

PM Rotel IX (Dnr KS 2022/818)

Slutbetänkande – Rätt för klimatet (SOU 2022:21)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 7 november 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade 2019 att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Det remitterade slutbetänkandet från klimaträttsutredningen redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Slutbetänkandet har remitterats till Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholm Exergi AB. Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har inkommit med kontorsyttranden som svar på remissen. Stockholm Exergi AB har inte kommit med svar.

Stadsledningskontoret konstaterar att utredningen kommer med förslag på lagändringar och ändrade instruktioner inom ett brett område, varav flera är relevanta för stadens möjlighet att nå målet om en fossilfri stad. Därför anser kontoret att förslagen måste behandlas var för sig. Vidare framförs att det är positivt att klimatet ges en stor tyngd i det miljömässiga arbetet.

Exploateringskontoret ser positivt på att utredningen tagits fram, att en översyn av hur verksamheter och åtgärder som främjar klimatnytta ska främjas i lagstiftningen, och menar att det är i linje med stadens klimatmål. De olika förslagen bedöms var för sig.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden delar utredningens slutsats att föreslagna ändringar i miljöbalken endast kommer få en begränsad effekt för klimatet. Vidare lyfts att tillsynsmyndigheter bör ges förutsättningar att arbeta mer generellt med tillsyn av miljöfarliga verksamheter ur ett klimatperspektiv och nämnden menar att klimatpåverkan tydligare behöver pekas ut i miljöbalkens kapitel om miljöbedömningar. Övriga förslag bedöms var för sig. Generellt understryks vikten

av fungerande samordning och planering mellan exempelvis kommuner och länsstyrelser, samt behovet av tydlig vägledning.

Stadsbyggnadskontoret välkomnar de insatser som stärker samverkan och tydliggörs olika aktörers roller inom den regionala och kommunala energiplaneringen men ställer sig tveksam till om lagen om kommunal energiplanering bör utvidgas till att även omfatta klimatplanering. Vidare anses det vara viktigt att frågan om teknikval i stadsmiljö tar hänsyn till hur dessa påverkar möjligheten till framtida bebyggelseutveckling.

Trafikkontoret understryker i sitt svar behovet av att ge kommuner fler styrmedel för att hantera omställningen av vägtrafiken samt att staden är beroende av nationella utredningar och förändringar. Kontoret ställer sig bakom utredningens konstaterade behov av ett transporteffektivt samhälle och ser positivt på förslagen som möjliggör att frågor kopplat till detta bevakas i ett tidigt skede och berörs i detaljplaneprocessen.

Mina synpunkter

Världen står idag i början av omvälvande klimatförändringar. För att minska dessa och för att ha en möjlighet att uppnå Parisavtalets mål krävs omfattande och snabba utsläppsminskningar på alla nivåer, lokalt såväl som globalt. Stockholms stad ska vara klimatpositiv och fossilfri senast år 2040. För att nå målet krävs att ett klimatperspektiv genomsyrar alla delar av samhället och att all relevant lagstiftning bidrar till att nå målet. Jag välkomnar därför klimaträttsutredningens breda ambition som ligger väl i linje med det arbete som krävs för att staden ska kunna nå sina klimatmål.

Utredningens förslag på ändrad lagstiftning och uppdaterade instruktioner berör stadens verksamheter på ett stort antal sätt. Jag vill därför hänvisa till stadens förvaltningars svar kring de mer specifika förslagen.

En övergripande punkt som berörs i flera av de aktuella områdena är behovet av förbättrad planering och samordning mellan exempelvis länsstyrelser, kommuner, koncessionsägare eller andra aktörer samt tydlig vägledning. Jag vill understryka vikten av detta för att föreslagna åtgärder ska få konkret och positiv påverkan på klimatet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 19 oktober 2022

ÅSA LINDHAGEN

Bilaga

Rätt för klimatet (SOU 2022:21)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Regeringen beslutade 2019 att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Det remitterade slutbetänkandet från klimaträttsutredningen redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Slutbetänkandet har remitterats till Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholm Exergi AB. Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har inkommit med kontorsyttranden som svar på remissen. Stockholm Exergi AB har inte kommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget 2022 framgår att Stockholm ska vara världsledande i det globala arbetet med att förverkliga Parisavtalets målsättningar i klimatarbetet, där staden intar rollen som en internationell förebild. Ett framgångsrikt klimat- och miljöarbete förutsätter att Stockholm är en attraktiv stad med ett dynamiskt näringsliv som skapar en hög och hållbar tillväxt och ger förutsättningar för en fortsatt god välfärd och ett bra liv i alla delar i ett Stockholm som ska fortsätta att växa. Det omfattande stadsbyggande som Stockholm står inför utgör en unik möjlighet till förbättringar och utveckling.

