

Rätt för klimatet

*Slutbetänkande av
Klimaträttsutredningen*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:21

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0370-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0371-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 17 december 2019 att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag (dir. 2019:101). Delbetänkandet *En klimat-anpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21) lämnades den 31 mars 2021. Regeringen beslutade därefter den 23 juni 2021 att ge utredaren i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt, och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2021:05). Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

Dåvarande landshövdingen Anders Danielsson förordnades som särskild utredare den 17 december 2019.

Som experter att biträda utredaren med detta betänkande förordnades enhetschefen Karin Dunér, rättssakkunnige Jenny Forslund, kanslirådet Annika Holmberg, departementssekreteraren Sofie Mååg, chefsrådmannen och docenten Christina Olsen Lundh, kanslirådet Johan Pettersson och departementssekreteraren Mattias Schriever-Abeln från och med den 19 mars 2020. Ämnesrådet Jessica Andersson förordnades som expert från och med den 15 september 2020 och departementssekreteraren Andreas Kannesten från och med den 15 oktober 2020. Miljörättsjuristen Li Axrup, miljöexperten Kerstin Blom Bokliden, docenten Karolina Isaksson, enhetschefen Magnus Jacobsson, chefsjuristen Rikard Janson, konsulten Håkan Johansson, professorn Tomas Kåberger, utredaren Marie Malmenius, avdelningschefen Daniel Norstedt och verksamhetsledaren Erik Särnholt förordnades som experter från och med den 15 april 2021.

Annika Holmberg entledigades den 3 maj 2021 och i stället förordnades utredningssekreteraren Susanne Adlercreutz från och med

samma datum. Andreas Kannesten entledigades den 3 maj 2021 och i stället förordnades departementssekreteraren Simon Engelhardt från och med samma datum. Jessica Andersson entledigades den 30 juni 2021 och i stället förordnades departementssekreteraren Sebastian Carbonari från och med samma datum till och med den 18 mars 2022. Li Axrup entledigades den 16 augusti 2021 och i stället förordnades kraftsystemanalytikern Oskar Engblom från och med den 1 september 2021. Jenny Forslund entledigades den 10 september 2021 och i stället förordnades kanslirådet Katarina Welin från och med samma datum. Sofie Mååg entledigades den 18 oktober 2021 och i stället förordnades kanslirådet Kajsa Lindström från och med samma datum. Magnus Jacobsson entledigades den 23 februari 2022 och i stället förordnades landskapsarkitekten Jon Resmark från och med samma datum. Katarina Welin entledigades den 14 februari 2022 och i stället förordnades kanslirådet Joel Björk-Werner från och med den 23 februari 2022.

Som huvudsekreterare anställdes rådmannen Monica Daoson från och med den 1 februari 2020. Som utredningssekreterare anställdes ämnesrådet David Mjureke från och med den 10 februari 2020 till och med den 30 april 2022, departementssekreteraren Ina Müller Engelbrektson från och med den 10 februari 2020, utredaren Fredrik Holstein från och med den 12 oktober 2020, beredningsjuristen Alexandra Venander från och med den 12 april 2021, verksjuristen Li Axrup från och med den 16 augusti 2021 och mobilitetsexperten Anders Roth från och med den 1 september 2021.

Klimaträttsutredningen överlämnar härmed betänkandet *Rätt för klimatet* (SOU 2022:21). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i maj 2022

Anders Danielsson

/Monica Daoson
Li Axrup
Fredrik Holstein
David Mjureke
Ina Müller Engelbrektson
Anders Roth
Alexandra Venander

Innehåll

Förord	17
Sammanfattning	19
Summary	41
Begrepp	65
1 Författningsförslag	69
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	69
1.2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).....	74
1.3 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	80
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.....	84
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.....	87
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.....	88
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.....	90
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket	93

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.....	97
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.....	99
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:808) om nätkoncession.....	101
2	Uppdraget och dess genomförande	105
2.1	Utredningens uppdrag	105
2.2	Utredningens arbete.....	106
2.3	Samråd.....	106
DEL I – Främja bidrag till klimatomställningen		
3	Rättsligt utrymme att väga in klimat i miljöbalken	111
3.1	Internationell rätt	114
3.2	EU-rätt.....	115
3.2.1	Naturvårdsdirektiven.....	116
3.2.2	Miljökvalitetsnormer	121
3.2.3	Rättslig och politisk utveckling inom EU	122
3.3	Nationell rätt	124
3.3.1	Allmänna hänsynsregler enligt 2 kap. miljöbalken	124
3.3.2	Planer och bestämmelser enligt PBL	125
3.3.3	Hushållningsbestämmelser enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.....	126
3.3.4	Miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ..	132
3.3.5	Områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken	133
3.3.6	Kommunens tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken	133
3.4	Tre olika verksamhetstyper.....	134
3.4.1	Vindkraft.....	134
3.4.2	Elnät.....	136
3.4.3	Utvinning av metaller och mineral.....	139

4	Förslag och bedömningar om att främja bidrag till klimatomställningen	141
4.1	En klimatanpassad platsvalsregel	142
4.2	En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken.....	151
4.2.1	Avgränsningar av en avvägningsregel.....	155
4.2.2	Systematiken i 2 kap. miljöbalken	165
4.2.3	Förslag om reglering.....	168
4.3	Vägledning om samexistens med totalförsvarets intressen.....	168
4.4	Klimat som särskilt intresse i 3 kap. miljöbalken.....	176
4.5	Bedömning av miljökvalitetsnormer, skydd av områden och biologisk mångfald enligt 5, 7 och 8 kap. miljöbalken...	178
4.6	Regeringens tillåtlighetsprövning	180
4.7	Andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen	185

DEL II – Underlätta byggande av elnät

5	Bakgrund – elnät.....	193
5.1	Mål för energisektorn av särskild relevans för utredningen	193
5.1.1	De energipolitiska målen.....	193
5.1.2	Mål inom miljömålssystemet	195
5.2	Sveriges energiförsörjning och elektrifieringen	195
5.2.1	Energianvändningen i Sverige	195
5.2.2	Elektrifieringen leder till ökat el- och effektbehov	196
5.2.3	Elektrifieringsstrategin lägger grunden för att kunna genomföra elektrifieringen.....	198
5.3	Elsystemet och elmarknaden behöver utvecklas.....	199
5.3.1	Några av elsystemets viktigaste egenskaper.....	200
5.3.2	Elmarknaden	204
5.3.3	Ansvar och roller i elsystemet	205

5.3.4	Omställningen innebär utmaningar för elsystemet	207
5.3.5	Elnätet behöver anpassas och förstärkas	212
5.4	Planering och prövning av elnät	217
5.4.1	Utredningens fokus på att underlätta byggande av elnät	217
5.4.2	Nätutveckling och samhällsplanering	219
5.4.3	Utbyggnadsprocessen och rättslig prövning av elnät	225
6	Utredningens förslag – elnät	235
6.1	Inledning	235
6.2	Elnät i planering	236
6.2.1	Energi- och klimatplanering ska ses över	239
6.2.2	Stärkt vägledning för fysisk planering	248
6.2.3	Uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution	253
6.3	Tydligare prövning av linjekoncessioner	256
6.3.1	Lämplighetsbedömningens omfattning klagörs	261
6.3.2	Miljöprövningens omfattning förtydligas	275
6.3.3	Krav på innehållet i en ansökan om linjekoncession uppdateras	280
6.3.4	Miljöprövningen underlättas genom ökad vägledning	281
6.3.5	Bestämmelsen om villkor enligt ellagen	290
6.3.6	Ersättningsbestämmelserna ska ses över	292
6.3.7	Stärkta samråd, kompetensförsörjning och uppföljning av handläggningstider	293
6.4	Bedömningen av luftledning respektive kabel vid linjekoncession	297
6.4.1	Tydligare ram för teknikval kan ge kortare ledtider	299
6.4.2	Utblick mot grannländerna	303
6.4.3	Föreslagna föreskrifter och kriterier	308

6.5	Förhandsbesked om en anläggnings lämplighet	312
6.5.1	Förhandsbeskedets omfattning	314
6.5.2	Förhandsbeskedets verkan vid koncessionsprövningen	317
6.5.3	Överklagande och sakägarkrets	319
6.6	Undantag från vissa förbud	321
6.6.1	Undantag från generella biotopskydd för elnät med koncession för linje	325
6.6.2	Begränsat undantag från särskilda biotopskydd för elnät med koncession för linje	329
6.6.3	Undantag från strandskyddet för elnät med koncession för linje	333

DEL III – Transporteffektivt samhälle

7	Bakgrund – transporteffektivt samhälle	339
7.1	Mål för transportsektorn av särskild relevans för utredningen	339
7.1.1	De transportpolitiska målen	339
7.1.2	Mål inom miljömålssystemet	340
7.1.3	Kommunala mål för trafikutveckling	342
7.2	Utsläpp från transportsektorn och trafikarbetets utveckling	343
7.2.1	Transportarbetet samt historisk utveckling av växthusgasutsläpp och trafikarbete	344
7.2.2	Scenarier för utveckling av växthusgasutsläpp och vägtransportarbete med nuvarande styrning....	349
7.3	Styrning mot transporteffektivitet samt begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle	351
7.3.1	Styrning mot ökad transporteffektivitet	351
7.3.2	Entydig innebörd saknas av begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle	360

7.4	Planering av nationell och regional transportinfrastruktur i dag	362
7.4.1	Processen för den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen	362
7.4.2	Trafikverkets prognoser för transportsektorns utveckling	365
7.4.3	Åtgärdsvalsstudier och fyrstegsprincipen	367
7.4.4	Dagens stadsmiljöavtal.....	370
7.4.5	Jämförelse med och erfarenheter från Norge och Finland	373
8	Utredningens förslag – transporteffektivt samhälle	379
8.1	Transportsystemets klimatomställning och ett transporteffektivt samhälle.....	379
8.2	Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle	399
8.2.1	Den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle.....	403
8.2.2	Ökat genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen.....	408
8.2.3	Tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska bedömas	424
8.2.4	Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering	425
8.2.5	Effekter på åtgärdsfördelning inom transportplaneringen	434
8.2.6	Tidsvärderingar och kalkylränta.....	435
8.3	Transportvillkor bör regleras i miljöbalken	439
8.4	Utvecklade stadsmiljöavtal	447
8.4.1	Utvidgning av nuvarande stadsmiljöavtal	449
8.4.2	Undersök förutsättningarna för ett nytt styrmedel – förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal ..	452
8.5	Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden	462
8.6	Länsstyrelsens roll i fysisk planering.....	469

DEL IV – Konsekvenser och författningskommentar

9	Konsekvensanalys för en ändrad platsvalsregel och en ny avvägningsregel	481
9.1	Problem och syfte	482
9.1.1	Det rättsliga utrymmet.....	482
9.1.2	Rättsligt utrymme i platsvalsregeln	483
9.1.3	Rättsligt utrymme för en ny avvägningsregel.....	483
9.1.4	Förhållandet mellan klimat- och miljöintresset...	484
9.1.5	Förhållandet till utredningens förslag i delbetänkandet.....	485
9.2	Nollalternativ och alternativa lösningar	487
9.2.1	Platsvalsregeln.....	487
9.2.2	En ny avvägningsregel.....	487
9.2.3	Alternativa lösningar	487
9.3	Berörda av förslagen	488
9.4	Bemyndiganden.....	488
9.5	Överensstämmelse med EU-rätt och internationell rätt....	488
9.6	Effekt på utsläppen av växthusgaser	488
9.7	Konsekvenser	489
9.7.1	Konsekvenser för företag.....	489
9.7.2	Konsekvenser för kommuner och regioner	490
9.7.3	Konsekvenser för staten.....	491
9.7.4	Konsekvenser för enskilda	491
9.7.5	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	491
9.7.6	Konsekvenser för möjligheten att nå andra miljö kvalitetsmål.....	492
9.7.7	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	492
9.7.8	Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete, jämställdhet och jämlikhet och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	492
9.7.9	Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov.....	493
9.8	Förslagets genomförbarhet.....	493

10	Konsekvensanalys för området elnät	495
10.1	Problem och syfte.....	495
10.1.1	Elnät i planering	495
10.1.2	Tydligare prövning av linjekoncessioner	497
10.1.3	Teknikval – bedömning av kabel kontra luftledning	503
10.1.4	Förhandsbesked för elledning	507
10.1.5	Undantag från vissa förbud – biotopskydd och strandskydd	510
10.1.6	Gemensamma syften för förslagen	511
10.2	Nollalternativ och alternativa lösningar	515
10.2.1	Nollalternativ – elnät i planeringen.....	515
10.2.2	Nollalternativ – tydligare prövning av linjekoncessioner.....	516
10.2.3	Nollalternativ – teknikval.....	517
10.2.4	Nollalternativ – förhandsbesked	520
10.2.5	Nollalternativ – undantag från vissa förbud biotop- och strandskydd.....	520
10.2.6	Nollalternativ – på en förslagsövergripande nivå...	521
10.2.7	Alternativ som övervägts till utredningens förslag	524
10.3	Berörda av förslagen	531
10.4	Bemyndiganden	531
10.5	Överensstämmelse med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätt och internationell rätt	532
10.5.1	Förenlighet med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU	532
10.5.2	Förenlighet med Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt	533
10.6	Effekt på utsläpp av växthusgaser.....	534
10.7	Konsekvenser.....	534
10.7.1	Konsekvenser för företag	535
10.7.2	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	541
10.7.3	Konsekvenser för staten	543
10.7.4	Konsekvenser för enskilda.....	546

10.7.5	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	547
10.7.6	Konsekvenser för möjligheten att nå andra miljömål.....	549
10.7.7	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	550
10.7.8	Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete, jämställdhet och jämlikhet och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	551
10.7.9	Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov.....	551
10.8	Förslagets genomförbarhet.....	552
11	Konsekvensanalys för området transporteffektivt samhälle	553
11.1	Problem och syfte.....	553
11.1.1	Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle.....	554
11.1.2	Transportvillkor i miljöbalken.....	561
11.1.3	Utvecklade stadsmiljöavtal	562
11.1.4	Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden.....	564
11.1.5	Länsstyrelsens roll i fysisk planering.....	564
11.2	Nollalternativ och alternativa lösningar	565
11.2.1	Nollalternativ till utredningens förslag.....	565
11.2.2	Alternativa lösningar för att uppnå motsvarande effekt	566
11.3	Berörda av förslagen	567
11.3.1	Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle.....	567
11.3.2	Transportvillkor i miljöbalken.....	567
11.3.3	Utvecklade stadsmiljöavtal	567
11.3.4	Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden	568
11.3.5	Länsstyrelsens roll i fysisk planering.....	568

11.4	Bemyndiganden	568
11.5	Överensstämmelse med skyldigheter enligt EU-rätt och internationell rätt.....	568
11.6	Effekt på utsläppen av växthusgaser.....	568
11.6.1	Transportplanering och fysisk planering för ett transporteffektivt samhälle	570
11.6.2	Transportvillkor i miljöbalken	572
11.6.3	Det transporteffektiva samhällets potential till utsläppsminskningar och bidrag till klimatomställningen i stort	574
11.7	Konsekvenser av förslagen.....	584
11.7.1	Konsekvenser för företag	584
11.7.2	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	591
11.7.3	Konsekvenser för staten	595
11.7.4	Konsekvenser för enskilda.....	599
11.7.5	Samhällsekonomiska konsekvenser	599
11.7.6	Konsekvenser för andra miljö kvalitetsmål än målet om begränsad klimatpåverkan.....	604
11.7.7	Konsekvenser för transportplaneringen	605
11.7.8	Konsekvenser för trafiksäkerheten	608
11.7.9	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	609
11.7.10	Konsekvenser för jämställdhet, jämlikhet och integration.....	611
11.7.11	Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete.....	612
11.7.12	Konsekvenser av val av tidpunkt för ikrafträdande och informationsbehov	613
11.8	Förslagets genomförbarhet	614
11.8.1	Genomslag för utredningens förslag.....	614
11.8.2	Acceptans för transportsektorns klimatomställning	615

12 Alternativa förslag som utredningen inte lägger..... 617

12.1	Elnät.....	617
12.1.1	En förenklad process för förstärkningar i befintlig sträckning.....	617
12.1.2	Förnyad bedömning om behov av prövning i sak av vissa äldre förlängningsärenden	618
12.2	Transporteffektivt samhälle	620
12.2.1	Tillståndskrav för större parkeringsanläggningar	620
12.2.2	Ny ingripandegrund för länsstyrelsen.....	624
12.2.3	Ny lagstiftning för parkering.....	625
12.2.4	Sänkta hastighetsgränser	627
12.2.5	Markåtkomst för cykelvägar	629
12.2.6	Laddinfrastruktur i samfälligheter.....	629
12.2.7	Cykelväg som allmän väg	630

13 Författningskommentar 631

13.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	631
13.2	Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857).....	634
13.3	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	646

Särskilt yttrande 651

ReferenserFel! Bokmärket är inte definierat.

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:101	Fel! Bokmärket är inte definierat.
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:87	Fel! Bokmärket är inte definierat.
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2021:50	691

Förord

Över hundra länder har antagit mål om nettonollutsläpp av växthusgaser. Enligt det klimatpolitiska ramverket ska Sverige ha nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 och negativa nettoutsläpp därefter. Sverige har i ett globalt perspektiv exceptionellt goda förutsättningar både för att nå mycket låga utsläppsnivåer och för att åstadkomma betydande upptag av koldioxid. De goda förutsättningarna behöver tas tillvara och omställningstakten öka för att klimatmålen ska nås.

Ungefär två tredjedelar av Sveriges utsläpp av växthusgaser kommer från industrin och inrikes transporter. Utredningens förslag stödjer dessa sektors klimatomställning och skapar utöver det förutsättningar för utsläppsminskningar även inom andra sektorer och utanför Sveriges gränser.

Genom att underlätta och påskynda en modernisering och utbyggnad av elnätet bidrar utredningen till den snabbare elektrifiering av bl.a. industrin och transportsektorn som är central för att möjliggöra ett samhälle utan nettoutsläpp inom den tidsram som klimatmålen innebär. Förslagen som syftar till att åstadkomma ett transporteffektivt samhälle och ett minskande trafikarbete på våra vägar leder till mindre utsläpp av växthusgaser och reducerad sårbarhet för samhället mot höjda drivmedelspriser och drivmedelsbrist.

En snabb elektrifiering av industrin och transportsektorn i kombination med en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle innebär att biobränslen inte behöver användas i lika hög utsträckning inom industrin och transportsektorn för att klara uppställda klimatmål. Hållbart producerade biobränslen är en efterfrågad men starkt begränsad resurs ur ett globalt perspektiv. Biobränslen som inte används inom industrin eller till vägtransporter kan ersätta fossila bränslen inom andra sektorer som för närvarande är svåra att elektrifiera, exempel-

vis luft- och sjöfart. Ett effektivt resursutnyttjande är en hörnsten i en klimatomställning som också ska vara miljömässigt hållbar.

Förslagen i utredningens delbetänkande från mars 2021 innebär att krav kan ställas på minskad klimatpåverkan från verksamheter och åtgärder och ger en bred möjlighet att beakta positiva bidrag till klimatomställningen i prövningen enligt miljöbalken. Den största utmaningen för verksamheter som kan bidra till klimatomställningen är inte att få tillstånd utan att processerna tar för lång tid i dag. Genom detta betänkande kompletteras delbetänkandet med förslag som ger ytterligare möjlighet att beakta klimatperspektivet men som också bidrar till en snabbare omställning.

Utsläppen från befintliga verksamheter behöver minska i linje med Sverige mål om nettonollutsläpp av växthusgaser. För att klara omställningen till ett samhälle med nettonollutsläpp behöver dock också nya verksamheter och helt nya typer av aktiviteter komma till stånd som har låg klimatpåverkan eller bidrar till klimatomställningen genom nettoupptag av koldioxid. Det behövs också verksamheter som t.ex. elnät som möjliggör att andra verksamheter kan bedrivas med lägre eller utan utsläpp av växthusgaser. Utredningens förslag bidrar sammantaget till att förbättra förutsättningarna för sådana verksamheter och aktiviteter.

Anders Danielsson

Sammanfattning

Klimaträttsutredningens slutbetänkande redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Främja bidrag till klimatomställningen

Rättsligt utrymme för att ge klimat större tyngd i tillståndsprövningen enligt miljöbalken

Utredningen har haft i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatannytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. Betänkandet innehåller en analys av hur stort det rättsliga utrymmet är för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra skyddsintressen enligt miljöbalken. Analysen visar att det sannolikt finns ett visst rättsligt utrymme men att det är mycket begränsat.

Med miljöbalkens systematik skulle en ny bestämmelse i 2 kap. inte möjliggöra avvägningar mot intressen som regleras i andra delar av balken och det är oftast sådana intressen som utgör hinder i prövningarna. Avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs enligt 3 kap. miljöbalken där också totalförsvaret ges ställning som särskilt intresse, miljökvalitetsnormer regleras i 5 kap. miljöbalken och skydd av områden och biologisk mångfald i 7 och 8 kap. miljöbalken samt på förordningsnivå.

En del av skyddsintressena följer av EU-rätten, som t.ex. art- och områdesskydd samt miljökvalitetsnormer. På EU-nivå finns det ett visst rättsligt utrymme att ge klimat större tyngd i tillståndsprövningar men det är relativt litet.

En klimatanpassad platsvalsregel

Utredningen föreslår att platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken klimatanpassas så att det även ska beaktas att ändamålet med verksamheten eller åtgärden ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar när en plats ska väljas.

Avsikten med att klimatanpassa platsvalsregeln är att utnyttja det begränsade rättsliga utrymme som finns för att avväga till förmån för klimatet, vilket i vissa fall kan leda till att en plats anses lämplig av hänsyn till klimatet som annars inte hade ansetts lämplig. Den sammantagna bedömningen i det enskilda fallet avgör vilket intresse som väger tyngst.

Tillsammans med förslagen från utredningens delbetänkande kommer ändringen i platsvalsregeln att leda till att klimatperspektivet införs på ett genomgripande sätt i 2 kap. miljöbalken. Ett förtydligande av platsvalsregeln bidrar även till att stärka utredningens förslag om att föreskriva villkor för transporter.

En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

Utredningen har övervägt flera sätt att utforma en avvägningsregel som skulle ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och andra miljöintressen i tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Avslag i prövningar beror oftast på att prövningsmyndigheten bedömt att verksamheten skulle ha alltför stor negativ påverkan på skyddsintressen med stark ställning, som artskydd och totalförsvarsverksamhet, och som regleras i andra kapitel i miljöbalken än enbart i 2 kap. En avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken skulle knappast göra någon skillnad i relation till sådana skyddsintressen. Eftersom det rör starka intressen skulle det inte heller ge den önskade effekten att skapa avvägningsregler om klimat i andra delar av miljöbalken.

Ett ökat bidrag till klimatomställningen kan skapas på främst två sätt i prövningen. Det ena är att fler verksamheter som bidrar till klimatomställningen får tillstånd och det andra är att det går snabbare. För många verksamhetstyper är inte det största hindret att de inte får tillstånd utan att det tar för lång tid att få det. Utredningen förordar inte en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken eftersom en sådan bedöms få mycket begränsad effekt på både möjligheterna att få

tillstånd och för att korta tidsåtgången för prövningen. Tvärtom skulle en sådan regel sannolikt förlänga tidsåtgången i många fall. De positiva effekterna bedöms därmed bli mycket små och inte uppväga de negativa konsekvenserna.

Vägledning om samexistens med totalförsvarets intressen

Verksamhetsutövare behöver tidigt få vägledning om när och hur en planerad verksamhet kan orsaka påtaglig skada på totalförsvarets intressen och hur en eventuell konflikt skulle kunna lösas. Med sådan vägledning skulle en verksamhetsutövare kunna göra de justeringar av ansökan som behövs för att inte försvaret ska motsätta sig verksamheten.

Utredningen ser positivt på att olika steg redan har tagits för att främja samexistens men det återstår flera områden där tidiga besked och större tydlighet behövs. Försvarmakten ska därför få ett fristående uppdrag om att ta fram vägledning om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter utan att påtagligt motverka totalförsvarets intressen eller orsaka påtaglig skada på områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § miljöbalken.

Vidare behöver det utredas om det går att sätta tidsgränser för när besked ska lämnas i syfte att undvika osäkra och långdragna processer. Dessutom behöver dialogen mellan Försvarmakten och sökanden tydliggöras ytterligare.

Att föra in klimat i 3 kap. miljöbalken

Flera av de verksamhetstyper som utredningen har identifierat som nyckelverksamheter för klimatomställningen anses vara samhällsviktiga av andra skäl och mark- eller vattenområden som de behöver ta i anspråk kan redan pekas ut som områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det skulle därför inte göra någon skillnad om tillägg som omfattar sådana verksamheter görs i 3 kap. 8 § miljöbalken.

Klimatintresset har en annan karaktär än totalförsvarets intressen eftersom det inte går att på förhand peka ut vilka områden som verk-

samheter som bidrar till klimatomställningen kommer ha behov av. Det är därför inte heller lämpligt att ge klimatintresset samma typ av företräde som totalförsvaret enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Dessutom bedömer utredningen att det kan vara olämpligt att låta klimatintresset väga tyngre än vissa andra intressen enligt 3 kap. miljöbalken eftersom en sådan regel t.ex. skulle kunna riskera renskötselns fortlevnad.

Att väga klimat mot skyddsintressen i 5, 7 och 8 kap. miljöbalken

Utredningen bedömer att det varken är lämpligt eller möjligt för Sverige att driva ändringar i EU-rätten som försvagar skyddsintressen i form av t.ex. miljökvalitetsnormer eller skyddet för fåglar eller andra arter i EU:s naturvårdsdirektiv. Sådana skyddsintressen utgör förbud och det rättsliga utrymmet för att ändra svensk lagstiftning så att klimatet ges större vikt är därmed litet. Utvecklingen inom EU kan dock göra att åtminstone möjligheten för vissa verksamhetstyper att få dispens kan öka.

Det finns inte något etablerat instrument för att skapa undantag från skyddsintressen i EU-rätten utan en dispensprövning krävs i de fall förbuden aktualiseras. Det vore önskvärt att Sverige ser över sitt genomförande av EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv och följer upp praxis för att tydliggöra i vilka fall det krävs dispenser.

Utredningen föreslår undantag för vissa starkströmsledningarna från biotopskyddet och strandskyddet, vilket utgör exempel på hur lagstiftningen för skyddsintressen som är inrättade på nationell nivå kan ses över för att underlätta för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen. I övrigt har utredningen inte haft möjlighet att utreda ytterligare dispenskäl eller undantag.

Tillägg till regeringens tillåtlighetsprövning

Genom utredningens förslag i delbetänkandet om ändring av miljöbalkens mål förtydligas att regeringen kan förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken om verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag i förhållande till målet att minimera klimatförändringar. Ett tillägg skulle kunna göras till regeringens tillåtlighetsprövning så att regeringen alltid ska, eller

efter förbehåll kan, förbehålla sig prövningen av en verksamhet som är av stor vikt för klimatomställningen.

Utredningen förordar dock inte ett sådant tillägg eftersom de positiva effekterna i form av fler tillstånd, om några, är små i förhållande till de negativa konsekvenserna i form av längre handläggningstider och behov av ytterligare resurser till Regeringskansliet.

Andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen

Enligt förarbetena omfattar miljöbalken redan klimat men det beaktas inte regelmässigt i prövningar. De förtydliganden som utredningen föreslår i delbetänkandet om hur klimatperspektivet ska beaktas är nödvändiga eftersom praxis inte kommer att ändras om inte lagstiftningen ändras först. Med de förslagen kan hänsyn tas både till olika typer av åtgärder för att minska utsläpp och till bidrag till klimatomställningen. Dessutom möjliggör förslagen att sådan hänsyn tas både vid tillståndsprövning och tillsyn.

För verksamheter som prövas enligt sektorslagstiftning finns det möjlighet att se över regelverket för att förbättra möjligheterna att få tillstånd men framför allt för att det ska ske snabbare än i dag. Utredningen lägger en rad förslag om elnät som exemplifierar hur en sådan översyn kan främja verksamhetstyper som bidrar till klimatomställningen.

Det pågår för närvarande ett flertal initiativ för att korta prövningsprocesser och göra dem mer effektiva. Eftersom snabbare tillståndsprocesser är viktigast för att fler verksamheter ska kunna ställa om och bidra till klimatomställningen bör det arbetet fortsätta både för prövningsprocessen enligt miljöbalken och enligt sektorslagstiftning.

Elnät

Syftet med förslagen

Den förväntade omställningen av energiproduktionen, kraftigt ökad elanvändning framöver och åldrat elnät innebär stora behov av anpassning och utbyggnad av elnätet. Utredningen har sett över lagstiftningen i syfte att förbättra förutsättningarna för att planering och prövningar som berör elnätsbyggnation ska ta hänsyn till elektrifier-

ingens betydelse för klimatomställningen och i syfte att bidra till en snabbare process för att förnya, förstärka och bygga ut elnätet. Förslagen exemplifierar också hur sektorslagstiftning kan ses över för att främja verksamheter som bidrar till klimatomställningen. Vissa förslag syftar även till att främja att system- och beredskapsperspektiv kan beaktas vid koncessionsprövningen.

Utredningen har fokuserat på ändringar i lagstiftningen kring starkströmsledningar som kräver linjekoncession bl.a. eftersom sådana ledningar har längre ledtider än övrigt elnät. För att de totala ledtiderna för elnätsbyggnation ska kortas krävs också förändrade arbetssätt hos både sökande och myndigheter t.ex. med nätutredningar, upphandling och entreprenader samt mer parallella processer. Det finns också en rad andra aspekter som påverkar möjligheterna att nå energi- och klimatmålen och som utredningen inte lägger förslag om, t.ex. tariffsystemet och flexibilitetslösningar.

Elnät i planering

Det finns ett antal olika planeringsinstrument som rör elnätet och många olika aktörer med delvis oklara roller. Utredningen föreslår en översyn av hur stärkt planering och samverkan kan öka förutsättningarna för en effektiv klimatomställning. Förslaget syftar till att långsiktigt skapa förutsättningar för att upprätthålla och utveckla elnätet.

Enligt förslaget ska regeringen tillsätta en utredning som särskilt ska analysera hur energi- och klimatplanering kan struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än i dag. En sådan utredning ska se över hur länsstyrelsernas arbete med energi- och klimatstrategier kan stärkas bl.a. genom framtagande av planeringsunderlag och handlingsplaner inom områdena energi- och klimat på regional nivå som ska uppdateras med lämplig regelbundenhet.

En sådan utredning ska också förtydliga kommunernas och regionernas roll i planeringen av energi- och klimatomställningen. 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. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska också utredas.

När det gäller den fysiska planeringen enligt PBL anser utredningen att lagstiftningen är funktionell men att det behövs stärkt vägledning både avseende hur fysisk planering kan påverka behovet av nätkapacitet och hur hänsyn ska tas till elnät i den fysiska planeringen. Regionala planeringsunderlag för energi- och klimat som tas fram av länsstyrelsen skulle kunna vara ett verktyg för att sammanställa vilket behov av mark som transmissions- och regionnätens utvecklingsplaner innebär i respektive län. Genom att ge länsstyrelsen en stärkt roll och resurser att förmedla dessa markbehov skulle elektrifieringen kunna underlättas.

Utredningen föreslår också att Boverket ska ges ett uppdrag att se över vägledningen kring PBL och elnät i syfte att identifiera vad som kan försvåra användandet av elnät och hur hänsyn till elnät kan underlättas i den fysiska planeringen.

Utredningen bedömer att utpekande av de mark- eller vattenområden som är av riksintresse för energidistribution ska prioriteras av Energimyndigheten.

Tydligare prövning av linjekoncessioner

I syfte att bidra till mer förutsebara, effektiva och snabba processer lämnar utredningen förslag som klargör prövningen av en ledningslämplighet inom ramen för en linjekoncession. Enligt förslaget ska en ledning anses lämplig om den behövs för att uppfylla skyldigheter i ellagen (1997:857) eller EU-rätt. En ledning ska också anses lämplig om den behövs för att tillgodose en säker och tillräcklig elförsörjning, vilket inkluderar framtida förväntade behov och kan baseras på en prognos eller ett scenario, eller om stärkt nätkapacitet bedöms lönsam för samhället, t.ex. för att bygga bort begränsningar i överföring mellan elområden. Även andra ledningar kan anses lämpliga förutsatt att de behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse. Dessutom ska prövningen av lämplighet omfatta en bedömning av ändamålsenlighet av ledningens placering i nätet och dess tekniska utformning i fråga om lik- eller växelström och spänning. Utredningen föreslår att en ny bestämmelse uttömmande ska reglera vilka

aspekter av ledningens utförande som ska bedömas inom ramen för lämplighetsprövningen.

Övriga frågor om ledningens lokalisering och utformning ska enligt förslaget inte bedömas inom ramen för lämpligheten. Dessa frågor bedöms inom ramen för prövningen av ledningens förenlighet med miljöbalken samt den föreslagna regleringen av valet mellan luftledning och kabel.

Miljöprövningen ska avse ledningens byggande och användning i en i huvudsak bestämd sträckning. Det förtydligas också att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken endast ska tillämpas i ett ärende om linjekoncession i fråga om ledningens i huvudsak bestämda sträckning och om beslutet innebär ändrad markanvändning. Samtidigt ska ökad vägledning ges i syfte att förtydliga och underlätta miljöbalkens tillämpning, genom att Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att ta fram vägledning om magnetfält och Naturvårdsverket om fåglar. Länsstyrelserna ska få i uppdrag att se över sin roll så att den blir tydligare och mer enhetlig i samråd respektive prövning av linjekoncession.

Utredningen föreslår att eventuella villkor ska vara förenliga med ledningens ändamål, föreskrifter om god kvalitet på överföringen av el, mål för driftsäkerhet i transmissionsnätet eller föreskrifter om elsäkerhet.

Dessutom ska en särskild utredning ges i uppdrag att genomföra en översyn av ersättningsbestämmelserna i syfte att bidra till ökad acceptans, snabbare tillståndsprocesser och bättre förutsättningar att bygga ut elnätet på ett effektivt sätt.

Bedömningen av luftledning respektive kabel vid linjekoncession

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. Det är också på dessa spänningsnivåer som det har framförts att det finns överföringstekniska utmaningar med att använda alltför stor andel kabel.

Utredningen föreslår att det införs en övergripande bestämmelse om vilka aspekter som särskilt ska beaktas vid valet mellan luftledning och kabel i ellagen. Det ska också skapas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter med kriterier för val av teknik

mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje. Sådana kriterier bedöms avgörande för att förslaget ska uppnå syftet att bidra till kortare ledtider.

Utredningen föreslår att föreskrifterna ska ange att växelströmsledningarna som är avsedda för en spänning om 130 kV eller högre som utgångspunkt ska byggas som luftledning. Det föreslås även kriterier för när kabel får användas. Är något av kriterierna till skydd för bebyggelse eller människors hälsa och miljön uppfyllda ska kabel användas om och i den utsträckning det är förenligt med de aspekter som ska beaktas särskilt vid valet mellan luftledning och kabel och fördelarna som kan uppnås med kabel överväger nackdelarna jämfört med en luftledning. Kriterierna förtydligar även när skälen för detta teknikval ska beskrivas i en ansökan om linjekoncession.

Förhandsbesked

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet att begära förhandsbesked om en ledning uppfyller kraven för att anses lämplig enligt ellagen. Genom ett sådant förhandsbesked kan ett nätföretag på ett tidigt stadium få besked om Energimarknadsinspektionen bedömer att en viss ledning är en lämplig investering. Förslaget sparar resurser och ökar förutsebarheten samt underlättar samråd och planering genom att ange vissa ramar inför ansökan om linjekoncession.

Förslaget gäller endast starkströmsledningarna som kräver linjekoncession och som prövas av Energimarknadsinspektionen och kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Ett förhandsbesked ska få begäras samlat för flera planerade ledningar eller förstärkningar om nätföretaget bedömer att dessa är av sammanhängande betydelse, vilket ökar möjligheten att ta hänsyn till systemperspektivet.

Frågan om ledningen ska anses lämplig avser endast de aspekter som ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen, dvs. dels om en ledning behövs eller om den är att anse som lönsam, dels om den har en ändamålsenlig placering i nätet och en ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström samt spänning. Ett positivt förhandsbesked innebär att Energimarknadsinspektionen beslutar att en ledning ska anses lämplig. Ett sådant ska, med viss möjlighet till omprövning, vara bindande i koncessionsprövningen förutsatt att ansökan sker inom viss tid.

I en begäran om förhandsbesked kan nätföretaget även begära att Energimarknadsinspektionen ska redovisa sin bedömning i frågan om en eller flera alternativa utformningar av ledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732). En begäran om förhandsbesked innebär alltså ett tillfälle att få alternativ som kan påverka möjligheterna att uppfylla dessa föreskrifter eller mål bedömda inom ramen för samma begäran om förhandsbesked. I denna del kan begäran endast avse alternativ som kan få en avgörande påverkan på dessa föreskrifter eller mål. Det kan t.ex. vara frågan om det är förenligt med kraven på driftsäkerhet att sambygga en ledning med en annan ledning eller i vilken utsträckning kabel kan användas utan risk för påverkan på god kvalitet på överföringen av el.

Energimarknadsinspektionens bedömning av en eller flera alternativa utformningar kan vara att en av dem inte skulle vara förenlig med de krav som ställs, vilket får till följd att det alternativet inte behöver utredas i den efterföljande specifika miljöbedömningen. En sådan bedömning av att ett alternativ inte är förenligt med kraven är inte bindande men vägledande för den efterföljande koncessionsprövningen.

Undantag från vissa förbud

Utredningen föreslår att byggande och underhåll av starkströmsledningar med linjekoncession ska undantas från förbuden i miljöbalken mot påverkan på områden som omfattas av biotopskydd eller strandskydd. Det innebär samtidigt undantag från krav på dispens.

För områden som omfattas av generella biotopskydd eller strandskydd beviljas normalt dispens. Med hänsyn till det och till de övriga prövningar som krävs för att bygga elnät bedömer utredningen att införandet av undantag gör mycket liten skillnad för skyddsintressena men sparar väsentligt med tid och resurser för både de som ansöker och de som har att handlägga ansökningarna. Undantagen kan också underlätta strävan efter mer parallella processer eftersom projekt inte skulle behöva vänta på beslut om dispens.

För de särskilda biotopskydden som beslutas av Skogsstyrelsen beviljas inte alltid dispens. Utredningen föreslår ett undantag som

säkerställer att nödvändigt underhåll av ledningar som omfattas av förslaget kan ske utan krav på dispens. Undantaget är dock begränsat till fall där en linjekoncession för en ledning beviljades innan biotopskyddsområdet beslutades.

Förslagen gäller bara starkströmsledningar som kräver linjekoncession. Miljöprövningen inom ramen för koncessionsprövningen och de övriga miljöprövningar som krävs för att bygga elnät kommer fortsatt att säkerställa ett tillräckligt miljöskydd. Utredningen föreslår också att länsstyrelserna får i uppdrag att se över hur de kan bevaka syftet med biotop- och strandskydd i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession.

Sammantagna effekter och konsekvenser av förslagen

Förslagen möjliggör en snabbare elnätsbyggnation, leder till ett stärkt systemperspektiv och till att större hänsyn kan tas till funktion, driftsäkerhet och god kvalitet på överföringen av el. Det skapar förutsättningar för ett elnät som ger tillräckligt skydd för miljö och egendom samt betryggande säkerhet mot person- eller sakskada på grund av el samtidigt som en snabbare kapacitetsökning möjliggörs.

Utredningen bedömer att det faktiska utfallet för var och hur ledningar på spänningsnivåer om 130 kV eller högre byggs inte kommer att ändras på ett påtagligt sätt genom utredningens förslag men att det kommer att gå snabbare att avgöra i prövningen. Om förutsättningarna för användning av kabel på aktuella spänningsnivåer förändras påtagligt i framtiden är det dock av vikt att kriterierna då ses över för att undvika negativa konsekvenser.

Effekt på växthusgasutsläppen

Elektrifiering innebär att de territoriella utsläppen från stora svenska utsläppskällor inom t.ex. industriproduktion och transport kan minska. Elproducenter och elanvändare kan tidigare anslutas till elnätet och verksamheter kan minska sina utsläpp av växthusgaser tidigare vilket ökar möjligheten att nå de svenska klimatmålen.

Konsekvenser för företag

Genom förenklade processer och kortare ledtider kommer tid och resurser att sparas både hos myndigheter och nätföretag. För energi-producerande och användande företag innebär en tidigare möjlighet till anslutning till elnät förbättrade möjligheter till stärkt konkurrenskraft. Det skapas också förbättrade möjligheter till sysselsättning och lokal utveckling där sådana företag finns eller etableras.

Konsekvenser för kommuner och staten

Förslagen bidrar sammantaget till kortare ledtider. De skapar förutsättningar att korta vissa samråd med några månader, t.ex. för att frågor om ledningen behövs eller ska byggas som luftledning eller kabel kan undvikas. Även handläggningen hos Energimarknadsinspektionen kan kortas med några månader genom att tydligare lagstiftning och vägledning underlättar prövningen och bör bidra till bättre underlag samt minskat behov av kompletteringar. Någon månad kan sparas vid genomförande och byggande i de projekt ledningsrätt och koncessionsprövning sker mer parallellt eftersom dispenser från biotopskydd och strandskydd inte behöver inväntas. Riskerna för förseningar som i vissa fall kan uppgå till flera år, minskar bl.a. genom förenklat teknikval och mindre risk för olika bedömningar från nätföretag och Energimarknadsinspektionen.

