



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-10-28

Ärendenummer
NV-06642-22

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

Yttrande över Slutbetänkande SOU 2022:21 – Rätt för klimatet

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket instämmer i merparten av de bedömningar och förslag som utredningen framför. Vi anser att förslagen överlag är väl motiverade och förankrade i rådande kunskapsläge.

Nedan lämnar vi motivering till vårt ställningstagande gällande vissa av förslagen, varför vi inte ställer oss bakom ett förslag under avsnitt 6.4 samt motiverar varför vi ställer oss bakom några av författningsförslagen under förutsättning att de hanteras utifrån vad vi framför nedan.

Kapitel 3 Rättsligt utrymme att väga in i klimat i miljöbalken

Naturvårdsverket ställer sig bakom delbetänkandets förslag om författningsändringar i aktuell del utifrån de skäl som redovisas nedan.

Flera av utredningens förslag i denna del innebär att klimatfrågan på olika sätt lyfts fram i miljöbalken genom olika författningsförslag. Gällande denna fråga har Naturvårdsverket i yttrande den 21 oktober 2021 över utredningens tidigare delbetänkande, SOU 2021:21 En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (M2021/00830) (NV-05463-21), framfört följande.

”Flertalet av utredningens övriga förslag innebär att i olika författningsförslag lyfta fram klimatfrågan (se bl.a. föreslagen författningsändring i 1 kap. 1 § miljöbalken). Naturvårdsverket har förståelse för utredningens motiv. Samtidigt vill Naturvårdsverket, vilket även framgår av utredningen, framhålla att miljöbalken redan idag reglerar utsläpp av växthusgaser och dess påverkan. Miljömålen, däribland miljömålet Begränsad klimatpåverkan, tillämpas även inom ramen för de olika bedömningar som görs enligt miljöbalken. Miljöbalken är en reglering som ska kunna användas för att på lämpligt sätt bl.a. bidra till att lösa olika miljöproblem. För att den ska hålla över tid och kunna omhänderta de miljöproblem som är aktuella vid varje given tidpunkt är det

viktigt att den är generell. Naturvårdsverket vill därför poängtera att det kan finnas en risk med att lyfta fram ett särskilt miljöproblem framför andra eftersom det riskerar att leda till att frågor kan uppstå om det särskilda miljöproblemet inte omfattas av tidigare generella bestämmelser eller om det särskilda miljöproblemet är viktigare att komma till rätta med jämfört med andra miljöproblem.”

Naturvårdsverket anser att vad som framförts i det ovan nämnda yttrandet även är relevant när det gäller de föreslagna förändringarna i det nu aktuella delbetänkandet, som bland annat syftar till att ge klimatfrågan större tyngd i lokaliseringsbedömningen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. Vi är inte heller övertygade om att den föreslagna förändringen i 2 kap. 6 § miljöbalken, betraktat som enskilt förslag, kommer att få så stor betydelse. Samtidigt delar vi många av utredningens bedömningar när det gäller flera av de alternativ som övervägts, särskilt när det gäller svårigheterna med att förändra bestämmelsen om rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Med tanke på det allvarliga läget när det gäller klimatförändringarna gör detta att Naturvårdsverket ändå anser att det finns skäl för författningsförslaget avseende 2 kap. 6 § miljöbalken.

Vi delar utredningens bedömning att det kan finnas fall där den föreslagna förändringen med en uttrycklig betoning på klimatperspektivet kan leda till att en lokalisering, som enligt nuvarande regler inte hade uppfyllt kraven i 2 kap. 6 § miljöbalken, bedöms lämplig. Vi delar också utredningens bedömning att det förmodligen kommer handla om få sådana fall. Enligt Naturvårdsverket är det därför svårt att avgöra den direkta nyttan ur ett klimatperspektiv men vi bedömer att författningsförslaget ger en viktig signal när det gäller betydelsen av att hantera klimatfrågan, vilket i sig är betydelsefullt. Den föreslagna förändringen bedöms, sammantaget med de föreslagna förändringarna i miljöbalken i utredningens första delbetänkande, medföra att klimatfrågan får större betydelse i miljöbalken och det är i det sammanhanget som förslaget ska bedömas. Vi ser positivt på att det föreslås att Naturvårdsverket ska vägleda kring den föreslagna bestämmelsen.