Enligt stadens Klimathandlingsplan 2020-2023 är det viktigt för målpuppfyllelsen att den nationella nivån ger förutsättningar för fossilfrihet genom att arbeta med utvecklade styrmedel och undanröjande av lagliga hinder, inte minst på transportområdet.

Stadsledningskontoret konstaterar att den remitterade utredningen ger förslag på lagändringar, förändrade instruktioner och fortsatta utredningar inom ett brett område och att flera av dem är relevanta för stadens möjligheter att uppfylla målet om en fossilfri stad.

Stadsledningskontoret anser dock att utredningen även innehåller förslag som staden inte stödjer, och att det därför är viktigt att behandla förslagen var för sig och inte som ett sammanhållet paket.

Stadsledningskontoret konstaterar att utredningen lägger vissa förslag till ändringar i miljöbalken, men att utredningen också menar att effekterna på klimatmålen är begränsade. Stadsledningskontoret ställer sig positivt till att klimat ges en stor tyngd i det miljörättsliga arbetet.

Stadsledningskontoret ställer sig huvudsakligen positivt till förslagen som syftar till att underlätta byggandet av elnät. Elektrifiering av transporter och industri i Sverige är centralt i klimatomställningen och hämmas idag av långa ledtider.

Stadsledningskontorets ställer sig dock tveksamt till förslaget att lagen om kommunal energiplanering bör utvidgas till att även omfatta klimatplanering. Det finns många

utmaningar och problemställningar inom energiområdet som inte nödvändigtvis behöver hanteras i relation till klimatet. Många kommuner i Sverige har ett välutvecklat klimatarbete och det finns en tydlig nationell målstyrning inom området.

Stadsledningskontoret är positivt till förslaget om att trafikarbete är en av de parametrar som ska ingå i bedömningen av projekten inom nationella planen och länsplanerna. Stadsledningskontoret stödjer också utredningens förslag att Trafikverket både får ett bredare uppdrag samt ges möjligheten att finansiera de två första stegen i fyrstegsprincipen, det vill säga åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller ge effektivare användning av befintlig infrastruktur.

Stadsledningskontoret vill dock lyfta fram att bedömningen av minskat transportarbete måste göras utifrån en helhetsbild av transportarbetet. Det saknas genomgående i utredningen en förståelse för att vägar används av kollektivtrafik i form av buss och samhällsnyttig trafik för leveranser och människor med särskilda behov. Hänsyn till detta måste finnas när bedömningar görs för att minska transportarbetet på väg. Stadsledningskontoret vill också betona att klimatomställningen i hög grad handlar om skiftet till fossilfri teknik i fordonen och att elektrifieringen av vägtransporterna behöver ges rätt förutsättningar.

Stadsledningskontoret vill också lyfta fram helhetsperspektivet i bedömningar av minskat transportarbete. Om bedömningarna görs lokalt, projekt för projekt, finns risk för att konsekvensen i stort leder till en ökning av transportarbetet istället för minskning. Till exempel kan en hamnutbyggnad leda till ökad andel sjöfartstransporter och därmed minskad lastbilstrafik i hela landet, samtidigt som lastbilstransporterna ökar lokalt. Den lokala ökningen måste då bedömas utifrån helheten. Stadsledningskontoret vill också understryka att värderingen av transportarbetet måste delas upp mellan dels samhällsviktig och dels övrig vägtrafik.

Stadsledningskontoret stödjer inte förslaget om att det behövs ett nytt regelverk för att omvärdera tidigare beslutade infrastrukturobjekt som redan ligger i nationell plan och länsplanerna. Objekten genomgår redan miljöbedömningar och det behövs inte en ny reglering kring detta. Förslaget riskerar endast att skapa osäkerhet och tveksamhet kring objekten som finns i planerna. Infrastrukturplaneringen är långsiktig och för kommunernas planering är det viktigt att det finns en stabilitet och förutsägbarhet.

Stadsledningskontoret delar utredningens syn på att Trafikverkets uppdrag bör breddas till att ta fram scenarier för trafikutvecklingen för att nå klimatmålen.

Däremot anser stadsledningskontoret att scenarierna inte helt kan ersätta trafikprognoser. Genom bostadsbyggande och växande befolkning ökar också den samhällsviktiga och nödvändiga trafiken som inte går att planera bort. Trafikprognoseerna behövs därför för att se hur transportsystemet kommer att fungera utifrån städernas pågående utbyggnad och tillväxt i kombination med scenariobaserad planering.

Stadsledningskontoret anser inte att stadsmiljöavtalen ska utvecklas till att staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner. Stadsmiljöavtalen är redan idag en konstruktion som kräver både medfinansiering och motprestationer från kommuner och regioner. Infrastrukturförhandling som metod bör inte blandas samman med stadsmiljöavtalen utan kan genomföras utifrån dagens modell med en utsedd förhandlingsperson som leder arbetet.