För de särskilda uppdragen till Boverket, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna krävs resurser. Även vid Energi-myndigheten kommer resurser krävas för utpekande av områden av riksintresse. Kommuner påverkas av ändrade krav på planering, av att fler områden av riksintresse kan tillkomma och genom att de blir av med vissa prövningar.

Utredningens förslag inskränker inte kommunernas beslutande-rätt på något område och har därför ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Andra konsekvenser av förslagen

Konsekvenserna av utredningens förslag för enskilda är i huvudsak indirekta och följer av övriga beskrivna konsekvenser. Tidigarelagd utbyggnad påverkar hastigheten i struktururomvandlingen och en över-

flyttning av arbetstillfällena till elektrifierade verksamheter kan ske tidigare. Utredningens förslag förväntas inte öka intrången men kan bidra till att intrång och ianspråktagande av mark kan ske något tidigare.

Den huvudsakliga effekten av utredningens förslag, att utbyggnad och förstärkning av elnät som behövs eller är lönsamma kan tidigare läggas, förväntas vara samhällsekonomiskt positivt.

Föreslagna uppdrag om vägledning för fåglar och magnetfält kan bidra positivt till övriga miljömål.

Transporteffektivt samhälle

För att vara i linje med Sveriges långsiktiga klimatmål om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 behöver transportsystemets klimatomställning stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, hållbara förnybara drivmedel inklusive elektrifiering samt energieffektiva fordon och fartyg. Enligt utredningen krävs en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar för att transportsektorns klimatomställning ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar.

Starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle

Enligt utredningen innebär nuvarande lagstiftning en otydlig reglering av hur den nationella planen för transportinfrastruktur, länsplanerna för regional transportinfrastruktur och Trafikverket ska förhålla sig till behovet av ett transporteffektivt samhälle. Utredningen föreslår därför att begreppet transporteffektivt samhälle införs i förordningarna som reglerar den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt att en mätbar parameter, trafikarbete, kopplas till begreppet transporteffektivt samhälle för att konkretisera dess innebörd. Utredningens förslag 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 följer en minskande trend över tid.

Bidraget till minskat trafikarbete från den nationella planen och länsplanerna är begränsat, men förväntas kompletteras av bidrag till minskat trafikarbete från t.ex. styrmedel och kommunal fysisk planering i ett Sverige som utvecklas i linje med beslutade klimatmål. Planerna behöver passa in i ett samhälle där trafikarbetet minskar till följd av flera aktörers agerande. Utredningen föreslår därför att den nationella planen och länsplanerna utöver att bidra till, även ska passa in i ett transporteffektivt samhälle. Med detta avses att infrastrukturobjekt i den nationella planen och i länsplanerna ska vara samhälls-ekonomiskt lönsamma även vid en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg inte ökar.

Utredningen föreslår också att Trafikverkets instruktion ändras så att myndigheten får i uppgift att verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Förslagen om stärkt styrning mot ett transporteffektivt samhälle förstärker effekten av utredningens övriga förslag som syftar till att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen.

Fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Fyrstegsprincipen innebär att problem i transportsystemet ska lösas med åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt eller som gör det möjligt att nyttja befintlig transportinfrastruktur mer effektivt framför åtgärder som nybyggnation av infrastruktur eller större ombyggnationer. Utredningen menar att fyrstegsprincipen inte tillämpas som avsett. Dagens planering med åtgärdsvalsstudier som bas utgår från identifierade lokala brister i stället för från ett systemperspektiv som ofta är nödvändigt för att identifiera brister relaterade till klimat- och miljömål. Trafikverket anser sig också ha ett starkt begränsat mandat att arbeta med de två första stegen i fyrstegsprincipen. Resultatet blir i många fall en bakvänd tillämpning av fyrstegsprincipen där identifierade brister i transportsystemet i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar.

Utredningen föreslår att inriktningen av den nationella planen respektive länsplanerna ska bestämmas med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen. Förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering

till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. föreslås få ett tillägg som innebär att statlig medfinansiering får beviljas för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnationer eller större ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller genom en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Tillägg görs också för att specifikt förtydliga att kommuner och regioner ska kunna ta emot medfinansiering för sådana åtgärder.

Dessutom föreslås Trafikverkets instruktion ändras så att det tydliggörs att myndighetens uppdrag är bredare än infrastrukturplanering. Trafikverkets mandat ska även inkludera att planera, föreslå, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller ge effektivare användning av befintlig infrastruktur.

Avslutningsvis föreslås Trafikverket få i uppgift att stödja andra aktörer, exempelvis mindre kommuner, i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur.

Tidigare beslutade infrastrukturobjekt

För att på ett adekvat sätt påverka transportsystemets utveckling är det inte tillräckligt att nya objekt som kommer in i infrastrukturplaneringen ligger i linje med klimat- och miljömålen. Om redan beslutade objekt eller projekt finns kvar trots att de motverkar eller inte ligger i linje med de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet kommer måluppfyllelsen att försvåras.

Utredningen föreslår därför 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 förutsätts se till att endast infrastrukturobjekt som följer den inriktningen inkluderas i föreliggande planförslag, om det inte finns särskilda skäl för undantag.

Förslaget förväntas bl.a. minska transportplaneringens inneboende tröghet avseende inriktningsförändringar och samverkar i hög grad med förslaget om ändrad utgångspunkt för planernas inriktning.

En scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

Ett huvudproblem med dagens infrastrukturplanering är den prognosbaserade planeringsansatsen. Den gör att investeringar i utbyggd vägkapacitet beräknas bli lönsamma och vara rationella eftersom en generell fortsatt trafikökning med personbil och lastbil prognosticeras. Transportplanering utifrån en basprognos med fortsatt ökad biltrafik, lastbilstrafik och flygresande riskerar att leda till åtgärder som inte passar in i ett framtida hållbart och transporteffektivt samhälle. Det uppstår också konflikter mellan å ena sidan Trafikverkets prognosbaserade planering som utgår från ökande trafikflöden och å andra sidan lokalt beslutade mål om trafikbegränsningar och planerad stadsutveckling.

Utredningen anser att transportplaneringen inte längre kan baseras på en prognos som bygger på historiska samband och som leder till en ohållbar ökning av bil- och lastbilstrafik samt flygresande. Utredningen föreslår därför att Trafikverkets instruktion ändras så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarierna ska tas fram i samverkan med andra myndigheter och organ och ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Vidare ska Trafikverket bistå andra planeringsansvariga myndigheter och organ vid utarbetandet av regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen. Trafikverket föreslås få i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter precisera hur den scenariobaserade arbetsmetodiken ska utformas.

Tidsvärderingar och kalkylränta

Utredningen menar att det finns skäl att se över hur samhällsekonomiska analyser genomförs inom ramen för dagens transportplanering. Utredningen anser därför att regeringen ska ge Trafikverket i uppdrag att göra en sådan översyn med utgångspunkt i nationellt och internationellt använda metoder och modeller som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I uppdraget ska ingå att, utifrån erfarenheterna, granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten.

Transportvillkor i miljöbalken

Utredningen föreslår att miljöbalken ändras så att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla transportvillkor. På så vis måste prövningsmyndigheten ta ställning till behovet av sådana villkor och endast avstå från att föreskriva transportvillkor om det inte är aktuellt eller befogat i det enskilda fallet. En verksamhetsutövare ska dessutom redan enligt 6 kap. 35 § miljöbalken identifiera, beskriva och bedöma de miljöeffekter inklusive på klimat som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt ange uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljö- och climateffekterna. Detta gäller även de miljöeffekter som uppkommer från verksamhetens följdföretag i form av transporter. Det finns därför redan ett tillräckligt underlag för prövningsmyndigheten att bedöma om tillståndet ska förenas med transportvillkor.

Utvecklade stadsmiljöavtal

Utvecklade stadsmiljöavtal kommer att vara en viktig del i arbetet mot ett transporteffektivt samhälle. Satsningar på utvecklade stadsmiljöavtal har sannolikt också betydelse för möjligheten att få till stånd en socialt hållbar klimatomställning av transportsektorn i hela landet.

Ökad möjlighet till gångtrafik spelar en viktig roll för att möjliggöra ett stärkt fokus på tillgänglighet när kommuner trafik- och stadsplanerar. Det finns också behov av att kunna genomföra samlade paket med åtgärder för att minska biltrafiken. Åtgärdspaket bör innehålla både piska och morot och där kan ökade möjligheter till gång spela en viktig roll som morot.

Utredningen föreslår därför att stöd ska kunna sökas för infrastruktur för gång inom ramen för stadsmiljöavtal. Förbättrade möjligheter för gående spelar stor roll för förutsättningarna att skapa en attraktiv helhetslösning och ytprioritering mellan gång, cykel, kollektivtrafik och bil. Utredningen föreslår också att godkända motprestationer inom ramen för stadsmiljöavtal ska inkludera åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken.

Avslutningsvis föreslås att regeringen tillsätter två utredningar, en som ska undersöka om statligt stöd får och bör kunna ges till drift

av lokal eller regional kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal och en som ska utreda förutsättningarna för en reglering av hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter i tätort, med fokus på större kommuner och stadsregioner. En förutsättning för det sistnämnda uppdraget bör vara att biltrafiken inom avtalsområdet inte får öka och att den på sikt ska minska.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Den fysiska planeringen på kommunal nivå har stor betydelse för ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande. Det finns därför ett behov av att låta fyrstegsprincipen utgöra en del av miljöbedömningarna av översiktsplaner och detaljplaner som ger upphov till betydande trafikflöden.

I dag saknas ett uttryckligt stöd för att beakta fyrstegsprincipen i de strategiska miljöbedömningar som föregår översiktsplaner och detaljplaner. Utredningen föreslår därför en ändring i PBL som anger att en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden.

De föreslagna ändringarna innebär att kommunerna i ett tidigt skede av den fysiska planeringen ska beakta förutsättningarna för tillgänglighet och närhet till olika samhälls- och servicefunktioner. Det minskar behovet av transporter och möjliggör ett ökat resande med gång, cykel och kollektivtrafik. Krav på miljöbedömningar med utgångspunkt i fyrstegsprincipen innebär att kommunerna ska beakta trafikflöden i planeringen och de kan därför också förväntas vidta steg 1- och steg 2-åtgärder i större utsträckning.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

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. De föreslagna ändringarna i PBL och i länsstyrelseinstruktionen ger stöd för att länsstyrelsen i samråds- och granskningsförfarandet i de olika planprocesserna ska verka för åtgärder som styr samhälls-

planeringen mot ett transporteffektivt samhälle. Utredningens förslag ger alltså stöd för att de transportpolitiska målen ska ges ett ökat genomslag i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå.

Sammantagna effekter och konsekvenser av förslagen

Sammantaget främjar utredningens förslag åtgärder som minskar transportefterfrågan, påverkar val av färdmedel i riktning mot gång, cykel och kollektivtrafik samt leder till en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Förslagen förväntas leda till minskade investeringar i utökad vägkapacitet. Utredningens förslag garanterar dock inte att vissa specifika åtgärder kommer att vidtas respektive inte vidtas och utredningen kan därmed inte förutsäga med precision vilka effekterna och konsekvenserna blir.

Effekt på växthusgasutsläppen

Utredningen bedömer att förslagen kommer att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser betydligt jämfört med om de inte genomförs (nollalternativet). Utsläppsminskningar förväntas inom vägtransportsektorn till följd av minskad användning av fossila drivmedel. Förslagen bedöms även leda till utsläppsminskningar inom andra sektorer, framför allt till följd av att biodrivmedel som inte längre behövs för vägtransporter när trafikarbetet dämpas kan ersätta fossila bränslen inom t.ex. luft- och sjöfart.

Konsekvenser för företag

Förslagen kommer att påverka företag i olika grad beroende på bransch och på hur pass påverkad branschen är av åtgärder som syftar till att minska trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg. Förutsättningarna för transportköpande och transportberoende företag kommer att förändras. Ett ökat fokus på transporteffektivitet och tillgänglighet i transportplaneringen kan t.ex. få till följd att bilberoende större handelsplatser och arbetsplatser blir mindre attraktiva i förhållande till konkurrerande verksamheter med större möjligheter till ett hållbart resande.

Åtgärder som ökar kostnaderna för godstransporter kan påverka den svenska industrins konkurrenskraft negativt. Det finns dock 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.

Pandemin har visat på sårbarheten i globala värdekedjor baserade på *just-in-time*-leveranser och Rysslands invasion av Ukraina med efterföljande sanktioner har lett till ökat pris på världsmarknaden för råolja och kraftigt höjda drivmedelspriser. Ett ökat fokus på transporteffektivitet kan möjliggöra att svenska företag står bättre rustade för att möta framtida osäkerheter och stora prisökningar på energi och drivmedel till följd av omvärldshändelser.

Konsekvenser för kommuner och staten

Förslagen inom områdena transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal medför inga krav på kommunerna och leder därför inte till några obligatoriska kostnadsökningar för dessa. Ett stort antal kommuner kommer dock sannolikt att välja att utnyttja de förbättrade ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar som förslagen innebär för att vidta fler eller större åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle och minskat trafikarbete med bil jämfört med i dag. Detta ökar berörda kommuners kostnader för sådana åtgärder även om åtgärderna medfinansieras via länsplan. Vidtagna åtgärder kan dock, i enlighet med åtgärdernas syfte, förväntas minska berörda kommuners kostnader relaterade till ökad biltrafik och bidra till andra positiva budgetära effekter på kort och lång sikt.

Utredningens förslag om att använda fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer för att beakta trafikflöden specificerar ett arbetssätt vilket inte nödvändigtvis behöver innebära en ökad arbetsbörda i jämförelse med hur kommuner arbetar i dag.

Utredningens förslag inskränker inte kommunernas beslutanderätt på något område och har därför ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Trafikverket är den statliga aktör som är mest berörd av utredningens förslag. Trafikverket har i dag personal som arbetar med lik-

artade frågor eller innehar motsvarande kompetens. Den tydliga kursändringen gör dock att utredningen bedömer att Trafikverket behöver förstärka sina personella resurser både regionalt och nationellt.

Utredningen föreslår att finansieringen av förslagen om förändrad transportplanering i sin helhet ska vara budgetmässigt neutral och verkställas genom omprioritering inom och mellan anslagen för transportplanering inom *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*.

Andra konsekvenser av förslagen

Genom att förutsättningarna för att gå, cykla och resa kollektivt förbättras ökar tillgången till mobilitet för grupper som inte kör bil eller kör bil i mindre utsträckning, exempelvis kvinnor, barn, äldre och ekonomiskt svaga. Utredningens förslag kan antas leda till såväl ökad jämställdhet som jämlikhet. Förslagen kan vidare förväntas få en positiv påverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Åtgärder för att minska biltrafiken kan däremot förväntas leda till sämre tillgänglighet med bil, exempelvis genom att sänkta hastighetsgränser ökar restiderna, vilket särskilt drabbar grupper som av olika anledningar saknar alternativ till bilen.

Att i linje med utredningens förslag förbättra förutsättningarna för gång, cykel och kollektivtrafik, inklusive genom omfördelning av vägytor, samtidigt som hastigheter sänks för bilar har en positiv inverkan på trafiksäkerheten.

Genom att främja åtgärder för minskat vägtrafikarbete och sänkta hastigheter förväntas utredningens förslag resultera i minskade luftföroreningar av t.ex. partiklar och kväveoxider. Förslagen bidrar därigenom till att uppfylla bl.a. miljökvalitetsmålen *Frisk luft* och *God bebyggd miljö*.

Summary

The Climate Law Inquiry's final report presents proposals for amendments to the legislation in three areas: promoting contributions to the climate transition, facilitating construction of electricity grids and a transport-efficient society.

Promoting contributions to the climate transition

Legal scope for giving the climate greater weight in the permit procedure under the Environmental Code

The Inquiry has had the task of investigating the possibility of weighing climate benefits against negative impacts on human health and the environment through a special balancing rule in the Environmental Code or in some other way. This report contains an analysis of the size of the legal scope for giving the climate greater weight in relation to other protection interests under the Swedish Environmental Code. This analysis shows that there is some legal scope but that it is very limited.

With the systematic approach of the Environmental Code, a new provision in Chapter 2 would not make balancing possible against interests regulated in other parts of the Environmental Code, and it is generally interests of this kind that are impediments in the permit procedure. Elsewhere in the Code, balancing concerning land, water and the physical environment in general is carried out under Chapter 3 of the Code, where total defence is also given standing as a special interest; environmental quality standards are regulated in Chapter 5 of the Code and protection of certain areas and of biodiversity is regulated in Chapters 7 and 8 of the Code and at ordinance (i.e. Government regulation) level.

Some of the protection interests follow from EU law, such as the Birds Directive and Habitats Directive and environmental quality standards. At EU level there is some legal scope to give the climate greater weight in the permit procedure, but it is relatively small.

A climate-adapted appropriate location principle

The Inquiry proposes climate-adapting the appropriate location principle in Chapter 2, Section 6 of the Environmental Code so that it also requires that the location chosen enables the purpose of the activity or the measure to be achieved with the least climate impact or the greatest contribution to minimising climate.

The intention of climate-adapting the appropriate location principle is to make use of the limited legal scope available for balancing in favour of the climate, which can, in some cases, lead to a location that would not otherwise have been considered suitable. The overall assessment in the case determines which interest carries most weight.

Along with the proposals in the Inquiry's interim report, the amendment of the appropriate location principle will lead to the climate perspective being implemented in a thoroughgoing way in Chapter 2 of the Environmental Code. A clarification of the appropriate location principle also contributes to strengthening the Inquiry's proposal to prescribe conditions for transport.

A new balancing rule in Chapter 2 of the Environmental Code

The Inquiry has considered several ways of designing a balancing rule that would give the climate greater weight in relation to human health and other environmental interests in the permit procedure under the Environmental Code. The reason for rejections of permit applications is generally that the permit authority has made the assessment that the activity would have too much of a negative impact on protection interests with a strong standing, such as biodiversity and total defence activities, that are regulated in Chapter 2. A balancing rule in Chapter 2 of the Environmental Code would hardly make any difference in relation to these protection interests. Since strong interests are involved, nor would the desired effect be achieved by creating balancing rules in other parts of the Environmental Code.

An increased contribution to the climate transition can mainly be realised in two ways in the permit procedure. One is that more activities that contribute to the climate transition are given permits and the other is that the examination is faster. For many types of activities the biggest obstacle is not that they do not get a permit but that it takes too long to get one. The Inquiry does not recommend a balancing rule in Chapter 2 of the Environmental Code since such a rule is judged to have a very limited effect both on the possibilities of getting a permit and in shortening the length of the permit procedure. On the contrary, a rule of that kind would probably extend the length of the procedure in many cases. The positive effects are therefore judged to be very small and not to outweigh the negative consequences.

Guidance on coexistence with total defence interests

Operators need to be given early guidance about when and how a planned activity can cause substantial harm to total defence interests and how a potential conflict can be solved. With such guidance an operator would be able to make the adjustments needed to their application so that the defence authorities will not oppose the activity.

Several steps have already been taken to foster coexistence, and the Inquiry takes a positive view of this; but there are still several areas where early responses and greater clarity are required. The Swedish Armed Forces should therefore be given a separate commission to produce guidance about how activities that contribute to the climate transition can coexist with defence activities without substantially counteracting total defence interests or causing substantial harm to areas that are of national interest because they are needed for total defence installations under Chapter 3, Section 9 of the Environmental Code.

An investigation should also be made of whether it is possible to set time limits for giving responses so as to avoid uncertain and protracted processes. In addition, further clarification is needed regarding the dialogue between the Swedish Armed Forces and applicants.

Inserting the climate in Chapter 3 of the Environmental Code

Several of the types of activities identified by the Inquiry as key activities for the climate transition are considered to be essential for other reasons, and land or water areas that they need to use may already be identified as areas of national interest under Chapter 3 of the Environmental Code. Amending Chapter 3, Section 8 of the Environmental Code to include these activities would therefore not make any difference.

The climate interest is of a different character from total defence interests since it is not possible to identify in advance which areas will be needed by activities that contribute to the climate transition. This means that giving the climate interest the same type of priority as total defence under Chapter 3, Section 10 of the Environmental Code is not appropriate either. Moreover, the Inquiry makes the assessment that it can be inappropriate to allow the climate interest to carry greater weight than other interests under Chapter 3 of the Environmental Code since a rule of that kind could, for example, put the survival of reindeer husbandry at risk.

Weighing the climate against protection interests under Chapters 5, 7 and 8 of the Environmental Code

The Inquiry makes the assessment that it is neither appropriate nor possible for Sweden to press for amendments to EU law that weaken certain protection interests, e.g. in the form of protection for birds or other species in the EU's nature directives. These protection interests constitute prohibitions and the scope for amending Swedish legislation to give the climate more weight is therefore small. However, developments in the EU may mean that, at least, the possibility for certain types of activities to be given exemptions may increase.

There is no established instrument for creating exceptions from protection interests in EU law and an exemption review is required in the cases covered by the prohibitions. It would be desirable for Sweden to review its implementation of the EU Birds Directive and Habitats Directive and to follow up case-law so as to clarify which cases require exemptions.

The Inquiry proposes exemptions for certain electric power lines from biotope protection areas and shore protection areas; this is an

example of how legislation for protection interests put in place at national level can be reviewed to ease the way for types of activities central to the climate transition. Apart from this, the Inquiry has not been able to investigate further reasons for exemptions or exceptions.

Supplement to the Government's consideration of permissibility

The Inquiry's proposal in its interim report to amend the objectives of the Environmental Code makes clear that the Government can reserve the right to consider the permissibility of an activity under Chapter 17, Section 3 of the Environmental Code if the scope of the activity is or is likely to be substantial or intrusive in relation to the objective of minimising climate change. An addition could be made to the Government's consideration of permissibility so that the Government always has to, or after a reservation, can reserve for itself the right to consider the permissibility of an activity that is of great importance for the climate transition.

However, the Inquiry does not recommend an addition of that kind since its positive effects in the form of more permits, if any, are small in relation to the negative consequences in the form of longer processing times and the need for additional resources in the Government Offices.

Other ways of promoting contributions to the climate transition

According to its legislative history, the Environmental Code already includes the climate – but it is regularly not taken into account in permit procedures. The clarifications that the Inquiry proposes in its interim report about how consideration is to be given to the climate perspective are essential since case-law will not change unless the legislation is changed first. With those proposals, account can be taken both of different types of measures to reduce emissions and of contributions to the climate transition. Moreover, the proposals make it possible to take these measures and contributions into account both in the permit procedure and in supervision.

As regards activities examined under sectoral legislation, it is possible to review the regulations in order to improve the possibilities

of getting a permit, but especially so as to make the process faster than at present. The Inquiry presents a number of proposals about the electricity grid that exemplify how this kind of review can promote types of activities that contribute to the climate transition.

A number of initiatives are currently under way to shorten permit procedures and make them more effective. Since faster permit procedures are most important in order to enable more activities to transition and contribute to the climate transition, this work should continue for the permit procedures under both the Environmental Code and sectoral legislation.

The electricity grid

Purpose of the proposals

The expected transition in energy production, greatly increased electricity use in the future and an aged electricity grid entail major needs to adapt and expand the electricity grid. The Inquiry has reviewed the legislation in order both to enable planning and permit procedures regarding electricity grid construction that take the importance of electrification for the climate transition into account and to contribute to a faster process for renewing, reinforcing and expanding the electricity grid. The proposals also exemplify how sectoral legislation can be reviewed so as to promote activities that contribute to the climate transition. Some proposals are also intended to facilitate consideration of system and preparedness perspectives in concession procedures.

The Inquiry has focused on amendments to the legislation on power lines where a concession is required for the particular power line, partly because these lines have longer lead times than the rest of the electricity grid. Reducing the total lead times for electricity grid construction also requires changes to ways of working among both applicants and authorities, including grid investigations, procurement and construction contracts, as well as more of parallel processes. There are also a number of other aspects that affect the possibilities of achieving the energy and climate objectives where the Inquiry does not present any proposals, e.g. tariff systems and flexibility solutions.

The electricity grid in planning

There are a number of different planning instruments that concern the electricity grid, as well as many different actors with partly unclear roles. The Inquiry proposes a review of how stronger planning and collaboration can make an effective climate transition more possible. This proposal is intended to create conditions in the long term to ensure the continued functioning and development of the electricity grid.

According to the proposal, the Government should appoint an inquiry to make an analysis of how energy and climate planning can be structured and coordinated in a clearer way than at present. An inquiry of that kind would review how the work of the county administrative boards on energy and climate strategies can be strengthened, including by the production of relevant planning material and action plans in the areas of energy and climate at regional level that will be regularly updated as appropriate.

Such an inquiry would also clarify the role of the municipalities and regions in planning the energy and climate transition. The Inquiry also proposes that the Municipal Energy Planning Act (1977:439) be amended so that it instead applies to municipal energy and climate planning. The purpose, content and use of municipal energy and climate planning should also be reviewed.

An investigation should also be carried out of how coordination should take place between county administrative boards and municipalities and with other types of planning under the Planning and Building Act (2010:900), for example.

As regards physical planning under the Planning and Building Act, the Inquiry considers that the legislation is functional but that stronger guidance is needed concerning how physical planning affects the need for grid capacity and how physical planning should take account of the electricity grid. Relevant regional planning material for energy and climate planning produced by the county administrative board could be a tool for compiling land needs resulting from the development plans of the transmission and distribution system operators in each county. Giving the county administrative board a stronger role and resources to communicate these land needs could facilitate electrification.

The Inquiry proposes that the National Board of Housing, Building and Planning be given a commission to review guidance around the Planning and Building Act and electricity grids in order to identify what can obstruct the use of electricity grids and how consideration of electricity grids can be facilitated in physical planning.

The Inquiry makes the assessment that the designation of the land and water areas that are of national interest for energy distribution should be given priority by the Swedish Energy Agency.

Clearer concession procedures for particular power lines

In order to contribute to more predictable, effective and rapid procedures, the Inquiry presents a proposal that clarifies the examination of the suitability of a power line as part of the concession procedure for a particular power line. According to this proposal, a power line will be considered suitable if it is needed to fulfil obligations under the Electricity Act (1997:857) or EU law. A power line will also be considered suitable if it is needed to ensure a secure and sufficient supply of electricity, which includes future expected needs and can be based on a forecast or a scenario, or if increased grid capacity is assessed to be profitable for society, e.g. through construction to remove limitations on transfers between electricity areas. Other power lines can also be considered suitable provided that they are needed to satisfy another important public interest. Moreover, the examination of suitability proposed will include an assessment of the placing of the power line in the grid and its technical design regarding direct or alternating current and voltage. The Inquiry proposes that a new provision should regulate exhaustively which aspects of the execution of the power line should be assessed as part of the examination of suitability.

According to the proposal, other questions concerning the location and design of the power line should not be assessed as part of the examination of suitability. These matters are assessed as part of the examination of the power line's compatibility with the Environmental Code and the proposed regulation of the choice between overhead lines and cables.

The environmental examination should cover the construction and use of the power line on an outlined location. The proposal also

clarifies that the provisions on management of land and water areas in Chapters 3 and 4 of the Environmental Code will only be applied in concession procedures for a particular power line in respect of the outlined location and if the decision means a change of land use. At the same time, more guidance should be given in order to clarify and facilitate the application of the Environmental Code by commissioning the Public Health Agency of Sweden to produce guidance on magnetic fields and the Swedish Environmental Protection Agency on birds. The county administrative boards should be commissioned with reviewing their role so that it is clearer and more uniform in consultations and in the concession procedures.

The Inquiry proposes that any conditions set should be compatible with the purpose of the power line, regulations about power quality, objectives for operational reliability in the transmission grid or regulations on electrical safety.

In addition, an inquiry should be tasked with conducting a review of the compensation provisions in order to contribute to greater acceptance, faster permit processes and better conditions for expanding the electricity grid in an effective way.

Assessment of overhead lines or cables in concession procedures for a particular power line

The choice between overhead lines and underground or submarine cables often takes a great deal of time in procedures and leads to extensive requirements for investigations in the AC grid at voltage levels of 130 kV and higher. It is also at these voltage levels that it has been pointed out that there are transmission and distribution technology challenges in using too much cabling.

The Inquiry therefore proposes that a general provision be added to the Electricity Act concerning which aspects have to be given particular consideration in the choice between overhead lines and cables. An authorisation should also be provided for the Government to issue regulations setting out criteria for the choice of technology between overhead lines and cables for power lines when a concession is required for a particular power line. These criteria are judged to be of crucial importance if the proposal is to achieve the purpose of contributing to shorter lead times.

The Inquiry proposes that the regulations state that, in principle, AC power lines intended for a voltage of 130 kV or higher should be built as overhead lines. Criteria are also proposed for when cables may be used. If one of the criteria regarding protection of buildings or human health and the environment, is met, a cable has to be used if and to the extent it is compatible with the aspects that should be given particular consideration in the choice between an overhead line and cable and the advantages that can be gained from cabling outweigh the disadvantages of an overhead line. The criteria also clarify when the reasons for this choice of technology have to be described in a concession application for a particular power line.

Advance ruling

The Inquiry proposes that a possibility should be introduced of requesting an advance ruling that a power line meets the criteria to be considered suitable under the Electricity Act. An advance ruling of this kind will enable a grid company to get a response at an early stage as to whether the Swedish Energy Markets Inspectorate makes the assessment that a particular power line is a suitable investment. This proposal saves resources and increases predictability, as well as facilitating consultations and planning by setting out certain limits ahead of a concession application for a particular power line.

The proposal only applies to power lines that require a concession for a particular power line by the Swedish Energy Markets Inspectorate and that are likely to have significant effects on the environment. It should be possible to apply for a single advance ruling for several planned lines or reinforcements if the network company makes the assessment that they are interdependent, which increases the possibilities of considering the system perspective.

The question of whether the power line is to be considered suitable relates only to the aspects to be assessed as part of the examination of suitability, i.e. *both* whether the power line is needed or whether it is to be considered profitable *and* whether it has a suitable placing in the grid and a suitable technical design regarding direct or alternating current and voltage. A positive advance ruling means that the Swedish Energy Markets Inspectorate decides that a power line is to be considered suitable. This should, with some possibility of a

review, be binding on the concession procedure provided that the application is submitted within a certain period of time.

In a request for an advance ruling a grid company will also be able to request that the Swedish Energy Markets Inspectorate set out its assessment of the question of whether one or more alternative designs of the power line are compatible with the purpose of the power line, regulations under Chapter 3, Section 9 of the Electricity Act, the objectives for operational reliability under Chapter 8, Section 3 b of the Electricity Act and regulations issued under the Electrical Safety Act. A request for an advanced ruling therefore means an opportunity to have alternatives that can influence the possibilities of fulfilling these regulations or objectives assessed as part of the same request for an advanced ruling. Here, the request can only relate to alternatives that can have a decisive influence on these regulations or objectives. This can, for instance, involve whether combining one power line with another power line in the same structure is compatible with requirements concerning operational reliability or to what extent cable can be used without any impact on power quality.

The Swedish Energy Markets Inspectorate assessment of one or more alternative designs can be that one of them would not be compatible with the applicable requirements, with the consequence that that alternative does not need to be investigated in the subsequent specific environmental assessment. An assessment that one alternative is not compatible with the requirements is not binding on, but provides guidance for, the subsequent concession procedure.

Exceptions from certain prohibitions

The Inquiry proposes that the construction and maintenance of power lines with a concession for a particular power line should be excepted from the prohibitions in the Environmental Code on impacts in biotope protection areas or shore protection areas. This also means exceptions from requirements for exemptions.

For areas covered by general biotope protection or shore protection, exemptions are normally granted. In view of this and the other permit procedures required to build electricity grids, the Inquiry makes the assessment that the introduction of exceptions makes very little difference for the protection interests but saves significant

amounts of time and resources for both applicants and those processing their applications. The exceptions can also facilitate efforts to have more of parallel processes since projects will not need to wait for exemption decisions.

Exemptions are not always granted from the biotope protection decided specially by the Swedish Forest Agency. The Inquiry proposes an exception to ensure that essential maintenance of power lines covered by its proposal can be carried out without an exemption being required. However, this proposed exception is limited to cases where a concession for a particular power line was granted before the biotope protection area was decided.

These proposals apply only to power lines requiring concession for a particular power line. The environmental examination as part of the concession procedure and the other permit procedures and consultations required to build a power line will still ensure sufficient environmental protection. The Inquiry also proposes that the county administrative boards be tasked with reviewing how they can monitor the purpose of biotope and shore protection in consultations and in supervision regarding power lines requiring concession for a particular power line.

Overall effects and impacts of the proposals

The proposals make faster electricity grid construction possible and lead to a stronger system perspective and to it being possible to give greater consideration to function, operational reliability and power quality. This puts conditions in place for an electricity grid that provides sufficient protection of environment and property, as well as satisfactory safety from personal injury and damage to property, on account of electricity at the same time as making a faster increase in capacity possible.

The Inquiry makes the assessment that the actual outcome for where and how power lines with voltage levels of 130 kV or higher will be built will not be substantially altered through the Inquiry's proposals but that quicker decisions will be made in permit procedures. However, if the conditions for using cabling at the voltage levels concerned are altered substantially in the future, it is impor-

tant to review the criteria at that time so as to avoid negative consequences.

Effect on greenhouse gas emissions

Electrification means that territorial emissions from large Swedish emission sources, in e.g. industrial production and transport, will decrease. Electricity producers and users can be connected earlier to the electricity grid, and activities can reduce their greenhouse gas emissions earlier, which increases the possibility of reaching Sweden's climate objectives.

Impacts on companies

Simplified procedures and shorter lead times will save time and resources in both government agencies and network companies. For companies producing or using energy, an earlier possibility of connecting to the electricity grid means better possibilities of improving their competitiveness. Better possibilities are also created for employment and local development where these companies are in place or are established.

Impacts on municipalities and central government

Overall, the proposals contribute to shorter lead times. They make it possible to shorten certain consultations by some months, e.g. because questions concerning whether the power line is needed or is to be built as an overhead line or cable can be avoided. Processing at the Swedish Energy Markets Inspectorate can also be shortened by some months because clearer legislation and guidance facilitate the procedures and can be expected to contribute to better applications and less need to require supplemental information from the applicant. About a month can be saved in the implementation and construction in the projects in which utility easement and the concession procedure run in parallel since there is no need to wait for exemptions from biotope protection and shore protection. The risks of delays, which can total several years in certain cases, decrease partly

due to a simplified choice of technology and less risk of different assessments by network companies and the Swedish Energy Markets Inspectorate.

Resources are required for the special commissions to the National Board of Housing, Building and Planning, the Public Health Agency of Sweden, the Swedish Environmental Protection Agency and the county administrative boards. Resources will also be required at the Swedish Energy Agency for the designation of areas of national interest. Municipalities are affected because of changes in planning requirements, because additional areas of national interest may be designated and because they will not have to carry out some exemption procedures.

The Inquiry's proposals do not restrict municipalities' decision-making rights in any area and therefore have no impact on local self-government.

Other impacts of the proposals

The impacts of the Inquiry's proposals for private individuals and entities are mainly indirect and follow from the other impacts described. Earlier expansion affects the pace of the structural change, and an earlier transfer can take place of jobs to electrified activities. The Inquiry's proposals are not expected to increase encroachments, but can contribute to encroachment and the use of land taking place slightly earlier.

The main effect of the Inquiry's proposals, that expansion and reinforcement of the electricity grid that is necessary or profitable can be brought forward, is expected to be socially positive.

The proposed commissions for birds and magnetic fields can make positive contributions to the other environmental objectives.

Transport-efficient society

To be in line with Sweden's long-term climate target of net zero emissions of greenhouse gases by 2045, the climate transition of the transport system needs to stand on three legs: a transport-efficient society; sustainable renewable vehicle fuels, including electrification; and energy efficient vehicles and ships. In the view of the Inquiry, a shift

is needed towards a transport-efficient society in which traffic work by cars, trucks and domestic aviation decreases so that the climate transition in the transport sector can take place in an environmentally and socially sustainable way and so that it will be robust in the face of external change.

Stronger steering towards a transport-efficient society

In the view of the Inquiry, current legislation is unclear in its regulation of how the national plan for transport infrastructure, the county plans for regional transport infrastructure and the Swedish Transport Administration are to address the need for a transport-efficient society. The Inquiry therefore proposes that the term *transport-efficient society* should be inserted in the ordinances regulating the national plan for transport infrastructure and the county plans for regional transport infrastructure and that a measurable parameter, traffic work, should be linked to the term transport-efficient society so as to be specific about what it means. The Inquiry's proposals mean that the national plan and the county plans will have to contribute to traffic work in each of the energy and resource-intensive types of vehicles – cars, trucks and domestic aviation – following a decreasing trend over time.

The contribution to a decrease in traffic work from the national plans and the county plans is limited, but is expected to be supplemented by contributions to less traffic work from, for example, policy instruments and municipal physical planning in a Sweden that is developing in line with the climate objectives adopted. The plans need to fit in with a society in which traffic work is decreasing as a result of actions taken by several actors. The Inquiry therefore proposes that the national plan and county plans should also fit in with a transport-efficient society, in addition to contributing to it. What is meant here is that infrastructure projects included in the national plan and the county plans should also be socially profitable in a development towards a transport-efficient society in which the traffic work done by cars, trucks and domestic aviation does not increase.

The Inquiry also proposes that the Ordinance containing instructions for the Swedish Transport Administration be amended to give the Administration the task of working for a transport-efficient

society in which traffic work by car, truck and domestic aviation decreases. The proposals made concerning stronger steering towards a transport-efficient society reinforce the effect of the Inquiry's other proposals intended to increase the impact of the four-step principle in transport planning.

The four-step principle in transport planning

The four-step principle means that problems in transport planning should be solved by measures that influence transport demand or choices of modes of transport or that enable more efficient use to be made of existing transport infrastructure in preference to measures that require extensive new construction or major upgrading of infrastructure. The Inquiry takes the view that the four-step principle is not being implemented as intended. Current planning using choice of measures studies is based on identified local deficiencies instead of a system perspective, which is often necessary to identify deficiencies related to climate and environmental objectives. The Swedish Transport Administration also considers that it has a severely restricted mandate to work with the first two steps of the four-step principle. In many cases the result is a reversed application of the four-step principle, where identified deficiencies in the transport system are addressed with infrastructure measures in the first place.

The Inquiry proposes that the direction of the national plan and the county plans should be determined on the basis of a cross-modal overall perspective on the transport system and the four-step principle. The Inquiry proposes adding a provision to the Ordinance on state cofinancing of certain regional public transport facilities etc. (2009:237) to the effect that state cofinancing may be granted for measures that can reduce the need for new construction or major upgrading of transport infrastructure by influencing demand or modal choice or through more efficient use of existing transport infrastructure. An additional provision is also proposed to specifically make it clear that municipalities and regions will be able to receive cofinancing for these measures.

The Inquiry also proposes that the Ordinance containing instructions for the Swedish Transport Administration be amended to make it clear that the Administration's remit is broader than infras-

structure planning. The mandate of the Swedish Transport Administration should also include planning, proposing, financing and implementing measures that can influence transport demand or modal choice or result in more efficient use of existing transport infrastructure.

Finally, the Inquiry propose that the Swedish Transport Administration be tasked with supporting other actors, small municipalities for instance, in their work on measures that can influence transport demand or modal choice or result in more efficient use of existing transport infrastructure.

Infrastructure projects previously approved

In order to influence the development of the transport system in an adequate way, it is not sufficient for new projects entering infrastructure planning to be in line with the climate and environmental objectives. If projects already approved are still included even though they counter or are not in line with transport policy objectives, including the climate objective, this will make it more difficult to achieve these objectives.

The Inquiry therefore proposes that the drafter of the national plan or a regional plan should determine whether previously approved infrastructure projects whose construction has not started follow the direction that is assessed as having the greatest effect in achieving the objectives of transport policy. The drafter of these plans is expected to ensure that only infrastructure projects that follow that direction are included in the plan proposal concerned, unless there are special reasons for exceptions.

This proposal is, for example, expected to reduce the inherent inertia regarding changes of direction and very much work together with the proposal for a change of starting point for the direction of the plans.

A scenario-based working method for transport planning

One main problem with current infrastructure planning is its forecast-based approach to planning. This means that investments in greater road capacity are estimated to be profitable and to be rational

since a continued general increase in car and truck traffic is forecast. Transport planning using a baseline forecast of a continued increase in car traffic, truck traffic and air travel risks leading to measures that do not fit in with a future sustainable and transport-efficient society. Conflicts also arise between the Swedish Transport Administration's forecast-based planning based on increasing traffic flows, on the one hand, and locally adopted objectives for traffic restrictions and planned urban development, on the other hand.

The Inquiry considers that transport planning can no longer be based on a forecast that is built on historical correlations and that leads to an unsustainable increase in car and truck traffic and air travel. The Inquiry therefore proposes that the Ordinance containing instructions for the Swedish Transport Administration be amended so that the Administration has to produce and supply scenarios for the development of traffic instead of a traffic forecast. The scenarios should be produced in collaboration with other government agencies and bodies and form the basis for the choice and dimensioning of measures in transport planning and for strategic environmental assessments as part of that planning. The Swedish Transport Administration should also assist other agencies and bodies responsible for planning in producing adapted regional scenarios for the development of traffic. The Inquiry therefore propose that the Swedish Transport Administration be given a commission to specify how to design the scenario-based method of working along with the relevant agencies.

Valuation of time and discount rate

In the view of the Inquiry, there is reason to review how cost-benefit analyses are performed as part of present day transport planning. The Inquiry therefore considers that the Government should give the Swedish Transport Administration a commission to conduct such a review on the basis of nationally and internationally used methods and models that describe benefits and costs of policy instruments and measures for a transport-efficient society. The commission should include examining the use of analytical methods and input values for calculations in the "ASEK report".

