

Miljödepartementet
Diariernr: M2022/01364

Vår ref: 2022-31

Helena Sjögren
Helena.sjogren@skogsindustrierna.se
Tel 072 585 72 35

Yttrande över Slutbetänkande SOU 2022:21 – Rätt för klimatet

Skogsindustrierna tackar för möjligheten att besvara regeringens remiss över Slutbetänkande SOU 2022:21 – Rätt för klimatet. Skogsindustrierna står även bakom yttrandet från Svenskt Näringsliv.

Den svenska skogsnäringen har starkt bidragit till att Sveriges totala klimatutsläpp har minskat de senaste trettio åren. Skogsnäringens bidrag sker både genom att skogen binder kol samt genom minskning av fossila utsläpp som skogens produkter ersätter.

Våra sammanfattande kommentarer på slutbetänkandet är:

- Avstyrker förslagen till förändring av miljöbalken
- En klimatanpassad platsvalsregel ej lämplig för befintlig industri
- Förbättra möjligheten att göra avvägningar
- Förslagen om att underlätta byggandet av elnät är i huvudsak bra
- Avstyrker förslag om transportvillkor i miljöbalken
- Avstyrker förslag om att minskat trafikarbete är samma sak som ett transporteffektivt samhälle
- Avstyrker förslag om att transporteffektivitet ska införlivas i förordningstexter
- Fyrstegsprincipen bör tillämpas tydligare för att skapa högre effektivitet i transporter men det bör ske genom regeringsuppdrag till Trafikverket
- Tillstyrker att beslutade infrastrukturobjekt omprövas
- Tillstyrker förslag om att se över kalkylvärden i samhällsekonomiska analyser
- Avstyrker förslag om transportvillkor i miljöbalken
- Avstyrker förslag om utvecklade stadsmiljöavtal, dessa behöver först utvärderas

Skogsindustrierna är massa-, och pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation. Skogsindustrierna företräder ett 50-tal massa- och pappersbruk i sammanlagt 22 koncerner/företag och cirka 120 sågverk i ett 60-tal koncerner/företag, samt ett antal företag med nära anknytning till massa-, pappers-, eller trävarutillverkning. Arbetsgivarverksamheten bedrivs tillsammans med gruvsektorn och stål- och metallsektorn inom organisationen Industriarbetsgivarna. Inom Skogsindustrierna ingår verksamheten Svenskt Trä och sekretariatet för Biolnnovation. Skogsindustrin sysselsätter cirka 120 000 personer och exporterade för 163 miljarder kronor 2021.

Del I – Främjande bidrag till klimatomställningen

Skogsindustrierna anser att klimat liksom andra viktiga miljö och hälsoaspekter redan nu hanteras av miljöbalken. Klimat är en viktig aspekt men att ge det en särställning skulle inte gynna syftet. Skogsindustrierna avstyrker därmed förslagen till ändringar av miljöbalken.

En klimatanpassad platsvalsregel ej lämplig för befintlig industri

Avsnitt 4.1. Utredningen föreslår att platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken ska ändras så att ändamålet med verksamheten eller åtgärden även ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar när en plats ska väljas för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde.

Skogsindustrierna avstyrker förslaget. Om en sådan ändring ändå genomförs ska det inkludera ett förtydligande om att det endast gäller för nyetableringar. För befintlig industri skulle denna ändring varken bidra med någon miljö- eller klimatnytta utan endast bli en ytterligare belastning. För befintliga verksamheter skulle detta ytterligare lägga börda på utredningskravet. Skogsindustrierna skulle tvärt om önska att kravet på redovisning av platsval minskades för befintliga verksamheter. Alternativet att välja en annan lokalisering är sällan relevant. Investeringen skulle oavsett inte bli av om det betydde att man även behövde flytta sin anläggning.

Förbättra möjligheten att göra avvägningar

Avsnitt 4.2. Skogsindustrierna avstyrker förslaget om en ny avvägningsregel och delar utredningens bedömning om att de negativa konsekvenserna är större än de positiva.