Stadsledningskontoret stödjer förslaget om att fyrstegsprincipen ska utgöra en del av miljöbedömningarna av översiktsplaner och detaljplaner som ger upphov till betydande trafikflöden. Stadsledningskontoret anser dock att användandet av miljöbedömning utifrån fyrstegsprincipen i PBL bör utgöra en rekommendation till kommunerna och inte ett krav. Arbete utifrån fyrstegsprincipen ska inte heller medföra ett krav på att kommuner ska göra åtgärdsvalsstudier.

Angående förslaget om länsstyrelsens förstärkta roll för att styra mot ett transporteffektivt samhälle i bedömningen av kommunernas planer så anser stadsledningskontoret att det är ett oacceptabelt förslag. Kommunernas självstyre i kombination med planmonopolet är en viktig grund för städernas tillväxt och utveckling. Att ytterligare tillföra anspråk till

planprocesserna, genom länsstyrelsernas möjlighet att överpröva planer, riskerar att försena och fördröja utvecklingen med ökade kostnader för invånarna som följd. Idag försenas kommunernas planprocesser av att länsstyrelsen inte kan hålla avtalade samrådstider. Att då öka länsstyrelsens uppdrag utan att samtidigt ge dem ökade resurser för detta är inte försvarbart. Ur ett kommunalt perspektiv är det centralt att länsstyrelserna håller avtalade samrådstider och verkar för städernas utveckling.

Stadsledningskontoret anser också att det juridiska ansvaret för klimatanpassning behöver fortsatt förtydligas. Samhället står inför stora kostnader för att skydda liv, hälsa och samhällsviktig verksamhet mot effekter av extremväder, och här behövs nationella medel tillföras som möjliggör investeringar i infrastruktur och fastigheter.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret ser positivt på att en klimaträtsutredning har tagits fram och att en översyn av hur främjandet av verksamheter och åtgärder som ger klimatnytta kan väga tyngre i lagstiftningen. Det är i linje med stadens miljö- och klimatmål och en viktig del för att kunna uppnå målet *Ett fossilfritt och klimatpositivt Stockholm 2040*.

Främja bidrag till klimatomställningen

Exploateringskontoret anser att den föreslagna förändringen av Platsvalsregeln är bra och välkomnar att en vägledning tas fram.

Underlätta elnätsutbyggnaden

Exploateringskontoret ser positivt på att det tas fram en stärkt vägledning avseende hur fysisk planering kan påverka behovet av nätkapacitet och hur hänsyn ska tas till elnät i den fysiska planeringen.

Kontoret tycker att utredningens förslag om att byggande och underhåll av starkströmsledningar med linjekoncession ska undantas från förbuden i miljöbalken mot påverkan på områden som omfattas av biotopskydd eller strandskydd är rimligt.

Exploateringskontoret anser att utredningens förslag gällande undantag från biotopskyddet och strandskyddet för vissa åtgärder enligt ellagen i enlighet med avsnitt 6.6 är befogat. Kontoret delar utredningens slutsats att inte förordna ett tillägg till regeringens tillåtlighetsprövning så att regeringen alltid ska, eller efter förbehåll kan, undanta prövningen av en verksamhet som är av stor vikt för klimatomställningen. Det skulle snarare generera negativa konsekvenser än positiva effekter.

Transporteffektivt samhälle

Exploateringskontoret ser positivt på att ändra begreppet ”infrastrukturplanering” till ”transportplanering”. Transportplanering är ett bredare begrepp och kan inkludera sättet det går att resa på, åtgärder kopplat till mobilitet samt att hantera transporter på ett mer effektivt sätt.

Kontoret anser också att det är positivt att Trafikverkets instruktion ändras till att ”Trafikverket får i uppgift att verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar”, och att Trafikverket ska arbeta aktivt med målstyrd transportplanering istället för prognosstyrd. Genom att arbeta tillsammans med olika scenarier för trafikutvecklingen kan kommuner, regioner och stat skapa ett mer

transporteffektivt samhälle. Det är viktigt att kommunens vilja att reducera biltrafik till förmån för kapacitetsstarka färdmedel samt olika typer av mobilitetsåtgärder också finns med i Trafikverkets transportplanering.

Kontoret är positivt till att utvidga nuvarande stadsmiljöavtal så att de även inkluderar åtgärder för gång och åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken. Dock har inte kontoret i sina exploateringsprojekt avtalsrelation med t.ex. bilpoolleverantörer eller andra mobilitetstjänster, vilket gör det svårt för kontoret att söka stadsmiljöavtal för denna typ av åtgärder. Detta gäller även för kollektivtrafikens utbud där ansvaret ligger hos regionerna. Kommunen kan i sin detaljplaneringsprocess föreslå hur medborgarna kan resa på alternativa sätt och styra andel parkeringsplatser i planprocessen. Hur medborgarna sedan väljer att resa har kommunen ingen rådighet över.