Transport conditions in the Environmental Code

The Inquiry proposes that the Environmental Code be amended so that, where relevant, a permit will have to contain transport conditions. This means that the permit authority will have to consider the need for such conditions and only refrain from prescribing transport conditions if this is not relevant or justified in the particular case. Moreover, an operator is already required, under Chapter 6, Section 35 of the Environmental Code, to identify, describe and assess the environmental effects, including effects on the climate, that the activity is likely to have by itself or as a result of external events and provide details of the measures planned to prevent, counter or remedy the negative environmental and climate effects. This also applies to the environmental effects that arise from the undertakings resulting from the activity in the form of transports. So there is already a sufficient basis for the permit authority to assess whether the permit has to be combined with transport conditions.

Extended urban environment agreements

Extended urban environment agreements will be an important part of work towards a transport-efficient society. Initiatives for extended urban environment agreements will probably also be of importance for the possibility of bringing about a socially sustainable climate transition of the transport sector throughout the country.

Greater opportunities for pedestrian traffic play an important role in enabling a stronger focus to be placed on accessibility in municipal traffic and urban planning. There is also a need to be able to implement integrated packages of measures to reduce car traffic. The packages of measures should contain both carrots and sticks, and here greater opportunities for pedestrian traffic can play an important role as a carrot.

The Inquiry therefore proposes that financial support should be available for pedestrian infrastructure as part of urban environment agreements. Better opportunities for pedestrians play an important role for the possibilities of creating an attractive overall solution and the prioritisation of space between pedestrians, cycles, public transport and car traffic. The Inquiry also proposes that approved municipal commitments in return for support as part of urban environment

agreements should include measures that can contribute to limiting car traffic.

Finally, the Inquiry propose that the Government appoint two inquiries: one to investigate whether state support may be given and should be available for the operation of local or regional public transport as part of an urban environment agreements and one to investigate the possibilities of regulating how the State can enter into negotiation-based urban environment agreements with municipalities and regions concerning sustainable development of transport in urban areas, focusing on large municipalities and urban regions. One condition for the latter remit should be that car traffic in the area covered by the agreement must not increase and that it must decrease in the long term.

The four-step principle in environmental assessments of plans with substantial traffic flows

Physical planning at municipal level is of great importance for transport- and energy-efficient urban development. This means that there is a need to allow the four-step principle to be part of the environmental assessments of comprehensive plans and detailed development plans that give rise to substantial traffic flows.

At present there is no explicit support for taking account of the four-step principle in the strategic environmental assessments that precede comprehensive plans and detailed development plans. The Inquiry therefore proposes an amendment to the Planning and Building Act stating that a strategic environmental assessment has to be carried out for a plan resulting in substantial traffic flows.

The proposed amendments mean that, at an early stage of physical planning, municipalities have to take account of the possibilities for accessibility and closeness to various public and service functions. This reduces the need for transport and makes more travel on foot and by cycle and public transport possible. Requiring environmental assessments based on the four-step principle means that municipalities have to take account of traffic flows in planning, and they can therefore also be expected to take step 1 and step 2 measures to a greater extent.

Role of the county administrative boards in physical planning

The Inquiry proposes strengthening the role of the county administrative boards in physical planning in order to give the overall objectives of transport policy more impact in physical planning at municipal and regional level. The proposed amendments to the Planning and Building Act and the Ordinance containing instructions for the county administrative boards provide support for county administrative boards working in the consultation and review procedure in the various planning processes for measures that steer urban and regional planning towards a transport-efficient society. The Inquiry's proposals also provide support for giving the objectives of transport policy more impact in physical planning at municipal and regional level.

Overall effects and impacts of the proposals

Overall, the Inquiry's proposals promote measures that reduce transport demand, influence modal choice in the direction of travel on foot and by cycle and public transport and lead to more efficient use of existing transport infrastructure. The proposals are expected to lead to less investment in expanding road capacity. However, the Inquiry's proposals do not guarantee that certain specific measures will or will not be taken, and the Inquiry is therefore unable to be precise about what the effects and impacts will be.

Effect on greenhouse gas emissions

The Inquiry makes the assessment that its proposals will considerably reduce Sweden's greenhouse gas emissions compared with if they are not taken (baseline alternative). Emission reductions are expected in the road transport sector due to less use of fossil fuels. The proposals are also assessed as leading to emission reductions in other sectors, especially because biofuels no longer needed for road transport when traffic work there decreases can replace fossil fuels in, for example, aviation and shipping.

Impacts on companies

The Inquiry's proposals will affect companies to a different extent, depending on their industry and how much their industry is affected by measures intended to reduce traffic work by cars, trucks and domestic aviation. The conditions for transport-purchasing and transport-dependent companies will change. An increased focus on transport efficiency and accessibility in transport planning may, for instance, result in large car-dependent commercial centres and workplaces becoming less attractive than competing activities with better possibilities for sustainable travel.

Measures that increase the costs of goods transports can have a negative impact on the competitiveness of Swedish industry. There are, however, several measures that can reduce traffic work by trucks without necessarily increasing the costs of goods transports, e.g. making it possible to use longer and heavier trucks and measures to strengthen goods transports by rail.

The pandemic has demonstrated the vulnerability of global value chains based on *just-in-time* deliveries and Russia's invasion of Ukraine with the subsequent sanctions has led to higher prices in world markets for crude oil and strong increases in transport fuel prices. A greater focus on transport efficiency can enable Swedish companies to be better equipped to meet future uncertainties and major price increases for energy and transport fuel on account of external events.

Impacts for municipalities and central government

The proposals in the areas of transport planning for a transport-efficient society and extended urban environment agreements do not involve any requirements for municipalities and therefore do not lead to any compulsory cost increases for them. However, a large number of municipalities will probably choose to make use of the better financial possibilities and improved powers resulting from these proposals to take one or more major measures contributing to a transport-efficient society and reducing transport work compared with today. This increases the costs of the municipalities affected for these measures even if the measures are cofinanced via a county plan. However, the measures taken can, in accordance with their purpose,

be expected to reduce the costs of the municipalities affected related to increased motor traffic and contribute to other positive budgetary effects in the short and long term.

The Inquiry's proposals on using the four step principle in environmental assessments of plans to take account of traffic flows specifies a way of working that does not necessarily need to involve a greater workload compared with current municipal working practices.

The Inquiry's proposals do not restrict municipalities' decision-making rights in any area and therefore have no impact on local self-government.

The Swedish Transport Administration is the central government actor most affected by the Inquiry's proposals. At present the Swedish Transport Administration has staff who work on similar issues or have corresponding expertise. However, given the clear change of course, the Inquiry's assessment is that the Swedish Transport Administration needs to reinforce its staff resources at both national and regional level.

The Inquiry proposes that the financing of its proposals to change transport planning should, as a whole, be neutral in budget terms and be implemented through reprioritisation within and between the appropriations for transport planning in expenditure area 22 Communications.

Other impacts of the proposals

Improving the conditions for travel on foot and by cycle and public transport increases access to mobility for groups that do not drive or drive to a smaller extent such as women, children, older people and financially weak individuals. The Inquiry's proposals can be assumed to lead both to greater gender equality and to greater equality for all. The proposals can also be expected to have a positive impact on the possibility of reaching the objectives of integration policy. However, measures to reduce car traffic can be expected to lead to poorer accessibility by car because, for instance, lower speed limits increase travelling times, which will have a particular impact on groups that have no alternative to the car.

Taking action, in line with the Inquiry's proposals, to improve the conditions for pedestrians, cyclists and public transport, including

by reallocating road space, while reducing speeds for motor traffic has a positive impact on traffic safety.

By promoting measures for reduced road traffic work and lower speeds, the Inquiry's proposals are expected to result in less air pollution from e.g. particles and nitrogen oxides. By doing so, the proposals contribute to fulfilling the environmental quality objectives of *Clean air* and *A good built environment*.

Begrepp

Främja bidrag till klimatomställningen

Bidrag till klimatomställningen	Att en verksamhet minskar sina egna utsläpp, sänker halten av växthusgaser i atmosfären eller möjliggör för andra verksamheter att minska sina utsläpp.
Klimatförändringar	Liksom <i>klimatpåverkan</i> (se nedan) är utgångspunkten att <i>klimatförändringar</i> är negativa.
Klimatnytta	Skapas när verksamheter och åtgärder bidrar positivt till klimatomställningen genom att sänka halten av växthusgaser i atmosfären.
Klimatpåverkan/ påverkan på klimatet	Utgångspunkten är att all påverkan på klimatet är negativ. Begreppet <i>klimatpåverkan/påverkan på klimatet</i> avser utsläpp av växthusgaser och därpå följande skadliga effekter. Det kan jämföras med att begreppet <i>miljöpåverkan</i> används i negativ betydelse i miljöbalken.
Minimera	Begreppet innebär att <i>människans påverkan på klimatet</i> och <i>klimatförändringar</i> ska begränsas till den nivå som krävs för att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatet inte blir farlig. För verksamheter och åtgärder innebär <i>minimera utsläpp av växthusgaser</i> att utsläppen ska minskas så mycket som

	är rimligt att kräva i det enskilda fallet. Verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen bidrar även till att <i>minimera klimatförändringarna</i> .
Nyckelverksamheter för klimatomställningen	Verksamheter som behövs för att möjliggöra den omställning av samhället som krävs för att Sveriges mål om nettollutsläpp senast 2045 med nettonegativa utsläpp därefter ska kunna nås.
Platsspecifika behov/förutsättningar	När verksamheter har särskilda behov av exempelvis geografisk, fysikalisk, geologisk eller meteorologisk art.
Platsvalsregeln	Bestämmelsen i 2 kap. 6 § miljöbalken som anger att vid val av plats för en verksamhet eller åtgärd ska hänsyn tas till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.
Skyddsintressen	Intressen för att skydda människors hälsa eller miljö som omfattas av miljöbalken eller förordningar som meddelats med stöd av den.

Elnät

Effektbehov	Hur mycket el som efterfrågas vid ett givet tillfälle.
Elbehov	Hur mycket el som används över en viss tidsperiod, ofta ett år.
Elnät	Transmissionsnät, regionnät och lokalnät inklusive ledningar och ställverk, dvs. stationer, samt tillhör till sådana anläggningar.
Förnyelse	En befintlig ledning byggs om med bibehållen spänningsnivå.
Förstärkning	En befintlig ledning byggs om med högre spänning eller ökat antal ledningar.

Kapacitetsbrist	När elnätet inte kan föra över den el som efterfrågas.
Ledning	I betänkandet avses elektriska starkströmsledningar för överföring av el. Kan vara likström eller växelström respektive luftledning eller mark- och sjökabel.
Lämplighetsprövning	I betänkandet avses prövningen av anläggningens lämplighet ur allmän synpunkt enligt 2 kap. 12 § ellagen och inte prövningen av om nätkoncessionshavaren från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet enligt 2 kap. 16 § ellagen.
Nybyggnad	En ny ledning byggs, dvs. en ledning som driftmässigt inte ersätter en befintlig lednings funktion i elnätet.
Prövningsprocess	I betänkandet avses processen för att få koncession och andra nödvändiga tillstånd, inklusive tiden för avgränsnings- samråd och framtagande av miljökonsekvensbeskrivning.
Utbyggnadsprocess	Processen från identifierat behov till färdigbyggd ledning.
Negativt förhandsbesked	När nätmyndigheten beslutar att inget av alternativen som ingår i en begäran om förhandsbesked uppfyller kraven för allmän lämplighet.
Positivt förhandsbesked	När nätmyndigheten beslutar att ett eller flera av de ledningsalternativ som ingår i en begäran om förhandsbesked uppfyller kraven för allmän lämplighet.

Transporteffektivt samhälle

Basprognos	Se avsnitt 7.4.2.
Funktionsmål	Se avsnitt 7.1.1.
Fyrstegsprincipen	Se avsnitt 7.4.3.
Följdföretag	Verksamheter eller särskilda anläggningar enligt 16 kap. 7 § miljöbalken som kan behövas för att en verksamhet ska kunna komma till stånd eller bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.
Hänsynsmål	Se avsnitt 7.1.1.
Nollväxtmål	Se avsnitt 7.4.5.
Steg X-åtgärd	Se avsnitt 7.4.3.
Trafikarbete	Antal fordon multiplicerat med förflyttad sträcka för varje fordon. Uttrycks i enheten fordonskilometer.
Trafikslag	De fyra trafikslagen är vägtrafik, bantrafik, sjöfart och luftfart.
Transportarbete	Den nyttoskapande delen av trafikarbetet, dvs. själva transporten av personer eller gods. Uttrycks i person- eller tonkilometer.
Transportpolitiska mål	Se avsnitt 7.1.1.
Transportpolitiskt klimatmål	Se avsnitt 7.1.1.
Åtgärdsvalsstudie	Se avsnitt 7.4.3.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 2 kap. 6 §, 7 kap. 11 a och 16 §§, 19 kap. 5 § och 22 kap. 25 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås

1. med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, *och*

2. med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

7 kap.

11 a §

Inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 gäller förbuden i 11 § andra stycket inte byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 gäller förbuden i 11 § andra stycket inte

1. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, *eller*

2. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857).

16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, *eller*

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, *eller*

4. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857).

19 kap.**5 §**

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll,
 2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,
 3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,

4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,
 5. i 22 kap. 6 § om talerätt,
 6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
 7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,

8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3, 5–11 och 13, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,

10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

22 kap.**25 §**

En dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet ska gälla,
 2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,

3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,

4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen ska ske,

5. skyldighet att betala avgifter,

6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som

a) behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller

b) annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,

7. de villkor som behövs avseende hantering av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

9. de villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra någon sådan försämring eller något sådant äventyr som avses i 5 kap. 4 § första stycket,

10. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,

11. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,

12. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,

13. de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som utgör följdföretag enligt 16 kap. 7 §,

13. de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen,

14. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

14. de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen,

15. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

15. den förlust av vatten eller annat som en tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och

16. rättegångskostnader.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång.

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i ett mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar ska innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

1. Denna lag träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857)

dels att 2 kap. 17 och 18 §§ och 13 kap. 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 2 kap. 12 a–e och 17 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 a §

För nätkoncession för linje ska en starkströmsledning anses vara lämplig från allmän synpunkt om

1. en ledning behövs för att uppfylla skyldigheter enligt denna lag eller krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen,

2. en ledning behövs för en säker och tillräcklig elförsörjning,

3. ökad nätkapacitet bedöms samhällsekonomiskt lönsamt eller,

4. en ledning behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse.

En ledning som ska anses vara lämplig från allmän synpunkt enligt första stycket ska också ha en ändamålsenlig placering i nätet och en ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström samt spänning.

12 b §

För nätkoncession för linje som prövas av nätmyndigheten får den som avser att ansöka om en sådan koncession för en starkströmsledning

som kan antas medföra betydande miljöpåverkan begära förhandsbesked i fråga om ledningen uppfyller kraven i 12 a §.

En begäran om förhandsbesked får också avse om en eller flera alternativa utformningar av starkströmsledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 §, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732).

Förhandsbesked får begäras samlad för flera starkströmsledningar om de är av sammanhängande betydelse.

12 c §

En begäran om förhandsbesked ska ges in till nätmyndigheten innan avgränsningsområdet inleds om en starkströmsledning enligt 17 § tredje stycket 2, eller någon av starkströmsledningarna vid en samlad begäran.

Nätmyndigheten ska besluta om förhandsbesked senast sex månader efter att en fullständig begäran kommit in till nätmyndigheten.

12 d §

Ett positivt förhandsbesked enligt 12 b § är bindande för nätmyndighetens bedömning av om en starkströmsledning är lämplig från allmän synpunkt enligt 12 a § i koncessionsprövningen.

Ett förhandsbesked upphör att gälla om ansökan om nätkoncession för linje inte kommit in till nätmyndigheten inom tre år från att förhandsbeskedet beslutats.

Nätmyndigheten kan förlänga giltigheten av förhandsbeskedet med sammanlagt högst två år om det finns särskilda skäl.

12 e §

Nätmyndigheten får ompröva ett positivt förhandsbesked om nätkoncession för linje om det är sannolikt att kraven enligt 12 a § inte längre är uppfyllda.

17 §

Vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

En nätkoncession för linje får endast beviljas om det är förenligt med 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken att bygga och använda ledningen.

Vid bedömningen om ledningen är förenlig med bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken ska 3–4 kap. miljöbalken endast tillämpas i fråga om ledningens i huvudsak bestämda sträckning och vid ändrad användning av mark- eller vattenområdet.

För en starkströmsledning som ska prövas för en nätkoncession för linje ska

1. frågan om huruvida byggandet eller användandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Trots första, andra och tredje styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession. Om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som ledningen kan medföra, behöver det inte finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet.

17 a §

Vid val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje ska särskild hänsyn tas till

1. ändamålet med ledningen enligt 12 a §,

2. kraven på drift och underhåll, god kvalitet på överföringen av el enligt 3 kap. och de mål för driftssäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt 8 kap., och

3. förmågan att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället enligt elberedskapslagen (1997:288).

Regeringen får meddela föreskrifter om val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje.

18 §

En nätkoncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs *av säkerhetsskäl eller* för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra *resurser eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt.*

En nätkoncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra *naturresurser enligt miljöbalken.*

Villkoren ska vara förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 §, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732).

13 kap.

5 §

Följande beslut av nätmyndigheten får överklagas till regeringen:

1. beslut enligt 2 kap. 1, 6-9, 22, 25-29, 31, 39, 41, 43, 44 och 48 §§, om ärendet avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät,

2. beslut att inte inleda en omprövning efter en ansökan som avses i 2 kap. 32 §, om ärendet avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät eller avser en utlandsförbindelse, *och*

3. beslut i frågor om tillträde till mark enligt 2 kap. 57 och 62 §§.

2. beslut att inte inleda en omprövning efter en ansökan som avses i 2 kap. 32 §, om ärendet avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät eller avser en utlandsförbindelse,

3. beslut i frågor om tillträde till mark enligt 2 kap. 57 och 62 §§, *och*

4. ett *negativt förhandsbesked enligt 2 kap. 12 b § om det avser en starkströmsledning som ingår i ett transmissionsnät.*

Ett positivt förhandsbesked enligt 2 kap. 12 b § som avser en starkströmsledning som ingår i ett transmissionsnät får överklagas endast i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession.

6 §

Andra beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. än de som anges i 5 § får överklagas till mark- och miljödomstol.

Beslut enligt 2 kap. 32 § att inleda en omprövning får dock inte överklagas.

Andra positiva förhandsbesked som ges enligt 2 kap. 12 b § än de som anges i 5 § får överklagas endast i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession.

-
1. Denna lag träder i kraft den X.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 3 kap. 6 b, 10 och 16 §§ och 5 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 34 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

6 b §

Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt det beslut som avses i 9 § andra stycket eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, ska kommunen redovisa miljökonsekvenser i översiktsplanen på ett sätt som uppfyller kraven i 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

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.

Om en betydande miljöpåverkan inte kan antas enligt det beslut som avses i 9 § andra stycket, ska kommunen i planen redovisa skälen för sin bedömning.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, *och*

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *och*

6. verka för att dämpa transportefterfrågan och skapa förutsättningar för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

16 §

Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutvecklingen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, *och*

4. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt

3. redovisningen av områden för landsbygdsutvecklingen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

4. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt

med hänsyn till att människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

med hänsyn till att människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *och*

5. förslaget kan motverka en dämpad transportefterfrågan, effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främjandet av resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

4 kap.

34 a §

Om en strategisk miljöbedömning ska göras enligt 4 kap. 34 § 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.

5 kap.

14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, *och*
4. verka för att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett bygg-

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

4. verka för att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett bygg-

nadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

nadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *och*

5. verka för en dämpad transportefterfrågan och skapa förutsättningar för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

-
1. Denna lag träder i kraft den X.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur

Härigenom föreskrivs att 1, 4 och 7 §§ i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Inom varje län ska det upprättas en länsplan till ledning när medel för investeringar och förbättringsåtgärder ska fördelas. Länsplanen ska, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Om det bedöms ändamålsenligt får en gemensam plan för två eller flera län upprättas.

Regionerna upprättar planen. Vad som sägs i denna förordning om regioner gäller också Gotlands kommun.

Föreslagen lydelse

1 §

Inom varje län ska det upprättas en länsplan till ledning när medel för investeringar och förbättringsåtgärder ska fördelas. Länsplanen ska, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidra till att de transportpolitiska målen uppnås *och, i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar*. Om det bedöms ändamålsenligt får en gemensam plan för två eller flera län upprättas.

4 §

Länsplanen ska ange

1. standard på anläggningarna,
2. den inriktning på åtgärder enligt 3 och 3 a §§ som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen,

2. den inriktning på åtgärder enligt 3 och 3 a §§ som *med utgångspunkt i 1 §, ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen* bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen,

3. redovisning av de objekt som beräknas kosta minst 25 miljoner kronor och som bedöms bli utförda under planens giltighetstid,

4. redovisning av åtgärdernas beräknade kostnader,

5. redovisning av överenskommelser om icke-statlig medfinansiering,

6. redovisning av beräknade årliga medel i statlig medfinansiering för olika ändamål, *och*

7. en bedömning som innefattar redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen.

6. redovisning av beräknade årliga medel i statlig medfinansiering för olika ändamål,

7. en bedömning som innefattar redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen, *och*

8. *en bedömning av om regionala infrastrukturobjekt som omfattas av planen och har beslutats i tidigare länsplaner men inte byggstartats, följer planens inriktning enligt 2.*

7 §

Trafikverket ska lämna underlag till länsplanen. Underlaget ska avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska dessutom lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt som bör genomföras och lämna en redovisning av objektens beräknade kostnader.

Regionen ska också begära in förslag om vilka objekt som bör utföras i länet från regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, länsstyrelsen och andra berörda myndigheter.

Trafikverket ska lämna underlag till länsplanen. Underlaget ska avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska dessutom lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt *och åtgärder* som bör genomföras och lämna en redovisning av objektens *och åtgärdernas* beräknade kostnader.

Regionen ska också begära in förslag om vilka objekt *och åtgärder* som bör utföras i länet från regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, länsstyrelsen och andra berörda myndigheter.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024 och tillämpas första gången på de länsplaner för regional transportinfrastruktur som upprättas och fastställs för åren 2026–2037.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs att 8 a § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Även om ett mark- eller vattenområde är ett biotopskyddsområde får de verksamheter bedrivs och åtgärder vidtas som behövs för att genomföra en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), om planen eller bestämmelserna antogs eller fastställdes innan biotopskyddsområdet beslutades.

Även om ett mark- eller vattenområde är ett biotopskyddsområde får de verksamheter bedrivs och åtgärder vidtas som

1. behövs för att genomföra en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), om planen eller bestämmelserna antogs eller fastställdes innan biotopskyddsområdet beslutades, *eller*

2. behövs för att en starkströmsledning med nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857) ska uppfylla kraven för elsäkerhet enligt elsäkerhetslagen (2016:732) samt kraven på god kvalitet på överföring av el och de mål för driftsäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt ellagen (1997:857), om nätkoncessionen beslutades innan biotopskyddsområdet beslutades.

-
1. Denna förordning träder i kraft den X.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur

Härigenom föreskrivs att 1 och 4 §§ förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Till ledning för fördelning av statliga medel ska Trafikverket upprätta en nationell plan för transportinfrastruktur. Planen ska vara trafikslagsövergripande.

Föreslagen lydelse

1 §

Till ledning för fördelning av statliga medel ska Trafikverket upprätta en nationell plan för transportinfrastruktur. Planen ska vara trafikslagsövergripande, *bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och, i samma syfte bidra till och passa in i ett transport-effektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.*

4 §

Planen ska ange

1. den inriktning på investeringar och förbättringsåtgärder som bedöms ha störst effekt för att uppnå de transportpolitiska målen,
 2. inriktningen på drift och underhåll inklusive åtgärder för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion,
 3. inriktningen på åtgärder för förbättrad miljö i anslutning till de statliga väg- och järnvägsnäten,
 4. inriktningen på sektorsåtgärder,
 5. inriktningen på investeringar i sådana anläggningar och rullande materiel som avses i 2 § 2, 3 och 9 förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar,
 6. en redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen,
6. en redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen, *och*

7. en bedömning av om nationella infrastrukturobjekt som omfattas av planen och har beslutats i tidigare nationella planer för transportinfrastruktur men inte byggstartats, följer planens inriktning enligt 1.

Inriktningen enligt första stycket 1–4 ska bestämmas med utgångspunkt i 1 §, ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen.

Planen ska innehålla en tydlig beskrivning av de förväntade effekterna för transportsystemet som helhet samt en redogörelse för strategiska överväganden när det gäller vad som anges i första stycket 1–4.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024 och tillämpas första gången på den nationella plan för transportinfrastruktur som upprättas och fastställs för åren 2026–2037.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om statlig medfinansiering till

1. regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik för investeringar i

a. regionala kollektivtrafikanläggningar,

b. rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana och spårväg med de begränsningar som framgår av 2 § 9, samt

c. fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods,

2. regionala kollektivtrafikmyndigheter för åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionshindrade resenärer utöver vad som följer av de föreskrifter om handikappanpassning som Trafikverket har meddelat med stöd av 4 § förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik eller de krav i fråga om tillgänglighet som kan ställas med stöd av plan- och bygglagen (2010:900),

3. kommuner eller andra organ för byggande av flygplatsanläggningar med annan huvudman än staten,

4. kommuner för åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator i den mån dessa åtgärder går utöver vad som omfattas av gällande kommunalt ansvar i dessa hänseenden.

4. kommuner för åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator i den mån dessa åtgärder går utöver vad som omfattas av gällande kommunalt ansvar i dessa hänseenden,

5. kommuner och regioner för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller ombyggnationer av transportinfrastruktur.

2 §

Statlig medfinansiering får beviljas för

1. byggande av väg- och gatanläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

2. byggande av spåranläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

3. byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar för trafikanternas behov vid regionalt kollektivt resande,

4. byggande av flygplatsanläggningar som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

5. transportinformatik eller fysiska åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator,

6. åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade resenärer i fråga om kollektivtrafikfordon, terminaler, hållplatser eller andra anläggningar i anslutning till dessa samt investeringar i reseinformationsanläggningar som underlättar funktionshindrades resor,

7. byggande av kajanläggningar för fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods och som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

8. investeringar i fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods och som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov, *samt*

9. investeringar i sådan rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana eller spårväg som utpekats i den banhållningsplan som fastställts för 2004–2015 så länge det finns kvar anslagna medel för ändamålet.

8. investeringar i fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods och som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

9. investeringar i sådan rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana eller spårväg som utpekats i den banhållningsplan som fastställts för 2004–2015 så länge det finns kvar anslagna medel för ändamålet, *samt*

10. åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller

*genom en effektivare användning
av befintlig transportinfrastruktur.*

Medfinansiering enligt första stycket 6 får beviljas under förutsättning att nödvändig samordning skett mellan ett trafikförsörjningsprogram för den regionala kollektivtrafiken och ett trafikförsörjningsprogram för färdtjänst och riksfärdtjänst.

Medfinansiering enligt första stycket 9 får beviljas för investeringar, miljöförbättrande åtgärder i fråga om emission och buller samt hyreskostnader.

Medfinansiering till anläggningar, kollektivtrafikfordon och fartyg får beviljas för investeringar, förbättringsåtgärder och hyreskostnader.

-
1. Denna förordning träder i kraft den X.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Häri genom föreskrivs att 1, 2, 3 och 8 §§ förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga *infrastrukturplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket får även, efter överenskommelse med Sjöfartsverket, ansvara för genomförandet av infrastrukturprojekt i farleder, slussar och kanaler.

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga *transportplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket får även, efter överenskommelse med Sjöfartsverket, ansvara för genomförandet av infrastrukturprojekt i farleder, slussar och kanaler.

Trafikverket ska också planera, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Sådana åtgärder kan vara fristående eller utgöra delar av objekt.

Trafikverket ska verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken.

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås *och, i samma syfte, för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.*

2 §

Trafikverket ska

1. svara för frågor om väganordningars tekniska utförande,
2. inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantörer för att beskriva det samlade svenska järnvägsnätet,
3. inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt ansvarsområde,
4. utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet, inklusive efterkalkylering och successiv kalkylering,
5. ta fram och tillhandahålla aktuella trafikprognoser,
5. *i samverkan med andra aktörer ta fram och tillhandahålla aktuella scenarier för trafikutvecklingen till grund för transportplaneringen och strategiska miljöbedömningar inom transportplaneringen,*
6. genomföra djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit,
7. svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter,
8. följa, dokumentera och på regeringens uppdrag finansiera forskning och innovation inom transportområdet,
9. vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats,
10. i sin roll som beställare särskilt verka för att produktivitet, innovation och effektivitet på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar,
11. ha väl fungerande rutiner, arbetssätt och samverkansformer som tillvaratar och möjliggör nationellt, regionalt och lokalt inflytande,

12. verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,

13. medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet,

14. genom ett särskilt beslutsorgan inom Trafikverket pröva frågor om statligt bidrag till svensk sjöfart,

15. genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras, och

16. i den långsiktiga *infrastrukturplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart stegvis analysera val av åtgärder genom att överväga

16. i den långsiktiga *transportplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart stegvis analysera val av åtgärder genom att överväga

a) åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt,

b) åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

c) begränsade ombyggnationer, och

d) nyinvesteringar eller större ombyggnationer.

3 §

Trafikverket ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till måluppfyllelsen.

Trafikverket ska stödja andra aktörer i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits enligt första stycket, samt deras kostnader och effekter.

Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits enligt första och andra styckena, samt deras kostnader och effekter.

8 §

Trafikverket ska

1. bidra med underlag till planeringsansvariga myndigheter och organ i arbetet med länsplaner för regional transportinfrastruktur,

2. särskilt samverka med Sjöfartsverket vid framtagande och genomförande av den nationella planen för transportinfrastruktur och i arbetet med ansökningar om TEN-T-bidrag, och

3. vid fullgörandet av de uppgifter som anges i 2 § 8 samverka med Luftfartsverket och Sjöfartsverket i frågor som rör respektive myndighets område.

1. bidra med underlag till planeringsansvariga myndigheter och organ i arbetet med länsplaner för regional transportinfrastruktur *och bistå dem när de utarbetar regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen,*

1. Denna förordning träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer

Härigenom föreskrivs att 1, 2 och 7 §§ förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

För att främja hållbara stadsmiljöer får Trafikverket, om det finns medel för ändamålet, ge stöd enligt denna förordning till kommuner och regioner för åtgärder i städer som leder till

1. ökad andel persontransporter med kollektivtrafik eller cykeltrafik, *eller*

2. hållbara godstransportlösningar.

1. ökad andel persontransporter med kollektivtrafik, *gångtrafik* eller cykeltrafik,

2. hållbara godstransportlösningar, *eller*

3. *minskad transportefterfrågan eller effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.*

Åtgärderna ska leda till energieffektiva lösningar med låga utsläpp av växthusgaser och bidra till att miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö nås.

Stödet bör särskilt främja innovativa, kapacitetsstarka och resurs-effektiva lösningar för kollektivtrafik, cykeltrafik eller godstransporter.

Stödet bör särskilt främja innovativa, kapacitetsstarka och resurs-effektiva lösningar för kollektivtrafik, *gångtrafik*, cykeltrafik eller godstransporter.

2 §

Stöd får ges till investeringar som tillgodoser ett allmänt lokalt eller regionalt transportbehov och som avser

1. en väg, gata, spåranläggning, kaj för lokala eller regionala persontransporter, perrong, hållplats, väntshall eller annan anläggning eller del av anläggning för lokal

1. en väg, gata, spåranläggning, kaj för lokala eller regionala persontransporter, perrong, hållplats, väntshall eller annan anläggning eller del av anläggning för lokal

eller regional kollektivtrafik,

2. ett cykelvägnät, en cykel-parkering eller annan anläggning eller del av anläggning för cykeltrafik, *eller*

3. en väg, gata, spåranläggning, lastplats, samlastningsplats eller annan anläggning eller del av anläggning för samlastning av gods-transporter, samordnad citylogistik eller gods på cykel för lokal eller regional distribution.

eller regional kollektivtrafik *inklusive anslutande gångvägar,*

2. ett cykelvägnät, en cykel-parkering eller annan anläggning eller del av anläggning för cykeltrafik,

3. en väg, gata, spåranläggning, lastplats, samlastningsplats eller annan anläggning eller del av anläggning för samlastning av gods-transporter, samordnad citylogistik eller gods på cykel för lokal eller regional distribution, *eller*

4. en väg, gata, allmän plats eller annan anläggning för gångtrafik.

Stöd får dock inte ges till anläggningar med uthyrning av lokaler.

7 §

Som villkor för stöd ska kommunen eller regionen genomföra motprestationer i form av andra åtgärder än de som stödet avser och som bidrar till en ökad andel hållbara transporter eller ökat bostadsbyggande.

Som villkor för stöd ska kommunen eller regionen genomföra motprestationer i form av andra åtgärder än de som stödet avser och som bidrar till en ökad andel hållbara transporter, *en begränsning av biltrafiken* eller ökat bostadsbyggande.

1. Denna förordning träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Länsstyrelsen ska vidare

1. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor,

2. genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl om detta,

3. vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för dem och då ta särskild hänsyn till barns bästa,

4. vid samråd, beslut och andra åtgärder verka för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning,

5. integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering,

6. verka för att det av riksdagen fastställda nationella folkhälso-målet uppnås genom att folkhälsan beaktas inom länsstyrelsernas arbete med bl.a. regional tillväxt, samhällsplanering, krishantering samt alkohol och tobak,

7. i sin verksamhet verka för att förenkla för företag,

8. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat, *och*

9. i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses.

8. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat,

9. i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses, *och*

10. verka för att de transportpolitiska målen nås, och i samma syfte, verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

-
1. Denna förordning träder i kraft den X.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:808) om nätkoncession

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:808) om nätkoncession

dels att 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 a och 6 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Ord och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i ellagen (1997:857).

Begreppet bebyggelse har samma betydelse som i plan- och bygglagen (2010:900).

5 §

En ansökan om nätkoncession för linje ska innehålla

1. uppgifter om vilket överföringsbehov som ledningen avser att tillgodose,

2. en uppgift om ledningens spänning,

3. de särskilda skäl som åberopas, om ledningens spänning inte överstiger högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen,

4. en redogörelse för hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kommer att iakttas, *och*

5. en uppgift om vilka alternativa ledningssträckningar som sökanden har undersökt.

2. en uppgift om ledningens spänning *och utformning i fråga om lik- eller växelström,*

3. de särskilda skäl som åberopas, om ledningens spänning inte överstiger högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen, *och*

4. en redogörelse för hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kommer att iakttas.

Om ledningen syftar till att förstärka befintliga ledningar, ska detta anges. Av ansökan ska det då även framgå vilken belastning som befintliga ledningar tål och om det finns behov av ytterligare ledningsutbyggnad med anledning av den ledning som ansökan avser.

6 a §

En ansökan om nätkoncession för linje som avser en växelströmsledning med en spänning om 130 kilovolt eller högre ska innehålla en beskrivning av skälen för den valda tekniska utformningen som luftledning eller kabel, i de fall och i de delar av ledningens sträckning, som något av följande kriterier är uppfyllt

- 1. nätbolaget ansöker om kabel,*
- 2. luftledning är tekniskt svår eller omöjlig,*

3. luftledning inte går att bygga utan att den kommer närmare bebyggelse än vad som är tillåtet enligt bestämmelser i andra författningar eller att nätkoncessionen skulle strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900) och inte innebär små avvikelser,

4. luftledning inte går att bygga utan att den kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken,

5. markförläggning av en ledning med en spänning som understiger 220 kilovolt innebär att ut-

rymme frigörs som kan användas för att väsentligt förbättra sträckningen för en eller flera ledningar avsedda för högre spänningsnivåer eller väsentligt minska dess negativa effekter.

6 b §

Växelströmsledningarna som är avsedda för en spänning om 130 kilovolt eller högre ska som utgångspunkt byggas som luftledning. Sådana ledningar får dock förläggas som kabel om något av kriterierna i 6 a § är uppfyllt.

Är något av kriterierna i 6 a § 3 eller 4 uppfyllt ska växelströmsledningarna med en spänning om 130 kilovolt eller högre förläggas som kabel om och i den eller de delar av ledningens sträckning

1. förutsättningarna för kabel enligt 2 kap. 17 a § ellagen (1997:857) är uppfyllda och

2. fördelarna som kan uppnås med en kabel överväger nackdelarna jämfört med en luftledning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den X.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 17 december 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över all relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Syftet med utredningen är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nå genom att klimatfrågan integreras i lagstiftningen.

Utredningen överlämnade delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21) den 31 mars 2021 med förslag på hur miljöbalken kan utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen. I delbetänkandet redovisade utredningen även att den under sin andra fas skulle prioritera en översyn av lagstiftningen inom åtgärdsområdena underlättad utbyggnad av elnätet samt planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle. Utredningen föreslog också att den skulle få ett tilläggsdirektiv om att se över möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön i miljöbalken genom en särskild avvägningsregel eller på annat sätt. Regeringen beslutade om ett sådant tilläggsdirektiv den 23 juni 2021.

I detta slutbetänkande lämnas författningsförslag och förslag om ytterligare utredningsbehov inom de två prioriterade områdena och enligt tilläggsdirektivet.

Kommittédirektiven återfinns i bilaga 1. Regeringens beslut om förlängning av utredningstiden för delbetänkandet finns i bilaga 2 och tilläggsdirektivet i bilaga 3.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har bedrivit arbetet med slutbetänkandet i ett projektupplägg med en inledningsfas, en analysfas, en genomförandefas och en avslutningsfas. Inledningsfasen startade i april 2021 och avslutades genom det första expertgruppsmötet den 8 juni 2021. Under inledningsfasen bemannades sekretariatet och expertgruppen. Utredningen utformade administrativa rutiner och genomförde bilaterala möten. Vidare tog utredningen fram en tidplan och utformade betänkandets disposition. Under analysfasen avgränsades uppdraget efter budget och tidsramar. Utredningen genomförde dialogmöten om avgränsningen och tog fram underlag för de tre områdena främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transport-effektivt samhälle.

Analysfasen avslutades den 21 september 2021 genom det andra expertgruppsmötet och övergick i genomförandefasen. Utredningen tog fram författningsförslag med tillhörande motivtexter för de tre områdena och utvecklade konsekvensanalysen. Genomförandefasen avslutades i mars 2022 och övergick i avslutningsfasen. I avslutningsfasen utvecklade och kvalitetssäkrade utredningen resultatet samt färdigställde konsekvensanalysen.

Expertgruppen har sammanträtt vid fyra tillfällen. Med hänsyn till de restriktioner som rått under utredningstiden på grund av pandemin har alla möten utom slutjusteringsmötet skett digitalt.

2.3 Samråd

Utredningen har samrått med Boverket, Ellevio AB, Energiföretagen Sverige, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Energinet i Danmark, E.ON Sverige AB, Fingrid Abp i Finland, Folkhälso-myndigheten, Gröna Mobilister (vid tidpunkten för samrådet Gröna Bilister), Hitachi Energy (vid tidpunkten för samrådet Hitachi ABB Power Grids), initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05), IVL Svenska miljöinstitutet, Jämtkraft AB, Klimatkommunerna, Klimatpolitiska rådets kansli, Kommittén för teknologisk innovation och etik (KOMET) (N 2018:04), Lantbrukarnas Riksförbund, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning, Miljömålsberedningen (M 2010:04), Miljöprövningsutredningen (M 2020:06), Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Norges

vassdrags- och energidirektorat (NVE), Skellefteå Kraft, SKGS (Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet) genom Skogsindustrierna, Jernkontoret, IKEM (Innovations- och kemiindustrierna i Sverige) samt SveMin, SSAB, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Statnett i Norge, Svensk Torv, Svensk Vindenergi, Svenska Cykelstäder, Svenska kraftnät, Svenska Samernas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Trafikanalys, Trafikverket, Tågföretagen, Utfasningsutredningen (M 2019:04), Utredningen för fossiloberoende jordbruk (N 2020:01), Utredningen om prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01), Utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande (Fi 2021:06) och Vattenfall Eldistribution AB.

Utredningen har uppdragit åt IVL att ta fram en bruttolista på områden och tillhörande lagstiftning som är väsentliga för ökad transporteffektivitet. IVL har även fått i uppdrag att ge input, skriftlig analys och om möjligt lämna författningsförslag till regelutformning för utvidgade stadsmiljöavtal. Vidare har utredningen uppdragit åt VTI att se över länsstyrelsernas roll inom infrastrukturplaneringen, inklusive lagstiftningen som reglerar denna roll, i syfte att identifiera förändringar som kan bidra till ökad transporteffektivitet. VTI har även fått i uppdrag att studera möjligheter, utmaningar och ge rekommendationer till förändrade skrivningar och instruktioner till utökad scenarioplanering gällande planeringen av infrastrukturen. Luleå tekniska universitet har fått i uppdrag att göra en juridisk analys som underlag till förslag om en ny avvägningsregel i miljöbalken som syftar till att hänsyn tas i miljöprövningen till verksamheters eller åtgärders bidrag till att nå klimatmålen. Trivector har haft i uppdrag att studera möjligheter med utvecklade stadsmiljöavtal utifrån erfarenheter med fokus på de finska intentionsavtalen. Trivector har vidare haft i uppdrag att ta fram en analys av effekter av ett antal möjliga författningsändringar inom områdena transportplanering, fyrstegsprincipen i den fysiska planeringen och stadsmiljöavtal. Advokatfirman Åberg & Co AB har haft i uppdrag att beskriva möjligheten att ansöka om ändring av en linjekoncession enligt ellagen och analysera det EU-rättsliga utrymmet att förenkla prövningsprocessen för förstärkningar av elnät. Chalmers Tekniska Högskola har tillsammans med Profu haft i uppdrag att leverera en rapport innehållandes kriterier för att identifiera nyckelverksamheter för klimatomställningen samt

analyser av betydelsen av en ökad elektrifiering respektive potentiella åtgärder för att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle. Slutligen har WSP Sverige AB haft i uppdrag att leverera en analys av effekter och konsekvenser av författningsändringar inom områdena teknikval mellan luftledning och markkabel på högre spänningsnivåer i växelströmsnätet respektive undantag från vissa förbud samt bistå utredningen med framtagande av konsekvensanalys av andra förslag om elnät enligt löpande överenskommelse.