Möjligheten till avvägningar är mycket viktig för att bidra med bästa möjliga miljönytta. Skogsindustrin önskar att det skulle göras mer avvägningar mellan olika miljöaspekter i miljötillståndsprocesserna och i dialog med tillsynsmyndigheterna. En åtgärd för att minska ett utsläpp kan i sig ha andra miljöpåverkande aspekter. Inom massa- och pappersindustrin kan exempelvis utsläpp av COD till vatten minskas genom tillsats av urea. Åtgärden har bieffekten av ökade utsläpp av näringsämnen samt bland annat klimatpåverkan från produktionen av urea. Vilken hantering som är klokast kan variera mellan olika fall beroende på omgivning och lokalisering. När det gäller klimat behöver det beaktas ur ett brett perspektiv. Minimerade lokala klimatutsläpp får inte öka utsläppen på annan plats. En vanlig klimatåtgärd inom skogsindustrin är att byta till förnybart bränsle. Detta kan leda till lokalt ökade utsläpp av kväveoxider och partiklar. I de fall miljö kvalitetsnormerna tydligt underskrids bör berörda myndigheter vara tillåtande för ökad lokal miljöpåverkan till förmån för klimatreduktion.

Klimat bör ej vara ett särskilt intresse i 3 kap. miljöbalken

Avsnitt 4.4. Skogsindustrierna delar utredningens bedömning om att klimatet inte bör ha en särställning i 3 kap. miljöbalken.

Del II – Underlätta byggandet av elnät

Skogsindustrierna anser att förslagen i huvudsak är bra och står bakom yttrandet från Svenskt Näringsliv angående underlättandet av byggandet av elnät.

Elnät i planeringen

Skogsindustrierna delar utredningens uppfattning om att man behöver se över rollerna i energi- och klimatplaneringen samt hur planeringen kan samordnas på ett tydligare sätt än idag.

Lämplighetsprövningens omfattning klargörs

Skogsindustrierna tillstyrker förslagen i denna del.

Förslaget om att klargöra omfattning av lämplighetsprövningen enligt ellagen är positivt. Lämplighetsprövningen har blivit mer omfattande än vad som är motiverat och elnätsföretagen har inte kunnat förutse vilka krav som ska gälla när ansökningarna lämnades in. Det är en viktig förklaring till att handläggningstiderna har ökat. Det är företagen som är experter på elnätsplanering och det finns inte några indikationer på att elnät har byggts i onödan.

Det är positivt att det förtydligas i ellagen vad som ska prövas inom ramen för lämplighetsbedömningen. De kriterier som föreslås av utredningen är väl avvägda. Det är också positivt att det tydliggörs att frågor om elsäkerhet ska behandlas enligt elsäkerhetslagen och att det klargörs att hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. miljöbalken enbart ska tillämpas vid ändrad markanvändning.

Bedömningen av luftledning respektive markkabel vid linjekoncession

Skogsindustrierna tillstyrker utredningens förslag om att det ska anges i ellagen vilka hänsyn som ska tas vid val av teknik och att det i förordning tydliggörs att luftledning ska vara huvudregel för ledningar på de högre spänningsnivåerna (130 kV och uppåt).

Luftledningar på de högre spänningsnivåerna innebär generellt sett högre driftsäkerhet, färre tekniska problem och lägre kostnad än markkabel. Markkabel på de högre spänningsnivåerna bör bara byggas när luftledning inte är ett realistiskt alternativ, såsom i städer och i vatten, och det är positivt att det klargörs att luftledning är huvudregeln när det gäller växelströmsledningar.

Ett klargörande att luftledning är huvudregel kan även spara resurser och leda till kortare ledtider eftersom man inte behöver utreda mindre lämpliga markkabelalternativ och Ei ges tydligare riktlinjer för sin prövning av teknikvalet.

Undantag från vissa förbud

Skogsindustrierna tillstyrker utredningens förslag att byggnation och underhåll av starkströmsledningar som omfattas av linjekoncession undantas från strandskyddsbestämmelserna och generellt biotopskydd enligt 7 kap. 11 § första stycket 1 p. miljöbalken.

Behovet av ökad vägledning

Skogsindustrierna avstyrker förslaget om att länsstyrelserna ges i uppdrag att ta fram en vägledning om samråd. Det är svårt att se nyttan med att det tas fram specifika rutiner gällande samråd för elledningar som kräver linjekoncession.