Kontoret delar utredningens analys om att nuvarande process för fyrstegsprincipen inte fungerar. Kontoret ställer sig positivt till förslaget om att förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. får ett tillägg som innebär att åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller större ombyggnation kan beviljas finansieringsstöd. Stödet möjliggör genomförandet av hållbara transportlösningar även i mindre projekt där de ekonomiska förutsättningarna är begränsade.

Utredningen föreslår ett tillägg i 3 kap. 6 b § och att en ny bestämmelse införs i 4 kap. 34 a § plan- och bygglagen (2010:900) som anger att ”om en strategisk bedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden, ska kommunen redogöra för hur handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur”. Kommunens redogörelser kan ske i miljökonsekvensbeskrivning, planhandling eller annat dokument”. Kontoret saknar en definition av *betydande trafikflöden*.

Fyrstegsprincipen ska användas som ett stöd i den fysiska planeringen för att finna det handlingsalternativ som minskar efterfrågan på transporter/bilberoendet eller ger effektivare nyttjande av befintligt transportsystem, i de planer som medför betydande trafikflöden. Eftersom trafik skapar effekter även utanför planområdet kan det peka på behov av alternativa trafikåtgärder som är svåra för ett mindre projekt att finansiera eller är utom projektets rådighet.

Utredningen föreslår att länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen ska stärkas i syfte att ge de övergripande transportpolitiska målen ett större genomslag i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå. Kontoret anser att en förändring av länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen kan komma att påverka kommunens arbete, då det finns en risk att kommunen får synpunkter på frågor som är utanför exploateringsprojektets påverkansgrad. Detta kan komma att stå i konflikt med behovet av bostäder och att exploateringskontoret har liten påverkan på hur transportsystemet fungerar i sin helhet. Det behöver vara tydligt hur bedömningen ska utföras av vad som är transporteffektivt kopplat till nyttan och hur andra behov ställs emot transporteffektivitet. Kontoret anser att det är positivt att den framtida transportplaneringen har transporteffektivitet som parameter, men ställer sig frågande till hur detta ska redovisas eller bedömas av länsstyrelsen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 september 2022 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att överlämna följande tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden justerar beslutet omedelbart.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 6 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen fokuserar sina svar gällande utredningen inom de områden som rör miljöbalken, transporteffektivitet och transportsektorns klimatmål.

Övergripande synpunkter på miljöbalkens rättsliga utrymme för att ge klimatet större tyngd

Betänkandet innehåller en analys av hur stort det rättsliga utrymmet är för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra skyddsintressen enligt miljöbalken. Betänkandet konstaterar:

”Det finns ett begränsat utrymme att ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och miljön i 2 kap. miljöbalken. När det gäller avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, skulle det krävas att klimat införs som särskilt intresse och att klimat fick en liknande reglering som gäller för totalförsvaret för att få större tyngd i 3 kap. miljöbalken.

För miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken och skydd av områden och biologisk mångfald enligt 7 och 8 kap. miljöbalken samt artskyddsförordningen (2007:845), krävs det ändringar i EU-rätten för att kunna införa undantag eller utvidga möjligheterna till dispens för att kunna ge klimat större tyngd i prövningar. För övriga nationella områdesskydd skulle ytterligare dispenskäl eller undantag kunna införas.”

Förvaltningen instämmer i utredningens bedömning. De ändringar i miljöbalken som föreslås kommer att få begränsad effekt för klimatet.

Utredningen har fokuserat på tillståndsprovningen och då på ett par utpekade verksamhetstyper. Tillsynsmyndigheter bör dock ges förutsättningar att kunna arbeta mer generellt med tillsynen av miljöfarliga verksamheter ur ett klimatperspektiv. För det bör Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram tillsynsvägledning för att främja arbetet med klimatfrågan i såväl tillsynen som i provningen.

Klimatpåverkan behöver tydligare pekas ut i miljöbalken 6 kapitel, om miljöbedömningar. Detta har föreslagits i utredningens tidigare delbetänkande¹, som Miljö- och hälsoskyddsnämnden var positiv till i sitt yttrande (ärende 2021-12141). På det sättet kommer den alltid behandlas i samband med prövningar, även där det i framtiden inte kommer behövas den typ av miljökonsekvensbeskrivningar som avses i 18§ miljöbedömningsförordningen. Klimatet bör även finnas med i portalparagraferna (1 kap.) för att ges större tyngd i det miljörättsliga arbetet, vilket också föreslogs i det tidigare delbetänkandet och som Miljö- och hälsoskyddsnämnden också var positiv till.