Utredningen har deltagit i SSAB:s, LKAB:s och Vattenfalls rundabordssamtal om HYBRIT-projektet och industrins omställning, Domstolsakademins Mark- och miljörättsdagar samt SNS webinarium och rundabordssamtal inom ramen för forskningsprojektet Framtidens energisystem.

DEL I

Främja bidrag till
klimatomställningen

3 Rättsligt utrymme att väga in klimat i miljöbalken

Utredningens bedömning: 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 miljökvalitetsnormer 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.

Skäl för utredningens bedömning

Förutsättningar för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 juni 2021 om ett tilläggsdirektiv (dir. 2021:50) till Klimaträttsutredningen att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt och att lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas i slutbetänkandet senast den 15 maj 2022.

Av utredningsdirektiven (dir. 2019:101) framgår att prövningen av verksamheter med miljöpåverkan som bidrar till att nå klimat-

målen men som i dag har svårt att tillgodoräkna sig klimatnyttan i prövningen bör ses över och att uppdraget att inkludera klimathänsyn i miljöbalken kan innebära att underlätta för verksamheter med låg klimatpåverkan eller som på olika sätt kan bidra till minskade klimatutsläpp. I utredningens delbetänkande bedömdes att det behövs en uttrycklig bestämmelse som anger att det i vissa fall ska gå att väga en åtgärds eller verksamhets klimatnytta mot dess påverkan på människors hälsa och miljön. Utredningen bedömde vidare att det fanns ett utrymme i miljöbalken att införa en bestämmelse för att väga in klimatnyttan och att det vore lämpligt att t.ex. placera en ny avvägningsregel för klimatnyttan i 2 kap. miljöbalken. Flera frågor, inklusive effekterna av en avvägningsregel, krävde dock ytterligare fördjupning och utredningen begärde därför det tilläggsdirektiv som regeringen sedan beslutade.

I detta kapitel analyserar utredningen vilket rättsligt utrymme som finns i lagstiftningen i dag och var det skulle kunna utökas för att ge klimat större tyngd i tillståndsprövningar utifrån de hinder som ofta möter de tre verksamhetstyperna vindkraft, elnät samt utvinning av metaller och mineral.

I kapitel 4 redovisar utredningen sina slutsatser i form av förslag och bedömningar om hur utrymmet skulle kunna utökas i syfte att främja verksamheter som bidrar till klimatomställningen.

Nationell rätt

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet är skyldiga att iaktta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Hänsynsreglerna anger den grad av hänsyn som ska iakttas tillsammans med rimlighetavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken om att kraven ska vara miljömässigt motiverade utan att vara bl.a. ekonomiskt orimliga.

Klimat kan ges en större tyngd i 2 kap. miljöbalken med den begränsningen att det inte får bli orimligt. Dessutom kan ytterligare begränsningar behövas om det rör totalförsvaret och miljökvalitetsnormer. Stoppregeln i 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken sätter även en högsta gräns för hur stora störningar som kan accepteras, även från verksamheter som bidrar till klimatomställningen.

I 3 kap. miljöbalken finns markpolitiska avvägningsregler. I kapitlet anges vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor ska avgöras. Intressen som har särskild betydelse är t.ex. rennäring, värdefulla ämnen eller material, energiproduktion och energidistribution samt totalförsvaret. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska dock försvarsintresset ges företräde. Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken gäller dock inget intresse framför Natura 2000-områden som har sin grund i EU-rätten, se avsnitt 3.2.1.

Klimat kan anges som ett intresse av särskild betydelse i 3 kap. miljöbalken men för att det ska väga tyngre än andra intressen behöver det få företräde på samma sätt som gäller försvarsintresset.

För områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken som är inrättade på nationell nivå kan ytterligare dispensskäl till förmån för klimatet läggas in om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

Vindkraftsanläggningar är enligt 16 kap. 4 § miljöbalken beroende av kommunens tillstyrkan. Regeringen beslutade den 24 februari 2022 om en lagrådsremiss¹ med förslag till regeländringar om kommunal tillstyrkan till vindkraft i syfte att göra tillståndsprövningen för vindkraft mer effektiv och förutsägbar.

EU-rätt

Det finns sannolikt ett visst rättsligt utrymme för att väga in klimat mot skydd som är inrättade på EU-nivå. Utredningen bedömer att det i dag är relativt litet men det kan komma att öka för vissa verksamhetstyper framöver. EU-rätten påverkas inte om Sverige skulle införa nya regler i form av t.ex. en avvägningsregel i miljöbalken för att främja klimatomställningen. Det kommer inte heller att skapas ett generellt undantag från kraven på dispens från de skydd som regleras i EU-rätten för t.ex. vissa verksamhetstyper. Det finns inte något etablerat instrument för att skapa sådana generella undantag utan det Europeiska kommissionen (nedan kommissionen) har gjort hittills är att ta fram allmänna och sektorsspecifika vägledningar för

¹ Lagrådsremiss, *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft*, 24 februari 2022.

bedömningar av planer och projekt i förhållande till t.ex. Natura 2000-områden.²

Alla verksamheter och åtgärder som kan påverka skyddsintressen som regleras i EU:s miljölagstiftning, t.ex. arter och miljökvalitetsnormer, kommer att bedömas individuellt i den enskilda tillståndsprövningen även om nationella regler för att främja klimatomställningen införs. För de flesta sådana skyddsintressen krävs att den sökande kan visa att det inte finns alternativa lösningar för var och hur verksamheten eller åtgärden kan bedrivas eller vidtas för att dispens eller undantag ska ges. Dessutom krävs i vissa fall ett yttrande från EU-kommissionen innan dispens eller undantag kan ges. Detta ökar ytterligare risken för att nationella regler som ger ökad tyngd för klimatet skulle göra en prövningsprocess längre och mer oförutsägbar än i dag.

Det skulle krävas ändringar av EU-rätten i form av försvagningar av t.ex. miljökvalitetsnormer eller skyddet för fåglar eller andra arter i naturvårdsdirektiven³, eller ett större utrymme för att ge dispens, om det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd skulle ökas. Sådana ändringar har hittills framstått som politiskt svåra att driva men den utveckling som beskrivs i avsnitt 3.2.3 skulle kunna visa på en utveckling mot att åtminstone ge större utrymme för att ge dispens från förbuden mot påverkan på andra intressen till vissa verksamhetstyper som är viktiga för energi- och klimatomställningen framöver. Om lagstiftning i form av direktiv på EU-nivå skulle ändras tar det dock relativt lång tid innan sådana ändringar kommer att vara genomförda i nationell rätt.

3.1 Internationell rätt

Sverige har anslutit sig till ett stort antal internationella och regionala överenskommelser på miljöområdet som kan påverka det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra intressen, t.ex. Ramsarkonventionen⁴ om våtmarker av internationell bety-

² Se t.ex. Europeiska kommissionens tillkännagivande *Bedömning av planer och projekt avseende Natura 2000-områden – metodvägledning om artikel 6.3 och 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG*, C(2021) 6913 final, 28 september 2021.

³ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

⁴ SÖ 1975:76.

delse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar, Bernkonventionen⁵ om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö och Konventionen om biologisk mångfald⁶. Även konventioner som är inriktade på information och processer kan påverka, t.ex. Esbokonventionen⁷ om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang och Århuskonventionen⁸ om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Som beskrivs i avsnitt 3.3.3 finns det också konventioner och deklARATIONER av betydelse för renskötseln.

3.2 EU-rätt

EU-lagstiftningen innehåller krav som påverkar det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra intressen. De viktigaste rättsakterna på EU-nivå ur det perspektivet är:

- EU:s naturvårdsdirektiv som utgörs av livsmiljödirektivet (även kallat art- och habitatdirektivet) och fågeldirektivet. Livsmiljödirektivet med dess bilagor ligger till grund för bl.a. Natura 2000-områden och föreskrifter om skydd för arter, vilka i princip utgörs av fridlysningsregler. Fågeldirektivet syftar till att skydda alla de vilda fågelarter som naturligt förekommer i EU. Direktiven har genomförts i svensk rätt i 7 kap. miljöbalken om skydd av områden, 8 kap. miljöbalken om bestämmelser om skydd för biologisk mångfald och artskyddsförordningen.
- EU:s ramdirektiv⁹ om vatten samt särskilda direktiv om bl.a. grundvatten¹⁰ och dricksvatten¹¹.
- Ett övergripande avfallsdirektiv samt särskilda direktiv om bl.a. deponering av avfall.

⁵ SÖ 1983:30.

⁶ SÖ 1993:77.

⁷ SÖ 1992:1.

⁸ SÖ 2005:28.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (grundvattendirektivet).

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2020/2184/EU av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet).

Direktiven är antagna med artikel 192 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rättslig grund, vilket innebär att medlemsstaterna kan införa strängare regler men inte en lägre nivå av miljöskydd än vad EU-rätten kräver. Bedömningarna enligt de olika direktiven överlappar till viss del varandra men har delvis olika täckningsområden som kräver olika bedömningar. Det finns också annan EU-lagstiftning som styr vilken information som krävs i prövningsprocessen som det s.k. MKB-direktivet¹² om miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder och SMB-direktivet¹³ om specifika miljöbedömningar för planer och program.

3.2.1 Naturvårdsdirektiven

I Sverige har fågeldirektivet och livsmiljödirektivet delvis genomförts samlat vilket innebär att kraven inte helt följer direktivens systematik.¹⁴

Här följer en beskrivning av de bedömningar som ska göras enligt naturvårdsdirektiven med det svenska genomförandet som påverkar det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra intressen.

Reglering i naturvårdsdirektiven

Enligt artikel 3 fågeldirektivet ska medlemsstaterna avsätta områden för att skydda, bevara och återställa biotoper och livsmiljöer för alla fågelarter som förekommer naturligt inom EU. I direktivets artikel 4 och bilaga I anges för vilka arter särskilda skyddsområden ska utses. Enligt artikel 5 fågeldirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för alla fågelarter som naturligt förekommer i Europa att särskilt förbjuda bl.a. att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar och att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet).

¹⁴ Se mer i Artsskyddsutredningens betänkande, *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar*, SOU 2021:51.

Enligt artikel 3 livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna också utse ett sammanhängande ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden i form av Natura 2000-områden för livsmiljöer och arter som är förtecknade i bilaga 1 och 2 till direktivet. Syftet är att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos berörda livsmiljötyper och arter i deras naturliga utbredningsområde.

Enligt artikel 12.1 livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna också införa ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, avsiktligt störa dem, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintnings- och flyttningsperioder, avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen och att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

Enligt artikel 13 livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna införa ett strikt skyddssystem för de växtarter som finns förtecknade i direktivets bilaga 4 b, med förbud mot att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra sådana växter i deras naturliga utbredningsområde. Det är också förbjudet att förvara, transportera och sälja eller byta exemplar av sådana arter om de insamlats i naturen samt att bjuda ut dem för försäljning eller byte.

Genomförandet i svensk rätt

I 7 kap. 27 § miljöbalken anges som särskilt skyddade områden naturområden som bör skyddas eller är skyddade som särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet, som särskilda bevarandeområden enligt livsmiljödirektivet (Natura 2000-områden) eller enligt internationella åtaganden eller nationella mål om skydd för naturområden.¹⁵

Enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska alla planer eller projekt som kan påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt bedömas enligt kriterierna i direktivet innan tillstånd får ges. Det genomförs i 7 kap. 28 a § miljöbalken som anger att det krävs ett s.k. Natura 2000-tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats som Natura 2000-område enligt 7 kap. 27 § miljöbalken.

¹⁵ I första hand är det skyddsformerna nationalpark, naturreservat samt djur- och växtskyddsområde som avses med nationella mål om skydd för naturområden, se prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 99.

Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken får en verksamhet som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område bara komma till stånd om ett Natura 2000-tillstånd har lämnats. Påverkan på ett sådant område prövas särskilt.

Enligt 7 kap. 28 b § får ett Natura 2000-tillstånd endast ges om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller medför störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arter i området. Bestämmelsen genomför, tillsammans med 7 kap. 28 a § miljöbalken, artikel 6.3 punkt 3 livsmiljödirektivet som lyder:

Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarande av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

EU-domstolen har i flera domar, vilka har bekräftats av svenska domstolar,¹⁶ förtydligat att en prövning av påverkan på ett Natura 2000-område ska omfatta alla aspekter av den aktuella planen eller projektet och de konsekvenser den kan få, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt. Utredningen ska också vara tillräckligt grundlig för att ge förutsättningar för en fullständig, exakt och slutlig bedömning.

Enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken prövas en ansökan om Natura 2000-tillstånd av länsstyrelsen eller av tillståndsmyndigheten om det rör en verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning enligt 9 kap. eller 11–15 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen eller tillståndsmyndigheten har därmed att avgöra om rekvisiten i 7 kap. 28 b § miljöbalken är uppfyllda.

¹⁶ Se dom av den 7 september 2004, *Waddenzee*, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 53 och 54, dom av den 24 november 2011, *Alto Sil*, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 100, dom av den 11 april 2013, *Sweetman*, C-258/11, EU:C:2013:220 punkt 40 och 44, Högsta förvaltningsdomstolens dom den 17 november 2015 i mål nr 4158 14 och 4159 14 samt NJA 2013 s. 613.

Reglering i naturvårdsdirektiven – Natura 2000-områden

Om en verksamhet eller åtgärd är så viktig att det finns intresse av att den genomförs trots att den kan antas skada eller störa ett Natura 2000-område på ett betydande sätt måste följande krav för undantag enligt artikel 6.4 livsmiljödirektivet vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna ges.

Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Genomförandet i svensk rätt – Natura 2000-områden

Ett Natura 2000-tillstånd får enligt 7 kap. 29 § miljöbalken ändå ges efter regeringens tillåtelse om det saknas alternativa lösningar, verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och kompensationsåtgärder vidtas som gör att syftet med skyddet ändå kan tillgodoses. Alla rekvisit i 7 kap. 29 § miljöbalken bedöms stegvis och alla måste vara uppfyllda för att undantag ska kunna ges.

Enligt 20 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. får vid en tillåtlighetsprövning enligt 7 kap. 29 § miljöbalken som rör en prioriterad art eller en prioriterad livsmiljötyp hänsyn endast tas till omständigheter som rör människors hälsa, den allmänna säkerheten eller väsentliga miljöskyddsintressen. Hänsyn får dock även tas till andra tvingande förhållanden som har ett allt överskuggande allmänintresse men då ska EU-kommissionen ges tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs. Sådana yttranden är inte bindande men om kommissionen anser att en medlemsstats agerande strider mot unionsrätten kan ett förfarande om fördragsbrott inledas.

Reglering i naturvårdsdirektiven – undantag från fågeldirektivet och livsmiljödirektivet

Artikel 9 fågeldirektivet anger att för undantag från skyddet i artikel 5–8 för de fågelarter som omfattas, krävs att det inte finns någon annan lämplig lösning och att det ges på grund av t.ex. människors hälsa och säkerhet. I livsmiljödirektivet anges i artikel 16 att för undantag från reglerna om skydd för arter krävs att det t.ex. är av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön. En förutsättning för ett sådant undantag är att det inte finns någon annan lämplig lösning och att det inte får försvåra upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus.

Genomförandet i svensk rätt – undantag från fågeldirektivet och livsmiljödirektivet

I 14 § artskyddsförordningen finns regler för dispens från skyddet för fåglar, andra djur och arter som inrättats som en följd av EU-lagstiftning. Dispens får endast ges om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar en gynnsam bevarandestatus för artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Det krävs också att dispensen behövs t.ex. av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Praxis från EU-domstolen

I mars 2021 kom EU-domstolens avgörande i det s.k. *Skydda skogen*-målet¹⁷ som gällde en planerad skogsavverkning. De kriterier som utvecklats i svensk praxis innebar att förbuden mot påverkan i princip endast gällde arter som var hotade och vars bevarandestatus riskerade att påverkas negativt av skogsavverkningen. EU-domstolen fann att förbuden enligt fågeldirektivet gäller för samtliga fågelarter som förekommer naturligt inom EU och även träffar fågelarter som inte

¹⁷ Dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen m.fl. mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län m.fl., förenade målen C 473/19 och C 474/19, EU:C:2021:166.

är hotade samt arter vars bevarandestatus inte riskerar att påverkas negativt. Skyddet upphör inte heller att gälla för arter som har uppnått en gynnsam bevarandestatus. Förbudet mot påverkan på arter i livsmiljödirektivet avser också varje individ av en art så att det inte behöver finnas risk för att den berörda djurartens bevarandestatus påverkas negativt för att förbudet ska vara tillämpliga. Det går inte heller att aktualisera förbudet först när artens bevarandestatus riskerar att försämrats, om åtgärden orsakar att områdets kontinuerliga ekologiska funktionalitet går förlorad.

I en dom¹⁸ från oktober 2021, som gällde ett byggprojekts påverkan på rast- och parningsplatser för europeisk hamster, fann EU-domstolen att även områdena kring en parningsplats ska skyddas om de är nödvändiga för att den aktuella djurarten ska kunna fortplanta sig. Dessutom ska sådana platser skyddas även när de inte används om det finns en tillräckligt stor sannolikhet för att djuren ska återvända. Domstolen uttryckte också att begreppen skada och förstörelse i artikel 12.1 d livsmiljödirektivet avser en gradvis minskning av den ekologiska funktionaliteten hos en skyddad djurarts parningsplats eller rastplats respektive en total förlust av denna funktionalitet, oberoende av om sådan skadlig inverkan är avsiktlig eller inte. Även det avgörandet innebär en långtgående tolkning av skyddets omfattning.

Det finns olika uppfattningar kring innebörden av EU-domstolens avgörande i *Skydda Skogen*-målet för det svenska genomförandet i lagstiftning och praxis. Det har utretts av Artskyddsutredningen (M 2020:03) som har lämnat författningsförslag i ett betänkande¹⁹ men resultatet skulle kunna bli att det krävs dispens i fler fall. Tolkningen av vilken typ av påverkan som kan accepteras har breddats även genom avgörandet från oktober 2021 och den samlade tendensen ser ut att vara att det ska göras en relativt vid tolkning av artskyddet enligt både fågeldirektivet och livsmiljödirektivet.

3.2.2 Miljökvalitetsnormer

Ett annat exempel på när en avvägning i själva verket fordrar en dispens eller undantag från krav i EU-rätten är i förhållande till miljökvalitetsnormer som sätts enligt 5 kap. miljöbalken och kan gälla mark,

¹⁸ Dom den 28 oktober 2021, IE mot Magistrat der Stadt Wien, C 357/20, EU:C:2021:881.

¹⁹ SOU 2021:51.

vatten, luft, miljön i övrigt eller människors hälsa. Miljökvalitetsnormerna kan ange förorenings- eller störningsnivåer och kan utformas som gräns- eller riktvärden. De grundar sig till stor del på krav i EU-rätten genom t.ex. ramdirektivet för vatten och undantag kan endast ges om vissa kriterier är uppfyllda.

Enligt 5 kap 4 § miljöbalken får en myndighet eller en kommun som huvudregel inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om det innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller om det äventyrar möjligheten att uppnå en beslutad miljökvalitetsnorm.²⁰ Trots detta förbud får enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) undantag göras i det enskilda fallet, bl.a. för en verksamhet eller åtgärd som ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå, förutsatt att ett antal villkor är uppfyllda. Villkoren, vilka samtliga måste vara uppfyllda för att få medge undantag, anges i 4 kap. 12 § samma förordning och innebär t.ex. att verksamheten eller åtgärden behövs för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt och att alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

3.2.3 Rättslig och politisk utveckling inom EU

Darpö m.fl.²¹ bedömer det som ett rimligt antagande att om klimatnyttan ska få genomslag i prövningar av vindkraft kommer det att ske med tillämpning av det befintliga regelverket, t.ex. genom en mer generös användning av dispensregeln om tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse i artikel 16.1(c) i livsmiljödirektivet. Författarna konstaterar att en sådan utveckling redan syns i t.ex. Nederländerna och Tyskland, men att det är osäkert om den skulle hålla i en prövning vid EU-domstolen. Författarna bedömer att en sådan tillämpning bara skulle kunna göras i undantagsfall och för mycket stora vindparker.

I mars 2022 presenterade kommissionen ett meddelande²² om minskat beroende av fossil energi från Ryssland och åtgärder som

²⁰ I den s.k. *Weser-domen* den 1 juli 2015, C-461/13, EU:C:2015:433, slog domstolen fast att tillstånd endast får ges om kriterierna i artikel 4 i EU:s ramdirektiv för vatten är uppfyllda.

²¹ Darpö, Jan m.fl. (2021). Se även Backes, Chris m.fl. (2018) för en genomgång av Nederländernas och Tysklands praxis.

²² Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

svar på höga energipriser. En del i det arbetet är en kraftig utbyggnad av förnybar energi och kommissionen skriver att en förutsättning för det är att tillståndsgivningen blir enklare och snabbare. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att se till att planering, uppförande och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, anläggningarnas anslutning till nätet och nätet i sig anses ligga i det överordnade allmänintresset och omfattas av det mest fördelaktiga förfarande som deras planerings- och tillståndsförfaranden ger utrymme för.

I meddelandet²³ anges att medlemsstaterna snabbt bör kartlägga, bedöma och säkerställa lämplig tillgång till mark- och havsområden för projekt som omfattar hållbar energi, i proportion till sina nationella energi- och klimatplaner, sina bidrag till det reviderade målet för förnybara energikällor för 2030 samt andra faktorer såsom deras tillgång till resurser och nätinfrastuktur samt målen i EU:s strategi för biologisk mångfald. Kommissionen aviserar också att den i ett kommande lagförslag om återställande av naturen kommer föreslå att medlemsstaterna, när de utarbetar sina nationella planer för att uppnå återställandemålen, tar hänsyn till begränsade och klart definierade områden som särskilt lämpliga, samtidigt som de i så stor utsträckning som möjligt undviker miljömässigt värdefulla områden.

Kommissionen aviserar²⁴ också att den kommer att presentera en rekommendation om snabb tillståndsgivning för projekt för förnybar energi i maj 2022 och arbeta för att stödja användningen av all flexibilitet som EU-lagstiftningen redan ger utrymme för och undanröja återstående hinder, oavsett ursprung. Senare under våren 2022 kommer kommissionen också att ge vägledning om när och hur det behöver möjliggöras att testa innovativa tekniker, produkter och tjänster som syftar till att stärka samexistensen mellan utbyggnaden av förnybar energi och miljöskyddet.

Fokuset för kommissionens förslag är energiomställningen snarare än klimat men både produktion av förnybar el och elnät för överföring av sådan energi bidrar även till att klimatmålen kan nås. Utredningen uppfattar kommissionens meddelande som att sådana verksamheter ska prioriteras i avvägningen mellan olika intressen för användning och mark- och vattenområden som görs enligt 3 och 4 kap. miljöbalken

²³ Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

²⁴ Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

(se avsnitt 3.3.3). Utredningen uppfattar också skrivningen om att sådana verksamheter ska anses ligga i det överordnade allmänintresset som att det motsvarar kraven i naturvårdsdirektiven på att utgöra ett väsentligt eller allt överskuggande intresse och därmed syftar till att öka möjligheterna att få dispens i förhållande till de intressen som följer av EU-rätten och regleras i kap. 5, 7 och 8 miljöbalken (se avsnitt 3.3.4 och 3.3.5).

Kommissionen aviserar dock bara lagändringar avseende återställande av naturen och i övrigt rekommendationer och vägledningar som inte är bindande. Utredningen uppfattar det därmed främst som att kommissionen riktar sig till medlemsstaternas tillämpning snarare än att EU-rätten ska ses över för att försvaga skyddsintressen. Kommissionen anger att tillståndsgivningen för sådana verksamheter behöver bli snabbare och enklare. Det återstår att se vad kommissionen presenterar i form av vägledningar och rekommendationer under våren 2022.

Om EU-rätten skulle anpassas för att förtydliga att vissa verksamhetstyper av vikt för energi- och klimatomställningen ska kunna få större tyngd i prövningar kommer det att behöva förhandlas mellan EU:s institutioner och det är ovisst hur utfallet skulle bli eftersom även t.ex. art- och områdesskydden har en stark ställning.

3.3 Nationell rätt

3.3.1 Allmänna hänsynsregler enligt 2 kap. miljöbalken

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet är enligt 2 kap. 1 § miljöbalken skyldiga att iaktta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Enligt förarbetena²⁵ anger hänsynsreglerna den grad av hänsyn som ska iakttas tillsammans med rimlighetavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken om att kraven ska vara miljömässigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga. Det kan dock inte undvikas att andra typer av avvägningar måste göras och att andra skyddsvärda intressen kan stå i konflikt med miljöhänsynen.²⁶

²⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 206.

²⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 207.

I förarbetena²⁷ anges att vid tillämpningen av hänsynsreglerna måste alltid en avvägning göras med hänsyn till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende med hänsyn till andra intressen än rena miljöintressen. Bestämmelserna ska ligga till grund för prövning enligt miljöbalken och i de fall särskilda regler gäller för vissa verksamheter som preciserar vilka krav som ska ställas gäller dessa tillsammans med de allmänna hänsynsreglerna. Enligt praxis är t.ex. artskyddsförordningen att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter.²⁸ För t.ex. buller finns i en del fall riktvärden som anger hur stora störningar som kan accepteras utan alltför stor negativ påverkan på människors hälsa och miljön. Det finns ett undantag i 16 kap. 2 d § miljöbalken som ger möjlighet att under vissa förutsättningar tillåta högre värden för omgivningsbuller när beräknade bullervärden anges i detaljplaner och bygglag enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Andra typer av störningar som t.ex. magnetfält, lukt och ljus av olika slag saknar riktvärden och prövas i varje enskilt fall.

Den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken anger en högsta acceptabel störningsnivå och verksamheter och åtgärder som orsakar störningar som ligger över den nivån får inte bedrivas. Enligt stoppregeln får en verksamhet eller åtgärd som befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön endast bedrivas eller vidtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken. En verksamhet eller åtgärd får dock inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt. Regeringen får enligt 2 kap. 10 § miljöbalken ändå tillåta verksamheten förutom om den kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

3.3.2 Planer och bestämmelser enligt PBL

Det framgår av 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken att ett tillstånd eller dispens inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL. Små avvikelser får göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

²⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 207.

²⁸ Se t.ex. MÖD 2013:13 och MÖD 2014:47.

En översiktsplan kan också innebära ett hinder för en verksamhet. I t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 november 2015 i mål nr M 3352-15 ansåg domstolen att en väl underbyggd fördjupad kommunal översiktsplan i och för sig kan fungera styrande vid vindkraftsetableringar inom en kommun, men att den inte var bindande vid lokaliseringsprövningen. Domstolen fann dock att det har betydelse vad planen innehåller i form av konkurrerande anspråk på marken och andra vägledande uppgifter och att prövningen måste utgå från förhållandena i det enskilda fallet. Verksamheten förbjöds med hänvisning till att lokaliseringen bedömdes vara olämplig.²⁹

3.3.3 Hushållningsbestämmelser enligt 3 och 4 kap. miljöbalken

Den grundläggande bestämmelsen till stöd för avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt finns i 3 kap. 1 § miljöbalken. Bestämmelsen anger att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

En avvägning ska enligt förarbetena³⁰ göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för olika ändamål. Beslut om ianspråktagande av områden innebär ofta att den tillämpande myndigheten måste göra avvägningar mellan olika, ofta motstående intressen. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheten att samtidigt utnyttja ett område för olika verksamheter undersökas och utgångspunkten för bedömningen bör vara miljöbalkens övergripande mål i 1 kap. 1 §.

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken är i första hand avvägningsregler för situationer då samhället har väsentliga intressen att bevaka från markpolitiska utgångspunkter och syftet med bestämmelserna är enligt förarbetena³¹ att redovisa vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges

²⁹ Se även MÖD 2005:66, MÖD 2008:41 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 november 2014 i mål nr M 2762-14.

³⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29 f.

³¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29.

ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor ska avgöras. I bestämmelserna anges vilka allmänna intressen som särskilt ska beaktas vid sådana avvägningar för att en god hushållning med mark- och vattenområden ska uppnås.³²

Begreppet riksintresse definieras inte i rättskällorna. Vissa centrala myndigheter har ansvaret för att inom respektive samhällssektor ange vilka områden som bedöms vara av riksintresse. Vilka myndigheter som ansvarar för att peka ut sådana områden framgår av förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. När riksintressemyndigheterna fattar beslut om att peka ut ett område som riksintresse är det den myndighetens bedömning men inget rättsverkande beslut eftersom ett sådant bemyndigande saknas i lagstiftningen. För att markera detta används ofta begreppet riksintresseanspråk. Frågan om ett område faktiskt är av riksintresse bedöms först i det enskilda ärendet, t.ex. vid tillståndsprövning. Tillståndsmyndigheten kan följa riksintressemyndigheternas bedömning men kan också underkänna ett tidigare beslut om riksintresse, eller besluta att ett visst område är av riksintresse trots att ingen central myndighet beslutat om detta tidigare.³³

Enligt 3 kap. 5 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för bl.a. rennäringen så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande och områden som är av riksintresse för rennäringen ska skyddas mot sådana åtgärder.

Av 3 kap. 6 § miljöbalken framgår att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön och att områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot sådana åtgärder.

Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material ska enligt 3 kap. 7 § miljöbalken så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa och områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse ska skyddas mot sådana åtgärder.

Av 3 kap. 8 § miljöbalken framgår att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för t.ex. industriell produk-

³² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 28 f.

³³ Bengtsson, Bertil m.fl. (2022).

tion, energiproduktion och energidistribution så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar och områden som är av riksintresse för dessa ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av dem.

Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen och områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

I 4 kap. miljöbalken anges geografiska områden som är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Syftet med bestämmelserna är enligt förarbetena³⁴ att skydda dessa värden mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden.

Av 4 kap. 1 § miljöbalken framgår att de områden som anges i 2–8 §§, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet är av riksintresse vilket innebär att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Det är de samlade natur- och kulturvärdena som finns i hela det geografiska området som ska beaktas. Vid tillämpning av stadgandet ska man således anlägga ett helhetsperspektiv på vad som är en lämplig utveckling i hela det geografiska området.³⁵ Vidare framgår av andra stycket att 4 kap. 1 § första stycket 2 samt 2–6 §§ miljöbalken inte utgör hinder för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § miljöbalken om undantag för totalförsvaret är dock inte tillämplig i fråga om Natura 2000-områden enligt 4 kap. 8 § miljöbalken.

Avvägningar enligt de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna ska endast tillämpas vid prövning av ärenden och

³⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.

³⁵ Prop. 1985/86:3, med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m., s. 171.

mål i de fall verksamheten ska prövas av domstol eller annan myndighet.³⁶

Områden av riksintresse för totalförsvaret

Totalförsvarets ställning i miljöbalken är stark vilket visar sig i rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken som anger att särskild hänsyn ska tas till en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret. Förutom totalförsvarets särskilda intresse i 3 kap. 9 § miljöbalken anges i 3 kap. 10 § miljöbalken att om ett område behövs för en anläggning för totalförsvaret har det intresset företräde framför andra intressen.

Utredningen lämnar förslag som rör behov av vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen i avsnitt 4.3.

Områden av riksintresse för rennäring

Det samiska folket har rättigheter till jakt och fiske men det är framför allt renskötseln som ofta påverkas av flera verksamhetstyper som t.ex. vindkraft, elnät samt utvinning av metaller och mineral. Som exempel anger en rapport³⁷ från *Stockholm Environment Institute* att gruvindustrin enligt samebyarna leder till bl.a. markförluster, störningar på renhjorden och blockering av flyttled, slitage på betesmarkerna, rubbningar av årscykeln, försämrad renhälsa och kondition och därav minskade slaktvikter och ekonomiska förluster. Det leder även till psykiska påfrestningar, hot och påtryckningar från andra i lokalsamhället, minskad generationsväxling och försämrad användning av traditionell kunskap. I rapporten konstateras att det finns effekter som inte kan ersättas ekonomiskt eller kompenseras på annat sätt. Utredningen bedömer att konsekvenserna för renskötseln av vindkraft och elnät kan antas likna dem som gruvindustrin kan ha även om omfattningen kan variera.³⁸

Sedan 2011 erkänns samerna som ett folk i regeringsformen och 1 kap. 2 § 6 regeringsformen anger att det samiska folkets kultur- och samfundsliv ska främjas. Sverige röstade 2007 för FN:s urfolksdekla-

³⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 219.

³⁷ Kløcker Larsen, Rasmus m.fl. (2021), s. 26.

³⁸ Se t.ex. Skarin, Anna m.fl. (2016). Se också Mark- och miljödomstolens bedömning av rapporten i dom den 3 juli 2017 i mål nr M 3051-15, s. 30.

ration³⁹ och har ratificerat flera bindande konventioner som säkerställer långtgående rättigheter för samerna till medbestämmande över sina traditionella marker. FN:s urfolksdeklaration är inte rättsligt bindande men den är vägledande och kan anses ge uttryck för en allt vanligare politisk och folkrättslig syn på urfolksfrågor. Det framgår av 1 § rennäringslagen (1971:437) att den samiska befolkningens rätt att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar grundas på urminnes hävd. Högsta domstolen har också i NJA 2011 s. 109 uttryckt att renskötselrätten i vissa fall grundar sig på sedvana. Det innebär att renskötselrätten är en civil rättighet som omfattas av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen och bestämmelser om egendomsskydd i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Sverige har upprepade gånger fått kritik från FN:s rasdiskrimineringskommitté för behandlingen av det samiska folket.⁴⁰ De senaste åren har det kommit domar som stärker samebyarnas ställning i prövningen.

I NJA 2020 s. 3, det s.k. *Girjasmålet*, fick en sameby rätt att självständigt upplåta rätt till småviltsjakt och fiske, vilket sedan länge hanterats av staten genom länsstyrelserna. Högsta domstolen fann bl.a. att samiska markrättigheter upparbetats genom urminnes hävd och hänvisade i den delen till FN:s urfolksdeklaration och till att bl.a. artikel 8.1 i ILOs konvention nr 169 om urfolks rättigheter, som anger att vederbörlig hänsyn till urfolks sedvanor och sedvanerätt ska tas vid tillämpningen av nationell lagstiftning, är bindande för Sverige även om den inte har ratificerats eftersom det utgör en folkrättslig princip. Domstolen ansåg också att 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen inte i sig ger upphov till några rättigheter för enskilda. Bestämmelsen kan ändå få viss materiell betydelse när olika faktorer ska vägas mot varandra i rättstillämpningen. Vid sådan avvägning ska samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln, tillmätas särskilt vikt. I domen anges också att det är nödvändigt med en bevislättning för samebyarna i den typen av mål för att de ska ha en rimlig chans att försvara sina intressen. I stället fick staten en tydlig bevisbörd för att en rättighet enligt urminnes hävd upphört.

³⁹ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 61/295, 13 september 2007.

⁴⁰ Se t.ex. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Opinion approved by the Committee under article 14 of the Convention concerning communication No. 54/2013, CERD/C/102/D/54/2013, 18 november 2020.

I en dom⁴¹ från Högsta domstolen i Norge, Høyesteretten, från oktober 2021 gav domstolen samerna rätt mot ett bolag som ville bygga två vindkraftsparker på Fosen som är ett renbetesområde. Domstolen hänvisade till artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter⁴² och fann att vindkraftsparkerna hade en väsentlig negativ påverkan på samernas rätt att utöva sin kultur. Dessutom skulle ingreppet bedömas samlat med tidigare och planerade verksamheter. Domstolen menade att konventionen inte öppnade för en avvägning mellan minoritetens intresse och andra samhällsintressen. Däremot kunde en avvägning göras mot vissa grundläggande rättigheter och rätten till miljö var en sådan. Domstolen instämde med bolaget om vikten av en grön omställning och produktion av förnybar energi och menade att ett alternativt uppförande och tillräckliga skyddsåtgärder hade kunnat göra verksamheten tillåtlig. Den aktuella utformningen var dock inte tillåtlig och skyddsåtgärderna var behäftade med för stora osäkerheter. Domen ger vägledning kring tolkningen av hur artikel 27 i konventionen kan komma att påverka internationell praxis.

Praxis är dock inte entydig. De mål som samebyar vunnit har varit när rättigheter och kulturella aspekter har vägts in och framför allt där domstolarna har gjort en internationell utblick och fördragskonform tolkning. I miljöbalken vägs riksintresset för rennäringen mot andra näringar. Det har gjort att endast rennäring för en eller några samebyar har vägts mot stora näringar utan att samebyarnas enskilda intressen och rättigheter eller de kulturella aspekterna vägts in.

En annan aspekt är att samebyar i dag inte får ekonomisk hjälp att driva processer, vilket gör att de ofta ingår sekretessbelagda civilrättsliga avtal med t.ex. gruv- eller vindkraftsbolag. Det har kritiserats av bl.a. Mark- och miljödomstolen i Umeå som i t.ex. dom den 21 december 2020 i mål nr M 2241-18 fann att ett sådant avtal försvårade för domstolen att se till rennäringen som ett allmänt intresse.

Det sker nu en övergång från begreppet rennäring till renskötsel och samebyarnas rättigheter och kulturella aspekter har bekräftats. År 2021 tillsattes en parlamentarisk kommitté (dir. 2021:35) som bl.a. ska bedöma när och inom vilka delar av statligt ägd mark som samebyar genom urminnes hävd har ensamrätt att upplåta småviltsjakt

⁴¹ Høyesteretts dom 11 oktober 2021, HR-2021-1975-S.

⁴² SÖ 1971:42.

och fiske. Kommittén ska också lämna förslag till en ny renskötsel-lag som ska ersätta den nuvarande rennäringslagen.

Eftersom praxis är tvetydig och de samiska intressena i en del fall fått stå tillbaka för t.ex. gruvor och vindkraft bedömer utredningen att det kan finnas ett visst rättsligt utrymme att ge klimat en större tyngd gentemot renskötsel i prövningsprocesser trots de senaste årens utveckling mot ett bredare synsätt på samebyarnas rättigheter. Hur stort det utrymmet kommer att vara beror på den framtida utvecklingen i både lagstiftning och praxis. Renskötseln blir dock alltmer kringskuren och möjligheten att kompensera genom t.ex. annan mark blir allt mindre. Även om klimatförändringarna i sig är ett hot mot de samiska intressena skulle en ökad tyngd för klimatet inte minst genom kumulativa effekter, också kunna riskera den samiska kulturens och renskötselns fortlevnad.

3.3.4 Miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken

Miljökvalitetsnormer kompletterar de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken⁴³ och genomför EU-direktiv på området, se avsnitt 3.2.2.

Miljökvalitetsnormer ska enligt 5 kap. 2 § 1 miljöbalken ange föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder (s.k. gränsvärdesnormer). Enligt punkt 2 i samma bestämmelse ska normerna avse föroreningsnivåer eller störningsnivåer som ska eftersträvas eller som inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder (s.k. målsättningsnormer). Enligt punkt 3 i samma bestämmelse ska normerna avse högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön (s.k. indikativa normer). Slutligen, enligt punkt 4 ska miljökvalitetsnormer ange de krav i övrigt

⁴³ I 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken anges att trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§.

på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i EU (andra normer).⁴⁴

3.3.5 Områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken

Förutom de skydd av områden som i någon form styrs av EU-rätten, finns områdesskydd som är inrättade på nationell nivå, t.ex. nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde och strandskyddsområde som alla regleras i 7 kap. miljöbalken. Det finns även förordnanden om landskapsbildskydd enligt 19 § i den genom miljöbalken upphävda naturvårdslagen (1964:822). Sådana förordnanden gäller även efter miljöbalkens ikraftträdande enligt 9 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Enligt 19 § tredje stycket naturvårdslagen gällde bestämmelserna inte företag vars tillåtlighet skulle prövas enligt vattenlagen eller miljöskyddslagen.

Liksom för områden som skyddas enligt EU-rätten krävs normalt dispens för tillstånd vid påverkan över en viss nivå men kraven är olika formulerade för olika skydd. Vissa typer av verksamheter och åtgärder har undantag inskrivna i lagstiftningen, t.ex. har allmän väg och järnväg undantag från biotopskyddet och strandskyddet enligt 7 kap. 11 a § och 16 § 3 miljöbalken.

Som huvudregel krävs att särskilda skäl föreligger för dispens och enligt 7 kap. 26 § miljöbalken får dispens bara ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Utredningen bedömer att det skulle gå att lägga in ytterligare dispensskäl till förmån för klimatet om det är förenligt med syftet.

3.3.6 Kommunens tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken

Tillstånd till en vindkraftsanläggning får enligt 16 kap. 4 § miljöbalken endast ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Bestämmelsen infördes 2009 för att säkerställa kommunernas fortsatta inflytande över planeringen av mark- och vatten när vindkraftsanläggningar blev tillståndspliktiga enligt miljöbalken och inte längre skulle prövas enligt PBL. Utformningen av den kommunala tillstyrkan har kritiserats.

⁴⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 245 f. och del 2, s. 41 f. Prop. 2003/04:2, *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*. Prop. 2009/10:184, *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*. Prop. 2017/18:243, *Vattenmiljö och vattenkraft*.