Del III – Transporteffektivt samhälle

Sverige är ett handelsberoende land i Europas utkant. För att svensk industri ska fortsätta att vara konkurrenskraftiga och därmed bidra med jobb och resurser till välfärden, behövs väl fungerande logistikkedjor, en effektiv transportnäring och funktionell infrastruktur. Godstrafik berör flera politikområden som näringspolitik, miljöpolitik, arbetsmarknadspolitik, skattepolitik etcetera. Handel är grunden för välstånd och tillväxt, men utan fungerande transporter är handel inte möjligt. Godstrafik betyder därmed arbetstillfällen. När kostnader ökar för transporter generellt får det negativa effekter på företagets konkurrenskraft och Sveriges tillväxt och sysselsättning.

Skogsindustrin exporterade år 2021 cirka 90 procent av produktionen av massa och papper och cirka 70 procent av sågade trävaror. Genom Sveriges geografiska läge i världen och stora avstånd inom landet är skogsindustrin starkt beroende av väl fungerande transporter för sin konkurrenskraft. För att begränsa avståndsnackdelarna har skogsindustrin byggt upp effektiva logistik- och transportsystem där alla trafikslag utom flyg ingår. Skogsindustrin är en av de branscher som köper mest transporter i Sverige och branschen har stort fokus på effektivitet i transportsystemet.

Transporteffektivitet bör främjas men inte enligt minskat trafikarbete

Klimatråtsutredningen har flera intressanta och kloka resonemang om transporteffektivitet och hur effektivitet inte har fått tillräckligt stor vikt i utformning av styrmedel, transportpolitik och infrastrukturplanering. Skogsindustrierna anser att det finns många åtgärder som kan och borde genomföras för att få högre transporteffektivitet, men som

ändå inte prioriteras av olika anledningar. Dock är transporteffektivitet ett begrepp utan tydlig definition, vilket betänkande också konstaterar inledningsvis.

Kanske skulle effektiviseringsåtgärder få högre fokus inom transportpolitiken om, som Klimatråtsutredningen föreslår, det införlivades i flera förordningar. Grundproblematiken kvarstår dock, vad betyder egentligen transporteffektivitet? Det går inte, som utredningen föreslår, att hävda att transporteffektivitet är samma sak som minskande trafikarbete.

Sverige ska vara en fossilfri välfärdsnation. Välfärd förutsätter en konkurrenskraftig industri som motorn i Sveriges tillväxt. Ökad industriproduktion är en förutsättning för tillväxt och innebär ett ökat transportarbete. För att klimatmålet ska nås måste transportarbetet för gods öka samtidigt som det blir högre transporteffektivitet och lägre utsläpp. För industrin innebär effektivare transporter att trafikarbetet ökar i långsammare takt än transportarbetet, vilket betyder mer gods med färre fordonsrörelser för alla trafikslag. Ökande transportefterfrågan är därför bra och viktigt för att Sverige ska kunna vara en fossilfri välfärdsnation.

Precis som utredningen går igenom finns det många olika definitioner på transporteffektivitet. Dessa går att hitta definitioner i dokument från regeringen (Godstransportstrategin, Budgetpropositionen för 2020, Klimathandlingsplanen osv), ytterligare definitioner finns i underlag som tagits fram till regeringen (Klimatpolitiska rådet, olika utredningar dvs SOU, etc) och dessutom har myndigheter egna utredningar och definitioner de arbetar med. Klimatråtsutredningen anger i kapitel 7 några av dessa definitioner. Skogsindustrierna anser inte att det går att införa ett begrepp i förordningar som inte har någon konsensus avseende betydelsen. Skogsindustrierna anser att Trafikverkets definition av transporteffektivitet är det mest korrekta, men instämmer samtidigt i utredningens önskemål om att göra begreppet mätbart. Det skulle kunna vara föremål för ett separat regeringsuppdrag till Trafikverket. Skogsindustrierna avstyrker utredningens förslag om att minskat trafikarbete är samma sak som ett transporteffektivt samhälle. Skogsindustrierna avstyrker också alla de förslag där utredningen anser att det ska införlivas i förordningstexter.