Synpunkter på övriga förslag

Utvecklad samordning i interkommunala elfrågor är bra, nyttan av att integrera klimatåtgärder i lag om energiplanering är tveksam

¹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/03/sou-2021.21/>

Utredningen föreslår att lagen (1977:439) om kommunal energiplanering ska ändras för att i stället gälla kommunal energioch klimatplanering. Även de kommunala energi- och klimatplanernas syfte, innehåll och användning ska ses över. Hur samordningen bör ske mellan länsstyrelserna, med kommunerna och med andra typer av planering enligt t.ex. PBL ska också utredas.

Förvaltningen stöder förslaget om en utredning av samordningen mellan länsstyrelser och kommuner avseende interkommunala elfrågor, då denna samordning behöver stärkas. När det gäller dragning av elledningar bör även företag med koncession för elsystem involveras i planeringen, så att framtida eventuella behov av elledningar kan identifieras så tidigt som möjligt och läggas in i översiktsplaner.

Vidare föreslår utredningen införandet av en möjlighet att begära förhandsbesked om en ledning uppfyller kraven för att anses lämplig enligt ellagen. Det är viktigt att berörda kommuner involveras redan vid ett undersökningssamråd innan förhandsbesked övervägs, så att detaljplanering kan ske i samverkan mellan kommuner och företag som innehar koncession för elnätet.

Förvaltningen ställer sig tveksam till att i lag om energiplanering också utöka med klimatåtgärder. Energiförsörjning och energianvändning innefattar begränsade delar av klimatarbetet i en kommun, men berör andra miljö- och planeringsfrågor avseende fysisk planering desto mer. Enligt klimatlagen ska klimataspekter beaktas i all offentlig verksamhet, vilket är mer omfattande än vad som berörs inom lagen om energiplanering. Alltmer av åtgärderna för minskad klimatpåverkan från offentlig verksamhet rör åtgärder i Scope 3, såsom inköp, upphandling och effektivisering av energianvändningen. Därför är det mer adekvat att integrera klimatarbete med de nationella hållbarhetsmålen i en separat klimathandlingsplan.

Skärpta lagar och höjda ambitioner välkommet, vägledning avgörande för genomslag

Utredningen nämner transporteffektivitet som en framgångsfaktor i en omvärld med allt mer osäker prisbild och tillgång till bränsle, där godstransporter är särskilt känsliga. Detta konkretiseras i förslagen, och effekterna beskrivs som betydande men samtidigt osäkra. Förvaltningen anser att vägledning och definitioner krävs, förslagsvis från Naturvårdsverket och andra relevanta myndigheter, så att nedanstående ändringar kan få genomslag.

- Förslaget innehåller ändringar i PBL som innebär att kommuner ska låta fyrstegsprincipen² vara styrande i miljöbedömningar för planer med betydande trafikflöden. Fyrstegsprincipen ska vägleda i ett trafikslagsövergripande arbetssätt där man i första hand ska minska trafiken och i sista hand bygga nytt. Utredningen konstaterar att detta förslag bidrar till att kommuner med sådant underlag förväntas göra fler åtgärder för att begränsa trafiken och bättre styra mot hållbara transporter. Förvaltningen bedömer att även här behövs praxis och bedömningsgrunder från relevanta myndigheter för att lokala nämnder ska kunna använda lagen som verktyg för klimatbättre beslut.
- I miljöbalken föreslås tydliga möjligheter att föreskriva villkor om verksamhetens följdverkningar såsom transporter. Förvaltningen stödjer förslaget att utöka bedömning av verksamheternas klimatpåverkan i prövningsprocessen. Detta skulle innebära att verksamhetens klimatpåverkan från transporter får en helt annan tyngd i prövningen än nuvarande praxis.

Skärpt och utvidgat uppdrag till Trafikverket viktigt för klimatmålen

Förvaltningen ser positivt på de förslag till skärpningar i Trafikverkets uppdrag som föreslås, se nedan punktlista. Där regleras mycket av det som Stockholm som kommun inte har rådighet över men som påverkar trafikflöden och framkomlighet för olika transportslag.

² <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--ochanalysmetoder/fyrstegsprincipen/>, åtkomst 2022-09-05

Miljöförvaltningen ställer sig frågande till om skärpningarna hinner få genomslag till 2030 eftersom förslagen rör den nationella infrastrukturplanen som revideras vart fjärde år. Klimatpolitiska rådet slår fast i sin senaste granskning av regeringens politik att takten i klimatarbetet är för långsam, vilket hotar måluppfyllelsen. Tidshorizonten för klimatmålen har satts för att undvika de värsta irreversibla effekterna av klimatförändringar, och därför är tiden och takten i omställningen helt avgörande.

Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag som rör transportplaneringen och Trafikverkets uppdrag. Dessa är:

- Att införa begreppet transporteffektivt samhälle i förordningarna som reglerar den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt att en mätbar parameter, trafikarbete, kopplas till begreppet. Detta innebär att den nationella planen och länsplanerna ska bidra till att trafikarbetet för vart och ett av de energi- och resursintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg minskar över tid.
- Att Trafikverkets instruktion ändras så att Trafikverket får i uppgift att verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar, samt stödja andra aktörer i detta.
- Att den som upprättar den nationella planen respektive en länsplan ska fastställa om tidigare beslutade infrastrukturobjekt som ännu inte byggstartats följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Den som upprättar sådana planer ska se till att endast infrastrukturobjekt som följer den inriktningen ingår i föreliggande planförslag, om det inte finns särskilda skäl för undantag.
- Ett tillägg till förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. som innebär att statlig medfinansiering får beviljas för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller större ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller genom en effektivare användning av befintlig infrastruktur. Tillägg görs också för att förtydliga att kommuner och regioner ska kunna ta emot medfinansiering för sådana åtgärder.
- En ändring i Trafikverkets instruktion som innebär att Trafikverket i sin planering ska göra scenarier för trafikens utveckling istället för att utgå från en prognos. Utredningen anser också att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla de metoder och modeller som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. Här ingår att granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten (Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn).³ ASEK står för ”Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn” och innehåller rekommendationer för effektberäkning av åtgärder i transportsystemet. Förvaltningen anser att en översyn är viktig då tidsvärderingen i analysen idag inte behandlar transportslagen likvärdigt.

Stadsmiljöavtalen

Förvaltningen är överlag positiv till en utveckling och utvidgning av stadsmiljöavtalen, som kommuner kan söka för investeringar i hållbara stadsmiljöer. Dessa skulle då exempelvis kunna röra fler områden än åtgärder för ökat resande med cykel och kollektivtrafik.

Snabbare prövningsprocesser

³ <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--ochanalysmetoder/Samhallsekonomska-analys-och-trafikanalys/asek-analysmetod-ochsamhallsekonomska-kalkylvarden/>, åtkomst 2022-09-05

Förvaltningen instämmer i utredningens slutsats att snabbare tillståndsprocesser är viktiga för att fler verksamheter ska kunna ställa om och bidra till klimatomställningen. Förvaltningen konstaterar dock att förslag som innebär ingripande justeringar till dagens prövningssystem behöver utredas och konsekvensbedömmas noga för att säkerställa att de verkligen innebär effektivitetsvinster i längden (förvaltningen utvecklar detta exempelvis i sitt remissvar över SOU 2022:33, Om prövning och omprövning, dnr 2022- 14135). Det är trots utmaningar viktigt att arbetet med att försöka hitta vägar till effektivare miljöprövning fortsätter.

Konsekvenser för kommunala tillsynen och planeringen

Utredningens förslag ger nämnden bättre förutsättningar att driva klimatfrågan. Tydlig vägledning är en viktig förutsättning för detta.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen föreslår en översyn av energi- och klimatplanering på regional och kommunal nivå. Det saknas idag i stor utsträckning struktur, långsiktighet och bestämmelser om samordning för sådan energi- och klimatplanering. Bland annat föreslås att länsstyrelsen ska ta fram regionala planeringsunderlag som visar på markbehovet av elnätets utveckling, att Boverket skapa tydligare vägledning för hur elnät kan beaktas i den fysiska planeringen samt att lagen om kommunal energiplanering ska ses över. Kontoret välkomnar alla insatser som stärker samverkan och tydliggör olika aktörers roller inom den regionala och kommunala energiplaneringen. Regionala underlag och tydligare ramverk för informationsdelning är nyckelfaktorer för en välfungerande energiplanering.

Kontoret ställer sig tveksamt till om lagen om kommunal energiplanering bör utvidgas till att även omfatta klimatplanering. Det finns många utmaningar och problemställningar inom energiområdet som inte nödvändigtvis behöver hanteras i relation till klimatet. Tvärtom tror kontoret att en effektiv energiplanering gynnas av en tydlig avgränsning. Det kommunala klimatarbetet är redan välutvecklat och det finns gott om nationell målstyrning inom området.

