



Er ref/dnr: M2022/01364

Vårt dnr: 2021/0030

Miljödepartementet
Klimatenheten

Stockholm 7 november 2022

Yttrande över Klimatråtsutredningens slutbetänkande SOU 2022:21

Naturskyddsföreningen (föreningen) har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på Klimatråtsutredningens slutbetänkande *Rätt för klimatet*. Föreningens yttrande är begränsat till att avse förslagen för att främja bidrag till klimatomställningen (del ett) och transporteffektivt samhälle (del tre). Den snabba utvecklingen på det energipolitiska området gör att föreningen har en osedvanligt hög arbetsbelastning för de sakkunniga som arbetar med energifrågor. Föreningen avstår därför från att lämna synpunkter på utredningens förslag för att underlätta byggande av elnät (del två).

Sammanfattning

- Föreningen välkomnar utredningens förslag avseende transporteffektivt samhälle. Det är bra att det i samhället finns ett stort fokus på elektrifiering och förnybara drivmedel, men det viktiga arbetet med transporteffektivitet är idag underutvecklat. Genom ökad transporteffektivitet kan transportsektorns miljöpåverkan minska, dess energieffektivitet öka och dess markanvändning blir mer yteffektiv. Därutöver medför ökad transporteffektivitet en förbättrad folkhälsa och jämställdhet. Utredningens förslag om transporteffektivitet är viktiga att genomföra som ett kostnadseffektivt komplement till övriga styrmedel för mer klimat- och miljövänliga transporter.
- Föreningen önskar att regeringen går vidare med frågorna om att kunna anlägga cykelväg som allmän väg samt en ny lagstiftning för parkering. Föreningen föreslår att regeringen gör detta i en samlad strategi för transporteffektivisering.
- Föreningen instämmer i utredningens bedömning att en ny avvägningsregel för klimatnytta i 2 kap. miljöbalken inte bör införas. Föreningen delar utredningens slutsats att en ny avvägningsregel sannolikt kan förlänga tidsåtgången i många tillståndsärenden samt att de positiva effekterna av en sådan regel blir mycket små och uppväger inte de negativa konsekvenserna som den skulle föra med sig.
- Föreningen delar utredningens slutsats att det är olämpligt att låta klimatintresset väga tyngre än andra intressen i 3 kap. miljöbalken samt att det inte är möjligt att försvaga de skyddsintressen som har EU-rättslig grund i 5, 7 och 8 kap. miljöbalken.
- Föreningen är positiv till den ändring av 22 kap. 25 § som utredningen föreslår. Föreningen är även positiv till den föreslagna ändringen av 2 kap. 6

§ miljöbalken avseende klimatpåverkan från de transporter som är följdföretag till en verksamhet.

- Föreningen önskar att regeringen beaktar de förändringar av bl.a. förnybarhetsdirektivet som EU-kommissionen presenterat inom RepowerEU-planen. De förslag som föreningen tagit del av påverkar prövningen av anläggningar för produktion av förnybar el och elnät kopplade till sådana anläggningar generellt och platsvalet i synnerhet. Om ny EU-rätt med en sådan innebörd träder i kraft anser föreningen att det inte finns skäl att gå vidare med utredningens förslag till ändring av 2 kap. 6 § miljöbalken.

Transporteffektivitet – synpunkter på kapitel 8

Föreningen är mycket positiv till utredningens förslag för ett transporteffektivt samhälle. Föreningen ställer sig bakom samtliga de förslag som utredningen lämnar i kapitel 8 och delar i huvudsak de analyser och bedömningar som ligger till grund för förslagen. Föreningen kommer nedan lyfta fram förslagen i avsnitt 8.2 som särskilt viktiga för regeringen att gå vidare med.

Det är bra att det i samhället finns ett stort fokus på elektrifiering och förnybara drivmedel, men som utredningen konstaterar så kvarstår behovet av ett transporteffektivt samhälle även vid en elektrifiering av transportsektorn. Det finns idag flera viktiga styrmedel för elektrifiering och förnybara drivmedel men det saknas styrmedel för det viktiga arbetet med transporteffektivitet. Utredningens förslag fyller därför ett tomrum och skulle göra det möjligt att effektivisera bort transporter eller föra över dem till mer yt- och energieffektiva transportslag. Behovet av att arbeta med effektivisering av transportsektorn kommer vara ännu större om regeringen går vidare med förslag på skattelättnader och minskad inblandning av förnybart bränsle i syfte att minska priset på drivmedel. Med en sådan politik blir utredningens förslag ännu viktigare att genomföra för att såväl transportsektorns klimatmål som det långsiktiga klimatmålet ska kunna nås.