Regeringen beslutade den 24 februari 2022 om lagrådsremissen *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft* med förslag till regeländringar om kommunal tillstyrkan till vindkraft. Förslaget innebär bl.a. att en projektör behöver ha kommunens medgivande för att en ansökan om tillstånd ska kunna prövas. Förslaget innebär även att kommunen blir skyldig att meddela och motivera sitt beslut inom viss tid. Efter fattat beslut kommer kommunen inte längre kunna ändra sig under en viss tid. Lagändringarna om kommunernas skyldighet att på begäran besluta om ett ställningstagande och vad en sådan begäran ska innehålla föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Ändringarna i fråga om det kommunala ställningstagandets betydelse i tillståndsprövningsprocessen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2023.

3.4 Tre olika verksamhetstyper

Utredningen har studerat verksamhetstyperna vindkraft, elnät samt utvinning av metaller och mineral för att belysa vilka hinder som kan finnas för verksamheterna som underlag för förslagen och bedömningarna i kapitel 4.

3.4.1 Vindkraft

Enligt 3 kap. PBL ska alla kommuner ta fram en översiktsplan. Den är inte juridiskt bindande men visar hur kommunen avser använda mark- och vattenresurser och tillgodose riksintressen. Översiktsplanerna utgör därmed ett viktigt underlag vid beslut om vindkraftsanläggningar.

I 21 kap. 13–14 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) anges trösklar för tillståndsplikt för vindkraft på land och till havs inom territorialgränsen.⁴⁵ Prövningen görs av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen eller av mark- och miljödomstol om det gäller verksamheter till havs inom territorialgränsen. Sådana vindkraftsanläggningar kräver också bygganmälan enligt 6 kap. 5 § 8 plan- och byggförordningen (2011:338) och de får inte uppföras i strid med kommunernas detaljplaner. Vindkraftverk som inte är tillståndspliktiga omfattas av anmälningsplikt enligt 21 kap. 15 § miljöprövningsförordningen och

⁴⁵ För vindkraft till havs finns särskilda regler, se t.ex. Darpö, Jan m.fl. (2021).

kräver bygglov enligt 6 kap. 2 § 2 plan- och byggförordningen om de inte är mycket små. Havsbaserad vindkraft inom Sveriges territorialgräns prövas enligt miljöbalken och utanför den gränsen sker prövningen enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Ledningarna från vindkraftsanläggningen kan också kräva nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857).

Exempel på intressen som i många fall påverkas av vindkraftsanläggningar är totalförsvaret, rennärings-, natur- och kulturmiljön m.fl. områden av riksintresse, Natura 2000-områden, landskapsbildskydd, risk för fragmentering av landskapet samt artskydd eftersom både uppförande och drift av vindkraftsanläggningar ofta påverkar fåglar och fladdermöss. Vindkraftsanläggningar ger också normalt upphov till buller, ljusfenomen inklusive skuggbildning samt sedimentspredning, grumling och påverkan på fiskeribestånd vid havsbaserad vindkraft.

Darpö m.fl.⁴⁶ bedömer att det inte skulle ha någon större effekt om man gav ökad tyngd för vindkraftens klimatnytta i miljöbalken eftersom vindkraften ändå regelmässigt går före andra riksintressen som friluftsliv, kulturmiljö, naturvård m.m. i tillståndsprövningen. I stället är det som leder till avslag det kommunala vetot och när vindkraften kommer i konflikt med t.ex. totalförsvarets stoppområden, artskyddet eller det folkrättsliga skyddet av renskötsel.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har bedömt⁴⁷ att det skulle kunna spela en viss roll i avvägningssituationer vid tillståndsprövning av vindkraft om klimatnytta lyftes fram i portalparagrafen 1 kap. 1 § miljöbalken. De har dock svårt att se hur en sådan förändring i portalparagrafen skulle få någon egentlig betydelse när det kommer till situationer då vindkraftsetableringar ska prövas mot andra intressen eller lagregler som innebär att rättsligt utrymme för att göra den typen av avvägningar saknas.

Intressenter⁴⁸ har framfört en annan bild till utredningen och menar att det är mycket svårt att förutse om tillstånd till en vindkraftsanläggning kommer att ges eftersom det i praktiken är olika tolkningar och bedömningar som avgör. Det tyder enligt intressenterna på att

⁴⁶ Darpö, Jan m.fl. (2021) s. 17.

⁴⁷ Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *Analys av juridiska förutsättningar för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Underlag till Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*, 27 januari 2021, s. 29–30.

⁴⁸ Vindkraftens klimatnytta (2020), s. 6 f.

det finns ett tolkningsutrymme gentemot andra intressen och att en avvägningregel, se avsnitt 4.2, skulle kunna göra skillnad.

Det meddelande⁴⁹ från kommissionen som beskrivs i avsnitt 3.2.3 anger att produktion av förnybar energi bör främjas i tillståndsprövningen och ska anses ligga i det överordnade allmänintresset, vilket utredningen tolkar som att det ska vägas in vid prövning av dispens. Det framstår inte som att kommissionens syfte är att ändra fågel-direktivet och livsmiljödirektivet och det återstår att se vad för vägledning och rekommendationer kommissionen återkommer med till följd av meddelandet.

I praxis har det bara i vissa fall uttryckts att vindkraftens fördelar ur klimat- och energisynpunkt vägts in. I t.ex. dom den 10 november 2009 i mål nr M 5960-08, fann Miljööverdomstolen att det var värdefullt att den havsbaserade vindkraftsparken skulle bidra till minskade utsläpp av koldioxid och gav tillstånd. Domstolen hänvisade även till att 2 kap. 5 § miljöbalken särskilt framhåller betydelsen av hushållning med råvaror och energi och förordade förnybara energikällor. Vindkraftsparken väntades främst ge upphov till grumling, buller och begränsad påverkan på fiskarter. Mark- och miljööverdomstolen har också nämnt vikten av förnybar energi⁵⁰, Sveriges klimatmål⁵¹, EU:s klimatmål⁵² samt vindkraftens bidrag till hållbar utveckling i enlighet med 1 kap. 1 § miljöbalken⁵³ i några andra domar.

3.4.2 Elnät

För att bygga eller förstärka elnät krävs koncession som beviljas av Energimarknadsinspektionen. Utöver det krävs även andra tillstånd, dispenser och anmälningar som rör olika miljöintressen och människors hälsa. Det kan också krävas tillstånd för att bygga stationer som behövs i anslutning till elnäten (se kapitel 5 för en mer utförlig beskrivning av tillståndsprocessen för elnät).

⁴⁹ Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

⁵⁰ I dom den 8 december 2015 i mål nr M 6960-14 angav domstolen att förnybar energi är av starkt allmänintresse.

⁵¹ Se t.ex. dom den 4 september 2019 i mål nr M 6860-17.

⁵² Se t.ex. dom den 23 november 2011 i mål nr M 824-11 och dom den 14 oktober 2009 i mål nr M 10316-09.

⁵³ Se t.ex. dom den 1 november 2005 i mål nr M 2966-04 och domar från den 23 november 2011 i mål nr 847-11, M 825-11 och M 824-11.

För elnät finns ofta alternativa lösningar och lokalisering och teknikval anpassas så att påverkan på omgivningen hålls på en nivå som gör att koncession kan ges. Det finns dock fall där det inte finns alternativ som undviker en mer omfattande påverkan.

Exempel på intressen som kan påverkas av elnät är användning av jordbruksmark och produktionsskog, upplevd hälsa och oro på grund av elektriska fält, magnetfält, renskötsel, påverkan på natur- och kulturmiljö och andra riksintressen, Natura 2000-områden, landskapsbildskydd, risk för fragmentering av landskapet samt artskydd.

Energimarknadsinspektionens prövning av nätkoncession omfattar val av teknik mellan lik- eller växelström och luftledning eller markkabel samt lokalisering. Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 november 2019 i mål nr M 1769-18 gällde nätkoncession för linje från en vindkraftspark till en anslutningspunkt. Vapstens sameby hävdade stor påverkan på rennäringsen på grund av kumulativa effekter eftersom det skulle byggas tre vindkraftsparker med tillhörande ledningar. Området hade även den högsta tätheten av örnrevir i Västerbottens län, hade generellt höga ornitologiska värden och ingick i en skoglig värdestrakt. Domstolen fann att nätkoncession för en luftledning inte kunde beviljas eftersom den valda lokaliseringen inte var lämplig och att luftledning inte utgjorde bästa möjliga teknik i området, framför allt med hänsyn till påverkan på rennäringsen och naturmiljön, och att markkabel hade varit att föredra.

Ett exempel på när koncession har beviljats av regeringen är beslut från den 16 september 2021, I2019/02517, om transmissionsnät på sträckan Nybro-Hemsjö. Energimarknadsinspektionen ansåg att det fanns risk för att ledningen skulle orsaka stora ingrepp i miljön och påverka bl.a. friluftsliv, områdets karaktär, natur- och kulturmiljön samt utgöra en risk för fåglar och att Svenska kraftnät inte hade visat att luftledning var bästa möjliga teknik eller att lokaliseringen var lämplig. Påverkan på omgivningen gällde bl.a. magnetfält där regeringen bedömde att kostnaden för delvis markförläggning av kabel i stället för luftledning inte motiverades av den minskning av omgivningspåverkan som det skulle ge. Luftledningen skulle också korsa fyra Natura 2000-områden. Regeringen fann att för tre av dem krävdes inget tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken men för det fjärde skulle påverkan bli så omfattande att det måste prövas enligt 7 kap. 29 § miljöbalken, vilket kräver regeringens tillåtelse. Regeringen bedömde i beslut M2018/02967 att verksamheten var förenlig med

reglerna för Natura 2000-områden och lämnade sådant tillstånd. Regeringens beslut att bevilja koncession är för närvarande föremål för rättsprövning av Högsta Förvaltningsdomstolen.⁵⁴

För att klara klimatomställningen krävs inte bara nytt elnät utan även att befintligt nät kan förstärkas och underhållas. Det försvåras av att det kan uppkomma nya skyddsintressen som kan påverka möjligheterna att underhålla nät. Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 februari 2022 i mål nr M 11213-20 gällde utpekande av ett biotopskyddsområde som inkluderade ledningsgata för befintligt transmissionsnät. Svenska kraftnät yrkade att gränsen för biotopskyddsområdet skulle justeras så att hela ledningsgatan med sidoområde var belägen utanför biotopskyddsområdet eftersom det skulle bli förbjudet att vidta vissa nödvändiga underhållsåtgärder för nätet och det var osäkert om dispens för arbete inom området skulle ges. Domstolen ansåg att hela området hade sådana naturvärden som motiverar att ett biotopskyddsområde inrättas men att ett sådant skydd riskerar att försvåra användningen av en kraftledning i transmissionsnätet. Med hänsyn till de höga naturvärdena inom sidoområdet och att dessa bör kunna bevaras även efter att farliga träd har åtgärdats bedömde domstolen att dessa fall kunde prövas inom ramen för en framtida dispensprövning och att det därför inte var motiverat att sidoområdet skulle utgå ur biotopskyddsområdet.

Elnät berörs av det meddelande⁵⁵ från kommissionen som beskrivs i avsnitt 3.2.3. Kommissionen nämner bara att elnät som behövs för överföring av el från anläggningar för produktion av förnybar energi bör främjas i tillståndsprövningen men det skulle eventuellt kunna komma att vidgas till även annat elnät om utvecklingen inom EU går mot att ge energidistribution större tyngd i prövningar. Kommissionen anger att produktion av förnybar energi och elnät för överföring av sådan produktion ska anses ligga i det överordnade allmänintresset, vilket utredningen tolkar som att det ska vägas in vid prövning av dispens. I de fåtal ärenden avseende artskydd och elnät som prövats i svensk praxis framstår det dock som att det inte har varit frågan om en elledning är av allt överskuggande intresse som har varit avgörande för om koncession ska ges utan det har handlat om bevarandestatusen för olika arter. Kommissionens avsikt är dock troligen inte att ändra

⁵⁴ Målnummer 7130-21.

⁵⁵ Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

fågeldirektivet och livsmiljödirektivet och det är oklart hur stor skillnad meddelandet kommer att göra för provningen av elnät.

3.4.3 Utvinning av metaller och mineral

I Sverige utgör mer än 99 procent av berggrunden s.k. markägar-mineral som tillhör markägaren, som t.ex. kalksten och kvarts. Vid utvinning av sådan mineral upplåts marken av markägaren genom avtal och utvinningen regleras genom miljöbalken. Mineral som är industriellt intressant kallas koncessionsmaterial och utvinningen regleras i minerallagen (1991:45).

Enligt minerallagen krävs både undersökningstillstånd för prospektering och koncession för bearbetning. De utfärdas av bergmästaren som leder Bergsstaten inom Sveriges geologiska undersökning. Dessutom krävs andra typer av tillstånd, framför allt enligt miljöbalken. Enligt 4 kap. 2 § 4 minerallagen ska vid ett ärende om koncession för en verksamhet som ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, 3 och 4 kap. miljöbalken bara tillämpas i den prövning som sker i koncessionsärendet. Enligt samma bestämmelse ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken i koncessionsärenden. Enligt 8 kap. 1 § minerallagen ska Bergsstaten samråda med berörd länsstyrelse om tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken.

Bergsstaten kan hänskjuta ett ärende till regeringen enligt 8 kap. 2 § 1 minerallagen om det bedöms vara av särskilt intresse ur allmän synpunkt, bl.a. om det gäller stora och kontroversiella ärenden.⁵⁶ Som exempel beslutade regeringen i mars 2022 att bevilja bearbetningskoncession för området Kallak 1 och det var andra gången ärendet behandlades av regeringen⁵⁷ eftersom det bl.a. rör världsarvet Laponia. Även om en bearbetningskoncession beviljas krävs tillstånd enligt miljöbalken och vid en sådan prövning kan det bli aktuellt att regeringen prövar tillåtlighetsfrågan.

Utvinning av metaller och mineral har ofta omfattande påverkan på andra intressen och människors hälsa. Intressen som påverkas är bl.a. renskötsel, natur- och kulturmiljön och olika typer av andra riksintressen, buller, artskydd, områdesskydd bl.a. Natura 2000-om-

⁵⁶ Prop. 1988/89:92, *Om ny minerallagstiftning m.m.*, s. 64.

⁵⁷ Regeringsbeslut, dnr N2017/04553, 22 mars 2022.

råde, landskapsbildskydd, risk för fragmentering av landskapet, grundvatten, dricksvatten, avfall, utsläpp till luft, transporter, buller, vibrationer, luftstöttsvågor, stoft och damning.

En faktor som skiljer utvinning av metaller och mineral från övriga verksamhetstyper är att den snabba tekniska utvecklingen gör att det snabbt kan förändras vilka metaller och mineral som kan anses vara kritiska för klimatomställningen och att utvinning anpassas efter lönsamhet. Det innebär att bidraget till klimatomställningen är svårt att bedöma i tid och omfattning medan den negativa påverkan på omgivningen av en gruva delvis är permanent, oavsett om den kommer att vara i aktiv drift eller inte.

Ett exempel på när tillstånd enligt miljöbalken har getts är dom den 29 april 2021 i mål nr M 2672-18 där mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt lämnade tillstånd till brytning av malm och gråberg i dagbrottet Liikavaara vid Aitikgruvan. Domstolen fann att nyttan för samhället av en relativt stor och stabil kopparproduktion i Sverige är stor och att det till viss del vägde upp de olägenheter och den negativa påverkan som verksamheten orsakade. Tillståndet omfattade bl.a. krav på försiktighetsåtgärder för rennärningen och dispenser meddelades för påverkan på flera arter. Villkoren angav att gränsvärden för buller, vibrationer och luftstöttsvågor inte fick överskridas.

I dom den 30 april 2019 i mål nr M 10717-17 avslag Mark- och miljööverdomstolen överklagan om ansökan om tillstånd till brytning av kaolin m.m. Fyndigheten var utpekad som riksintresse och regeringen hade meddelat bearbetningskoncession. Mark- och miljööverdomstolen fann att tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken inte kunde ges. Det ena skälet var osäkerheter kring påverkan på grundvattennivåerna inom ett Natura 2000-område. Det andra skälet var buller som verksamheten och transporter samt arbetet med att anlägga en bullervall mot Natura 2000-området skulle ge upphov till. Domstolen fann också att de artskyddsdispenser som bolaget ansökt om inte kunde ges samt att utsläpp av processavloppsvatten inte kunde tillåtas eftersom det bl.a. innehöll mer fosfor än vad miljö kvalitetsnormen för vattenområdet tillät och halloysit som kunde orsaka alltför stora olägenheter för olika arter.

4 Förslag och bedömningar om att främja bidrag till klimatomställningen

I detta kapitel redovisar utredningen förslag och bedömningar om utrymmet i miljöbalken skulle kunna utökas för att främja verksamheter som bidrar till klimatomställningen i följande ordning:

1. förslag om en klimatanpassad platsvalsregel (avsnitt 4.1),
2. bedömning av en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken (avsnitt 4.2),
3. förslag om vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen (avsnitt 4.3),
4. bedömning av att föra in klimat i 3 kap. miljöbalken (avsnitt 4.4),
5. Bedömning av möjligheten att väga klimat mot miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken samt skydd av områden och biologisk mångfald enligt 7 och 8 kap. miljöbalken (avsnitt 4.5),
6. bedömning av ett tillägg till regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken (avsnitt 4.6), och
7. andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen (avsnitt 4.7).

4.1 En klimatanpassad platsvalsregel

Utredningens förslag: 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.

De uppdrag till Naturvårdsverket om vägledningar utredningen föreslog i delbetänkandet ska kompletteras med en vägledning om en ändrad platsvalsregel.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen redogör i kapitel 3 för vilket rättsligt utrymme som finns att väga in klimat i miljöbalken. Ett sätt att använda sig av det begränsade utrymmet i 2 kap. miljöbalken är att förtydliga klimatperspektivet i platsvalsregeln. Genom att en verksamhets eller åtgärds ändamål även ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar redan vid valet av plats, kan en viss avvägning göras mellan människors hälsa och miljön och verksamhetens eller åtgärdens klimatpåverkan eller bidrag till klimatomställningen.

Att klimatförändringarna begränsas kommer i många fall att vara en förutsättning för människors hälsa, att miljö kvalitetsnormer ska kunna uppfyllas, arter och naturområden bevaras m.m. Sådana skyddsintressen är dock reglerade i lagstiftningen och tillämpningen av miljöbalken innebär en avvägning mot dem om klimat ska ges en större tyngd i prövningen. Utredningens utgångspunkt är att all påverkan på klimatet är negativ och att begreppet klimatpåverkan avser utsläpp av växthusgaser och därpå följande skadliga effekter. Med största bidrag till att minimera klimatförändringar avses att verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen kan genomföras där förutsättningarna är bäst, t.ex. att en vindkraftsanläggning får byggas där vindförhållandena är bättre än på en annan plats. Ändringen av platsvalsregeln bör genomföras samtidigt med de ändringar som utredningen föreslog i delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21), framför allt att miljöbalkens portalparagraf i

1 kap. 1 § ska omfatta klimat och förtydligandet av klimatperspektivet i beslutsunderlagen enligt 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken. Förslagen från delbetänkandet kommer enligt utredningens uppfattning att leda till att hänsyn tas till en verksamhets eller åtgärds klimatpåverkan vid valet av plats för verksamheten eller åtgärden, men klimatperspektivet behöver enligt utredningens uppfattning även förtydligas i platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. Det bör uttryckligen framgå av bestämmelsen att platsen för en verksamhet eller åtgärd ska väljas så att ändamålet med verksamheten eller åtgärden även ska kunna uppnås med minsta möjliga klimatpåverkan eller största möjliga bidrag till att minimera klimatförändringar. Detta gäller inte minst för verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen. På så sätt införs klimatperspektivet på ett genomgripande sätt i 2 kap. miljöbalken.

Ett förtydligande av platsvalsregeln bidrar även till att stärka förslaget om transportvillkor, se avsnitt 8.3.

Valet av plats är av central betydelse

Platsvalet har stor betydelse för vilka miljöstörningar som uppkommer och därför har platsvalsregeln fått en central plats i 2 kap. 6 § miljöbalken.¹ Enligt första stycket ska det för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. I andra stycket finns ramar för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och i tredje stycket regleras vad som gäller vid prövning av tillstånd eller dispens enligt miljöbalken när en detaljplan eller områdesbestämmelser har antagits enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Det finns även andra bestämmelser i miljöbalken som påverkar valet av plats, t.ex. krav i fråga om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 §,² vissa miljökvalitetsnormer enligt 5 kap., områdesskydd i 7 kap. som kan hindra att en plats får tas i anspråk, och vissa regler i artskyddsförordningen (2007:845)³. Enligt 16 kap. 4 §

¹ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 218 f.

² Se t.ex. MÖD 2008:25.

³ Se t.ex. MÖD 2014:47.

miljöbalken hindras även valet av viss plats för stora vindkraftsanläggningar om kommunen väljer att inte tillstyrka ett tillstånd.

Platsvalsregeln gäller för både nya och befintliga verksamheter och åtgärder men har mot bakgrund av den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken en mer framträdande roll vid prövning av nya verksamheter.⁴ Den gäller även för verksamheter och åtgärder med begränsad varaktighet.⁵

En plats av flera ska väljas

Enligt 6 kap. 35 § andra punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden.⁶ För att platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken ska vara uppfylld krävs uppgifter om alternativa platser med en motivering till den valda lokaliseringen. Platsvalsregeln har därför ett direkt samband med vad som ska redovisas i en specifik miljökonsekvensbeskrivning. Vidare får länsstyrelsen enligt 17 § fjärde punkten miljöbedömningsförordningen (2017:966) kräva en redovisning av alternativa sätt att nå samma syfte, under förutsättning att länsstyrelsen under samrådet har begärt att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en sådan redovisning. Med det avses andra möjliga alternativ till den planerade verksamheten, t.ex. andra möjligheter att utvinna energi eller att välja en annan typ av kommunikationsmedel.⁷

Av förarbetena⁸ framgår att miljökonsekvensbeskrivningar spelar en avgörande roll i processen att avgöra om lokaliseringskraven är uppfyllda genom att de ska, om det är möjligt, innehålla en redovisning av alternativa platser samt en motivering till varför den önskade platsen har valts. Alternativen ska redovisas så att beslutsunderlaget medger att alternativet kan behandlas och prövas jämförbart med sökandens huvudförslag, dvs. där det är praktiskt möjligt som första och andrahandsyrkanden från sökanden.⁹ Det är tillståndsmyndig-

⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 218 f.

⁵ Prop. 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*, s. 124.

⁶ Enligt 6 kap. 11 § 2 miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning i en strategisk miljöbedömning innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd. Alternativ som är sämre ur miljösynpunkt och inte har andra påtagliga fördelar bör sällan kunna anses vara rimliga, se Bengtsson, Bertil m.fl. (2022) om 6 kap. 11 §.

⁷ Se Bengtsson, Bertil m.fl. (2022) om 6 kap. 35 §.

⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 220 och prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 205.

⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 292.

heten som avgör om sökanden får underlåta att redovisa alternativ. Om sökanden vägrar att komplettera och redovisa alternativ trots att realistiska sådana sannolikt kan finnas bör konsekvensen bli att ansökan anses så bristfällig att den ska avvisas eller om det är möjligt att ta upp ansökan till prövning, att ansökan avslås därför att platsvalsregeln inte är uppfylld.¹⁰

Platsvalsregeln och verksamheter med plats specifika förutsättningar

I den initiala analys¹¹ utredningen gjorde av en avvägningsregel i delbetänkandet konstaterades att en sådan regel framför allt kan förväntas få betydelse för verksamheter som kräver särskilda plats specifika förutsättningar av exempelvis geografisk, fysikalisk, geologisk eller meteorologisk art och som medför omfattande lokala olägenheter.

Enligt 2 kap. 6 § miljöbalken ska alltså den plats väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Det finns enligt förarbetena till platsvalsregeln¹² inte skäl att göra undantag från den principen i och för sig trots att en verksamhet i praktiken inte kan lokaliseras till någon annan plats på grund av att en viss naturresurs ska utnyttjas, t.ex. en grustillgång, en skog eller en forssträcka. Möjligheten till alternativa lokaliseringar är dock naturligtvis av betydelse vid bedömningen av om en plats kan godtas. Det framgår nämligen av förarbetena gällande innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar¹³ att alternativa lokaliseringar inte behöver anges om det på grund av verksamhetens specifika karaktär inte finns annan lämplig plats, t.ex. om ansökan avser en speciell fyndighet på en viss plats. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om sökanden får underlåta att redovisa alternativ, dock efter att sökanden förklarat varför alternativ inte kan redovisas, och det saknas författningsstöd för att generellt utesluta en bedömning av möjliga alternativa platser.

I t.ex. MÖD 2008:24 konstaterade Miljööverdomstolen att lokaliseringen av själva gruvan var given och att det var de olika delarna i

¹⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 63. Se t.ex. NJA 2009 s. 321 där det förelåg hinder mot att pröva en tillståndsansökan eftersom miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyllt kravet på en redovisning av alternativa utformningar.

¹¹ SOU 2021:21, s. 192.

¹² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 219.

¹³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 290.

anläggningen såsom processverk med industriområde, sandmagasin, processvattenmagasin och gråbergsupplag som kunde bli föremål för en jämförelse mellan olika lokaliseringalternativ. Däremot fann Mark- och miljööverdomstolen i dom den 29 juli 2020 i mål nr M 12383-18 gällande en nyetablering av en bergtäkt att det inte var visat att den föreslagna lokaliseringen var lämplig och avtog ansökan. Domstolen bedömde i det målet att det fanns andra alternativa lokaliseringar som inte föreföll orealistiska och eftersom det saknades utredning i denna del ansågs det inte vara möjligt att göra en närmare avvägning mellan olika alternativ.

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet avgör alltså tillståndsmyndigheten om redovisningen av alternativ och den valda platsen kan godtas.

Platsvalsregeln och transporter

Även transporter som är följdföretag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken omfattas av den bedömning som ska göras enligt platsvalsregeln, se avsnitt 4.1. I MÖD 2003:30 konstaterade Miljööverdomstolen att en allsidig bedömning ska göras av den föreslagna platsens lämplighet vid lokaliseringprövningen varvid bl.a. transporternas inverkan på omgivningen ska beaktas. Domstolen fann att konsekvenserna av en olycka på en genomfartsled med intilliggande storstadsbebyggelse och nedgångar till tunnelbanan kunde bli mycket allvarliga. Antalet transporter som den utökade verksamheten skulle ge upphov till medförde att bolagets ansökan inte kunde godtas.

Miljööverdomstolen fann i MÖD 2007:30 att med hänsyn till omfattningen av en täktverksamhet och beroende på vilka vägar som skulle användas kunde transporterna till och från täkten komma att medföra betydande störningar för de boende inom närområdet i form av främst buller och avgaser. Enligt domstolen gick det inte att av den utredning som fanns i målet avgöra om täktverksamheten på grund av störningarna från transporterna var tillåtlig med hänsyn till platsvalsregeln. Prövningen av tillståndsansökan behövde utvidgas och fördjupas vad avsåg transporterna med sikte på frågor om lokaliseringen kunde godtas med hänsyn till transporternas inverkan på omgivningarna och om begränsningar av transporterna såvitt t.ex.

gäller vägar, veckodagar och tid på dygnet behövdes. Även andra transportfrågor kunde behöva regleras i villkor.

Se även Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 januari 2022 i mål nr M 13523-19 där det i en ännu inte avslutad åtgärdsvalsstudie inte fanns tillräckligt konkreta förslag på genomförbara trafiksäkerhetshöjande åtgärder som gjorde det möjligt att överblicka dessa åtgärders betydelse för tillåtligheten. Domstolen fann att det vid prövningen av bolagets ansökan därför inte gick att avgöra om verksamhetens lokalisering var lämplig utifrån kraven i 2 kap. 6 § miljöbalken.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 april 2018 i mål nr M 10855-15 fann Mark- och miljööverdomstolen att en allmän väg inte var lämplig för de transporter som den ansökta verksamheten skulle komma att medföra. Enligt Trafikverket skulle trafiksäkerheten förbättras i jämförelse med dagens situation om de av Trafikverket föreslagna åtgärderna genomfördes. Under förutsättning att dessa åtgärder genomfördes av Trafikverket och att den tunga trafiken omdirigerades utgjorde de transporter som den ansökta verksamheten skulle ge upphov till inte hinder för att ge tillstånd.

Vid den bedömning som görs av platsvalsregeln när det gäller följd-företag i form av transporter är det transporternas lokala påverkan på omgivningen som beaktas. Utredningen har inte kunnat finna några avgöranden där verksamhetens negativa klimatpåverkan genom t.ex. långväga transporter har vägts in.

Förslagen i delbetänkandet stärker en ändrad platsvalsregel

Valet av plats kan ha stor betydelse för vilken klimatpåverkan en verksamhet ger upphov till i form av utsläpp av växthusgaser. Som exempel kan nämnas en täkt som ska frakta material och som placeras långt bort från den plats dit leverans ska ske för att minska lokal miljö-påverkan i form av t.ex. buller och utsläpp till luft vilket genererar längre transporter och mer växthusgasutsläpp. Platsvalet kan dock även vara avgörande för verksamheter som bidrar till klimatomställningen på olika sätt, t.ex. behöver anläggningar för koldioxidavskiljning placeras i anslutning till den verksamhet som ska avskilja koldioxid och vindkraftsanläggningar där det blåser.

Det saknas praxis¹⁴ om platsens betydelse ur klimatsynpunkt. Som redovisas i avsnitt 3.4.1 finns det vissa avgöranden där vindkraftens fördelar ur klimat- och energisynpunkt uttryckligen vägts in men generellt har det inte gjorts i praxis.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande¹⁵ att det ska framgå av miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § att det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras och att balken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras. Enligt förarbetena¹⁶ ska samtliga bestämmelser i miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syften bäst tillgodoses vilket enligt utredningens uppfattning innebär att det redan ska beaktas i valet av plats att ändamålet ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar om ändringen av miljöbalkens mål genomförs.

Det är dock inte tydligt om och hur hänsyn kommer att tas till en verksamhet eller åtgärd som bidrar till klimatomställningen. Verksamheter eller åtgärder som är viktiga för klimatomställningen bidrar ofta indirekt till att klimatförändringar minimeras och kan utgöra förutsättningar för att uppfylla miljöbalkens mål.

Utredningen anser att både verksamheters eller åtgärders klimatpåverkan och bidrag till klimatomställningen ska ingå i intresseavvägningen i platsvalsregeln. Tillsammans med den föreslagna ändringen av miljöbalkens mål tydliggör en ändrad platsvalsregel att även en verksamhets eller åtgärds bidrag till att minimera klimatförändringarna ska beaktas. En plats där ändamålet inte kan uppnås är inte lämplig enligt platsvalsregeln redan i dag och för verksamheter som indirekt bidrar till klimatomställningen kan ändamålet i vissa fall avgränsa vilka platser som är lämpliga.

Även när det gäller en verksamhets klimatpåverkan föreslog utredningen i delbetänkandet¹⁷ att 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken skulle förtydligas så att verksamhetsutövaren ska redovisa de åtgärder som planeras för att minimera en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser i en miljökonsekvensbeskrivning som sedan ska bedömas i bl.a. tillståndsprövningen enligt de nya föreslagna bestämmelserna i 22 kap. 1 f och 25 h §§ miljöbalken. De tidigare föreslagna bestämmelserna tillsammans med den nu föreslagna änd-

¹⁴ Se dock Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 maj 2016 i mål nr M 6229-15.

¹⁵ SOU 2021:21, s. 137 f.

¹⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

¹⁷ SOU 2021:21, s 174 f.

ringen av platsvalsregeln medför att tillståndsmyndigheten får ett underlag för att göra en sammanvägd bedömning av om ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö som även tar hänsyn till verksamhetens klimatpåverkan eller bidrag till att minimera klimatförändringarna.

Utredningens föreslagna ändringar av 1 kap. 1 §, 6 kap. 35 och 43 §§ samt de nya 22 kap. 1 f och 25 h §§ miljöbalken är förtydliganden av vad som redan gäller och sådant som krävs enligt EU-rätten men som inte har tillämpas i tillräcklig utsträckning.¹⁸ En ändrad platsvalsregel kan ytterligare stärka och komplettera de tidigare förslagen och tillsammans tydliggör dessa förslag att en sammantagen bedömning ska göras av en verksamhets eller åtgärds intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö, klimatpåverkan eller bidrag till att minimera klimatförändringarna.

Förhållandet mellan människors hälsa och miljön och klimat

Eftersom platsvalsregeln gäller generellt för all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, går det inte att peka ut särskilda åtgärds- eller verksamhetstyper utan det är endast inom det begränsade rättsliga utrymme som finns för avvägning till förmån för klimatet i 2 kap. miljöbalken som redovisas i avsnitt 3.3.1 som bedömningen kan göras.

Om det finns olika alternativ att uppnå ändamålet med en verksamhet eller åtgärd ska man enligt gällande lydelse av platsvalsregeln välja den lokalisering som medför minsta intrång och olägenhet från miljösynpunkt. Utredningen föreslår att ändamålet med en verksamhet eller åtgärd även ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar. I många fall kommer den plats som medför minsta intrång och olägenhet från miljösynpunkt också att vara den plats som även ger minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar. I andra fall kan en plats vara den bästa ur klimatsynpunkt samtidigt som den är sämre ur miljösynpunkt, t.ex. när en tåktverksamhet placeras närmare leverans för att undvika långa klimatpåverkande transporter och därmed orsakar större lokala miljöproblem.

¹⁸ SOU 2021:21, s. 139 f. och s. 176–177.

Vid en tillståndsprövning ska prövningsmyndigheten göra en sammanvägd bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Den motivering till varför den önskade platsen har valts som verksamhetsutövaren redovisar i sin miljökonsekvensbeskrivning har en viktig roll i processen att avgöra om lokaliseringskraven är uppfyllda.¹⁹ När verksamhetsutövaren motiverar vilka skäl som gör att en plats har valts ur klimatsynpunkt, har prövningsmyndigheten att bedöma platsens lämplighet i sig samt i jämförelse med de alternativa platserna om det finns sådana.

Det ställs hårda krav på lokaliseringen redan i dag och det är inte meningen att nu aktuellt förslag ska innebära att det ställs ännu hårdare krav som gör att ingen plats är lämplig om det finns en konflikt mellan klimatintresset och lokala miljöintressen. Det är i stället det rättsliga utrymmet för att göra avvägningar till förmån för klimatet som ska utnyttjas, vilket i vissa fall skulle kunna medföra att en plats som annars inte hade ansetts lämplig skulle kunna anses lämplig av hänsyn till klimatet. Den sammantagna bedömningen i det enskilda fallet med beaktande av aktuella bestämmelser avgör vilket intresse som väger tyngst. Dessutom ska en rimlighetsavvägning alltid göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Komplettering av uppdrag om vägledning

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande²⁰ att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att utforma de vägledning som behövs för bedömningen av verksamheters eller åtgärders utsläpp av växthusgaser vid tillståndsprövning och tillsyn. Det finns även behov av vägledning om de avvägningar som ska göras enligt en klimatanpassad platsvalsregel vilken enligt utredningen bör tas fram tillsammans med förslagen från delbetänkandet. Uppdraget om vägledning i delbetänkandet behöver därför kompletteras med vägledning om ändringen i platsvalsregeln.

¹⁹ Jfr prop. 1997/98:45, del 1, s. 220 och prop. 2016/17:200, s. 205.

²⁰ SOU 2021:21, s. 194 f.

4.2 En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

Utredningens bedömning: En avvägningsregel skulle kunna införas genom en ny bestämmelse i 2 kap. 7 a § miljöbalken som anger att särskild hänsyn ska tas till om en tillståndspliktig verksamhet eller åtgärd på ett väsentligt sätt bidrar till det långsiktiga tidsatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720) vid avvägning mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön i tillståndsprövningen.

Om en avvägningsregel införs bör det anges i en förordning vilka verksamheter eller åtgärder som omfattas.

Utredningen förordar dock inte en avvägningsregel eftersom de positiva effekterna bedöms bli mycket små och inte uppväga de negativa konsekvenserna.

Skäl för utredningens bedömning

Syftet med en avvägningsregel

En ny avvägningsregel skulle utformas för att vissa verksamheter som normalt inte skulle få tillstånd i en del fall ändå skulle kunna få det. Beroende på utformning skulle en sådan regel även kunna användas för att tillåta mer generösa villkor i tillstånd än vad som annars skulle ha varit fallet.

Det följer inte miljöbalkens huvudsakliga systematik att utgå från en verksamhets syfte, men utredningen bedömer att det inte heller strider mot systematiken eftersom den redan återfinns i bl.a. 2 kap. 9 § miljöbalken. Den bestämmelsen avser dock bara vissa verksamheter eller åtgärder av särskild vikt som kräver regeringens tillåtelse.

Utredningen har övervägt flera sätt att utforma en avvägningsregel och beskriver i detta avsnitt den regel som framstår som mest genomförbar. Det finns dock olika hinder för, och möjliga negativa konsekvenser av, en sådan avvägningsregel. Det övergripande syftet med en avvägningsregel vore ett ökat bidrag till klimatomställningen. Ett sådant bidrag kan främst skapas på två sätt i prövningen där det ena är att fler verksamheter som bidrar till klimatomställningen får tillstånd och det andra är att det går snabbare. För många verksamhetstyper är inte det främsta hindret att de inte får tillstånd utan att

det tar för lång tid att få det. Utredningens samlade bedömning är att en avvägningsregel skulle leda till få fall där verksamheter får tillstånd som annars inte skulle ha fått det. Samtidigt skulle en sådan regel sannolikt leda till att prövningen tar längre tid i de allra flesta fall där den tillämpas.

Utredningen ser inte att en avvägningsregel kan motiveras med att den t.ex. skulle minska verksamhetsutövarens kostnader för miljökrav och skyddsåtgärder mer än vad som blir resultatet av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken eftersom kostnadsminskningarna i sig inte bidrar till klimatomställningen.

Behov av en avvägningsregel för olika verksamhetstyper

I avsnitt 3.4 redogör utredningen för utvecklingen av praxis för verksamhetstyperna vindkraft, elnät och utvinning av metaller och mineral eftersom sådana verksamheter skulle kunna vara aktuella för en avvägningsregel.

För vindkraft och utvinning av metaller och mineral vore det främst viktigt att öka möjligheterna att få tillstånd för att dessa verksamheter i högre grad ska bidra till klimatomställningen. Utredningens uppfattning är att en avvägningsregel inte skulle ge någon större effekt för dessa verksamhetstyper att få tillstånd så länge inte lagstiftningen kring andra skyddsintressen ändras. För vindkraften kan man också konstatera att det oftast finns alternativa lokaliseringar och att det även med en avvägningsregel skulle bli fråga om en bedömning av hur stor skillnad i produktion som skulle motivera större skada och intrång på en viss lokalisering. Den bedömningen skulle behöva göras i varje enskilt fall och en högre grad av skada eller intrång vore fortfarande bara möjligt att acceptera för de skyddsintressen som det går att avväga mot.

För elnät beviljas oftast koncession så för sådan verksamhet är det främst behovet av att tillståndsprocessen ska gå snabbare som står i förgrunden. Det är alltså kraven för utformningen av ledningar och hur snabbt de kan byggas som skulle kunna främjas av att klimatintresset gavs större tyngd. Tillståndsprocessen skulle eventuellt kunna snabbas på om bidraget till klimatomställningen inte bara vägs in i tillåtlighetsbedömningen utan också vid utformningen av villkor i miljötillstånd eller motsvarande enligt annan lagstiftning. Den tids-

vinst som det skulle kunna leda till för klimatomställningen bör dock vara mer än marginell för att motivera en avvägningsregel och en avvägningsregel bör främst bedömas ur det perspektivet.

Gemensamt för de tre verksamhetstyperna är att de ofta orsakar intrång, skada eller olägenhet på skyddsintressen som behandlas i andra kapitel i miljöbalken än i 2 kap. När det gäller 2 kap. och skydd för människors hälsa och miljön innebär redan utredningens förslag från delbetänkandet att prövningsmyndigheten kan väga in klimatintresset i den mån det finns ett rättsligt utrymme för avvägning. Det finns alltså inget behov av en särskild avvägningsregel i 2 kap. för sådana situationer, vilket utvecklas i avsnitt 4.7. En avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken skulle därför få mycket begränsad effekt på både möjligheterna att få tillstånd och för att korta tidsåtgången för prövningen, tvärtom skulle en sådan regel riskera att förlänga tidsåtgången.

När det gäller skyddsintressen som behandlas i andra kapitel har utredningen kommit fram till att det inte är en lämplig lösning att införa olika bestämmelser i 3–5 och 7–8 kap. miljöbalken. Skälen för detta skiljer sig åt för respektive kapitel men bedömningen är att det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd i relation till de skyddsintressen som regleras i dessa kapitel är mycket begränsat, se avsnitt 3.3. När det gäller lämpligheten av att införa avvägningsregler inom ramen för det rättsliga utrymme som finns redovisas utredningens bedömningar avseende 3 kap. och dess markpolitiska bestämmelser i avsnitt 4.3 och 4.4. och avseende 5 och 7–8 kap. miljöbalken och de skyddsintressen som regleras där i avsnitt 4.5.

Skyddsintressen enligt andra bestämmelser i miljöbalken

Om påverkan från en verksamhetstyp rör starka skyddsintressen som det finns lite utrymme att avväga mot, kan inte en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken göra att utrymmet blir större eftersom tillåtligheten även måste bedömas enligt de bestämmelser där skyddsintressena regleras.