Valet mellan luftledning och mark- eller sjökabel tar ofta mycket tid i prövningar och leder till omfattande krav på utredning i växelströmsnätet på spänningsnivåer från 130 kV och uppåt. Utredningen föreslår därför att det införs en övergripande bestämmelse om vilka aspekter som särskilt ska beaktas vid valet mellan luftledning och kabel i ellagen. Kontoret anser att kriterierna för när kabel ska utredas och användas bör inkludera påverkan på planerad bebyggelse- och stadsutveckling. I stadsmiljö är frågan om teknikval ofta kopplad till huruvida ledningen kommer att påverka möjligheterna för framtida bebyggelseutveckling. Stockholms stad har stor konkurrens om marken och behöver vid varje tillfälle säkerställa att denna påverkan minimeras.

Kontoret bedömer att förslaget om att bygga och underhåll av starkströmsledningar med nätkoncession enligt ellagen ska undantas från biotopskydd och strandskydd är rimligt. Dock är ofta viktiga detaljer som kan påverka natur- och friluftsvärden negativt inte fullt ut klarlagda när koncession ges. Prövningen mot biotopskyddet och strandskyddet kan då tydliggöra vilka anpassningar som behöver göras, för att minimera den negativa påverkan, genom att villkor ställs i dispensbeslutet. Ibland framkommer behov av kompensationsåtgärder för intrång på biotop- eller strandskydd först i ett mer detaljerat skede. Miljöprövningen i koncessionsärendet kan därför behöva göras mer detaljerad och med tydliga krav på rimlig kompensation.

Utredningen föreslår att om en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden ska kommunen i sådana fall även redogöra för hur olika

handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

Kontoret ställer sig tveksamt till formuleringen. I många fall görs strategiska miljöbedömningar med fokus enbart på t.ex. kulturmiljövärden, eftersom det enbart är för den miljöaspekten som planen bedömts kunna medföra en betydande miljöpåverkan. Även om en plan kan medföra betydande trafikflöden behöver den inte innebära att den uppfyller den praxis som finns kring betydande miljöpåverkan på grund av till exempel buller eller luftföroreningar.

Att enbart ändra reglerna om strategisk miljöbedömning i plan- och bygglagen skulle då kunna innebära att en miljökonsekvensbeskrivning om kulturmiljövärden också ska ha ett avsnitt om trafikflöden, hur olika handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt, etc. Om betydande trafikflöden generellt ska betraktas som en betydande miljöpåverkan behövs även en ändring av kriterierna för bedömningen av miljöpåverkan i miljöbedömningsförordningen.

Stadsbyggnadskontorets förslag till beslut

Kontoret föreslår att stadsbyggnadsnämnden godkänner kontorets utlåtande som svar på remissen.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret har synpunkter inom delarna underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Elnät

Staden arbetar för att minska koldioxidutsläppen från vägtrafiken genom till exempel elektrifiering, främjandet av förnybara drivmedel (t.ex. biodrivmedel) och investeringar i stadsmiljön för ett transporteffektivt samhälle. För att åstadkomma en fossilfri transportsektor krävs ett skifte till fordon som kör på el eller förnybara bränslen. Inom de närmaste åren är det troligt att fordonsflottan ställer om till att i hög grad utgöras av elbilar och laddhybrider. Här hade trafikkontoret önskat att utredningen hade fokuserat mer på kopplingen mellan elnätet och elektrifieringen av fordonsflottan. Trafikkontoret har behov av utredningar och förändringar inom flera delar av området.

Staden har idag få styrmedel utöver miljözoner, upplåtelse av mark för laddning och upphandling för att bygga upp efterfrågan på elbilar. Staden har i en klimathandlingsplan t.ex. tydliggjort behovet av en trängselskatt som styr mot elfordon. Idag är trängselskattebeloppen desamma för alla typer av bilar och även tunga fordon. Ett effektivt sätt att styra över marknaden mot en elbilsintroduktion är en differentiering av trängselskattebeloppen, med avseende på fordonens CO₂ e utsläpp (som klimatåtgärd) och NOX utsläpp (som luftkvalitetsåtgärd).

Enligt stadens klimathandlingsplan och kommunfullmäktiges budget ska laddinfrastrukturen byggas ut enligt ambitiösa målsättningar. Trafikkontoret har flera utmaningar kring anläggande av laddplatser på gatumark och arbetet är förenat med höga kostnader och långa ledtider. Inom Stockholms stad finns en privat nätägare. Trafikkontoret ser förbättringspotential vad gäller informationsdelning kopplat till tillgänglig kapacitet i elnätet samt långa ledtider. Dessa har tidigare gällt nätutredningar men gäller nu främst framdragning av el till platsen för etablering av laddinfrastruktur.