Föreningen menar att ökad transporteffektivitet är det mest avgörande aspekten att utveckla styrmedel inom för att lösa transportsektorns hållbarhetsutmaningar och ger en lång rad fördelar. Transporteffektivitet minskar miljöpåverkan och ökar transportsektorns energieffektivitet vilket kommer bli ett mycket viktigt bidrag till balans i den framtida energiförsörjningen. En ökad transporteffektivitet ger också ökad yteffektivitet vilket bl.a. möjliggör ökat bostadsbyggande och förbättrade bebyggelsemiljöer, vilket i sin tur förbättrar folkhälsan genom ökad fysisk aktivitet och minskad exponering för luftföroreningar. Dessutom kan jämställdheten öka genom ett mer tillgängligt transportsystem. Ökad transporteffektivitet bör därför få mer resurser och uppmärksamhet. Utredningens förslag om transporteffektivitet är därför viktiga att genomföra som ett självklart och kostnadseffektivt komplement till övriga insatsområden för mer klimat- och miljövänliga transporter.

Föreningen delar utredningens bedömning att begreppet transporteffektivitet bör beskrivas och föras in i lagstiftningen genom att kräva ett minskat trafikarbete och samtidigt peka ut de transportslag som på grund av sin energi- och resursintensitet behöver minska. Föreningen har förståelse för utredningens slutsats att minskningens storlek inte bör vara lagstadgad. Föreningen anser dock att regeringen bör ge myndigheterna i uppdrag att kvantifiera vilken minskning av trafikarbetet som behövs för att nå klimatmålen och riksdagens miljömål. På så vis blir begreppet tillräckligt konkret och mätbart för att kunna bidra till klimatomställningen av transportsektorn. Föreningen tillstyrker utredningens förslag till ändringar av förordningarna om nationell plan för transportinfrastruktur och länsplaner för regional

transportinfrastruktur samt förordning med instruktion för Trafikverket som beskrivs i avsnitt 8.2.1.

Föreningen tillstyrker utredningens förslag i avsnitt 8.2.2 som syftar till att öka genomslaget för fyrstegsprincipen till ändringar i förordningarna om nationell plan för transportinfrastruktur och länsplaner för regional transportinfrastruktur, förordning om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. samt förordning med instruktion för Trafikverket. Syftet med ändringarna är att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen. Ett ökat genomslag för fyrstegsprincipen är nödvändigt för att de tidsatta klimatmålen ska kunna nås.

Föreningen tillstyrker utredningens förslag i avsnitt 8.2.3 om att tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska bedömas utifrån om de följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Föreningen instämmer i utredningens slutsats att förslaget bidrar till de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet.

Föreningen tillstyrker utredningens förslag i avsnitt 8.2.4 om att Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering. Föreningen instämmer i utredningens slutsats att med en sådan metodik har transportplaneringen bättre förutsättningar att bidra till att nå såväl klimatmål som övriga miljömål.

Föreningen tillstyrker utredningens förslag i avsnitt 8.2.6 om att regeringen ska ge Trafikverket i uppdrag att analysera och dra lärdomar av metoder och modeller som används nationellt och internationellt och som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. Föreningen instämmer i den kritik mot tillämpning av kostnads-nyttanalyser som utredningen redogör för och anser att Trafikverkets nuvarande tillämpning äventyrar uppnåendet av såväl klimatmål som övriga miljömål.

Avslutningsvis vill föreningen framföra att regeringen bör gå vidare med flera av de alternativa förslag som utredningen inte lägger fram och som återfinns i avsnitt 12.2. Föreningen önskar att regeringen omgående låter utreda ny lagstiftning för parkering (se avsnitt 12.2.3). Föreningen önskar därutöver att regeringen prioriterar arbetet för att kunna anlägga cykelväg som allmän väg som enligt avsnitt 12.2.7 pågår på Regeringskansliet med anledning av Trafikutskottets betänkande 2020/21:TU3.