Det kan konstateras att de fall där ansökningar för vindkraft, elnät och utvinning av metaller och mineral har fått avslag normalt har berott på att prövningsmyndigheten bedömt att verksamheten skulle ha alltför stor negativ påverkan på skyddsintressen med stark ställning och som regleras i andra kapitel i miljöbalken än enbart i 2 kap.

Sådana intressen kan vara reglerade på nationell nivå som totalförsvarsverksamhet eller på EU-nivå som artskyddet och en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken skulle inte göra någon skillnad i avvägningen mot dem. Om det inte finns några alternativa lösningar och det rättsliga utrymmet är litet på grund av att kraven för aktuella skyddsintressen inte är uppfyllda, bedömer utredningen att en avvägningsregel inte skulle göra någon skillnad.

Dessutom visar utredningens analys i kapitel 3 att anledningarna till att en verksamhet inte får tillstånd i dag nästan alltid beror på andra motstående intressen än som enbart regleras i 2 kap miljöbalken. Även om det finns utrymme att låta klimatintresset väga tyngre i en avvägning mot människors hälsa och miljön enligt de allmänna hänsynreglerna, måste alltså även andra typer av intresseavvägningar göras och hinder undanröjas för andra skyddsintressen, t.ex. markpolitiska avvägningsregler i 3 kap. miljöbalken (se avsnitt 4.4) och genomförande av EU-rätten (se avsnitt 4.5).

Effekt av en avvägningsregel

De möjliga effekterna av en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken beror alltså på hur stort utrymme det finns att ge en verksamhets bidrag till klimatomställningen större tyngd gentemot andra intressen som inte regleras enligt andra bestämmelser i miljöbalken. Det finns frågor kring hur stor effekt en avvägningsregel skulle få och hur stor skillnad den skulle göra för klimatomställningen, om skillnaden motiverar de ökade intrång och olägenheter för människors hälsa och andra miljöintressen som den skulle leda till samt hur en sådan regel skulle påverka bl.a. tidsåtgången och förutsebarheten i tillståndsprövningen.

I en underlagsrapport²¹ till utredningen bedömer professor Maria Pettersson att de problem som lyfts fram av gruvindustrin om att tillståndsprocessen är tidskrävande och oförutsägbar snarast skulle förvärras av en avvägningsregel, eftersom den med nödvändighet innebär ytterligare bedömningar. Det som ofta efterfrågas av industrin är, förutom minskad tidsutdräkt, ökad visshet avseende både innehåll och utfall av prövningen. Pettersson konstaterar att för att snabba på processen skulle en ny avvägningsregel inte per automatik innebära minskad tidsutdräkt utan kanske rentav motsatsen.

²¹ Pettersson, Maria (2021).

Utredningens slutsats

En avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken skulle knappast göra någon skillnad utan det är lagstiftningen kring andra skyddsintressen som i så fall behöver ändras. Varken den politiska eller rättsliga utvecklingen ser dock ut att gå åt det hållet. Som exempel har det kommunala vetot nyligen utretts och föreslås bli kvar om än modifierat, det finns ingen inriktning om att försvaga totalförsvarets stoppområden och som redogörs för i avsnitt 3.3.3 ser den rättsliga utvecklingen ut att gå mot ett starkare skydd för renskötseln.

När det gäller skyddsintressen som regleras i EU-rätten beskrivs i avsnitt 3.2.3 hur det meddelande²² från Europeiska kommissionen (nedan kommissionen) som presenterades i mars 2022 kan visa på en utveckling mot att åtminstone ge större utrymme för att ge dispens från förbuden mot påverkan på andra intressen till vissa verksamhetstyper som är viktiga för energi- och klimatomställningen framöver. Meddelandet gäller bara produktion av förnybar el och elnät kopplade till sådan produktion men inriktningen skulle eventuellt kunna vidgas till fler verksamhetstyper framöver. Det finns dock inget i meddelandet som anger att EU:s lagstiftning om skyddsintressena ska försvagas.

Sammantaget ser utredningen inte att det vore i linje med den allmänna strävan om att förkorta prövningsprocessen att lägga förslag som riskerar att förlänga den genom att den skulle kräva fler och komplexa bedömningar. Utredningens uppfattning är därför att det vore till större nytta med fortsatt arbete för förkortade och mer effektiva prövningsprocesser, vilket för närvarande utreds av *Miljöprövningsutredningen* (M 2020:06) och *Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral* (N 2021:01) och drivs genom ett flertal andra initiativ, se avsnitt 4.7.

4.2.1 Avgränsningar av en avvägningsregel

Kriterier för vilka verksamhetstyper som skulle omfattas

Om en avvägningsregel ändå ska införas är utredningens uppfattning att den bör inriktas på verksamheter som möjliggör den omställning av samhället som krävs för att Sveriges mål om nettonollutsläpp senast

²² Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

2045 med negativa utsläpp därefter ska kunna nås. Om klimatmålen ska kunna nås, både i Sverige och globalt, behöver de verksamheter som möjliggör omställningen komma till stånd så snabbt som möjligt. I utredningsdirektiven beskrivs det som *verksamheter som bidrar med klimatnytta*. Ordet *klimatnytta* indikerar dock att det handlar om verksamheter som är bra för klimatet vilket bör förbehållas verksamheter som sänker halten av växthusgaser i atmosfären, t.ex. genom infångning och lagring av koldioxid. Utredningen föredrar att i stället kalla de som skulle kunna omfattas av en avvägningsregel för *nyckelverksamheter för klimatomställningen*.

Det finns olika sätt att utforma generella kriterier för vilka verksamheter som bidrar till klimatomställningen och utredningen har studerat några exempel. Ett exempel är EU:s taxonomi²³ som har tagits fram för att hjälpa investerare att identifiera och jämföra miljömässigt hållbara investeringar genom ett gemensamt klassificeringssystem. För att en viss ekonomisk verksamhet ska klassificeras som miljömässigt hållbar inom taxonomin ska den bidra väsentligt till ett eller flera av sex fastställda miljömål, inte orsaka betydande skada för något av de övriga målen, samt uppfylla vissa minimikrav inom hållbarhet. Vad som utgör ”väsentligt bidrag” och ”betydande skada” specificeras för olika typer av verksamheter. Taxonomin är binär så en verksamhet är antingen miljömässigt hållbar eller inte.

Den typen av generella kriterier som används i taxonomin är dock alltför övergripande för en avvägningsregel om den ska vara tillämplig i tillståndsprovning enligt miljöbalken. Det skulle leda till orimliga krav på kompetens och resurser om en sådan regel skulle tillämpas alltför brett. Utredningen anser därför att det skulle behöva anges vilka verksamhetstyper som skulle omfattas av en avvägningsregel om en sådan skulle införas. Att tydligt ange vilka verksamhetstyper som omfattas bidrar också till rättssäkerhet. Klimatmålen är inte heller generellt överordnat övriga miljömål och det är viktigt att tydligt avgränsa i vilka fall klimatmålen kan ges visst företräde framför andra miljöintressen och människors hälsa. Som beskrivs i det följande finns det dock stora svårigheter med att skapa kriterier eller en lista för vilka verksamheter som bör omfattas.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088. För vart och ett av EU:s sex miljömål ska en delegerad akt tas fram som specificerar hur olika typer av verksamheter ska bedömas enligt taxonomins kriterier.

Utredningen bedömer att en avvägningsregel skulle behöva avgränsas till att gälla större tillståndspliktiga verksamheter, enligt miljöbalken eller sektorslagstiftning, för att minska de negativa effekterna för tillämpningen. Utredningen ser också att de verksamhetstyper som skulle kunna vara hjälpta av en avvägningsregel är sådana som har platsspecifika behov eftersom det främst är sådana som skulle kunna vara hjälpta av en avvägningsregel. De som utgör nyckelverksamheter kan också delas in i sådana som

- i sig innebär en väsentlig minskning av växthusgasutsläppen, som är i linje med målet att Sverige ska nå nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter, i jämförelse med nuvarande verksamhet av detta slag,
- möjliggör att annan verksamhet kan ske med mindre utsläpp av växthusgaser.

Exempel på verksamhetstyper som skulle kunna omfattas av en avvägningsregel är:

- Ej förbränningsbaserad produktion av förnybar el.
- Elnät på högre spänningsnivåer.
- Infrastruktur för klimatneutrala elektrobränslen.
- Anläggningar för koldioxidinfångning, koldioxidtransport och koldioxidlagring och koldioxidanvändning med långsiktig kolbindningseffekt.
- Utvinning av klimatomställningskritiska metaller och mineral.

Vilka som utgör nyckelverksamheter kommer dock att ändras över tid för att följa den tekniska utvecklingen. Det gör det viktigt att lagstiftningen kan ändras på ett flexibelt sätt för att inte fördröja utvecklingen men samtidigt behövs en tydlig reglering för tillämpningen. Om en avvägningsregel skulle införas förordar utredningen därför att kriterier eller en lista för vilka som skulle omfattas anges i en förordning.

Den mer precisa avgränsningen av vilka delar av sådana verksamhetstyper som ska omfattas är en teknisk uppgift som skulle behöva utredas närmare av ansvariga myndigheter. Som exempel behövs det stationer m.m. utöver själva elnäten och för elektrobränslen väntar

sig utredningen att det främst är infrastruktur för överföring av sådana som har behov av en avvägningsregel. Vilka delar av sådan infrastruktur som skulle behöva omfattas är en gränsdragningsfråga. Sådana avgränsningar skulle också behöva ta hänsyn till befintliga indelningar i lagstiftning och på annat sätt. Det skulle också behöva utarbetas trösklar för vilka verksamheter inom varje typ som borde omfattas av avvägningsregeln. Dessa trösklar skulle behöva utformas utifrån kriterier som är så tydliga som möjligt men som ger möjlighet att följa den tekniska utvecklingen.

Produktion av icke-förbränningsbaserad förnybar el

Det finns flera olika tekniker för produktion av icke-förbränningsbaserad förnybar el. I dag är det främst vindkraft, solkraft, vattenkraft och vågkraft som är de största teknikerna. Produktion av förnybar el kan antas utgöra ett viktigt bidrag till klimatomställningen om de utgör alternativ till fossil el. Utredningen bedömer dock att det i nuläget främst är vindkraften som kan antas ha behov av en avvägningsregel för att kunna få tillstånd i fler fall. För vattenkraften pågår en särskild översyn enligt förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

Infrastruktur för avskiljning, transport och lagring eller användning av koldioxid

Avskiljning, transport och lagring av fossil koldioxid (*Carbon capture and storage*, CCS) eller av koldioxid med biogent ursprung (bio-CCS) bidrar till klimatomställningen eftersom den tekniken gör att utsläppen aldrig når atmosfären. En annan teknik under utveckling är avskiljning och användning av koldioxid (*Carbon capture and utilization*, CCU) men dess bidrag till klimatomställningen beror på hur koldioxiden används och om koldioxiden har biogent eller fossilt ursprung. Om infångad koldioxid används till att t.ex. framställa elektrobränslen kan den ersätta bl.a. nyutvunnen naturgas men koldioxiden släpps ut igen när elektrobränslet används. Om den infångade koldioxiden är av biogent ursprung kan klimatvinsten i ett livscykelperspektiv ändå bli betydande. När det gäller CCU är utredningens uppfattning att endast långsiktig kolinlagring genom användning i

material och CCU baserad på biogen koldioxid är lämplig för en avvägningsregel.

Elnät på högre spänningsnivåer

I dag beviljas de flesta ansökningar om linjekoncession men ledtiderna för att bygga nya elnät är för långa för att klara de behov som klimatomställningen innebär. Det innebär att det inte främst finns behov av en ny avvägningsregel för tillåtligheten för elnät och att en sådan regel inte heller kan väntas få någon större effekt i det avseendet (se avsnitt 3.4). Syftet vore därför i stället att underlätta hur och var elnät på högre spänningsnivåer ska byggas eller förstärkas eftersom de ofta påverkar olika skyddsintressen när prövningen enligt 2 kap. miljöbalken görs. De delarna av nätkoncessionsbeslutet motsvarar villkoren i ett tillstånd enligt miljöbalken men saknar motsvarande rättskraft.

Infrastruktur för elektrobränslen

Elektrobränslen är t.ex. elektrometanol, elektrometan, elektrodiesel och vätgas. Inte minst förväntas vätgas, producerad genom elektrolys, få mycket stor betydelse för klimatomställningen. Det sker en snabb teknisk utveckling på elektrobränsleområdet och utredningen bedömer att det behövs en samlad översyn av regelverket.²⁴ Det står dock redan klart att expansionen av elektrobränslena kommer att kräva en infrastruktur av ledningar och bidraget till klimatomställningen av de bränslen som ska transporteras borde kunna vägas in i tillståndsprövningen på motsvarande sätt som görs för elledningar. Framställningen av elektrobränslen är dock mycket energiintensiv och, liksom för andra möjliga nyckelverksamheter, kan både det i ett systemperspektiv och vilken typ av energi som används påverka bedömningen av verksamhetens bidrag till klimatomställningen.

²⁴ Ett arbete som har inletts genom bl.a. Energimyndigheten (2021c).

Utvinning av klimatomställningskritiska metaller och mineral

Det finns ingen tydlig definition av vilka metaller och mineral som är kritiska för klimatomställningen. Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01) har i uppdrag att analysera och föreslå förändringar av provningsprocesser och regelverk så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, t.ex. minskad global klimatpåverkan. EU har en lista²⁵ över metaller och mineral som anses kritiska för försörjningstrygghet och hållbarhet. Den senaste versionen av listan omfattar 30 råvaror.

Efterfrågan på alla metaller och mineral väntas öka till 2050. Vilka metaller och mineral som kommer att vara kritiska för klimatomställningen kommer dock att vara föränderligt beroende på vilka metaller den tekniska utvecklingen kräver, utvecklingen av behoven i andra delar av världen samt möjligheterna till både återvinning och substitution.

Underlagsrapport från Chalmers tekniska högskola och Profu

Chalmers tekniska högskola och Profu har i en underlagsrapport²⁶ till utredningen analyserat vilka verksamheter som skulle kunna omfattas av en avvägningsregel. De konstaterar att behovet av att klimatnyttan av en verksamhet ska kunna vägas in i en tillståndsprövning som gäller lokal miljöpåverkan är uppenbar men ser svårigheter med vilka kriterier som ska tillämpas. I rapporten understryks vikten av ett systemperspektiv i den pågående omställningen, samt riskerna och utmaningarna med att specifikt peka ut ett antal nyckelverksamheter som bör gynnas i tillståndsprövningar.

Rapporten²⁷ utgår från verksamheter som potentiellt kan bidra till Sveriges klimatomställning och inkluderar verksamheter som kan bidra till att andra verksamheter som kan bidra till omställningen kommer tillstånd. Det konstateras att det finns svårigheter med att kvantifiera och bedöma potentialen för olika verksamheters bidrag till klimatmålen. Beroende på antaganden, systemgräns m.m. får man också olika svar på om en teknik eller åtgärd är hållbar eller inte.

²⁵ Europeiska kommissionen, *Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet*, COM(2020) 474 final, 3 september 2020.

²⁶ Johnsson, Filip m.fl. (2022a).

²⁷ Johnsson, Filip m.fl. (2022a), s. 5 och 8.

Ett av problemen med att lista verksamheter eller tekniker är enligt rapporten²⁸ att det samtidigt riskerar att utesluta andra potentiellt viktiga verksamheter och åtgärder vilket rapportförfattarna anser mindre lämpligt. Det innebär också risk för att förbise samverkanslösningar eller sektorskoppling mellan olika tekniker och sektorer. Utifrån ett systemperspektiv är det svårt och starkt förenklat att betrakta en teknik som en isolerad företeelse eller komponent. Dess värde, i termer av klimatnytta eller problembild är i stor utsträckning ett resultat av det system inom vilket tekniken verkar. Behovet och nyttan med vissa tekniker är villkorad av hur andra tekniker utvecklas över tid, hur de presterar eller underpresterar.

I rapporten²⁹ föreslås i stället att utgå från ett begränsat antal strategiska nyckelfunktioner i form av tekniker eller verksamheter som är kritiska för att bidra till en effektiv klimatomställning och för att uppnå Sveriges nationella klimatmål. I vissa fall är det ingen skarp gränsdragning mellan de olika grupperna och den utgår så långt som möjligt från teknikneutralitet. I rapporten föreslås följande nyckelfunktioner:

- Elförsörjning.
- Stödtjänster och leveranssäkerhet.
- Negativa utsläpp – avskiljning, transport och lagring av koldioxid av biogent ursprung (bio-CCS), samt på sikt direktinfångning av koldioxid från atmosfären (*Direct Air Capture*, DAC).
- Tekniker för sektorer där det är synnerligen svårt att reducera växthusgasutsläppen samt sådana som bidrar till ökad cirkularitet i samhället.

I rapporten ges exempel på kriterier för varje funktion, t.ex. bör ett kriterium för stödtjänster vara att de ska bidra till viss överkapacitet och därigenom flexibilitet och för bio-CCS kan ett kriterium vara att negativa utsläpp inte ska vara verksamhetens huvudfunktion. Med det sistnämnda avses att det ska vara t.ex. efterfrågan på pappersmassa eller förnybart producerad fjärrvärme som ska avgöra hur mycket biomassa som förbränns i en verksamhet och inte ersättningsnivån för bio-CCS. I rapporten konstateras att för att beakta system-

²⁸ Johnsson, Filip m.fl. (2022a), s. 9–10.

²⁹ Johnsson, Filip m.fl. (2022a), s. 23.

perspektivet skulle kriterierna för att avgöra vilka tekniker som vid en given tid ska anses utgöra en nyckelfunktion behöva avgöras i den enskilda prövningen.³⁰ Utredningens uppfattning är dock att en sådan konstruktion skulle ställa orimliga krav på prövningsmyndigheterna i tillämpningen eftersom det skulle innebära mycket komplexa bedömningar, vilket rapporten beskriver.

Rapportförfattarna³¹ pekar också på att de största anledningarna till avslag vid tillståndsprövningar beror på starka intressen som försvarets stoppområden, artskydd enligt EU-rätten eller det kommunala vetot. De menar därför att en viktig fråga att ställa sig är vad en ny avvägningsregel skulle få för genomslag i praktiken beaktat alla de utmaningar som finns med att peka ut ett antal nyckelverksamheter vars potentiella klimatnytta, i vissa specifika fall, ska kunna vägas mot andra miljö- och samhällsmål.

Vilka som inte bör omfattas av en avvägningsregel

Verksamhetstyper som kan ha betydelse för klimatomställningen men som på olika grunder inte bör omfattas av en avvägningsregel är t.ex. produktion av biodrivmedel, biobränslen samt förbränningsbaserad el- och värmeproduktion eftersom sådana verksamheter kan lokaliseras till lämpliga platser och inte bör ha svårigheter att få tillstånd. Detsamma gäller tillverkning av produkter som i och för sig är centrala för att klimatmålen ska nås, som t.ex. fordonsbatterier, men där utredningen inte väntar sig att fabriker kommer att vara i behov av avvägningsregeln för att få tillstånd. Det skulle också föra alltför långt och riskera att leda till otydliga gränsdragningar om prövningsmyndigheterna ska avgöra vilka produkter som är centrala för att klimatmålen ska nås.

Omfattas bör inte heller enskilda verksamheter som delvis minskar sina utsläpp eller som tillverkar produkter som inte är centrala för att nå klimatmålen även om de produceras med lägre utsläpp än motsvarande produkt från en annan tillverkare eller tillverkas med lägre utsläpp än tidigare. Däremot skulle sådana verksamheter för att minska sina utsläpp kunna använda sig av verksamhetstyper som skulle omfattas av en avvägningsregel och gynnas på det sättet. Exempelvis

³⁰ Johnsson, Filip m.fl. (2022a), s. 27, 29 och 34.

³¹ Johnsson, Filip m.fl. (2022a), s. 12.

skulle en tillverkare av något basmaterial kunna använda sig av CCS, som skulle omfattas av en avvägningsregel, och på så sätt gynnas av regeln även om verksamheten i sin helhet inte skulle omfattas av avvägningsregeln.

Utredningen menar att det skulle leda till alltför komplexa bedömningar för prövningsmyndigheterna att t.ex. jämföra olika produkters livscykelutsläpp eller att avgöra hur stora utsläppsminskningar vid en verksamhet en ansökan behöver innebära för att den ska anses bidra i tillräcklig mån till Sveriges klimatmål för att omfattas av avvägningsregeln. Jämförelserna skulle för att bli rättvisande t.ex. ofta kräva insamling av stora mängder data från flera länder.

En alltför vid avvägningsregel skulle ställa orimliga krav på kompetens i tillämpningen och en otydlig avgränsning skulle minska förutsebarheten i prövningen. Det kan försvåra och fördröja prövningsprocessen, vilket går stick i stäv med strävan efter att modernisera och snabba upp prövningsprocessen, även om det skulle kunna finnas fall där en längre prövningsprocess är acceptabel om den resulterar i att tillstånd ges i stället för att ansökan avslås.

Presumtion om bidrag till klimatmålen

Utredningen ska enligt direktiven se över all relevant lagstiftning för att bidra till att Sveriges klimatmål kan nås. Effekterna av utsläpp av växthusgaser är dock globala. Sverige har anslutit sig till Parisavtalet³² som bl.a. innehåller ett temperaturmål som innebär att ökningen av den globala medeltemperaturen ska hållas långt under 2 grader över förindustriell nivå, samt göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader över förindustriell nivå. Det svenska klimatmålet *Begränsad klimatpåverkan* har preciserats i enlighet med Parisavtalets temperaturmål och de svenska etappmålen till 2030 och 2040 samt målet om nettonollutsläpp senast 2045 med negativa utsläpp därefter representerar vad riksdagen har beslutat utgör vad som åligger Sverige för att uppfylla sin del av åtagandet under Parisavtalet.³³

Om en ny avvägningsregel kunde främja svenska nyckelverksamheter och nyckelåtgärder för klimatomställningen skulle en sådan

³² Prop. 2016/17:16, *Godkännande av klimatavtalet från Paris*.

³³ Se utredningens delbetänkande för en mer utförlig beskrivning av klimatmålen, SOU 2021:21, s. 53 och 78–84.

kunna bidra till att Sveriges klimatmål kan nås. En del av det verksamheterna producerar kommer dock att användas utomlands och inte räknas av mot Sveriges klimatmål, t.ex. förnybar el. För avgränsningen av vilka verksamheter som skulle omfattas av en avvägningsregel vore det en alltför komplex uppgift att skilja på var det som produceras kommer att användas och oavsett var det blir bidrar det till klimatomställningen och att minska den globala klimatpåverkan.

En annan faktor är att det kan vara svårt att avgöra hur stort bidraget från t.ex. en enskild elledning är. För tillämpningen skulle en presumtion om att elnät bidrar till att nå Sveriges klimatmål troligen behöva begränsas till elnät över en viss spänningsnivå även om de lägre spänningsnivåerna också behövs för t.ex. laddning av elbilar, solkraft m.m. Utredningens uppfattning är också att det inte är möjligt för en prövningsmyndighet att bedöma hur effekter i andra länder skulle påverkas av om en avvägningsregel tillämpas eller inte.

Om en avvägningsregel skulle införas borde avgränsningen av verksamhetstyper därför utgå från en presumtion om att de som omfattas av regeln bidrar till att Sveriges klimatmål kan nås. En sådan presumtion kan också hjälpa till att avgränsa vilka som bör omfattas av en avvägningsregel.

I den enskilda prövningen skulle det dock ändå krävas en bedömning av i vilken utsträckning verksamheten i fråga bidrar till klimatomställningen eftersom det rimligen kommer att påverka hur stora miljö- och hälsokostnader som kan accepteras för att verksamheten ska få komma till stånd. Att göra den avvägningen innebär en komplex bedömning som sannolikt skulle ställa högre krav på olika parter i prövningen och kunna göra utfallet mer oförutsebart samt processen längre och dyrare.

Gränsdragning mellan tillstånd, villkor och tillsyn

En gränsdragningsfråga är om avvägningsregeln bara skulle tillämpas för att öka möjligheterna för att få tillstånd eller om den även skulle kunna användas för att få mildare villkor och i tillsynen. För de flesta verksamhetstyper som vore aktuella att omfattas av en avvägningsregel vore möjligheten att få tillstånd viktig ur klimatsynpunkt. För andra skulle det i stället vara mildare villkor som eftersträvas men det är svårt att skilja ut vilka sådana villkor som skulle motiveras av

klimatskäl och vilka som främst skulle göra det t.ex. billigare att genomföra ett projekt.

I en del fall skulle en avvägningsregel kunna användas för att väga klimatintresset mot andra intressen även i tillsynen. Om tillsynsmyndigheterna skulle tillämpa en avvägningsregel innebär det dock en vidare krets av tillämpare och på andra nivåer än om den bara ska tillämpas av tillståndsmyndigheterna. En annan gränsdragningsfråga är om det i sådana fall bara är tillsynen av vissa verksamhetstyper och åtgärder som uppfyller kriterierna för en avvägningsregel som ska omfattas eller om tillämpningen även ska omfatta anmälningsspliktiga verksamheter och övrig tillsyn.

Hur en avvägningsregel skulle kunna påverka tillsynen illustreras av Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 maj 2016 i mål nr M 6229-15 där domstolen i ett tillsynsärende fann att buller, med skyddsåtgärder, fick accepteras eftersom det var av stor vikt att en återvinningsstation placerades nära bebyggelse för att nå målen för återvinning av förpackningar. Avvägningsregeln skulle skapa ett tydligt lagstöd för den typen av bedömningar. Utredningen bedömer dock att det skulle ge en alltför bred tillämpning och att utredningens förslag i delbetänkandet om bl.a. ändring av 1 kap. 1 § miljöbalken samt förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel i avsnitt 4.1 ger tillräckligt stöd för den sortens bedömningar. En avvägningsregel skulle därmed främst kunna användas för att öka möjligheterna för tillståndspliktiga verksamheter att få tillstånd.

4.2.2 Systematiken i 2 kap. miljöbalken

Om en avvägningsregel skulle införas förordar utredningen att den placeras som en egen bestämmelse i form av en 2 kap. 7 a § miljöbalken tillsammans med en lista i förordning över vilka nyckelfunktioner eller verksamhetstyper som bör omfattas.

Den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken är mellan nyttan av de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som krävs enligt hänsynsreglerna och platsvalsregeln i samma kapitel mot kostnaderna för sådana åtgärder. Det är en annan bedömning än den som avses med den nya avvägningsregeln, som i stället syftar till att väga bidraget till klimatomställningen mot människors hälsa och andra miljöintressen. En fördel med att lägga klimat-

avvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken vore att bedömningarna görs samtidigt och skapar en helhet. En nackdel är att skillnaden mellan de två avvägningarna kan bli otydlig.

Avvägningen enligt 2 kap. 7 § gäller alla verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöbalken eller av sektorslagstiftning som hänvisar till bestämmelsen medan en avvägningsregel bara skulle röra några specifika verksamhetstyper. Dessutom gäller rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken de allmänna hänsynsreglerna och endast första stycket i platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. Enligt andra stycket i platsvalsregeln ska även hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid valet av plats och då sker avvägningarna enligt dessa kapitel parallellt med avvägningen enligt första stycket i platsvalsregeln. Ytterligare en parallell bedömning ska göras enligt tredje stycket i platsvalsregeln eftersom tillstånd eller dispens inte får ges i strid med detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt PBL. Om klimat ska kunna ges större tyngd i en avvägning mot markpolitiska intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken är det därför lämpligare att införa en ny bestämmelse där, se avsnitt 4.4.

Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken ska visserligen ligga till grund för prövning enligt miljöbalken men det finns alltså flera skyddsbestämmelser i andra kapitel i miljöbalken som gäller tillsammans med de allmänna hänsynsreglerna och en verksamhet eller åtgärd måste vara förenlig med alla tillämpliga bestämmelser.

Det är inte heller givet att 2 kap. miljöbalken kommer att vara tillämpligt i tillståndsprövningen av alla nyckelverksamheter för klimatomställningen och det kan därför behövas motsvarande bestämmelser i sektorslagstiftning som t.ex. ellagen (1997:857) eller minerallagen (1991:45). Det kan också tillkomma nya lagar framöver som för elektrobränslen där t.ex. den väntade kraftiga utbyggnaden av vätgas kan kräva ett nytt regelverk som en avvägningsregel skulle behöva ingå i.

Förhållandet till 2 kap. 9 § miljöbalken

Bestämmelsen i 2 kap. 9 § miljöbalken ger regeringen möjlighet att tillåta en verksamhet eller åtgärd även om den kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Enligt 2 kap. 10 § miljöbalken får regeringen även under

vissa omständigheter tillåta en verksamhet eller åtgärd som har så stor negativ påverkan att den inte kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § miljöbalken. En tänkt avvägningsregel skulle dock relatera till det eventuella utrymme som finns mellan en tillståndsprövning av en prövningsmyndighet och regeringsprövningen i 2 kap. 9 § miljöbalken och analysen i detta avsnitt förhåller sig därför till den bestämmelsen.

Bedömningen enligt 2 kap. 9 § miljöbalken som utgår från om skadan eller olägenheten kan bli av väsentlig betydelse, ska utgå från situationen att försiktighetsmått vidtagits i enlighet med andra bestämmelser i miljöbalken som t.ex. hänsynsreglerna och platsvalsregeln i 2 kap. 3–6 §§ inom ramen för vad som inte är orimligt att kräva enligt 2 kap. 7 §. Om den skada eller olägenhet som skulle kunna uppstå trots dessa försiktighetsmått är oacceptabel, kan regeringen i enlighet med 2 kap. 9 § miljöbalken ändå tillåta verksamheten om det finns särskilda skäl.³⁴

Enligt förarbetena³⁵ innebär kravet på väsentlig betydelse att risken för skada eller olägenhet är tillräcklig men den får inte vara försumbar och måste kunna förutses med viss sannolikhet. Det är verksamhetens eller åtgärdens sammanlagda olägenheter som ska beaktas och inte bara den del som prövas vid det aktuella tillfället. Under vissa förhållanden behöver inte påverkan från den aktuella verksamheten eller åtgärden vara särskilt stor. I ett hårt belastat eller särskilt känsligt område kan det räcka med en ringa grad av påverkan för att verksamheten eller åtgärden inte ska vara tillåten. Skadenivåerna har också absolut innebörd, vilket innebär att bedömningen av vilken skada som får accepteras inte påverkas av verksamhetens betydelse.

I förarbetena³⁶ anges att regeringen har det bästa underlaget för att avgöra vad som är särskilda skäl genom att avväga olika allmänna och enskilda intressen mot varandra. Olägenheterna får då sättas i relation till verksamhetens samhällsnytta men det ska kunna visas att verksamheten medför fördelar som från allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheterna. I förarbetena nämns t.ex. anläggningar för behandling av farligt avfall och vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen. Även regeringen är dock bunden av övriga bestämmelser i miljöbalken som skydden för arter,

³⁴ Se Bengtsson, Bertil m.fl. (2022), kommentar till 2 kap. 9 §.

³⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 26–27.

³⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 27.

livsmiljöer, miljö kvalitetsnormer m.m. och reglerna för undantag från dem.

Möjligheten att tillåta en verksamhet eller åtgärd trots att den riskerar att orsaka annars oacceptabla störningar är alltså förbehållen regeringen men en avvägningsregel skulle ge även prövningsmyndigheterna möjlighet att tillåta verksamheter och åtgärder som annars inte skulle ha fått tillstånd.

En avvägningsregel skulle gälla verksamheters och åtgärders påverkan som inte är av tillräcklig betydelse för att tas upp av regeringen men som skulle orsaka för stor påverkan på miljö och hälsa för att få tillstånd. Utredningen bedömer att det sannolikt är ett mycket begränsat utrymme eftersom det som normalt hindrar tillåtlighet är andra starka skyddsintressen som t.ex. artskyddet eller totalförsvarets intressen.

4.2.3 Förslag om reglering

En ny 2 kap. 7 a § miljöbalken skulle kunna ha följande lydelse

Vid prövning av en verksamhet eller åtgärd som på ett väsentligt sätt bidrar till det långsiktiga tidssatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720) ska särskild hänsyn tas till det bidraget jämfört med den påverkan på människors hälsa eller miljön som verksamheten eller åtgärden kan orsaka.

4.3 Vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen

Utredningens förslag: Försvarsmaktens uppdrag i regleringsbrevet för 2022 ska kompletteras med ett fristående uppdrag om att ta fram vägledningar om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter utan att påtagligt motverka totalförsvarets intressen eller orsaka påtaglig skada på områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § miljöbalken.

Med anledning av pågående uppdrag till Försvarsmakten överlämnar utredningen frågan till regeringen om vem som ska ta fram sådana vägledningar och i vilken form det ska ske.

Skäl för utredningens förslag

En ansökan om tillstånd enligt miljöbalken eller linjekoncession enligt ellagen innebär ofta långdragna prövningsprocesser. Ju mer som kan klaras ut i ett tidigt skede desto snabbare kan prövningsprocessen gå.

Totalförsvarets intressen har olika karaktär i olika geografiska områden och det behövs lösningar för hur dessa intressen i så stor utsträckning som möjligt kan samexistera med verksamheter som bidrar till klimatomställningen, t.ex. vad gäller elnät och vindkraftsanläggningar. Utredningen ser mycket positivt på den utveckling som skett när det gäller Försvarmaktens åtaganden att lämna tidiga preliminära yttranden och att myndigheten fått flera relevanta uppdrag i regleringsbrev. Det återstår dock flera områden där tidiga besked och större tydlighet behövs om vad som kan göras för att tillgodose totalförsvarets intressen.

Verksamhetsutövare behöver tidigt få vägledning om när och hur en planerad verksamhet kan orsaka påtaglig skada på totalförsvarets intressen och hur en eventuell konflikt skulle kunna lösas. Med sådan vägledning skulle en verksamhetsutövare kunna göra de justeringar av ansökan som behövs för att inte försvaret ska motsätta sig verksamheten. Vidare behöver det utredas om det går att sätta tidsgränser för när besked ska lämnas i syfte att undvika osäkra och långdragna processer. Dessutom behöver dialogen mellan Försvarmakten och sökanden tydliggöras ytterligare. Det kan t.ex. handla om möjliga samarbeten mellan försvaret och vindkraftsintressenter för att hitta lösningar som kan göra att en verksamhet kan bedrivas utan att orsaka påtaglig skada på försvarsintresset.

Försvaret har en särställning i miljöbalken

Försvarets särställning i miljöbalken yttrar sig framför allt i 2 kap. 7 §, 3 kap. 10 § och 21 kap. 7 §.

Enligt rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken gäller kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret,

ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande. Av förarbetena³⁷ framgår att om en verksamhet eller åtgärd har betydelse för totalförsvaret ska detta tillmätas betydelse vid avvägningen avseende vilka krav som kan ställas på att olägenheterna från verksamheten eller med anledning av åtgärden begränsas, kraven får alltså inte ställas så högt att de mål som fastställts av statsmakterna för totalförsvaret äventyras.

Det finns även s.k. markpolitiska avvägningsregler i 3 kap. miljöbalken. I bestämmelserna anges vilka allmänna intressen som särskilt ska beaktas vid avvägningar enligt 3 kap. miljöbalken för att en god hushållning med mark- och vattenområden ska uppnås.³⁸ Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företråde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska enligt 3 kap. 9 § miljöbalken så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företråde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företråde.

Frågor som rör försvaret är enligt förarbetena³⁹ allmänt av sådan natur att de kräver ett ställningstagande från regeringen. Sådana ärenden ska därför alltid prövas av regeringen och inte i någon del prövas av mark- och miljödomstolen. Detta regleras i 21 kap. 7 § andra stycket andra meningen miljöbalken som anger att domstolen alltid med eget yttrande ska överlämna ärendet till regeringen för prövning om det är fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

³⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 25.

³⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 28.

³⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

Enligt 2 kap. 4 § 3 ellagen ska regeringen även pröva en sådan fråga om nätkoncession som har betydelse för försvaret, om Försvarsmakten har begärt att regeringen ska pröva frågan och regeringen beslutar att förbehålla sig prövningen.

Försvarets intresse behöver tydliggöras i tillståndsprövningar enligt miljöbalken och prövningar av linjekoncessioner enligt ellagen

Vid ett antal prövningar enligt miljöbalken ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas på bedömningen av val av plats om det innebär en ändrad användning av mark- eller vattenområden. I 3 kap. 10 § miljöbalken anges att totalförsvarets intresse ska ges företräde framför en annan markanvändning, vid avvägning mellan oförenliga riksintressen, om ett område eller en del av det behövs för en anläggning för totalförsvaret. Enligt förarbetena⁴⁰ avses områden som måste få disponeras om den fastlagda försvarsgraden för landet ska kunna upprätthållas. Förarbetena⁴¹ till 21 kap. 7 § miljöbalken anger att frågor som rör försvaret regelmässigt är av riksintresse. Samtidigt har Försvarsmakten beslutat om såväl riksintresseanspråk för riksintressen enligt 3 kap. 9 § miljöbalken som riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del.⁴²

Det saknas vägledning i förarbetena⁴³ till miljöbalken om i vilka fall en fråga rör försvaret. Mer vägledning finns i förarbetena⁴⁴ till den genom miljöbalken upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. där följande framgår. Försvarets företrädare bör ges möjlighet att på ett tidigt stadium delta i den fysiska planeringen och försvarets markbehov och omgivningskrav bör vägas in i planeringen på ett med andra samhällsintressen jämbördigt sätt. Vid beslut om markens och vattnets användning är det nödvändigt att stor hänsyn tas till allmänna intressen som hänger samman med samhällsbyggandet i vid mening, med industriproduktionen, med energiförsörjningen och med totalförsvaret. Att finna lämpliga eller åtminstone godtagbara lokaliseringar kräver som regel betydande ansträngningar och samverkan mellan många parter i samhället. Vidare anges att det ankommer på de ansvariga myndigheterna, dvs. i första hand över-

⁴⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.

⁴¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 467 och del 2, s. 235.

⁴² Försvarsmakten (2021).

⁴³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 25 och 35.

⁴⁴ Prop. 1985/96:3, med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m., s. 75 och 168169.

befälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomiskt försvar, att ställa samman sådant underlag som behövs för att totalförsvarsintressena ska beaktas vid planläggning och tillståndsprövning.

Vad gäller vindkraftsprövningar har Darpö m.fl. funnit⁴⁵ att det som leder till avslag bl.a. är när vindkraften kommer i konflikt med totalförsvarets stoppområden. För elnätens del ansöker nätföretag i regel inte om en linjekoncession enligt ellagen om Försvarsmakten hävdar att ledningen kommer att påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Det saknas därför praxis där avvägningar eller bedömningar avser Försvarsmaktens intresse i relation till elnätet. Där Försvarsmaktens intressen riskerar att påverkas blir följden i regel att alternativa lokaliseringar och möjligheterna att anpassa ledningen efter andra intressen begränsas. Med hänsyn till den ökande konkurrensen om markanvändningen, stärkt skydd för naturmiljön t.ex. genom skyddade områden, samernas intressen m.m. kan dessa begränsningar i vissa fall leda till att det blir svårt att identifiera en lämplig plats för en ledning. Det leder också ofta till utdragna samråd. Slutligen kan hänsyn till Försvarsmaktens intressen innebära att ledningen måste byggas på ett annat sätt, med fler och lägre stolpar, för att inte motverka Försvarsmaktens intressen. Fler och lägre stolpar innebär t.ex. mer påverkan på markbundna värden, högre elektriska fält och kan hindra magnetfältsänkande åtgärder där sådana i och för sig anses motiverade.

År 2019 inledde Svenska kraftnät och Försvarsmakten ett fördjupat samarbete i syfte att identifiera en effektivare process för dialog och samråd vid byggande av transmissionsnätsledningar. Detta för-
anleddes bl.a. av erfarenheter från aktuella projekt där kraftledningar planeras genom riksintresseanspråk för totalförsvaret samt att Svenska kraftnät upplevde svårigheter med förutsebarheten i prövningarna från Försvarsmakten. Dialogen har enligt Svenska kraftnät lett till ökad förståelse och effektivare dialog som har framhållits som positiv från båda myndigheterna. Med de fortsatta och ökande behoven av samexistens och utbyggnad eller nyetablering som många samhällsviktiga verksamheter står inför inom samma geografiska områden är behovet av dialogen fortsatt och måste präglas av en strävan att identifiera acceptabla lösningar där Försvarsmakten kan ge vägledning hur verksamheten skulle kunna anpassas för att bli förenlig med Försvarsmaktens intressen.

⁴⁵ Darpö, Jan m.fl. (2021), s. 17.

Försvarsmaktens syn på områden av riksintresse för totalförsvaret

Försvarsmakten önskar få ärenden om vindkraft och andra höga objekt på remiss och erbjuder en service där myndigheten i ett tidigt skede, inför en ansökan om bygglov eller tillstånd enligt miljöbalken, kan lämna ett preliminärt yttrande direkt till sökanden. Försvarsmakten har förklarat detta enligt följande. Objekt som uppnår en högre höjd än 20 meter utanför sammanhållen bebyggelse, alternativt 45 meter inom sammanhållen bebyggelse riskerar alltid att påverka riksintressen för totalförsvaret. Exempel på höga objekt som kräver remiss till Försvarsmakten är vindkraftverk, telekommunikationsmaster, skorstenar och skyltar. Riksintressen för totalförsvarets militära del innefattar bl.a. skjut- och övningsfält, flygplaster, sjöövningsområden, tekniska system och anläggningar. Dessa utgör en förutsättning för att uppnå den av riksdag och regering beslutade förmågan och utgör därför en grundläggande produktionsresurs för Försvarsmaktens samtliga förband. Delar av den verksamhet som bedrivs alternativt avses bedrivas i fredstid eller vid händelse av kris eller krig samt delar av de anläggningar aktuella för totalförsvarets militära del omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessa kan således inte redovisas öppet. För att verka i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen sammanfattas dessa vanligtvis som ”riksintresse som omfattas av sekretess” vid Försvarsmaktens deltagande inom samhällsplaneringen. För att Försvarsmakten ska kunna ta ställning till huruvida vindkraftverk och andra höga objekt riskerar att påverka ovan nämnda verksamheter, funktioner eller anläggningar, krävs att dessa remisser inkommer till myndigheten för bedömning.⁴⁶

Försvarsmakten har fått flera relevanta uppdrag

Försvarsmakten har i de tre senaste regleringsbrev fått i uppdrag att bl.a. medverka till tidig dialog, samverkan och samexistens.