Lagstiftningen för elbilar och reglering av laddplatser behöver tydliggöras och utvecklas. Kontoret hade välkomnat att frågan om att elfordon ska kunna definieras som trafikantgrupp

eller fordonsslag enligt Lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner utreddes. Det skulle ge utökade möjligheter att reglera specifikt för elfordon samt, om man så vill, införa differentierade parkeringsavgifter. Lagstiftningen behöver även förtydligas gällande hur laddplatser kan kombineras med exempelvis lastplats, taxiplats, m.fl. i enlighet med trafikförordningen och vägmärkesförordningen. Vidare krävs det också enkla och enhetliga betallösningar för att minska tröskeln till att välja elbil. Det blir mer angeläget i takt med att nya laddoperatörer kommer ut på marknaden. Här önskar kontoret att utredningen också hade fokuserat på hur dessa hinder hade kunnat avhjälpas.

Transporteffektivt samhälle

Trafikkontoret ställer sig bakom utredningens konstaterade behov av ett transporteffektivt samhälle. Detta av främst tre skäl: möjligheterna att nå klimatmålen; framkomligheten i en växande stad och för att främja en aktiv mobilitet och därmed invånarnas hälsa. Denna inriktning har staden arbetat med genom sin framkomlighetsstrategi som anger att fokus behöver vara att förflytta människor och gods, inte fordon. De färdmedel som är mest kapacitetsstarka, det vill säga de som har potentialen att transportera flest människor på liten yta, är också de som är mest energisnåla och har minst klimat- och miljöpåverkan. Framkomlighetsstrategin anger att staden ska byggas på ett sätt som minimerar behovet att resa, möjliggör fler resor med cykel och gång samt stödjer en kapacitetsstark kollektivtrafik. Inriktningen i stadens översiktsplan är även att biltrafiken ska minska. Samtidigt är en fortsatt hög tillgänglighet avgörande för stadens och regionens möjligheter att växa och konkurrera med andra städer och regioner.

Trafikkontoret ställer sig positivt till att begreppet transporteffektivt samhälle införs men anser att det är viktigt att begreppet är tydligt definierat och kompletteras med mätbara parametrar för att möjliggöra tydlig uppföljning. Staden har idag svårigheter med att skapa sig en uppfattning om flöden som rör tung trafik och lastbilar. Här förlitar sig staden helt på att transportföretag själva uppskattar och rapporterar sin trafik, vilket de i dagsläget inte gör med hänvisning till konkurrensförhållanden mellan olika transportörer.

Problemet är återkommande för alla storstadskommuner i landet och en viktig fråga för effektiv planering och klimatsmarta lösningar. Kontoret vill således påpeka att lösningar för möjligheten för att mäta tung trafik hos kommunerna behöver utvecklas, exempelvis med enklare möjligheter och tillståndprocesser för att använda smarta sensorer eller kameror på kommunal mark.

Utredningen anger att det finns flera åtgärder som kan minska trafikarbetet med lastbil utan att nödvändigtvis öka kostnaderna för godstransporter, t.ex. att göra det möjligt att använda längre och tyngre lastbilar och åtgärder för att stärka godstransporter på järnväg. Möjligheten att köra längre och tyngre fordon är något som transportörer gett uttryck för att vilja och som har testats i mindre omfattning i Stockholms stad. Däremot har det visat sig svårt att ge annat än tillfälliga dispenser för den typen av fordon eftersom det inte går att reglera drivlina inom ramen för lokala trafikföreskrifter idag. Ett större grepp behöver tas kring reglering och lagstiftning för att kunna erbjuda detta som ett alternativ i större skala. Trafikkontoret hade också önskat fler förslag för godstransporternas transporteffektivitet eftersom kommunerna i större utsträckning saknar styrmedel och insikt i dessa flöden.

Trafikkontoret delar utredningens bild om att åtgärdsvalsstudier inte alltid har lett till systemperspektiv eller försök till att följa fyrstegsprincipen och välkomnar därför förslag som gör att utredningar inte startas specifikt för att kunna få statliga bidrag att bygga nytt som huvudsyfte. Att ge Trafikverket fler verktyg är positivt men ansvarsförhållandena för steg 1 och 2-lösningar kan behöva förtydligas längre fram.

Hur mycket stadsmiljöavtalen påverkar transportarbetet är svårt att utläsa från utredningen. Här hade kontoret önskat en tydligare utredning/beskrivning. Kontoret ser positivt på att åtgärder för gång nu kan ingå i stadsmiljöavtalen.

Trafikkontoret ser positivt på förslagen som möjliggör att frågor avseende transporteffektivitet bevakas i tidigt skede och i större utsträckning i detaljplaneprocessen än

idag. Placering av bebyggelse i förhållande till infrastrukturen och utformningen av planområdet är en förutsättning för hur området kan möjliggöra transporteffektivitet i slutändan.

Slutligen vill kontoret påpeka att de beräkningar för potentialer som utredningen hänvisar till är spännande och skulle behöva verifieras vidare av egna tester i staden för att kunna användas som verktyg i kommande planering.