Fyrstegsprincipen bör tillämpas tydligare för högre effektivitet i transporter

Fyrstegsprincipen anger tydligt att den övergripande principen är att vårda och utveckla den infrastruktur som redan finns, samt vidta åtgärder för att den ska utnyttjas så effektivt som möjligt. Fyrstegsprincipen är en mycket bra princip som både regering och Trafikverket anger att de utgår från. Skogsindustrierna instämmer i Klimatråtsutredningens resonemang om att fyrstegsprincipen inte används i tillräckligt stor utsträckning.

Dock anser Skogsindustrierna att Trafikverket tydligt visade att de i större utsträckning än tidigare följde fyrstegsprincipen i Inriktningsunderlaget från 2020 men de politiska förutsättningarna i uppdraget att ta fram Nationell plan var fokuserade åt ett annat håll. Regeringen anger tydligt i Infrastrukturpropositionen (beslutad av riksdagen) att fyrstegsprincipen ska användas men fördelar inte pengar i förhållande till principen och pekar sedan ut projekt politiskt i regeringsuppdrag och i slutgiltig plan utan att själva följa principen. Självklart borde det vara så att om regeringen anger att fyrstegsprincipen är viktig så bör regeringen se till att vi uttömmar alla åtgärder inom steg 1–3 innan åtgärder genomförs i steg fyra. Men det är inte främst Trafikverket utan politiken som gör avsteg från sin egen princip. Därmed skulle inte det göra någon skillnad om fyrstegsprincipen införlivades i flera förordningar, efter politiken sedan beslutar efter andra prioriteringar.

Klimatråtsutredningen har några intressanta idéer och förslag som skulle kunna vidareutvecklas ytterligare för att få ett tydligare fokus på fyrstegsprincipen. Exempelvis så föreslås att Trafikverket tar fram en katalog över goda steg 1- och steg 2-åtgärder eller föreslår åtgärder som kan ge effektivare användning av befintlig infrastruktur. Utredningen har också förslag om att Trafikverket ska kunna stödja aktörer i deras arbetet med åtgärder, eftersom de är en expertmyndighet med mycket kunskap som kan stödja mindre kommuner i arbetet. Alla dessa förslag är bra och bör genomföras. Skogsindustrierna vill också lyfta önskemål som vi tidigare lyft om en ny Kapacitetsutredning.

För att identifiera hur befintlig infrastruktur kan optimeras ytterligare för att få ut så mycket kapacitet som möjligt i befintligt transportsystem bör en *Kapacitetsutredning 2.0* genomföras. Det då nyligen bildade Trafikverket publicerade 2012 en genomgång av åtgärder som kunde optimera systemet efter uppdrag av dåvarande regeringen. Med ett sådant underlag skulle fokus återigen kunna hamna på effektiva åtgärder i Fyrstegsprincipens lägre steg. Åtgärder, som klassas som steg 2 och 3, anges ofta som prioriteringar, men utan ett bra underlag kommer det inte att bli verklighet. Skogsindustrierna anser därför att regeringen bör ge ett regeringsuppdrag till Trafikverket att ta fram en *Kapacitetsutredning 2.0* som en utpekad brist inför nästa planförslag.

Klimatråtsutredningen lyfter många frågeställningar kring fyrstegsprincipen men verkar också koppla ihop dessa med finansiering av regional och kommunal infrastruktur. Detta är dock en olycklig sammanblandning. Nationella statliga medel ska gå till nationella åtgärder och inte till att bekosta kommunala eller regionala projekt kopplade till personresor. Dessa projekt är viktiga men ska bekostas av kommun och

region. Om något bör ändras i regionala infrastrukturplaner så är det hur de ska tydligare kunna lyfta frågor kopplade till godstransporter.