Vi har vidare noterat att det i den föreslagna ändringen i 22 kap. 25 § första stycket 13 miljöbalken anges att en dom i förekommande fall ska innehålla de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som utgör följdföretag enligt 16 kap. 7 §. Naturvårdsverket anser att förslagets utformning kan tolkas som att påverkan på människors hälsa inte omfattas av regleringen. Detta grundas bland annat på att flera bestämmelser i miljöbalken gör en distinktion mellan människors hälsa och miljön, exempelvis 2 kap. 3 § miljöbalken som utgör den rättsliga grunden för en stor del av de regleringar som gäller för miljöfarliga verksamheter. Dessutom anges i nuvarande 22 kap. 25 § första stycket 12 miljöbalken, som rör villkor som behövs för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, att bestämmelsen avser att skydda både människors hälsa och miljön.

Om utredningens avsikt är att människors hälsa ska ingå i begreppet miljö medför detta ett avsteg från hur punkt 12 är utformad, vilket är olyckligt. Om det i stället är utredningens avsikt att människors hälsa inte ska omfattas av förslaget har Naturvårdsverket svårt att se att det skulle vara motiverat att göra denna skillnad, särskilt som det inte är ovanligt att det är just påverkan på människors hälsa som gör att ett följdföretag behöver regleras. Naturvårdsverket anser därför

att även påverkan på hälsa ska omfattas av författningsförslaget, genom att uttryckligen ange människors hälsa i den föreslagna bestämmelsen.

Kapitel 6 Utredningens förslag - elnät

Naturvårdsverket ställer sig bakom utredningens förslag inom elnätsområdet med undantag för:

- förslaget i avsnitt 6.4 att växelströmsledningar som är avsedda för en spänning om 130kV eller högre som utgångspunkt ska byggas som luftledning samt
- förslagen i avsnitt 6.6 om undantag från generella biotopskydd och strandskydd.

Våra synpunkter i de delarna redogörs för närmare nedan.

Angående det föreslagna uppdraget till Naturvårdsverket att ta fram vägledning om påverkan på fåglar av olika typer av elledningar delar vi utredningens bedömning att det kan bidra till ökad tydlighet vid prövning av linjekoncessioner.

Bedömning av luftledning respektive kabel vid linjekoncession (avsnitt 6.4)

Förslaget att växelströmsledningar som är avsedda för en spänning om 130 kV eller högre som utgångspunkt ska byggas som luftledning är bristfälligt motiverat. Även kriterierna för när markkabel ska utredas och användas är oklara.

Naturvårdsverket anser att den konsekvensbeskrivning som utredningen presenterat inte är ett fullgott beslutsunderlag. Därmed är det oklart vad förslaget innebär och svårt att ta ställning till det. Vid en övergång till en ordning där en viss teknik (luftledning) har generellt företräde över en annan teknik (markförlagd kabel) anser vi att nyttorna och kostnaderna bör kvantifieras eller åtminstone beskrivas närmare.

De föreslagna förordningsbestämmelserna är placerade och utformade som krav på vad en ansökan om nätkoncession för linje ska innehålla. Samtidigt framstår de också som materiella kriterier riktade till prövningsmyndigheten kring i vilka situationer det finns förutsättningar att bevilja koncession för luftledning respektive markkabel. Vi är tveksamma till om en sådan konstruktion är lagtekniskt lämplig.

Naturvårdsverket ser även en risk för att tillståndsprocessen kan försenas om det i ett sent skede kommer krav på att markkabel borde ha utretts som alternativ, trots att det initialt inte bedömdes vara relevant. Risken ser vi finns eftersom de föreslagna förordningsbestämmelserna innehåller ett stort mått av bedömningsutrymme, exempelvis vad som utgör en skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Eftersom det kan antas att en luftledning i många fall påverkar människors hälsa eller miljön kommer markkabel sannolikt i praktiken ändå ofta behöva utredas. Det kan också antas att det kan finnas delade meningar mellan exempelvis nätbolaget, länsstyrelsen, Energimarknadsinspektionen eller de som berörs av ledningen om huruvida något av kriterierna uppfylls. Det är med föreslagna bestämmelser otydligt vem det är som då avgör.