Främja bidrag till klimatomställningen –synpunkter på kapitel 4

Föreningen välkomnar att utredningen inte föreslår en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken. Föreningen delar utredningens slutsats att en sådan regel knappast skulle göra någon skillnad. Däremot skulle en avvägningsregel sannolikt förlänga tidsåtgången i många tillståndsärenden och de positiva effekterna av en sådan regel blir mycket små och uppväger inte de negativa konsekvenserna som den för med sig.

Utredningen anser att om en avvägningsregel ska införas så behöver dess tillämpningsområde avgränsas. Som exempel på verksamheter som skulle kunna omfattas anges bl.a. verksamheter för produktion av förnybar el och elnät på högre spänningsnivåer. För närvarande förhandlas ett lagstiftningsförslag med ursprung i RepowerEU-planen inom EU:s institutioner. Förslaget innehåller ändringar i förnybarhetsdirektivet som bl.a. har till syfte att göra tillståndsprövningen av anläggningar för produktion av förnybar el och elnät till sådana anläggningar mer

effektiv. Förslaget innehåller även uttalanden om hur nyttan av sådana anläggningar ska avvägas mot annan unionsrätt.

Mot denna bakgrund anser föreningen att det inte finns skäl för regeringen att gå vidare med en avvägningsregel för att underlätta tillståndsprövningen av verksamheter för produktion av förnybar el och elnät på högre spänningsnivåer. Föreningen vill dock påpeka att den absoluta merparten av nya verksamheter för produktion av förnybar el är vindkraftverk. För denna typ av verksamhet är det inte miljöintresset som utgör det främsta skälet till att verksamheten inte kan få tillstånd. Det är främst det så kallade kommunala vetot som är skälet till att många vindkraftverk inte kan anläggas. Det låg utanför Klimaträttsutredningens direktiv att föreslå ändringar på dessa områden och dessa intressekonflikter berörs inte heller av EU-kommissionens förslag till ändringar av förnybarhetsdirektivet.

Frågan om förtur och avvägningsregler för verksamheter med klimatnytta har nu utretts länge och väl av flera olika utredningar. Samtliga utredningar har visat att risken med sådana rättsliga konstruktioner är att de, på grund av frågornas komplexitet, fördröjer processerna ytterligare. Regeringen bör därför istället fokusera på att effektivisera tillståndprocesserna. Föreningen hänvisar i denna del till sitt remissyttrande över SOU 2022:33 *Miljöprövningsutredningen*.

Utredningen föreslår en klimatanpassning av platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. Utredningen exemplifierar "största bidrag till att minimera klimatförändringar" med att en vindkraftsanläggning får byggas där vindförhållandena är bättre än på en annan plats. Föreningen anser att om de förändringar av förnybarhetsdirektivet som för närvarande förhandlas av EU:s institutioner resulterar i lagstiftning så bör regeringen inte gå vidare med utredningens förslag. Föreningen har svårt att se att de ändringar som utredningen föreslår skulle samverka med de ändringar som EU-kommissionen föreslagit i förnybarhetsdirektivet. Regeringen bör därför invänta resultatet av EU:s översyn av förnybarhetsdirektivet så att det kan beaktas vid beredningen av utredningens förslag i denna del. Om förnybarhetsdirektivet ändras i enlighet med EU-kommissionens förslag bör utredningens förslag avgränsas till att avse platsvalets lämplighet i förhållande till infrastruktur för transporter och el.

Av utredningen framgår att transporter som är följdföretag till en miljöfarlig verksamhet omfattas av den bedömning som ska göras enligt platsvalsregeln. Mot bakgrund av de tidigare nämnda förhandlingarna inom EU:s institutioner ser föreningen att den största nyttan av en klimatanpassad platsvalsregel är att prövningen av transporter som är följdföretag omfattas av tillståndsprövningen på ett tydligare sätt än vad som sker idag. Flera av de rättsfall som utredningen redogör för hanterar snarare trafiksäkerhetsfrågor än frågan om transporternas klimatpåverkan. Föreningen anser att en klimatanpassning av platsvalsregeln ska fokusera på lämpligheten av den föreslagna platsen i förhållande till den infrastruktur som finns för bl.a. transporter. För att det ska få genomslag i rättstillämpningen bör förslaget till författningsändring omarbetas så att det tydligare framgår att det är transporter som avses.

Detta remissvar har utarbetats av miljöjuristen Josia Hort och sakkunnig Jens Forsmark vid rikskansliet.

För Naturskyddsföreningen



David Kihlberg
chef för Klimat och juridik