Omrövning av beslutade infrastrukturobjekt tillstyrks

En princip som har varit väldigt styrande i planeringen av den nu beslutade *Nationella planen för infrastruktur för 2022–2033* är att regeringen har fastslagit att gällande plan ska gälla. Det är första gången en sådan tydlig skrivning har angetts vilket innebär att Trafikverket inte kunnat ompröva delar av innehållet i planen. Samtidigt har gällande plan haft stora kostnadsökningar vilket har gjort att investeringsutrymmet har försvunnit. När nya kunskaper för ett projekt erhålls och Trafikverket har fått ett förbättrat underlag om en specifik åtgärd, måste den kunna ställas mot alla åtgärder igen. Trafikverket kan inte veta alla förutsättningar 12 år fram i tiden och att det är osäkerheter i kostnadsberäkningar på så lång sikt är inte konstigt. Det är som är konstigt är att vi kan bestämma vilka projekt som ska genomföras om 12 år när samhället kanske har helt andra behov och står för helt andra utmaningar. Det är inte oväntat att vissa investeringar visar sig vara avsevärt dyrare än vad Trafikverket trott, efter att de utretts noggrannare.

Skogsindustrierna vill i stället föreslå att nuvarande planeringssystem läggas upp på ett annat sätt med tre olika och separata planer. En av dessa planer bör vara underhållsplanen. De två andra planerna bör vara kopplade till nyinvesteringar, dvs utveckling av transportsystemet. Den ena av dessa utvecklingsplaner bör vara en 6-årig plan med åtgärder som beslutas definitivt och där detaljerade underlag finns framme och innehåller projekt som ska tas för beslut för byggstart. Den andra planen bör vara en plan som sträcker sig från år 6 till 12 och som inte definitivt fastslår åtgärder utan som listar åtgärder och projekt som övervägs och som utreds vidare. Planen för 6–12 år indikerar att beslut kan komma att tas för åtgärden, men är beroende på vad som framkommer i Trafikverkets mer detaljerade studier och beroende på politisk prioritering och rangordning enligt samhällsekonomisk nytta. Det skapar också tydligare möjlighet att ompröva objekt och ändra utformning. På så sätt skapas också möjligheter att göra bättre kostnadsbedömningar innan objekt läggs in i en fastställd plan i tak med att fler förutsättningar blir kända för projektet.

Skogsindustrierna tillstyrker därmed förslaget om att tidigare beslutade infrastruktur-objekt ska bedömas igen. Det skulle samtidigt ge högre samhällsekonomisk nytta eftersom olönsamma objekt kan omprövas.

Tillstyrker förslag om att se över kalkylvärden i samhällsekonomiska analyser

Inom alla politikområden är god resurshållning viktigt för att säkerställa ett effektivt användande av skattemedel till det gemensamma. Samhällsekonomiska kalkylmodeller

är ett mycket viktigt sätt att sammanfatta nytta i en infrastrukturinvestering, vilket sammanfattas i en nettonuvärdeskvot som tar hänsyn till alla de faktorer som rör investeringen. Infrastruktur är ett politikområde dit stora resurser avsätts och därför är det av största vikt att åtgärder som föreslås har god NNK. Samtidigt kan infrastruktur bidra till bättre samhällsutveckling och ge bättre tillväxt. Det är många objekt i Trafikverkets lista över projekt som har en hög samhällsnytta med en hög NNK som ändå inte beslutas i *Nationella planen*. Samtidigt genomförs flera åtgärder med ganska låg samhällsnytta. Att så sker kan vara en naturlig del i en politisk prioriterad plan, men i nyligen beslutad plan är samhällsnyttan så låg att den är negativ. För att få en långsiktig politiskt förankrad plan över blockgränserna behöver det finnas stöd för åtgärderna i de samhällsekonomiska kalkylerna.

Om staten, genom Trafikverket, investerar en krona i en åtgärd så visar den samhällsekonomiska kalkylen vilka nyttor samhället får tillbaka i form av lägre utsläpp, lägre buller, bättre luftmiljö, minskad trängsel eller ökad trafiksäkerhet. Det brukar sammanfattas i en nettonuvärdeskvot, NNK, och om planen innehåller åtgärder med en hög NNK får samhället tillbaka större nyttor. Om NNK är negativ betyder det att nyttorna för samhället är väldigt låga och att byggkostnaderna är mycket högre än nyttorna. Pengarna hade kunnat användas till ett annat projekt där de hade skapat mer samhällsnytta. Beslutad *Nationell plan* har en samhällsekonomisk effektivitet som är negativ, vilket visar att samhället inte får tillbaka tillräckligt med nyttor. Samtidigt anger Trafikverket att det finns många projekt på kö som skulle göra det, både järnvägsprojekt och vägprojekt.