I regleringsbrev för budgetåret 2020⁴⁷ fick Försvarsmakten i uppdrag att i sina yttranden i våg- och vindkraftsärenden utveckla förmågan till tidig dialog och samverkan med övriga samhället. Försvars-

⁴⁶ www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-samhallet/samhallsplanering/vindkraftverk-och-andra-hoga-objekt.

⁴⁷ Regeringsbeslut nr 5, uppdrag 19, F62020/00953, 29 oktober 2020.

makten skulle analysera jämförbara länders och grannländers erfarenheter av fungerande samexistens mellan försvarsmakt och kraftigt utbyggd vindkraft inom samma geografiska område. Försvarsmakten skulle återkomma med förslag på hur det svenska systemet kunde förbättras i det avseendet.

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2021⁴⁸ skulle Försvarsmakten fortsätta att utveckla förmågan till tidig dialog och samverkan med relevanta aktörer i planerings- och prövningsprocessen av deras planerade anläggningar för förnybar energiproduktion. Försvarsmakten skulle redovisa förutsättningar för att använda s.k. villkorade tillstånd.

I 2022-års regleringsbrev⁴⁹ är två av uppdragen av intresse för utredningen. Enligt uppdrag 20 *Samexistens mellan olika samhällsintressen*, ska Försvarsmakten, mot bakgrund av myndighetens kommande tillväxt till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), senast den 22 februari 2023 redovisa hur myndigheten bidrar till samexistens mellan olika samhällsintressen och samverkar med relevanta myndigheter och organisationer i samhällsplaneringen och prövningsprocesser. Enligt uppdrag 21 *Tidig dialog och samverkan med relevanta myndigheter och organisationer i planerings- och prövningsprocessen*, ska Försvarsmakten fortsätta att utveckla förmågan till tidig dialog och samverkan med relevanta myndigheter och organisationer i planerings- och prövningsprocesser för förnybar energiproduktion. Försvarsmakten ska mot bakgrund av myndighetens kommande tillväxt till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 22 februari 2023 redovisa hur utvecklingen av denna dialog fortskrider.

Det behövs större tydlighet tidigt i processen

Förutom den tid det tar att genomföra en tillstånds- eller koncessionsprövning enligt miljöbalken eller ellagen föregås en prövning av långa utrednings- och samrådsprocesser. Ju mer som kan klaras ut i ett tidigt skede desto snabbare kan prövningsprocessen gå.

⁴⁸ Regeringsbeslut nr 18, uppdrag 32, Fö2021/00264 (delvis), Fö2021/00873, Fö2021/01264 m.fl., 16 december 2021.

⁴⁹ Regeringsbeslut nr 9, Fö2020/00615, Fö2020/01142, Fö2020/01216 (delvis) m.fl., 16 december 2021.

Som framgår av förarbetena⁵⁰ till lagen om hushållning med naturresurser m.m. var syftet med den lagstiftningen att företrädare för försvaret skulle delta i ett tidigt stadium och att försvarets intressen skulle vägas in på ett jämbördigt sätt med t.ex. energiförsörjningen. Bedömningen av lokaliseringar för olika verksamheter krävde betydande ansträngningar och samverkan mellan många parter och konkurrerande allmänna intressen.

Försvarets intressen har olika karaktär i olika geografiska områden och det skulle främja klimatomställningen om verksamhetsutövare som bidrar till den på ett tidigt stadium kunde få tydligare vägledning om hur de ska lokalisera och utforma sin verksamhet så att den kan samexistera med försvarets intressen. Utredningen ser mycket positivt på den utveckling som skett när det gäller Försvarsmaktens åtaganden att lämna tidiga preliminära yttranden och att myndigheten fått flera relevanta uppdrag i regleringsbrevet. Det återstår dock flera områden där tidiga besked och större tydlighet behövs om vad som kan göras för att minska antalet avslag för verksamheter som bidrar till klimatomställningen och öka möjligheterna till samexistens med försvarets intressen.

Som komplement till Försvarsmaktens uppdrag i de senaste regleringsbrevet bör det tas fram vägledningar om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter utan att påtagligt motverka totalförsvarets intressen eller orsaka påtaglig skada på områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § miljöbalken.

Utredningen överlämnar till regeringen att avgöra vem ska ta fram sådana vägledningar och hur ett sådant uppdrag ska formuleras.

⁵⁰ Prop. 1985/96:3, s. 75 och 168–169.

4.4 Klimat som särskilt intresse i 3 kap. miljöbalken

Utredningens bedömning: Flera av de verksamhetstyper som utredningen har identifierat som nyckelverksamheter för klimatomställningen anses redan vara samhällsviktiga av andra skäl och mark- eller vattenområden som de behöver ta i anspråk kan pekas ut som områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det skulle därför inte göra någon skillnad om tillägg som omfattar sådana verksamheter görs i 3 kap. 8 § miljöbalken.

Klimatintresset har en annan karaktär än totalförsvarets intressen eftersom det inte går att på förhand peka ut vilka områden som verksamheter som bidrar till klimatomställningen kommer ha behov av. Det är därför inte heller lämpligt att ge klimatintresset företräde enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Dessutom bedömer utredningen att det kan vara olämpligt att låta klimatintresset väga tyngre än vissa andra intressen som t.ex. renskötseln där en sådan regel skulle kunna riskera renskötselns fortlevnad.

Skäl för utredningens bedömning

I 3 kap. miljöbalken finns de markpolitiska avvägningsreglerna, se avsnitt 3.3.3. Utredningen har dels analyserat möjligheten att göra ett tillägg i 3 kap. 8 § miljöbalken för verksamheter som bidrar till klimatomställningen, dels att låta klimatintresset få företräde på samma sätt som totalförsvarsintresset i 3 kap. 10 § miljöbalken.

För de flesta av de verksamhetstyper som utredningen har identifierat som nyckelverksamheter för klimatomställningen kan några områden redan pekas ut som områden av riksintresse. Enligt t.ex. 3 kap. 7 § miljöbalken kan mark- och vattenområden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material pekas ut som riksintresse av Sveriges geologiska undersökning och enligt 8 § samma kapitel kan Energimyndigheten peka ut mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion och energidistribution vilket omfattar förnybar el, elnät och även bör omfatta elektrobränslen. Enligt förarbetena⁵¹ är det bl.a. fråga om att slå vakt om sådana lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för

⁵¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.

sådana anläggningar, som fysiska resurser som kan ha särskild betydelse för möjligheterna att lokalisera viss industri, t.ex. djuphamnsförutsättningar.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde. Totalförsvarets särställning redovisas i avsnitt 4.3.

Det framgår av förarbetena⁵² att avvägningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken kan röra intressen med olika tidsperspektiv och i sådana fall ska den användning ges företräde som på lämpligast sätt främjar en hushållning med mark- och vattenområden i ett långsiktigt perspektiv. Verksamheter som bidrar till klimatomställningen bör kunna anses utgöra sådan användning men bestämmelsen avser intressena i 5–8 §§ samma kapitel så för att avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken ska tillämpas på sådana verksamheter skulle dessa behöva läggas till i någon av bestämmelserna i 5–8 §§.

Reglerna i 3 kap. tar dock enligt förarbetena⁵³ inte sikte på själva näringarna utan på de naturresurser de behöver ta i anspråk. Alla de verksamhetstyper som utredningen beskriver i avsnitt 4.2 utom CCUS kan redan pekats ut enligt 3 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken inom områden av riksintresse. För CCUS är det själva näringens bidrag till klimatomställningen som skulle behöva ges större tyngd i prövningen snarare än att de mark- och vattenbehov som anläggningarna tar i anspråk behöver skyddas eftersom de normalt kommer att ligga invid befintliga anläggningar. Utredningen ser därför inte att ett tillägg i 3 kap. miljöbalken skulle göra någon skillnad.

Klimatintresset är av en annan karaktär än totalförsvarets intressen eftersom det inte har behov knutna till en viss plats på det sätt som försvaret har och utredningen ser inte att det är en framkomlig väg att reglera klimatintresset på samma sätt. Det kan dessutom vara olämpligt att låta klimatintresset väga tyngre än andra intressen även om det skulle finnas rättsligt utrymme, t.ex. i förhållande till renskötseln där en sådan regel skulle kunna bidra till särskilt de kumulativa effekter som riskerar renskötselns fortlevnad.

⁵² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 34.

⁵³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 243.

4.5 Bedömning av miljö kvalitetsnormer, skydd av områden och biologisk mångfald enligt 5, 7 och 8 kap. miljöbalken

Utredningens bedömning: Det är varken lämpligt eller möjligt att skapa ett större rättsligt utrymme för att väga in klimat i miljöbalken i relation till miljö kvalitetsnormer eller att driva försvagningar av t.ex. skyddet för fåglar eller andra arter i EU:s naturvårdsdirektiv.

Det vore dock önskvärt att Sverige förtydligar sitt genomförande av EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv och följer upp praxis från EU-domstolen efter *Skyddade skogen*-målet som tydliggör i vilka fall det krävs dispenser från skyddet på EU-nivå.

I avsnitt 6.6 föreslår utredningen undantag från biotopskyddet och strandskyddet för vissa åtgärder enligt ellagen. I övrigt har utredningen inte haft möjlighet att utreda ytterligare dispensskäl eller undantag från de nationella områdesskydden men förslagen i avsnitt 6.6 utgör exempel på hur lagstiftningen kan ses över för att öka det rättsliga utrymmet för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen.

Skäl för utredningens bedömning

Det finns sannolikt ett visst rättsligt utrymme för att väga in klimat mot skydd som är inrättade på EU-nivå men utredningen bedömer att det är relativt litet. Att Sverige skulle införa nationella regler för att främja klimatomställningen påverkar inte EU-rätten. Det kommer därmed inte att kunna skapas något generellt undantag för verksamhetstyper som skulle omfattas av en avvägningsregel från kraven på dispens från de skydd som regleras i EU-rätten. Det finns inte heller något etablerat instrument för att skapa sådana undantag utan det EU-kommissionen har gjort är att ta fram allmänna och sektors-

specifika vägledningar⁵⁴ för bedömningarna av planer och projekt i förhållande till t.ex. Natura 2000-områden⁵⁵.

Om ett Natura 2000-område innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art får enligt artikel 6.4 punkt 4 livsmiljödirektivet tillstånd bara ges om skälet är människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse. Klimatförändringarna skulle kunna motivera att tillstånd ges enligt vart och ett av de tre skälen och skulle därmed kunna vägas in redan i dag. Alla verksamheter och åtgärder som kan påverka skydden i EU:s miljölagstiftning skulle dock bedömas individuellt även om nationella regler infördes. I förhållande till de flesta skydd krävs för dispens eller undantag att det kan visas att det inte finns alternativa lösningar och som beskrivs i avsnitt 4.2 finns det ofta sådana för t.ex. vindkraft, elledningar och överföring av elektrobränslen. Dessutom krävs i vissa fall ett yttrande från Europeiska kommissionen. Sammantaget bedömer utredningen att nya regler skulle riskera att göra en prövningsprocess längre och mer oförutsägbar samtidigt som nyttan skulle vara begränsad.

I avsnitt 6.6 föreslår utredningen undantag från biotopskyddet och strandskyddet för åtgärder som följer av ett beslut om nätkoncession för linje enligt ellagen. De förslagen utgör exempel på hur lagstiftningen kan ses över för att öka det rättsliga utrymmet för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen. I övrigt har utredningen inte haft möjlighet att utreda ytterligare dispensskäl eller undantag.

⁵⁴ Se t.ex. Europeiska kommissionens tillkännagivande *Bedömning av planer och projekt avseende Natura 2000-områden – metodvägledning om artikel 6.3 och 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG*, C(2021) 6913 final, 28 september 2021.

⁵⁵ Områden som enligt 7 kap. 27 § miljöbalken är naturområden som bör skyddas eller är skyddade som särskilda bevarandeområden enligt Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet) eller särskilda skyddsområden enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

4.6 Regeringens tillåtlighetsprövning

Utredningens bedömning: Genom utredningens förslag i delbetänkandet om ändring av miljöbalkens mål förtydligas att regeringen kan förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken om verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag i förhållande till målet att minimera klimatförändringar.

Ett tillägg skulle kunna göras till regeringens tillåtlighetsprövning så att regeringen alltid ska, eller efter förbehåll kan, förbehålla sig prövningen av en verksamhet som är av stor vikt för klimatomställningen.

Utredningen förordar dock inte ett sådant tillägg eftersom de positiva effekterna, om några, är små i förhållande till de negativa konsekvenserna.

Skäl för utredningens bedömning

Om regeringen vill pröva tillåtligheten av verksamheter som är av stor vikt för klimatomställningen kan regeringen redan enligt 17 kap. 3 § 1 miljöbalken förbehålla sig en sådan prövning om verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. För att den möjligheten ska få genomslag i tillämpningen behöver dock utredningens ändringsförslag av 1 kap. 1 § miljöbalken genomföras.

För att ytterligare förtydliga att regeringen ska pröva sådana verksamheter, alltid enligt 17 kap. 1 § miljöbalken eller efter förbehåll enligt 3 § samma kapitel, skulle ett sådant tillägg i någon av dessa bestämmelser kunna göras.

Utredningen förordar dock inte ett sådant tillägg. Ett prövningsmoment tillkommer vilket förlänger den totala handläggningstiden och kräver ytterligare resurser till Regeringskansliet. Utredningen bedömer också att det lilla politiska utrymme som regeringen har att lägga större vikt vid verksamhetens bidrag till klimatomställningen inte är mycket större än det utrymme prövningsmyndigheterna har. Utöver detta finns stora svårigheter att definiera vad som ska anses

vara av stor vikt för klimatomställningen enligt den analys som utredningen redovisar i kapitel 3.

Regeringens tillåtlighetsprövning

Enligt 17 kap. 1 § miljöbalken ska regeringen alltid pröva tillåtligheten av nya anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, nya allmänna farleder och nya verksamheter för geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

Regeringen får enligt 17 kap. 3 § miljöbalken för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på obligatorisk prövning. Det gäller bl.a. om verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Vid miljöbalkens införande konstaterades⁵⁶ att det bör finnas ett politiskt ansvar för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort och att regeringen därför borde pröva tillåtligheten av framför allt verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de riskerar att skada miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser. Det var enligt förarbetena⁵⁷ därför viktigt att regeringen behöll den tillåtlighetsprövningen som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan för att därigenom kunna utöva en politisk styrning av vissa beslut.

När antalet verksamheter som alltid ska prövas av regeringen minskade 2005 framhölls i förarbetena⁵⁸ att regeringen måste utgå från miljöbalkens hänsynsregler samt övriga tillståndsregler och att det inte finns någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter som prövas enligt balken. Den miljörättsliga lagstiftningen har också blivit mer omfattande och det ställs detaljerade krav på prövningsförfarandet och prövningsunderlagets utformning, vilket i stor utsträckning följer av EUrätten och internationella regler samt den rättspraxis som finns inom området, både nationellt och inom EU. Inom ramen för miljöbalkens

⁵⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 436.

⁵⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 442.

⁵⁸ Prop. 2004/05:129, *En effektivare miljöprövning*, s. 80.

bestämmelser om prövning av bl.a. miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter finns det dock enligt förarbetena⁵⁹ ett inte obetydligt utrymme för politiska överväganden och det är därför fortfarande viktigt att regeringen har möjlighet att ingripa i prövningsförfarandet i fråga om vissa verksamheter. Gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringsprövning är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen.⁶⁰

Skälen⁶¹ till att antalet obligatoriskt prövningspliktiga verksamheter reducerades kraftigt var bl.a. att antalet verksamheter var onödigt omfattande. Genom att ta bort ett prövningsmoment blev den sammanlagda handläggningstiden kortare och prövningen därför effektivare. Möjligheterna till tillåtlighetsprövning i de fall där en sådan prövning var motiverad säkerställdes i stället genom regeringens förbehållsrätt enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, skyldigheten för prövningsmyndigheten att överlämna ärendet till regeringen enligt 19 kap. 2 § eller 21 kap. 7 § miljöbalken samt genom att 2 kap. 9 och 10 §§ eller 7 kap. 29 § miljöbalken blir tillämpliga.⁶²

Utredningens ändringsförslag av miljöbalkens mål är tillräckligt

Om regeringen vill pröva tillåtligheten av en verksamhet kan den alltså enligt 17 kap. 3 § miljöbalken förbehålla sig en sådan prövning om verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Som exempel på vad som kan avses med betydande omfattning eller ingripande slag anges i förarbetena⁶³ verksamheter som medför utsläpp av svavel och andra försurande ämnen inom särskilt föroreningskänsliga områden, anläggande av rangerbangårdar eller liknande i stadsmiljö, mineralutvinning eller täktverksamhet som orsakar betydande påverkan på omgivningen. Ytterligare exempel är vattenkraftverk som kan antas orsaka betydande eller

⁵⁹ Prop. 2004/05:129, s. 80.

⁶⁰ Se även prop. 1997/98:45, del 1, s. 437.

⁶¹ Prop. 2004/05:129, s. 80.

⁶² Ändringarna av 17 kap. miljöbalken i prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, prop. 2011/12:125, *Geologisk lagring av koldioxid* och prop. 2017/18:212, *Förbud mot utvinning av uran*, avsåg avskaffandet av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen för vägar och järnvägar, obligatorisk tillåtlighetsprövning av geologisk lagring av koldioxid och förbud mot utvinning av uran.

⁶³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 219.

ingripande påverkan på miljön eller anläggande av vägar och järnvägar i särskilt känsliga eller värdefulla naturområden som t.ex. fjällområden eller skärgårdar.

En av ändringarna som utredningen föreslog i sitt delbetänkande är att det ska framgå av miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § att det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras och att balken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras. Miljöbalkens mål utgör också ramen för tillämpningen av 17 kap. 3 § 1 miljöbalken.

Om utredningens föreslagna ändring av miljöbalkens mål genomförs tydliggörs att verksamheten ska betraktas mot målet att minimera klimatförändringar. En konsekvens av den ändringen blir därför enligt utredningens uppfattning att bestämmelsen också förtydligar att regeringen kan förbehålla sig en prövning av en verksamhet som bidrar till klimatomställningen om övriga rekvisit är uppfyllda, dvs. att verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Det saknas därför skäl att ändra bestämmelsen utöver ändringen av miljöbalkens mål.

Tillägg till regeringens tillåtlighetsprövning

Om det ändå finns önskemål om att förtydliga regeringens tillåtlighetsprövning kan två alternativ övervägas.

Antingen kan en fjärde punkt läggas till i 17 kap. 1 § miljöbalken att regeringen alltid ska pröva nya verksamheter som bidrar till klimatomställningen, eller så kan en fjärde punkt läggas till i 3 § samma kapitel med samma innehåll där en prövning endast ska göras om regeringen väljer att förbehålla sig en sådan prövning. I avsnitt 4.2.1 finns resonemang kring vilka verksamheter som bidrar till klimatomställningen, vilket skulle kunna användas för båda alternativen. Utredningen bedömer dock att ett sådant tillägg skulle omfatta färre verksamheter än de som skulle kunna omfattas av en avvägningsregel för att vara praktiskt möjligt att hantera med Regeringskansliets resurser. Ju större gruppen är desto större är risken för att en utökad tillåtlighetsprövning av regeringen förlänger den totala handläggningstiden.

Utredningen förordar inte en regeringsprövning

Det övergripande syftet med att kraftigt minska antalet verksamheter som alltid ska provas av regeringen, var att effektivisera miljöprövningen, dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta hälso- och miljöskyddskraven.⁶⁴ De skäl som angavs då gäller i ännu högre grad i dag. Miljölagstiftningen har blivit ännu mer omfattande och EU-rätten mer ingripande. Det finns fortfarande ingen särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter som provas enligt balken. Prövningsmyndigheterna har specialiserats och prövningsresurserna i Regeringskansliet har minskat. Flera stora regeringsprövningar enligt gällande lagstiftning har dessutom krävt mycket resurser de senaste åren.⁶⁵ De ärenden regeringen har förbehållit sig visar även att det har varit möjligt att ta till sig prövningen när behov uppstått. Utredningen har inte funnit något fall där regeringen velat förbehålla sig en prövning men känt sig förhindrad på grund av lagstiftning.

Om det införs krav på att regeringen alltid ska, eller efter förbehåll får, pröva verksamheter som är av stor vikt för klimatomställningen, kommer handläggningstiden för dessa ärenden att öka och kräva ytterligare resurser till Regeringskansliet. Utredningen bedömer att det lilla politiska utrymme som regeringen har att lägga större vikt vid verksamhetens bidrag till klimatomställningen inte är mycket större än det utrymme prövningsmyndigheterna har. Dessutom blir det tydligare att regeringen kan förbehålla sig en prövning om ändringen av miljöbalkens mål genomförs. Utöver detta finns stora svårigheter att definiera vad som ska anses vara av stor vikt för klimatomställningen enligt den analys som utredningen redovisar i kapitel 3.

Utredningen bedömer därför inte att en regeringsprövning av verksamheter som bidrar till klimatomställningen skulle öka möjligheterna att uppnå Sveriges klimatmål.

⁶⁴ Prop. 2004/05:129, s. 1.

⁶⁵ Se t.ex. tillåtighetsprövning gällande Preemraff Lysekil (M2020/00977-1) och tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle (M2017/02796-5).

4.7 Andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen

Utredningens bedömning

Utredningens delbetänkande

Förslagen i utredningens delbetänkande ger en bred möjlighet att väga in en verksamhets bidrag till klimatomställningen vid tillämpning av miljöbalken, både vid tillståndsprövning och tillsyn. Med förslagen kan hänsyn också tas till både olika typer av åtgärder för att minska utsläpp vid en verksamhet och till verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen.

Sektorslagstiftning

De flesta verksamheter får tillstånd men prövningsprocesserna behöver gå snabbare för klimatomställningen. För verksamheter som prövas enligt speciallagstiftning finns det möjlighet att se över sådan lagstiftning för att förbättra möjligheterna att få tillstånd men framför allt för att det ska ske snabbare än i dag. Utredningen lägger en rad förslag om elnät i kapitel 6 som exemplifierar hur sektorslagstiftningen kan bidra till klimatomställningen.

Miljöprövningsutredningen och andra initiativ

Det pågår för närvarande ett flertal initiativ för att göra korta prövningsprocesserna och göra dem mer effektiva. Eftersom snabba processer är viktigast för att fler verksamheter ska kunna ställa om och bidra till klimatomställningen bör det arbetet fortsätta både för prövningsprocessen enligt miljöbalken och enligt sektorslagstiftning.

Skäl för utredningens bedömning

Som framgår i avsnitt 4.2 är det främst på två sätt lagstiftningen kan ses över för att främja verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen och därmed till att Sveriges klimatmål kan nås. Det ena är att fler får tillstånd och det andra att prövningsprocessen kortas vilket för de flesta verksamhetsutövare är viktigast. Tillsammans med förslagen i detta kapitel beskriver utredningen här tre om-

råden som särskilt kan bidra till att främja verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen kopplat till prövning och tillsyn.

Utredningens förslag i delbetänkandet

Miljöbalken, och även speciallagar som t.ex. ellagen, tillåter redan att positiva effekter för klimatet av en verksamhet eller åtgärd vägs in i prövningen. Som utredningen beskriver i delbetänkandet⁶⁶ är en del av förslagen främst förtydliganden av vad som egentligen redan går att göra enligt miljöbalken. I en del av prövnings- och tillsynsmyndigheternas bedömningar vägs troligen klimat in även om det sällan framgår i domar och beslut. Ett skäl till att det inte redovisas är sannolikt att det inte finns något krav på det i vare sig miljöbalken eller t.ex. ellagen. Det finns dock vissa exempel i praxis⁶⁷ där positiva effekter för klimatet uttryckligen har vägts in.

De förtydliganden som utredningen gör i delbetänkandet är dock nödvändiga eftersom miljöbalken i stor utsträckning inte har tillämpats på det sättet och både utsläpp av växthusgaser och bidrag till klimatomställningen har därför till största delen lämnats utanför prövningarna.

Utredningen föreslår i sitt delbetänkande att förtydliga i 1 kap. 1 § miljöbalken att klimat ingår i miljöbalkens mål och tillämpning. Det följs upp av förslag om ändringar av bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och genomgående krav på att klimataspekter ska redovisas och bedömas hela vägen från miljökonsekvensbeskrivningar till domar och beslut. Utredningen bedömer att förslagen skulle ge ett viktigt förtydligande av både krav och möjlighet att ta hänsyn till och redovisa hur och när klimataspekter vägs in i prövningen. Den avvägningsregel som utredningen bedömer i avsnitt 4.2 skulle snarare åsidosätta tillämpningen av t.ex. hänsynsreglerna, platsvalsregeln, rimlighetsavvägningen och stoppregeln i 2 kap. miljöbalken eftersom den anger att ett intresse ska ha företräde framför andra.

Utredningens förslag i delbetänkandet ger tillsammans med en klimatanpassad platsvalsregel en bredare möjlighet att väga in klimat vid tillämpningen av miljöbalken än vad en avvägningsregel skulle ge. De kan tillämpas vid tillståndsprövning, utformning av villkor och

⁶⁶ SOU 2021:21.

⁶⁷ Se t.ex. MÖD 2005:66 där Miljööverdomstolen fann att det allmänna intresset att bygga ut vindkraft för att främja en hållbar utveckling talade för att bifalla bolagets ansökan.

vid tillsyn. Förslagen ger också en bredare möjlighet att väga in bidrag till klimatomställningen från inte bara en begränsad mängd verksamheter, som en avvägningsregel skulle behöva begränsas till för att vara tillämpbar, utan alla relevanta typer av verksamheter och åtgärder som provas enligt miljöbalken. De föreslagna ändringarna omfattar inte heller bara större direkta utsläpp utan kan även väga in andra typer av åtgärder som t.ex. ökad cirkularitet i materialhantering, val av råvara, energieffektivisering och minskade utsläpp från interna transporter.

Utredningens förslag från delbetänkandet tydliggör inte bara att, utan också hur, klimat ska vägas in i prövningen enligt miljöbalken och redogöras för i allt från miljökonsekvensbeskrivningar till domar och beslut. På så sätt kan en tydlig praxis skapas för hur bidrag till klimatomställningen kan vägas in.

Översyn av lagstiftning för olika sektorer

Ett sätt att främja verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen är att se över lagstiftning som reglerar just den sektorn för att förbättra möjligheterna att få tillstånd och för att prövningsprocessen ska gå snabbare än i dag. Utredningen lägger ett antal förslag om elnät i kapitel 6 som exemplifierar hur sektorslagstiftning och miljöbalken kan ses över och utgöra ett mer riktat verktyg än t.ex. en generell avvägningsregel i miljöbalken.

För elnät är den största utmaningen att koncessionsprocessen tar lång tid och utredningens förslag om t.ex. förbättrad planering, förtydligande av vad som ska ingå i prövningen, kriterier för teknikval och undantag från krav på dispens från biotopskydd och strandkydd kan bidra till att lösa de specifika utmaningarna för elnäten.

Utredningens förslag om elnät samverkar med förslagen i detta kapitel om en klimatanpassad platsvalsregel och vägledningar för ökad samexistens med försvarets intressen. De senare kan underlätta för elnäten men också för andra verksamhetstyper som provas enligt miljöbalken. Det gäller t.ex. vindkraften som skulle vara hjälpt av sådana vägledningar som tillsammans med den pågående översynen av det kommunala vetot kan göra avsevärd skillnad.

Ett annat exempel är utvinning av metaller och mineral som ofta har mycket omfattande påverkan på omgivningen. Som utredningen

konstaterar i avsnitt 4.2 skulle en avvägningsregel inte göra tillräcklig skillnad för sektorn utan det behövs ett helhetsgrepp som inkluderar påverkan på lokalsamhället, acceptansfrågor m.m. tillsammans med klimataspekten, vilket *Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral* (N 2021:01) redan har ett särskilt uppdrag⁶⁸ om.

Miljöprövningsutredningen och andra initiativ

Verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen behöver komma till stånd så snabbt som möjligt om klimatmålen ska kunna nås. En snabbare och mer effektiv miljöprövning är central och det pågår många initiativ på området. Till exempel ska *Miljöprövningsutredningen* (M 2020:06) lämna förslag i maj 2022 utifrån uppdraget⁶⁹ att genom ändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Ett annat exempel som utredningen bedömer kan göra avsevärd skillnad på elnätsområdet är förslagen⁷⁰ från *Kommittén för teknologisk innovation och etik* (N 2018:04) om att utveckla och samtidigt testa nya arbetssätt vid hantering av de tillstånd och ledningsrätter som behövs för att bygga ut eller förstärka det svenska elnätet. Det har bl.a. resulterat i ett regeringsuppdrag⁷¹ till Energimarknadsinspektionen, Lantmäteriet och länsstyrelserna inom vilket fem nätutvecklingsprojekt valdes ut i januari 2022 och försök ska göras med bl.a. en mer parallell process. Energimarknadsinspektionen ska redovisa uppdraget senast den 1 maj 2023 och kan vid behov lämna författningsförslag.

Av de inspel som har gjorts till utredningen framgår vikten av att alla parter bidrar för att tillstånd ska komma till stånd så snabbt som möjligt. Det finns mycket att vinna på väl genomarbetade ansökningar som kan undvika behov av kompletteringar, tydlig kommunikation

⁶⁸ Dir. 2021:16, *Prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral*.

⁶⁹ Dir. 2020:86, *En modern och effektiv miljöprövning* och dir. 2021:57, *Tilläggsdirektiv till Miljöprövningsutredningen*.

⁷⁰ Kommittén för teknologisk innovation och etik (N 2018:04) (2021).

⁷¹ *Uppdrag att utveckla arbetssätt och parallella processer för kortare tider för elnätsutbyggnad*, Infrastrukturdepartementet, I2021/02334 och I2021/01110, 9 september 2021.

från myndigheter, en god och tidig dialog med alla berörda som också bidrar till att samråden fokuserar på rätt saker och minskar risken för överklaganden m.m. En förutsättning för det är tillräckliga resurser och kompetens hos både myndigheter och näringsliv.

För vindkraftens del beslutade regeringen den 24 februari 2022 om lagrådsremissen *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft* med förslag till regeländringar om kommunal tillstyrkan till vindkraft, se avsnitt 3.3.6. Utredningen bedömer att ändringsförslagen kan bidra till att göra tillståndsprövningen för vindkraft mer effektiv och förutsägbar.

DEL II

Underlätta byggande av elnät

5 Bakgrund – elnät

5.1 Mål för energisektorn av särskild relevans för utredningen

5.1.1 De energipolitiska målen

Europeiska rådet slog 2007¹ fast att EU:s energipolitik vilar på tre pelare: konkurrenskraft, miljömässig hållbarhet och försörjningstrygghet och beslutade 2014² om en ram för klimat- och energipolitiken med mål som har skärpts över tid.

EU:s direktiv om förnybar energi³ och energieffektivisering⁴ har setts över flera gånger. Vid översynen 2018 fastställdes ett bindande mål för unionen om att minst 32 procent av den slutliga energianvändningen 2030 ska utgöras av förnybar energi. Målet för energieffektivisering är sedan översynen att den primära och slutliga energianvändningen inom EU ska minska med 32,5 procent före 2030.

I juli 2021 presenterade EU-kommissionen ett nytt lagstiftningspaket om energi och klimat, *Fit for 55*, med förslag om hur lagstiftningen bör ses över för att nå EU:s mål om nettonollutsläpp till 2050 och att sträva efter negativa utsläpp därefter. Som delmål ska EU:s inhemska nettoutsläpp av växthusgaser minska med minst 55 procent senast 2030 jämfört med 1990 års nivåer.⁵

Minskade utsläpp från energisektorn är centralt för att klimatmålen ska kunna nås och kommissionen har för den pågående översynen

¹ Europeiska rådets slutsatser, 8–9 mars 2007.

² Europeiska rådets slutsatser, 23–24 oktober 2014.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG (energieffektiviseringsdirektivet).

⁵ Artikel 2 och 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (*europensk klimatlag*).

föreslagit att skärpa målet om förnybar energi till minst 40 procent av den slutliga energianvändningen 2030. För energieffektivisering har kommissionen föreslagit en skärpning av minskningsmålen för primär och slutlig energianvändning till 39 procent respektive 36 procent fram till 2030, mätt i förhållande till de uppdaterade grundscenarioprognoser som gjordes 2020.

I juni 2016 slöt Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna en ramöverenskommelse⁶ om Sveriges långsiktiga klimatpolitik. Grundat på överenskommelsen lade regeringen i april 2018 fram en proposition⁷ med följande tre mål som bifölls⁸ av riksdagen:

- Samma tre grundpelare som för energisamarbetet i EU – försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet – fastställs som övergripande mål för energipolitiken.
- År 2040 ska Sverige ha 100 procent förnybar elproduktion. Det är ett mål, inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut.
- Sverige ska 2030 ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005, uttryckt i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (BNP).

Regeringen konstaterade också i propositionen att klimatpolitiken och energipolitiken är tätt sammankopplade och att de klimatpolitiska målen även är en utgångspunkt för utvecklingen av energisystemet. Ett av energiöverenskommelsens mål var också målet om nettonollutsläpp av växthusgaser till 2045.

År 2019 lämnade Moderaterna och Kristdemokraterna energiöverenskommelsen när de tillsammans med Liberalerna framförde bl.a. att det övergripande målet ska vara att uppnå ett fossilfritt elsystem till 2040 i stället för ett förnybart sådant, vilket öppnar för fortsatt användning av kärnkraft.⁹ De av riksdagen antagna energimålen har dock inte ändrats.

⁶ *Ramöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna*, 10 juni 2016.

⁷ Prop. 2017/18:228, *Energipolitikens inriktning*.

⁸ Näringsutskottets betänkande (2017).

⁹ Busch Thor, Ebba m.fl. (2019).

5.1.2 Mål inom miljömålssystemet

Det övergripande målet för miljöpolitiken, det s.k. generationsmålet, är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål samt ett antal etappmål.¹⁰ En fungerande elförsörjning påverkar i olika grad förutsättningarna att nå flera av Sveriges miljö kvalitetsmål. Elektrifieringen är av särskilt stor betydelse för möjligheterna att nå målet *Begränsad klimatpåverkan*. Det målet beskrivs i utredningens delbetänkande¹¹. Elektrifieringen och anpassningen av elnätet behöver samtidigt genomföras med hänsyn till flera miljö kvalitetsmål, t.ex. målen *Säker strålmiljö*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt och djurliv*.

5.2 Sveriges energiförsörjning och elektrifieringen

5.2.1 Energianvändningen i Sverige

Sedan mitten av 1980-talet har mängden tillförd energi i det svenska energisystemet legat på ungefär 550 till 600 terawattimmar (TWh) per år.¹² Den totala elproduktionen 2021 var 166 TWh.¹³ Den tillförda energin är högre än den slutliga användningen per energibärare. Det beror på att viss mängd energi går åt till förluster och användning för andra ändamål än energi, t.ex. när petroleumprodukter och naturgas används som råvara i kemisk industri m.m.

År 2021 var den totala användningen för alla energibärare 369 TWh medan förluster och användning för andra ändamål än energi uppgick till 172 TWh.¹⁴ Av den slutliga energianvändningen utgjordes en dryg tredjedel, 140 TWh¹⁵, av elanvändning inom landet. Andra energibärare som används i större omfattning är biobränslen, olje-

¹⁰ www.sverigesmiljomal.se.

¹¹ SOU 2021:21, *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*, s. 80 f.

¹² Energimyndigheten (2021a), s. 4.

¹³ www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2022/fortsatt-hog-elproduktion-och-elexport-under-2021.

¹⁴ www.energimyndigheten.se/globalassets/statistik/energilaget/energilaget-i-siffror-2022-30-14.xlsx.

¹⁵ www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2022/fortsatt-hog-elproduktion-och-elexport-under-2021.

produkter och värme.¹⁶ Sedan 1980-talet har tillförseln av bibränslen tredubblats och mängden tillförd energi från råolja och oljeprodukter minskat med mer än 50 procent.¹⁷

5.2.2 Elektrifieringen leder till ökat el- och effektbehov

Ur ett klimatpolitiskt perspektiv är syftet med elektrifieringen att med utsläppsfri el ersätta fossil bränsleanvändning.¹⁸ Som framgår av utredningens delbetänkande¹⁹ råder närmast konsensus om att elektrifieringen har en stor roll att spela i den svenska klimatomställningen.

För att tillgodose användarnas behov av el krävs att tillräckligt mycket el produceras eller importeras samt överförs till elanvändarna. Med *elbehov* menas normalt den mängd el som elanvändarna önskar över en viss tidsperiod, ofta ett år. *Effektbehov* däremot beskriver hur mycket el som elanvändarna önskar vid ett givet tillfälle. För att tillgodose effektbehovet krävs att det i ett givet ögonblick kan produceras eller importeras och föras över tillräckligt mycket el.

Scenariostudier över den framtida årliga elanvändningen

Trots befolkningsökning har elanvändningen minskat svagt sedan 1990. År 2001 var elanvändningen som högst med 150 TWh. År 2021 var elanvändningen 140 TWh inklusive överföringsförluster. Bostads- och servicesektorn använder mest el, 75 TWh under 2021, därefter kommer industrisektorn med 48 TWh under 2021.²⁰ Det framstår som allmänt vedertaget att elbehovet kan förväntas öka i takt med att energisystemet ställs om för att nå klimatneutralitet. Uppgifterna går dock isär om hur mycket elanvändningen förväntas öka. En kraftig ökning i elanvändningen skulle innebära ett trendbrott jämfört med utvecklingen under de senaste decennierna. Det mesta pekar dock på att ett sådant trendbrott är nära förestående.²¹ Både Energimyndigheten och Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har i

¹⁶ www.energimyndigheten.se/globalassets/statistik/energilaget/energilaget-i-siffror-2022-30-14.xlsx.

¹⁷ Energimyndigheten (2021a), s. 5.

¹⁸ Johnsson, Filip m.fl. (2022b), s. 7 f.

¹⁹ SOU 2021:21, s. 328.

²⁰ www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2022/fortsatt-hog-elproduktion-och-elexport-under-2021.

²¹ Johnsson, Filip m.fl. (2022b).

korttidsprognoser²² uppskattat att elanvändningen kommer att öka de närmaste åren. Som skäl för denna utveckling anges bl.a. elektrifiering av transportsektorn och ökning av den elintensiva industrin.

Ett antal olika scenariostudier för utvecklingen på längre sikt har genomförts. I Energimyndighetens återkommande scenarioanalys över den långsiktiga utvecklingen var 2018-års analys²³ den första som tog höjd för en mer omfattande elektrifiering inom industri och transport. Energimyndigheten gjorde i den rapporten bedömningen att ett scenario med högre elektrifiering skulle kunna leda till en elanvändning om ungefär 200 TWh 2050. Två år senare bedömde Energimyndigheten i 2020-års analys²⁴ att elanvändningen kan uppgå till 234 TWh 2050 vid ett elektrifieringsscenario. Svenska Kraftnäts långsiktiga marknadsanalys²⁵ från 2021 redogör för fyra olika scenarier där utfallsrummet för elanvändningen efter 2040 är mycket stort. Den totala elanvändningen 2045 skiljer sig i Svenska kraftnäts scenarier från 174 TWh som lägst till 286 TWh som högst. Skillnaderna beror främst på utvecklingen inom industrin där det mest elektrifierade scenariot innebär ett antagande om en omfattande elektrifiering inom den svenska industrin även för exportändamål. Ett flertal andra studier²⁶ talar för att elanvändningen kommer att öka på lägre sikt.

Scenariostudier över framtida effektbehov

En annan viktig aspekt av elanvändarnas behov är att el efterfrågas av marknaden i olika omfattning vid varje tidpunkt. Efterfrågan på effekt måste mötas med en lika momentan tillförsel av el, vilket vid sidan om det årliga elbehovet påverkar dimensioneringen av elsystemet. Förväntningarna är stora på att efterfrågefleksibilitet och energilager i framtiden kan bidra för att möta den framtida effektbalansen och på så sätt minska behovet av momentan elproduktion och elöverföring. Vid en väsentlig ökning i elanvändning till följd av elektrifiering ökar även effektbehovet. De senaste åren pendlar det maxi-

²² Energimyndigheten (2022), s. 7 och Svenska kraftnät (2022), s. 24 f.

²³ Energimyndigheten (2019).

²⁴ Energimyndigheten (2021e), s. 17, se även Energimyndigheten (2021b).

²⁵ Svenska kraftnät (2021a), s. 34.

