

Handläggare
Anna Lindén
Telefon: 08-508 22 88 07**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2022-09-27, p. 9

Rätt för klimatet (SOU 2022: 21)

Remiss från kommunstyrelsen (KS 2022/818)

Förvaltningen förslag till beslut

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

Anna Hadenius
FörvaltningschefMalin Tappefur
Avdelningschef

Sammanfattning

Regeringen har remitterat utredningen ”Slutbetänkande – Rätt för klimatet, SOU 2022: 21”¹, till Stockholms stad. Kommunstyrelsen har remitterat utredningen till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Förvaltningen ser positivt på en starkt lagstiftning för att uppnå ett transporteffektivt samhälle. Utredningens intentioner kan ha stor effekt på Stockholm stads möjlighet att nå klimatmålen om fossilfri organisation 2030 samt klimatpositiv stad till 2040. Förslagen gynnar även miljömål för luftkvalitet och påverkan på vattenförekomster samt minskade störningar från buller. Bättre möjlighet till transporter med gång och cykel har också positiva effekter på folkhälsan.

Utredningen föreslår att Miljöbalken ska förstärkas med att villkor som reglerar effekter av ökade transporter görs möjliga för tillståndspliktiga verksamheter. Detta bedömer förvaltningen som positivt eftersom det är en betydande förändring i lagstiftningen; det

¹ <https://www.regeringen.se/remisser/2022/06/remiss-av-slutbetankande-sou-20221---ratt-for-klimatet/>, åtkomst 2022-09-07

ger transporternas klimatpåverkan i tillståndspliktiga verksamheter en helt annan tyngd än vad som är praxis idag. Därutöver ser förvaltningen positivt på krav på strategiska miljöbedömningar för planer som medför betydande trafikflöden enligt plan- och bygglagen (2010:00), PBL. Förvaltningen ser också positivt på ett stärkt och utvidgat uppdrag till Trafikverket att inom den nationella transportplaneringen jobba för ett minskat transportbehov enligt fyrstegsprincipen² (som är vägledande för val av investering i att i första hand minska behovet av trafik och i sista hand bygga ny infrastruktur). Miljöförvaltningen ser också positivt på utvecklade stadsmiljöavtal³ med åtgärder för att begränsa biltrafiken och öka andelen gång, cykel och kollektivtrafik.

Förvaltningen ser det som avgörande att kommuner ges vägledning från bland annat Naturvårdsverket och Boverket inom den berörda lagstiftningen. Först då kan ändringsförslagen få ett brett och skarpt genomslag och påskynda klimatomställningen inom transportsektorn.

Förvaltningen stöder utredningens förslag om en utvecklad samordning mellan kommuner och mellan kommuner och länsstyrelser i elfrågor som rör flera kommuner.

Förvaltningen hade önskat att utredningen valt att inkludera en översyn av parkeringslagstiftningen., då den kan vara ett starkt styrmedel för ökad gång, cykel, kollektivtrafik och ökad användning av delade fordon.

Bakgrund

Regeringen har remitterat utredningen ”Slutbetänkande – Rätt för klimatet, SOU 2022: 21”, till Stockholms stad. Kommunstyrelsen har remitterat utredningen till miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, exploateringsnämnden och Stockholm Exergi. Förvaltningen har begärt och fått förlängd svarstid för att hinna med en behandling på nämndens sammanträde den 27 september 2022.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen för luft och klimat med stöd av avdelningen för stadsmiljö, miljö- och hälsoskydd samt förvaltningens juristfunktion.

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

³ <https://bransch.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/ansok-om-bidrag/statligt-stod-for-hallbara-stadsmiljoer---stadsmiljoavtal/>, åtkomst 2022-09-05

Förvaltningens synpunkter

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 dispensskäl 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 tillståndsprövningen 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 prövningen.

Klimatpåverkan behöver tydligare pekas ut i miljöbalken 6 kapitel, om miljöbedömningar. Detta har föreslagits i utredningens tidigare delbetänkande⁴, 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 miljörettsliga 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

Utredningen föreslår att lagen (1977:439) om kommunal energiplanering ska ändras för att i stället gälla kommunal energi- och 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 fyrstegsprincipen⁵ 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. 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. Tidshorisonten 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).⁶ 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

Förvaltningen instämmer i utredningens slutsats att snabbare tillståndprocesser 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.

SLUT