För att få en plan med högre samhällsekonomisk nytta bör åtgärder med hög nytta, exempelvis en NNK om 2 eller högre, alltid genomföras. Det bör alltså skapas en form av gräddfil för åtgärder med väldigt hög samhällsnytta. NNK betyder att samhället får nyttor som är dubbelt så stora som varje investerad krona. En plan med hög samhällsekonomisk nytta borde vara enklare att förankra politiskt över blockgränser. Hög samhällsekonomisk nytta borgar också för att medborgares skattemedel hanteras effektivt och ger stor nytta tillbaka till medborgarna.

Det är sedan länge kartlagt att de samhällsekonomiska värden för godstransporter och sättet de förs in i kalkylerna uppvisar brister.¹ I grunden handlar det tillförlitligheten inte inkluderats i godstidsvärderingen på ett adekvat sätt. Tillförlitligheten är den viktigaste aspekten för näringslivet godstransporter. Regeringen bör ge Trafikverket,

¹ "VTTV (Value of Transport Time Variability): Method development and synthesis. Value transfer, measurements, and decomposition of VTTV", Vierth et al (2015); "Godstransporter och samhällsekonomiska kalkyler", Vierth och Nyström (2013)

VTI och Trafikanalys i uppdrag att utvärdera, uppdatera och utveckla de samhälls-ekonomiska kalkylmodellerna för infrastrukturinvesteringar som berör gods. Ett långsiktigt uppdrag om att utveckla metodiken för nettonuvärdeskvoterna (NNK) för gods skulle ge politiken ett bättre beslutsunderlag.

Avstyrker förslag om transportvillkor i miljöbalken

Avsnitt 8.3. Utredningen föreslår att det ska läggas till en ny punkt i 22 kap. 25 § miljöbalken som innebär att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som utgör s.k. följd företag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken.

Skogsindustrierna avstyrker förslaget med hänvisning till att det redan idag är möjligt att föreskriva transportvillkor där det är relevant. Denna ändring skulle ytterligare belasta prövningar där det inte är relevant att pröva transporter. Som vi skrivit tidigare avstyrker vi även ändringen av platsvalsregeln vilket är kopplat till denna fråga. Att ytterligare belasta miljöprövningssystemet strider mot den politiska önskan både i Sverige och i EU.

Utvecklade stadsmiljöavtal avstyrks – behöver utvärderas först

Stadsmiljöavtalen infördes 2018 och är ett statligt stöd till kommuner för att främja hållbara stadsmiljöer. Stödet har varit ett nytt sätt för infrastrukturutveckling i kommuner som tidigare inte har haft någon statlig finansiering för kommunal infrastruktur. Klimatråtsutredningen vill utveckla stadsmiljöavtal ytterligare med intentionen att hitta fler finansieringskällor för kommuner att göra åtgärder för att minska transportefterfrågan. Det kan diskuteras om det är staten som ska finansiera kommunala åtgärder som kommunen ändå bör göra och därmed finansiera själva. Ifall stadsmiljöavtalen ska utvecklas åt något håll så bör de gå till sådana åtgärder som sällan prioriteras av kommuner, så som godstransporter. Kommuner har stort fokus på egna medborgare och åtgärder som gagnar medborgare kommer alltid att prioriteras av kommuner. Godstransporter däremot är något som inte alltid ger nytta direkt åt medborgare och kan också omfatta gods som inte härrör från kommunen. Idag omfattas inte godstransporter fullt ut av stadsmiljöavtalen och det finns stora kommunala behov för detta, exempelvis för utbyggnad som höjer transporteffektiviteten så som BK4 och längre lastbilar. Stadsmiljöavtalen har inte utvärderats tidigare och bör göra det innan de utvecklas vidare. Skogsindustrierna avstyrker därför utredningens förslag.

Stockholm

2022 11 07

För Skogsindustrierna

Helena Sjögren

Johan Bruce

Karolina Boholm

Miljödirektör

Energidirektör

Transportdirektör