Undantag från vissa förbud (avsnitt 6.6)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag om undantag från särskilda biotopskyddsområden för vissa befintliga elnät genom tillägg i 8 a § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Vad gäller utredningens förslag om undantag från generella biotopskydd samt strandskydd instämmer Naturvårdsverket i förslagen under förutsättning att det först säkerställs att syftet med biotop- och strandskyddet bevakas av länsstyrelsen i samråds- och tillsynsprocesser eller att det tillgodoses på annat sätt.

Naturvårdsverket ställer sig inte bakom utredningens resonemang om att biotop- och strandskydd inte fyller en nödvändig funktion för att upprätthålla tillräckligt miljöskydd när det gäller elnät (s. 323). Vi tolkar det som att utredningen menar att införande av ett undantag i förhållande till dessa skyddsbestämmelser vägs upp av andra typer av skydd, exempelvis de tvingande EU-reglerna om art- och områdesskydd. I detta sammanhang vill Naturvårdsverket poängtera att biotop- och strandskydd respektive artskydd och övrigt områdesskydd fyller olika funktioner och syften. Även om vissa överlapp kan finnas mellan de olika skyddsformerna är det inte fråga om att den ena skyddsformen kan ersätta en annan. Vi anser att skyddsbestämmelserna fyller en viktig funktion även om dispens från biotopskydd och strandskydd för elledning meddelas i de flesta fall. Nu gällande ordning med dispensprövningar ger tydliga incitament för att så långt som möjligt undvika eller minimera påverkan på biotop- och strandskyddsområden samt möjlighet att föreskriva villkor om exempelvis försiktighetsmått och kompensationsåtgärder. Om föreslagna undantag införs behöver det därför säkerställas att det tas motsvarande hänsyn till områdesskydden på annat sätt. Naturvårdsverket anser att den lokaliseringsbedömning som ska göras idag inom ramen för koncessionsprövningen inte på ett tillräckligt sätt säkerställer detta.

Angående utredningens hänvisning till de befintliga undantag från biotop- och strandskydd som finns för väg och järnväg enligt fastställda väg- eller järnvägsplaner, anser Naturvårdsverket att konstruktionen för hur områdesskydden ska hanteras i de sammanhangen är tydligare än vad som nu föreslås av utredningen gällande elnät. För en väg- eller järnvägsplan är det tydligt att frågan om biotopskydd och strandskydd ska behandlas inom ramen för samrådet och att länsstyrelsen då ska göra en bedömning i samband med beslut att tillstyrka eller avstyrka planen. Undantagen för väg- och järnväg infördes för att uppnå en administrativ förenkling samtidigt som det i förarbetena betonades att skyddet i sig inte försvagas, endast att formerna för beslutanderätten förändrades.¹ Vad gäller elnät finns i nuläget ingen motsvarande utarbetad process liknande den för väg- eller järnvägsplaner, som säkerställer att syftet med biotop- och strandskydd bevakas på ett tillräckligt sätt av länsstyrelsen i samrådet. Utredningen föreslår inte heller att Energimarknadsinspektionens prövning ska utvidgas till att ta om hand dessa frågor. Naturvårdsverket ser positivt på utredningens förslag om uppdrag till länsstyren att utreda hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen på ett effektivt sätt avseende elledningar (avsnitt 6.3.4) men anser att en sådan utredning måste göras innan föreslagna undantag kan införas.

¹ Prop. 2008/09:119 s. 42-43 och prop. 2011/12:118 s. 128-127.

Kapitel 8 Utredningens förslag - transporteffektivt samhälle

Naturvårdsverket ställer sig bakom delbetänkandets förslag för ett mer transporteffektivt samhälle utifrån de skäl som redovisas nedan.

