil minskar i den takt som krävs för att klimatmålet för transportsektorn ska kunna uppnås, men begränsningen bör även gälla elfordon som upptar yta i städerna och bidrar till olycksfall. Stadsmiljöavtalen bör även kunna

utvecklas till ett bredare instrument där staten, kommuner och regioner samverkar kring utveckling av transportinfrastruktur och kollektivtrafik i hela landet. Avtalen bör även främja samarbetet mellan kommuner, exempelvis vad gäller utvecklingen i gemensamma gränsområden.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Länsstyrelsen är positiv till de föreslagna tilläggen till 3 kap. 6 b § och 4 kap. 34 a § plan- och bygglagen. Dessa förslag ser vi som mycket viktiga för att få kunskap som styr planeringen mot att stödja ett mer transporteffektivt samhälle. Länsstyrelsen vill framhålla att samma regler blir gällande även vid framtagande av regionplaner, vilket är positivt och relevant. Länsstyrelsen anser att innebörden av *handlingsalternativ* och hur dessa handlingsalternativ ska förhålla sig till översikts- eller detaljplanen behöver förtydligas. Länsstyrelsen föreslår därför att vägledning tas fram och metodutveckling sker för att stödja en ändamålsenlig tillämpning av dessa nya bestämmelser.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Länsstyrelsen avstyrker förslaget tillägg till 3 kap 16 § plan och bygglagen. Övriga utredningsförslag gällande länsstyrelsens roll ser vi positivt på. Länsstyrelsen påminner om att de uppgifter inom PBL som följer av utredningsförslagen också ska göras gällande i samband med regionplaner enligt 7 kap.

Utredningen har övervägt en särskild ingripandegrund i 11 kap. 10 § PBL för länsstyrelserna att bevaka och utöva tillsyn över detaljplaner som inte bidrar till ett transporteffektivt samhälle. Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att en sådan ingripandegrund skulle innebära tillämpningsproblem som kan påverka förutsägbarheten i den fysiska planeringen negativt. Syftet med länsstyrelsens granskningsyttrande över kommunens översiktsplan är att synliggöra ”överenskommelsen” mellan stat och kommun gällande länsstyrelsens ingripandegrunder. Det länsstyrelsen framför i granskningen över översiktsplanen behöver därför kunna följas upp i länsstyrelsens granskningsyttrande över en kommande detaljplan. Länsstyrelsen avstyrker därför det föreslagna tillägget i 3 kap. 16 § med hänvisning till ovanstående.

Att skriva in uppdraget att verka för ett transporteffektivt samhälle i Länsstyrelseinstruktionen är bra som förtydligande att frågan ska föras ut brett inom Länsstyrelsens samlade verksamheter.

Övriga synpunkter

Utredningen omfattar förslag på att ändra i flera olika lagstiftningar. En lagstiftning som dock inte tas upp är fiskerilagstiftningen. Länsstyrelsen vill framföra att det finns flera aspekter av svenskt fiske som är relevanta att granska ur ett klimatperspektiv. Det är både logiskt och relevant att ställa starkare miljö- och klimatkrav på svenskt fiske. Val av fiskemetoder bör utsättas för krav på bästa möjliga teknik, motsvarande det som finns i miljöbalken. Av samma grundanledning som det inte är tillåtet att fiske med sprängmedel eller med gifter i Sverige, bör effektivitet för att fånga önskad målart tillsammans med utvärdering av hur stor påverkan man har på havsmiljön och på klimatet, styra vilket andra fiskemetoder som ska prioriteras och tillåtas. Här bör t.ex. bottentrålning som både är koldioxidintensivt, samt förstör bottenmiljöer och frisläpper kol från botten sediment, motiveras extremt väl för att kunna godkännas som tillåten fiskemetod. En jämförelse mellan bottentrålning efter havskräfta och burfiske efter samma art, visar tydligt hur mycket koldioxid som kan sparas, hur mycket botten som kan undvikas att störas av trålar, hur mycket bifångster som kan undvikas och hur mycket bättre kvalitet på fångsten man kan få, om man skulle byta ut allt trålfiske efter havskräftor mot burfiske. Att kraftigt reducera bottentrålning skulle vara ett snabbt och kostnadseffektivt sätt att gynna två av de viktigaste svenska och globala miljömålen, de som rör en god havsmiljö och en begränsad klimatpåverkan. Det skulle också bidra till uppfyllnad av havsmiljödirektivet som kräver minskad fysisk påverkan på våra havsbottnar.

Länsstyrelsen vill även framföra att ökad hänsyn i skogsbruket med naturvårdskrav (evighetsträd, lämnade biotoper med särskilda värden) och ändrat skogsbruk (bl.a. ökad andel hyggesfritt) skulle vara möjliga krav att införa för att öka klimatnyttan.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med miljöskyddshandläggare Anders Bertholdsson som föredragande. I handläggningen har även deltagit tf. avdelningschef Kristian Wennberg Miljöavdelningen, enhetschef Karin Söderholm Miljöprovningensheten, länsassessor Emanuel Beyer Rättsenheten, vattenhandläggare Jonas Gustafsson Vattenstrategiska enheten, Infrastrukturstrateg Lisa Callréus Enheten för samhällsplanering, klimat- och energistrateg Peter Odhner Miljöstrategiska enheten.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia

sebastian.axelsson@regeringskansliet.se