Förslagen är avgörande för omställningen av det svenska transportsystemet till fossilfrihet på ett resurs- och samhällsekonomiskt effektivt sätt och till en miljömässig, social och ekonomisk hållbar utveckling. Sedan utredningens slutsatser togs fram gör omvärldsutvecklingen att vi ytterligare ser vikten av utredningens förslag om transporteffektivt samhälle. Naturvårdsverket anser att utredningens förslag bidrar till att

- minska samhällets sårbarhet och öka dess resiliens i händelse av drivmedelsbrist, oväntade prisstegringar på drivmedel och liknande händelser,
- öka den hållbara tillgängligheten och därmed minska energiförbrukning och klimatpåverkan från transporter,
- ge lägre kostnader för hushållen genom minskat bilberoende, exempelvis rörande transporter och drivmedelsförbrukning, och därmed till en ökad social och ekonomisk hållbarhet,
- medföra positiva effekter för folkhälsan då det aktiva resandet (gång och cyklande) skulle öka,
- hälsofarliga luft- och bullerföroreningar från bil, lastbil och flyg skulle minska, samt
- öka möjligheterna till bostadsbyggande och hållbar stadsutveckling, eftersom biltrafikens infrastruktur är mycket utrymmeskrävande i städer i förhållande till andra former av mer hållbar tillgänglighet. Sådan tillgänglighet kan åstadkommas genom stadsomvandling som främjar ökad närhet, täthet, funktionsblandning, digital kommunikation eller med mindre energiintensiva transportsätt. Samtidigt möjliggörs ökade grönytor som kan nyttjas för exempelvis klimatanpassning, social aktivitet och rekreation.

Däremot anser Naturvårdsverket att begreppet *betydande trafikflöden* i bland annat den föreslagna 3 kap. 6 b § i plan- och bygglagen (2010:900) behöver klargöras ytterligare. Vi bedömer att det är oklart om det omfattar tillkommande trafikflöden eller även befintliga, samt vilken trafikomfattning det handlar om.

Angående utredningens föreslagna definition av ”transporteffektivt samhälle” ser Naturvårdsverket att den är väl i linje med vad begreppet ursprungligen avsåg när det myntades i strategin för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, som togs fram av Naturvårdsverket och 5 andra myndigheter². Även där är definitionen att just minska trafikarbetet, och därmed energiförbrukningen, med de mest energiintensiva trafikslagen; bil, lastbil och flyg. Vi ser att en tydlig och gemensam definition i enlighet med utredningens förslag är viktig då den underlättar myndighetsarbetet med transportsektorns klimatomställning.

Naturvårdsverket ser särskilt positivt på utredningens samlade förslag om stärkt styrning mot ett transporteffektivt samhälle i statlig transportplanering inklusive att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen och att utveckla

² Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning Trafikanalys Rapport 2022:14.

stadsmiljöavtal. Detta eftersom de är väl underbyggda och vi bedömer att de tillsammans är angelägna för att klimatmålen ska kunna nås.

Naturvårdsverket vill särskilt påtala vikten av utredningens förslag av en översyn av hur samhällsekonomiska analyser genomförs inom ramen för dagens transportplanering. Detta mot bakgrund av att de värderingar av restidsnyttor som ligger till grund för analyserna har visat sig kunna variera i hög grad beroende på kontext och antaganden.

Vi vill även lyfta fram att en förtydligad roll för länsstyrelsen har stor betydelse när det gäller att ge de övergripande transportpolitiska målen ett större genomslag i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå i de olika planprocesserna. Aktuell forskning visar att nationella mål om t. ex. miljö och hållbar utveckling återkommande faller mellan stolar och stuprör i dessa processer (liksom i den nationella transportplaneringen) då ingen aktör idag uppfattar ett eget ansvar fullt ut för att bidra till dessa mål³. Utredningens förslag om en stärkt roll kommer att tydliggöra hur dessa mål ska beaktas i de nämnda planeringsprocesserna, och därmed bidra till en ökad uppfyllelse av de nationella miljö kvalitetsmålen.

Naturvårdsverket anser att Klimaträttsutredningens förslag om den statliga infrastrukturplaneringen bör inkluderas i nästkommande klimathandlingsplan.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit Emma Mogren och Petter Larsson Garcia, Johan Leymann, Lisa Forsberg och Joanna Dickinson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
sebastian.axelsson@regeringskansliet.se

³ Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning Trafikanalys Rapport 2022:14