²⁶ Bruce, Johan m.fl. (2019), Gode, Jenny m.fl. (2021), Quist, Staffan (2020), Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2019) och WSP (2021).

mala eleffektbehovet runt 25 gigawatt (GW), beroende på framför allt vintertemperaturen.²⁷

Svenska Kraftnät uppskattade det maximala effektbehovet 2045 till 29 GW i scenariot med lägst grad av elektrifiering respektive 47 GW i scenariot med högst grad av elektrifiering.²⁸ Värdena inkluderar flexibilitet på efterfrågesidan. I en analys²⁹ av högelscenarier som togs fram av Profu 2021 gjordes uppskattningar av det maximala effektbehovet under 2045. Effektbehovet förväntas inte öka i samma takt som elbehovet. Det beror på att huvuddelen av den tillkommande elanvändningen i analysen är av industriell art med ett relativt jämnt effektbehov under året. Dessutom förväntas elfordon laddas smart i analysen så att denna laddning inte bidrar till den nationella effekttoppen och efterfrågan på el för uppvärmning minska genom fortsatt övergång från direktel och vattenburen elvärme till effektiva värmepumpar och icke-elbaserade uppvärmningsalternativ som exempelvis fjärrvärme. Vid de högelscenarier som analyserades uppskattade Profu det maximala effektbehovet till drygt 37 GW respektive drygt 47 GW. Efterfrågefleksibilitet inom industrin, t.ex. genom elektrolysörer i kombination med vätgaslager, kan medföra en reduktion av det maximala effektbehovet med flera gigawatt.

5.2.3 Elektrifieringsstrategin lägger grunden för att kunna genomföra elektrifieringen

I februari 2022 beslutade regeringen om en nationell strategi³⁰ för elektrifiering (Elektrifieringsstrategin) vars syfte är att lägga grunden för att kunna realisera en omfattande elektrifiering som bidrar till att klimatmålen nås. I strategin anger regeringen att elektrifieringen är avgörande för att nå klimatmålen.³¹ Regeringen noterar att det innebär stora osäkerheter att uppskatta framtida elanvändning i ett så långt tidsperspektiv som till 2045 men att elektrifieringen, oavsett nivå, innebär ett nytt läge för elsystemet.³² Samtidigt förväntas elsystemet tillgodose el- och effektbehov och det framhålls att elek-

²⁷ Johnsson, Filip m.fl. (2022b), s. 7 f.

²⁸ Svenska kraftnät (2021a), s. 74.

²⁹ Gode, Jenny m.fl. (2021).

³⁰ *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning* (elektrifieringsstrategin), bilaga till beslut II 4 vid regeringssammanträde, dnr I 2022/00299 m.fl., 3 februari 2022, s. 52.

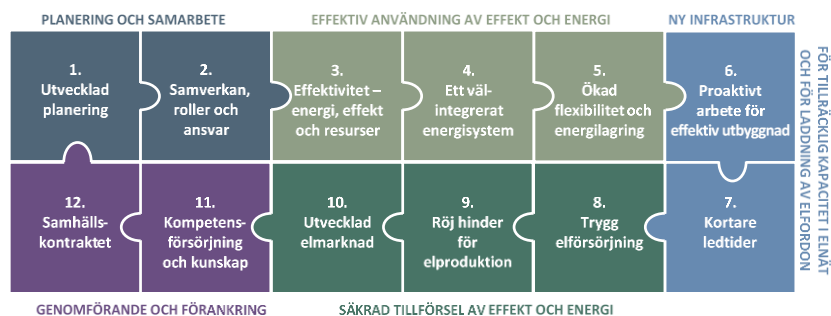
³¹ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 10.

³² Elektrifieringsstrategin (2022), s. 14 f.

trifieringen inte ska bromsas av tillgången på el och effekt.³³ Det framhålls även att elektrifiering och framtida elförsörjning är av mycket stor vikt för samhällsutvecklingen i hela landet.³⁴

Genom tolv punkter pekar regeringen ut inriktningen för den framtida utvecklingen och anger en ram för genomförande av de åtgärder som behövs för elektrifieringen, se figur 5.1. I Elektrifieringsstrategin definieras 67 åtgärder som ska genomföras under treårsperioden 2022–2024.³⁵

Figur 5.1 Elektrifieringsstrategins tolv punkter



Källa: Elektrifieringsstrategin.

5.3 Elsystemet och elmarknaden behöver utvecklas

Elektrifieringen innebär utmaningar för hela elsystemet. De investeringar som behövs för att elsystemet ska kunna tillgodose framtida el- och effektbehov kommer att genomföras av många aktörer på den avreglerade elmarknaden och av nätföretag inom ramen för elnätsmonopol. Förutsättningarna påverkas samtidigt av den internationella utvecklingen.³⁶

Elsystemet innefattar fysiska anläggningar för produktion och användning av el samt elnätet med dess ledningar och övriga anläggningar. Det svenska *elnätet* är indelat i tre nivåer: transmissionsnät 220 kilovolt (kV) eller mer, regionnät 30–130 kV, och lokalnät vanligen 10–20 kV.³⁷ Transmissionsnätet för över elen längre sträckor i framför allt nord-sydlig riktning medan region- och lokalnät distri-

³³ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 19.

³⁴ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 12.

³⁵ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 4.

³⁶ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 2.

³⁷ SOU 2019:30, *Moderna tillståndprocesser för elnät*, s. 59 f.

buerar elen till industrier och samhällen.³⁸ Elnätet ägs och drivs av nätföretag. Transmissionsnätet ägs av staten och förvaltas och drivs av Svenska kraftnät. Regeringen föreslår³⁹ ett antal ändringar i ellagen som ska träda i kraft den 1 juli 2022 och som syftar till att genomföra elmarknadsdirektivet. Genom ändringarna introduceras begreppet distributionsnätsföretag i ellagen, definierat som ett nätföretag som innehar ett lokal- eller regionnät.

Elmarknaden utgörs av elproducenter, elnätsföretag, elanvändare, elhandelsföretag, elbörsen och systemansvarig myndighet, dvs. de aktörer som verkar på marknaden samt relationerna mellan dem.⁴⁰ Produktion, användning och överföring av el måste samverka och elmarknaden vara funktionell för en säker elförsörjning.⁴¹

5.3.1 Några av elsystemets viktigaste egenskaper

Elsystemet måste ha tillräcklighet, såväl avseende mängden producerad el som elnätets kapacitet. Dessutom måste de anläggningar som ingår i elsystemet samverka på ett driftsäkert sätt. Här beskrivs förenklat några av elsystemets grundläggande egenskaper och dess drift på nationell nivå.

Elsystemets tillräcklighet

Tillräcklighet avser frågan om elsystemets produktions- och nätkapacitet är tillräcklig för att tillgodose användarnas behov av el och effekt. För att elsystemet ska vara tillräckligt behöver summan av inhemsk elproduktion och elimport motsvara elanvändningen och elnätet ha den kapacitet som krävs för att föra över elen dit den ska användas. Kan elnätet inte föra över den el som efterfrågas uppstår *kapacitetsbrist*.⁴²

Den svenska elproduktionen baseras till stor del på vattenkraft och kärnkraft. Vindkraft och solkraft ökar men utgör fortfarande en mindre del av den totala tillförda energin.⁴³ Sveriges årliga elproduk-

³⁸ Energimyndigheten (2021a), s. 11. SOU 2019:30, s. 61.

³⁹ Prop. 2021/22:153, *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet*.

⁴⁰ Svenska kraftnät m.fl. (2021), s. 12.

⁴¹ Svenska kraftnät (2021b), s. 24.

⁴² Jämför Svenska kraftnät (2021c), s. 75.

⁴³ Energimyndigheten (2021a), s. 4 f. och Energimyndigheten (2020a), s. 6 f.

tion har enligt Energimyndighetens statistikdatabas⁴⁴ överstigit elanvändningen sedan 2011.

I vissa situationer kan det uppstå en *effektbrist* i Sverige eller i något av Sveriges fyra elområden⁴⁵. Då kan elproduktion och importmöjligheter inte tillgodose elanvändarnas önskemål om effekt. Detta kan vara fallet vid riktigt kalla vinterdagar. För att hantera sådana situationer har Svenska kraftnät haft krav på sig att upphandla en effektreserv. Effektreserven, och dess högsta storlek, regleras i lagen (2003:436) om effektreserv och i förordningen (2016:423) om effektreserv. Historiskt har effektreserven bestått i avtal om ökad produktionskapacitet eller minskad elanvändning.⁴⁶ Effektreserven har hittills inte använts i någon större omfattning.⁴⁷ Sedan 2020 regleras denna typ av reserver i EU:s elmarknadsförordning.⁴⁸ Energimarknadsinspektionen har föreslagit⁴⁹ ändringar i lagen om effektreserv och den svenska effektreserven förväntas genomgå stora förändringar de kommande åren.⁵⁰

Effektbrist kan även uppstå regionalt eller lokalt. Det betyder att det visserligen finns tillräcklig effekt i systemet men att elnätet inte klarar att föra över tillräckligt stor mängd effekt till en viss region eller plats. Sådana situationer beror främst på kraftiga förändringar i förbrukning i området eller att lokal produktion lagts ned.⁵¹

Elsystemets driftsäkerhet

Driftsäkerhet handlar om elsystemets stabilitet och förmåga att hantera störningar. Elsystemets stabilitet förutsätter bl.a. balans mellan produktion och förbrukning, en stabil frekvens samt stabila spänningsnivåer. Det är fysikaliska regler som styr hur systemet reagerar på en viss händelse. Hur händelsen hanteras påverkar förmågan att upprätthålla säkerhet och leverans av el. Det kan finnas olika sätt att hantera stabilitet och skapa störningstålighet i elsystemet.

⁴⁴ www.energimyndigheten.se/statistik/den-officiella-statistiken.

⁴⁵ Luleå SE 1, Sundsvall SE 2, Stockholm SE 3 och Malmö SE 4.

⁴⁶ Svenska kraftnät (2021b), s. 98 f.

⁴⁷ Prop. 2015/16:117, s. 8.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen).

⁴⁹ Energimarknadsinspektionen (2020c), s. 508 f.

⁵⁰ Svenska kraftnät (2021b), s. 98 f.

⁵¹ Svenska kraftnät (2019d), s. 13.

Balansering och frekvensreglering

En av de mest grundläggande fysikaliska reglerna för elsystemet är den om balans. Den betyder att elanvändningen i varje ögonblick måste mötas av exakt lika stor elproduktion. Även det motsatta gäller, dvs. producerad el kan inte matas in i nätet om inte den elen används i exakt samma ögonblick.⁵² Denna balans är nödvändig för att elsystemet ska fungera och för att elnätet ska kunna föra över el.

Genom planering sker en grundläggande balansering av tillgång och efterfrågan innan drifttimmen. Det sker på elmarknaden via elleverantörer, dvs. den som yrkesmässigt levererar el, och inte av nätföretagen. Balansen måste dock även säkerställas av elsystemet i vad som i dagligt tal kan kallas *ögonblicket* och *i drifttimmen*.

Systemets förmåga att upprätthålla balans mellan elproduktion och elförbrukning kallas frekvensstabilitet.⁵³ För att skapa balans i ögonblicket måste produktion eller förbrukning justeras automatiskt. Frekvensstabilitet i drifttimmen upprätthålls även med hjälp av manuella åtgärder. Svenska kraftnät är i egenskap av systemansvarig myndighet ansvarigt för balanseringen i driftskedet och upphandlar tjänster för detta. I dagens elsystem står vattenkraften till största delen för frekvensregleringen.⁵⁴ Om frekvensregleringen inte räcker till finns en s.k. störningsreserv som kan aktivera produktion inom 15 minuter.⁵⁵

Skulle stödtjänster och reserver inte räcka till sker automatisk och manuell fränkoppling av elanvändning för att återställa balansen.⁵⁶ Det är Svenska kraftnät som enligt 8 kap. 2 § ellagen (1997:857) beordrar fränkoppling. Fränkoppling ska, i den utsträckning systemansvaret medger det, genomföras så att samhällsviktiga elanvändare prioriteras. Energimyndigheten har i uppdrag att utveckla en planeringsmetod för styrning av el till prioriterade användare vid effektbrist. Detta kallas styrel.⁵⁷ Planeringsmetoden innebär att statliga myndigheter identifierar och prioriterar samhällsviktiga verksamheter och elanvändare medan länsstyrelsen leder och samordnar arbetet i länet. Kommunerna och nätföretagen har viktiga roller i planeringen

⁵² North European Power Perspectives (2016), s. 4.

⁵³ Svenska kraftnät (2019a), s. 21.

⁵⁴ Svenska kraftnät (2021b), s. 42 f.

⁵⁵ Svenska kraftnät (2021b), s. 49 f. och 56 f.

⁵⁶ Svenska kraftnät (2019d), s. 16 f.

⁵⁷ Förordningen (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare. Prop. 2010/11:56, *Prioritering av samhällsviktiga elanvändare*, s. 16.

bl.a. genom att identifiera och prioritera berörda elanvändare respektive elledningar.⁵⁸

Spänningsstabilitet

Elektriska anläggningar är skapade för ett visst spänningsintervall. Om spänningen inte hålls inom detta intervall kan det leda till skador på anläggningar eller personer och risk för maskinhaverier. För elnätets del är spänningen bl.a. viktig för att överföringen av el ska vara säker och tillförlitlig. Även spänningsregleringen måste ske i olika tidskalor. På den riktigt korta tidsskalan, i ögonblicket, krävs en tröghet mot spänningsändringar. Tröghet kan sägas bidra med en momentan reglering vid obalans så att frekvensen inte sjunker till problematiska nivåer innan den automatiska frekvensregleringen har aktiverats, vilket sker inom några sekunder. I övrigt bidrar integrerade nätkomponenter och produktionsanläggningar med funktioner för spänningsstabilitet.⁵⁹

Förmåga att hantera oförutsedda händelser

Elnätets förutsättningar och dimensioneringskriterier skiljer sig åt beroende på om de avser transmissionsnät, regionnät eller lokalnät. Transmissionsnätets förmåga att hantera oförutsedda händelser utgår från det s.k. N-1 kriteriet vilket kan beskrivas som att elsystemet ska ha samma funktionalitet även om en godtycklig komponent kopplas från, dvs. systemet ska klara ett fel utan att störningar i elleveranserna uppstår. Som exempel kan nämnas situationen att fel uppstår på en elledning så att den kopplas bort. För att upprätthålla säkerheten i systemet och för omgivningen sker sådan bortkoppling automatiskt vid vissa typer av fel. Elen som ledningen förde över kommer då att flöda genom övriga elnätet som måste klara den ökade lasten för att störningar inte ska uppstå. Målen⁶⁰ för driftsäkerhet i transmissionsnätet innebär vidare att åtgärder ska vidtas så att systemet kan klara ett nytt fel efter 15 minuter. Felet är i regel inte åtgärdat inom den tiden men genom korrigerande åtgärder i kontrollrummet kan systemet ändå klara ytterligare ett fel.

⁵⁸ Prop. 2010/11:56, s. 18. Energimyndigheten (2018a).

⁵⁹ Svenska kraftnät (2021b), s. 74 f.

⁶⁰ Regeringsbeslut, *att godkänna mål för driftsäkerhet på stamnätet*, dnr N2009/6944/E, 24 september 2009.

N-1 dimensioneringen innebär redundans vid ett fel. Det betyder att även om det blir avbrott på en ledning eller en komponent i en station går sönder kan en annan ledning eller komponent ta över och upprätthålla funktionen. Inträffar däremot två fel i elsystemet kan det påverka systemets förmåga att upprätthålla elleveranser. Eftersom elsystemet är ett integrerat system kan störningar få konsekvenser för hela eller stora delar av elnätet. Den senaste störstörningen 2003 orsakades av att två fel inträffade inom 15 minuter, ett i Oskarshamnsverket och ett i transmissionsnätet vid Varberg. Konsekvensen blev strömavbrott upp till åtta timmar i området söder om en linje från Norrköping till Varberg i Sverige och Själland i Danmark.⁶¹

5.3.2 Elmarknaden

Avregleringen av elmarknaden i mitten av 1990-talet innebar bl.a. att elanvändare kan välja elleverantör.⁶² En elleverantör är enligt 8 kap. 4 § ellagen ansvarig för att leverera lika mycket el som dess kunder använder. För detta ska det finnas en balansansvarig som planerar produktion och förbrukning för varje timme samt köper och säljer el för att uppnå balans. Elen kan ha producerats av elleverantören själv eller någon annan.

Priset på el bestäms av utbud och efterfrågan och dess bakomliggande faktorer men påverkas också av exempelvis konkurrenssituationen på marknaden samt politiska beslut såsom skatter, avgifter, elcertifikatssystem och utsläppshandelssystem. Sverige är indelat i fyra elområden och priser för respektive elområde bestäms ett dygn i förväg för varje timme det kommande dygnet på en s.k. dagenföremarknad. Dessa priser kan sedan justeras under dygnet på en s.k. intradagsmarknad.⁶³ Tidsramar m.m. för dagenföre- och intradagsmarknaden regleras i en EU-förordning.⁶⁴

Elmarknadsförordningen reglerar EU:s inre elmarknad. Den anger även de villkor som EU-länderna måste uppfylla för inrättandet av kapacitetsmekanismer och principerna för deras skapande. Elmark-

⁶¹ Svenska kraftnät (2003).

⁶² Prop. 1991/92:133, om en *elmarknad med konkurrens*.

⁶³ www.ei.se/konsument/el/sa-har-fungerar-elmarknaden.

⁶⁴ Kommissionens förordning (EU) 2015/1222 av den 24 juli 2015 om fastställande av riktlinjer för kapacitetstilldelning och hantering av överbelastning.

nadsdirektivet⁶⁵ anger ytterligare regler för produktion, överföring, distribution, leverans och lagring av el, tillsammans med aspekter avseende konsumentskydd. I Elektrifieringsstrategin⁶⁶ åtgärd 56 anger regeringen att genomförandet av EU-lagstiftningen förväntas bidra till elektrifieringen genom en mer effektiv elmarknad.

På elmarknaden ingås flera olika avtal mellan olika parter. Vissa av dessa avser el, medan andra avser nyttjandet av nätföretagens nät för elöverföring. Nätföretagen har nätavtal med såväl elproducenter som elanvändare. För att en elanvändare ska få en elleverans krävs det avtal både rörande el och elöverföring. För det senare betalar elanvändaren en elnätsavgift samt en engångsavgift vid anslutning till elnätet.⁶⁷

En nätkoncession innebär ett legalt monopol på aktuell elöverföring och ellagen har därför bestämmelser till skydd för kunder, men som också innebär ett skydd för investeringarna i elnätet. Nät-tarifferna för både överföring och anslutning ska vara objektiva och icke-diskriminerande och rymmas inom den intäktsram som bestäms enligt 5 kap. ellagen.⁶⁸

Arbete med att ta fram föreskrifter rörande utformningen av nät-tariffer som ska främja ett effektivt nätutnyttjande pågår hos Energi-marknadsinspektionen. I det arbetet har man pekat på svårigheterna med att ge kunderna incitament till att använda elnätet på effektivaste möjliga sätt utan att för stora fördelningseffekter uppstår. Energi-marknadsinspektionen konstaterar att det är nödvändigt med en tariffstruktur med flera olika komponenter för att hantera de mål-konflikter som annars kan uppstå.⁶⁹ Åtgärd 22 i Elektrifieringsstrategin⁷⁰ nämner även en uppföljning av detta arbete och av Svenska kraftnäts arbete med nättariffer.

5.3.3 Ansvar och roller i elsystemet

För att elsystemet som helhet ska kunna tillgodose elförsörjningens och elektrifieringens behov behöver alla aktörer i elsystemet vidta åtgärder inom sitt ansvarsområde och samverka med varandra.

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet).

⁶⁶ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 87 f.

⁶⁷ www.energiforetagen.se/energifakta/elsystemet/distribution/fragor--svar.

⁶⁸ SOU 2019:30, s. 63–64.

⁶⁹ Energi-marknadsinspektionen (2021a), s. 6–7.

⁷⁰ Elektrifieringsstrategin (2022).

Nätföretagen har ett tydligt ansvar att bygga ut elnätet vid kapacitetsbrist.⁷¹ Nätföretagen ansvarar enligt 3 kap. ellagen för sitt elnät och att ansluta produktion och förbrukning till elnätet. De ska enligt 3 kap. 1 § ellagen bygga ut och underhålla sitt elnät så att det motsvarar lagens krav på säkerhet och överföring av el. *Svenska kraftnät* ansvarar för transmissionsnätet och har enligt 8 kap. 1 § ellagen ett övergripande systemansvar vilket innebär ett ansvar för att elsystemets alla delar samverkar på ett driftsäkert sätt. Svenska kraftnät upphandlar eller utför åtgärder i det egna nätet för att åstadkomma en driftsäker samverkan.⁷²

En av grunderna i den avreglerade marknaden, som framgår av 3 kap. 1 a § ellagen, är att en juridisk person inte får bedriva både nätverksamhet och elproduktion. El får alltså inte produceras av nätföretag utan endast av *elproducenter*. Elproducenter har ett ansvar för att den egna anläggningen uppfyller kraven på driftsäkerhet. Detsamma gäller *elanvändare*. Elproducenter kan också bidra till driftsäkerhet i elsystemet genom t.ex. frekvensreglering, spänningsreglering eller genom att skapa tröghet mot spänningsförändringar. Även elanvändare kan bidra med systemtjänster t.ex. genom flexibilitet i användning.⁷³ De ändringar som regeringen föreslår⁷⁴ i ellagen i syfte att genomföra elmarknadsdirektivet rör bl.a. stödtjänster, flexibilitet och vilka verksamheter ett nätföretag inte får bedriva.

Elleverantörer säljer el till elanvändare. De ansvarar planeringsmässigt och ekonomiskt för balans mellan produktion och förbrukning.

Om elbrist skulle uppstå är det främst elmarknadens uppgift att hantera denna. Om elmarknadens resurser inte skulle räcka till anses ett synnerligen extremt läge föreligga. Då måste beslut om förbrukningsdämpande åtgärder beslutas av regeringen. Även när det gäller effektbrist har elmarknadens aktörer ett ansvar för att motverka att effektbrist uppstår. Systemansvaret innebär alltså inte ett långsiktigt ansvar för att det vid varje givet tillfälle finns produktionsresurser som motsvarar den samlade elförbrukningen i landet.⁷⁵ Genom störningsreserven och effektreserven har Svenska kraftnät ett avgränsat ansvar att motverka och hantera en effektbrist. Som framgår i avsnitt 5.3.1

⁷¹ Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 28 f.

⁷² Svenska kraftnät (2021b), s. 74 f.

⁷³ Svenska kraftnät (2021b), s. 45 och 77.

⁷⁴ Prop. 2021/22:153.

⁷⁵ Prop. 2002/03:85, *Vissa elmarknadsfrågor*, s. 21.

kommer effektreserven att genomgå en förändring de kommande åren.⁷⁶

Energimarknadsinspektionen ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprovningen enligt ellagen och ska bl.a. verka för energi-effektivitet och effektiv konkurrens samt främja efterfrågefleksibilitet på elmarknaden. Sedan 2018 får Energimarknadsinspektionen även meddela föreskrifter bl.a. för elektriska anläggningar i syfte att säkerställa driftsäkerheten i det nationella elsystemet. Gäller föreskrifterna utrustning för automatisk förbrukningsfrånkoppling är det dock Svenska kraftnät som meddelar föreskrifter.⁷⁷

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är förvaltningsmyndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället och ska bl.a. bidra i arbetet med omställningen av elsystemet som även kan möjliggöra för nya användningsområden av el.

I Elektrifieringsstrategins åtgärder 8 och 9 aviseras en kommande översyn av myndigheternas ansvar och uppgifter inom energiområdet samt inrättandet av ett Elektrifieringsråd.⁷⁸

5.3.4 Omställningen innebär utmaningar för elsystemet

Omställningen förutsätter anpassningsförmåga

Det går inte med säkerhet att säga hur elproduktion, elanvändning, elmarknaden och elsystemet kommer att se ut 2045. Utvecklingen kommer att drivas av energimarknaderna och efterfrågan från energianvändare. En stor mängd faktorer kan påverka vilka vägar som utvecklingen tar, t.ex. regelverk, andra styrmedel, politiska ambitioner och omvärldshändelser.⁷⁹ Det sker också en omfattande teknikutveckling som kan påverka hur de energipolitiska målen och klimatmålen bör nås.⁸⁰ Målen innebär dock omställningar som påverkar elsystemet på ett grundläggande sätt såväl avseende tillräcklighet som driftsäkerhet. I vilken utsträckning målen kan nås påverkas bl.a. av elsystemets förmåga att tillräckligt snabbt anpassa sig till förändringarna som omställningen innebär. Här utvecklas några trender i dessa förändringar.

⁷⁶ Prop. 2009/10:113, *Effektreserven i framtiden*, s. 16. Prop. 2015/16:117, s. 17.

⁷⁷ 8 kap. 3 c-d §§ ellagen och 16 b–d §§ förordning (1994:1806) om systemansvaret för el.

⁷⁸ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 31–32.

⁷⁹ Energimyndigheten (2018b), s. 10.

⁸⁰ Energimyndigheten (2018b), s. 23.

Elnätets utveckling är till viss del en följd av hur andra delar av elsystemet utvecklas, exempelvis genom att ökad efterfrågan utgör ett skäl för att nätföretagen ska bygga ut elnät. Samtidigt kan elnätets kapacitet, och förväntade kapacitet, påverka utvecklingen av andra delar av elsystemet, t.ex. möjligheter att elektrifiera industri eller ansluta förnybar elproduktion.

Förändrad elanvändning och elproduktion kräver nya lösningar, ökad kapacitet och flexibilitet

Förändringar i elanvändningen

Elektrifieringen påverkar förbrukningsmönster t.ex. genom lokalt kraftigt ökade el- och effektbehov. När det gäller industrin har dess elanvändning i Sverige legat nära 50 TWh/år sedan 1990-talet. Förändringar i elbehovet har historiskt främst styrts av konjunkturen men klimatomställningsprojekt får nu och i framtiden stor påverkan på industrisektorns elanvändning.⁸¹

Som exempel kan nämnas att elektrifiering av SSAB:s och LKAB:s järnsvamps- och stålproduktion, inklusive projektet *HYBRIT*⁸², förväntas kräva 51–81 TWh/år vid full drift, Northvolts batterifabrik i Skellefteå beräknas behöva 2–3 TWh/år, Cementas planer på elektrifiering av cementproduktionen uppskattas kräva 5 TWh/år, projekt för att producera e-metanol och elektroflygbränsle 5,5 TWh och Green Wolverines planer på Förnybar konstgödselproduktion 5 TWh.⁸³

För att producera vissa förnybara drivmedel krävs vätgas som produceras med hjälp av el, vilket är en energikrävande process. I initiativet Fossilfritt Sveriges (M 2016:05) vätgasstrategi⁸⁴ anges att Preem kan behöva 5 TWh vätgas 2030, men beroende på råvara till processerna samt den totala drivmedelsproduktionen skulle siffran kunna bli mycket högre. Om svensk skogsråvara ska användas för att producera de 5 miljoner kubikmeter biodrivmedel som Preem aviserat⁸⁵ som målsättning till 2030 kommer det behövas minst 40 TWh el och minst 40 TWh biomassa alternativt minst 80 TWh biomassa, dvs.

⁸¹ Holtz, Christian m.fl. (2020), s. 12 f.

⁸² *Hydrogen breakthrough ironmaking technology* – ett samarbete mellan stålföretaget SSAB, gruvbolaget LKAB och Vattenfall.

⁸³ Johnsson, Filip m.fl. (2022b), s. 20.

⁸⁴ Fossilfritt Sverige (2021b).

⁸⁵ Preem (2020).

beroende på hur stor andel av den tillförda energin för processen som sker i form av el.⁸⁶

Energimyndigheten bedömer⁸⁷ i sitt elektrifieringsscenario att andelen laddfordon 2050 kan uppgå till drygt 80 procent av personbilsflottan medan motsvarande siffra bedöms vara omkring 30 procent för tunga vägtransporter. Det i sin tur skulle innebära en elanvändning på 28 TWh för vägtransporter 2050.⁸⁸

Samtidigt som dessa förändringar sker finns andra påtagliga förändringar i förbrukning som t.ex. etablering av datahallar där en enskild sådan kan ha ett behov som motsvarar en stad i Västerås storlek.⁸⁹

Ökad elanvändning kräver att mer el produceras eller importeras. Om elanvändarna inte är lokaliserade där elen produceras behöver elen föras över till elanvändarna, vilket ställer krav på förstärkt nätkapacitet och ett elnät anpassat till nya förbrukningsmönster. Förstärkningarnas omfattning kan reduceras bl.a. genom att energiintensiva verksamheter lokaliseras på ett sätt som är anpassat till elsystemet.

Elsystemet behöver klara förändrade effektbehov. Det kräver tillräcklig elproduktion och tillräcklig nätkapacitet. Därutöver förväntas nya sätt att tillgodose effektbehovet bli viktiga, t.ex. användarflexibilitet och lagring.⁹⁰ Hur stor påverkan omställningen får på produktion och elnät beror bl.a. på i vilken utsträckning flexibla lösningar och lagring används. Exempelvis beror transportsektorns påverkan på effektbehovet till stor del på hur laddningen av fordon anpassas till systemet i övrigt.⁹¹

Även energieffektivisering är en viktig del i den omställning som ska ske för att nå målen.⁹² Elektrifieringsstrategin lyfter också i åtgärd 10 att ”energieffektivitet först” ska vara den princip som vägleder utvecklingen av elsystemet.⁹³

⁸⁶ Johnsson, Filip m.fl. (2022b), s. 16 f.

⁸⁷ Energimyndigheten (2021b).

⁸⁸ Johnsson, Filip m.fl. (2022b), s. 27.

⁸⁹ Svenska kraftnät (2019d), s. 13.

⁹⁰ Se t.ex. Energimyndigheten (2018b), s. 16 och 28, Länsstyrelsen i Skåne m.fl. (2020), s. 3, Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 17.

⁹¹ Angående transportsektorns effektbehov se Holtz, Christian m.fl. (2020), s. 7.

⁹² SOU 2021:21, s. 153 f.

⁹³ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 33.

Förändringar i elproduktionen

På produktionssidan innebär energiomställningen att produktionsmixen ändras. Samtidigt förväntas många produktionsanläggningar nå sin tekniska livslängd till 2045. Energimyndigheten uppskattar att det rör sig om anläggningar motsvarande 105 TWh i årsproduktion från kärnkraft, biokraft och vindkraft. Även vattenkraften har ett stort investeringsbehov. Förändringen kommer att orsaka olika utmaningar för elsystemet beroende på vad som ersätter nedlagd produktion, vad som tillkommer för att tillgodose ökade elbehov och var den tillkommande produktionen lokaliseras.⁹⁴

Förnybar energi såsom vindkraft och solkraft är generellt sett mer decentraliserad, småskalig och väderberoende.⁹⁵ Produktionen kommer att matas in till elnätet på nya geografiska platser och delvis på nya spänningsnivåer i elnätet. Elnätet behöver ha tillräcklig kapacitet för att ansluta nya produktionsanläggningar och ta emot inmatad effekt.

Vindkraft och solkraft är mer variabel och mindre planerbar än vattenkraft, kärnkraft och kraftvärme. Det gör att behovet av balansering ökar på alla tidsskalor. Balansering genom planering blir svårare men även frekvensreglering och balansering i drifttimmen påverkas. Traditionellt har balansering i ögonblicket huvudsakligen skett genom att produktionen har följt förbrukningen. Ökad mängd vindkraft och solkraft antas kräva bl.a. reglerbar produktion, energilager, flexibilitet hos elanvändare och ett anpassat elnät.⁹⁶ Vattenkraftens reglerförmågor förväntas få stor betydelse.⁹⁷ Även behovet av kapacitet i elnätet påverkas eftersom reglering förutsätter att elnätet har kapacitet att hantera ändrade flöden, t.ex. om produktion från en källa ska kunna ersättas med produktion från en annan källa på en annan plats.⁹⁸ Elanvändare kan bli såväl producenter som förbrukare, t.ex. genom att installera solcellspaneler. Det påverkar i vilken riktning elen strömmar i systemet.⁹⁹

Vindkraft och solkraft bygger också på kraftelektronik som har andra egenskaper än vattenkraftens och kärnkraftens synkrongenera-

⁹⁴ Energimyndigheten (2018b), s. 10 f.

⁹⁵ SOU 2019:30, s. 73.

⁹⁶ Energimyndigheten (2018b), s. 27 f. North European Power Perspectives (2016), s. 11 f. Svenska kraftnät (2021b), s. 89.

⁹⁷ Energimyndigheten (2018b), s. 4. North European Power Perspectives (2016), s. 12.

⁹⁸ North European Power Perspectives, (2016), s. 26.

⁹⁹ Energimyndigheten (2021a), s. 11.

torer. Denna kraftelektronik bidrar t.ex. inte naturligt med tröghet mot frekvensförändringar vid obalans mellan produktion och förbrukning. Elsystemet måste anpassas till dessa nya förutsättningar och nya eller utvecklade systemtjänster behövs, t.ex. att installera synkronkompensatorer i elsystemet, utrusta vindkraftverk med särskild kraftelektronik och anpassa likströmsförbindelser.¹⁰⁰

Ett elsystem med mycket vindkraft och solkraft har också andra förutsättningar för spänningsreglering. Nya funktioner såsom shuntkondensatorer och styrbara spänningsreglerande apparater kommer behövas för att upprätthålla överföringsförmågan i elnätet.¹⁰¹

Marknaden styr utvecklingen, nätföretagen anpassar elnätet

Elsystemets anpassning till 100 procent förnybar produktion och klimatneutrala elanvändare innebär att elsystemet kommer att se annorlunda ut 2045 jämfört med i dag. På den avreglerade svenska elmarknaden är det marknadens aktörer som förväntas utveckla elsystemet. Det finns ett antal styrmedel som bl.a. kan bidra till omställningen antingen genom att begränsa marknaden, t.ex. genom krav på tillstånd och den svenska effektreserven, eller genom att påverka konkurrensförhållanden, t.ex. elcertifikatsystemet och EU:s system för handel med utsläppsrätter.¹⁰² Elmarknaden kan behöva utvecklas för att elsystemet ska kunna anpassa sig på det sätt som behövs.¹⁰³

Nätföretagen har enligt 3 kap. 1 § ellagen ett ansvar för att elnätet är säkert, motsvarar kraven på överföring av el och har tillräcklig kapacitet för att möta behoven. Svenska kraftnäts systemansvar enligt 8 kap. 1 § ellagen innebär inte ett ansvar för att elproduktionen på lång sikt ska motsvara elanvändningen utan endast att balansen inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls.¹⁰⁴

¹⁰⁰ North European Power Perspectives, (2016), s. 14 f.

¹⁰¹ North European Power Perspectives, (2016), s. 10.

¹⁰² Energimyndigheten (2018b), s. 22.

¹⁰³ North European Power Perspectives (2016), s. 11.

¹⁰⁴ Prop. 2002/03:85, s. 21.

5.3.5 Elnätet behöver anpassas och förstärkas

Elnätets historiska utveckling

Det svenska elsystem vi har i dag är i stora delar uppbyggt utifrån storskalig och centraliserad elproduktion från vattenkraft och kärnkraft. Elnätets struktur och uppbyggnad, ägarstruktur samt reglering beskrivs i avsnitt 3.2 i betänkandet *Moderna tillståndsprocesser för elnät* (SOU 2019:30).

Behovet av ett nationellt elnät uppstod under 1930-talet när den el som producerades vid Indalsälven skulle kunna föras över till södra Sverige. Regeringen tillsatte en utredning som tog fram ett förslag på transmissionsnätets utformning (då benämnt stamnät).¹⁰⁵ För att kunna föra över el från vattenkraftverken i norr till förbrukning i söder fick transmissionsnätet en tydlig nord-sydlig riktning.¹⁰⁶

Ända fram till 1970-talet dominerade vattenkraften den svenska elförsörjningen.¹⁰⁷ Kärnkraften byggdes därefter ut i Oskarshamn, Ringhals, Forsmark och Barsebäck.¹⁰⁸ Kärnkraften krävde att stamnätet fortsatt behövde byggas ut, särskilt i södra Sverige där kärnkraften etablerades.¹⁰⁹

Under 1970-talet blev det tydligt att bristen på hänsyn till andra markanvändningsintressen vid byggande av elledningar hade lett till konflikter. Förhållandet mellan koncessionsprövningen och den fysiska planeringen blev därför föremål för behandling av riksdag och regering.¹¹⁰ Förbudet mot att bygga en elledning innan koncession meddelats skärptes och i förarbetena¹¹¹ konstaterades att planeringen av utbyggnaden av elnätet behövde samordnas bättre med övrig samhällsplanering. En sådan bättre samordning föreslogs ske genom ett frivilligt samrådsförfarande på central respektive regional nivå. Samrådsförfarandet innebar på central nivå kortfattat att Vattenfallsverket skulle redovisa sina utbyggnadsplaner de närmaste 10 åren till Statens industriverk som skulle sammanställa materialet i rapporter och sam-

¹⁰⁵ Prop. 1938:137, med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 15 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71), innefattande vissa bestämmelser rörande elektriska anläggningar, s. 9.

¹⁰⁶ SOU 2019:30, s. 61.

¹⁰⁷ Sjunnesson, Helene m.fl. (red.) (2012).

¹⁰⁸ Prop. 1979/80:170, om vissa energifrågor, s. 18.

¹⁰⁹ SOU 2019:30, s. 61.

¹¹⁰ Prop. 1985/86:90, om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringsamverkan samt lagen om bushållning med naturresurser m. m., s. 125 f.

¹¹¹ Prop. 1981/82:188, med förslag till lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1): innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, m.m., s. 16 f.

råda med centrala myndigheter och nätföretag. Rapporterna skulle distribueras till regeringen respektive länsstyrelserna som underlag för den regionala planeringen.

Från 1940-talet byggdes stamnätet ut i snabb takt. Vid 1980-talets slut hade sammanlagt drygt 13 500 kilometer stamnät byggts i Sverige. Stamnätsbyggnationen minskade därefter markant till i genomsnitt 300 kilometer ledning per decennium under perioden 1990–2019.¹¹² Sedan 1980-talet har elanvändningen också legat på en relativt jämn nivå.¹¹³ Ur ett historiskt perspektiv kan perioden 1990–2019 sammanfattas som en tid när det fanns god tillgång på el och det främst behövdes förvaltning av stabila elnät med tillräckliga marginaler för att tillgodose behovet av överföring av el.

Ökad internationalisering sedan 1990-talet har inneburit integrering av det svenska elnätet på den europeiska elmarknaden t.ex. genom nya likströmsförbindelser till Tyskland, Polen och Litauen.

Elnätets framtida utveckling

I Elektrifieringsstrategin¹¹⁴ konstaterar regeringen att dagens elektrifiering är mer komplex än de tidigare omfattande utbyggnader som skedde under 1900-talet.

Den omställning som klimatmålen och de energipolitiska målen innebär är en av de största anledningarna till nätförstärkningar i transmissionsnätet.¹¹⁵ Även på lägre spänningsnivåer måste nätet anpassas bl.a. till en mer decentraliserad elproduktion och förändrad användning.¹¹⁶ De stora och bitvis snabba förändringarna i produktion och förbrukning är ofta svåra att förutse på tillräckligt lång sikt för att elsystemet ska hinna anpassas. Som framgår av avsnitt 5.3.4 behöver elnätet bl.a.

- ansluta ny elproduktion,
- anpassas till en ny produktionsmix,
- klara ökad belastning på grund av ett ökat el- och effektbehov,

¹¹² Inspel till Klimaträttsutredningen från Svenska kraftnät.

¹¹³ SOU 2017:2, *Kraftsamling för framtidens energi*, s. 81.

¹¹⁴ Elektrifieringsstrategin, s. 2.

¹¹⁵ Svenska kraftnät (2019d), s. 76 f.

¹¹⁶ Energimyndigheten (2018b), s. 30.

- anpassas till förändrat förbrukningsmönster och
- ha kapacitet att hantera förändrade flöden.

Samtidigt börjar de äldsta delarna av det svenska elnätet att närma sig slutet av sin tekniska livslängd. I tabell 5.1 redovisas uppgifter som utredningen har erhållit från Svenska kraftnät och de tre regionnätbolag som äger¹¹⁷ största delen av regionnäten. Av uppgifterna framgår att ungefär 42 procent av det svenska transmissionsnätet och en stor del av regionnätet behöver förnyas till 2045.¹¹⁸ Enligt en studie som *North European Power Perspectives* genomförde på uppdrag av Fossilfritt Sverige och Energiföretagen bedömdes investeringskostnaden i elnäten under perioden 2021–2050 bli cirka 440–520 miljarder kronor och av detta uppskattades 70 procent avse förnyelser av befintligt nät.¹¹⁹

Ofta planeras sådana förnyelser med hänsyn till behov av stärkt överföringskapacitet t.ex. genom att åldrade ledningar ersätts tidigare eller med en ny nätstruktur anpassad för framtidens behov.¹²⁰ Det är en utmaning att genomföra alla dessa ombyggnationer i tid.¹²¹

Det som ofta benämns utbyggnad i elnätet avser alltså i realiteten ett antal olika åtgärder. Utredningen har därför valt att kategorisera om- och nybyggnation i elnätet som förnyelse, förstärkning eller nybyggnation. Med *förnyelse* avses i detta betänkande att en befintlig ledning byggs om med bibehållen spänningsnivå. *Förstärkning* används när befintliga ledningar byggs om med högre spänning eller ökat antal ledningar. *Nybyggnation* används när helt nya ledningar byggs, dvs. en ledning som driftmässigt inte ersätter en befintlig lednings funktion i elnätet.

¹¹⁷ Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 21.

¹¹⁸ E-post från Svenska kraftnät, 1 april 2022. E-post från Ellevio AB, 22 februari 2022. E-post från E.ON Sverige AB, 18 februari 2022. E-post från Vattenfall Eldistribution AB, 1 mars 2022.

¹¹⁹ Fossilfritt Sverige m.fl. (2020c), s. 19.

¹²⁰ Svenska kraftnät (2021c), s. 126.

¹²¹ Svenska kraftnät (2019d), s. 80.

Tabell 5.1 Planerad elnätsbyggnation som avser befintligt nät

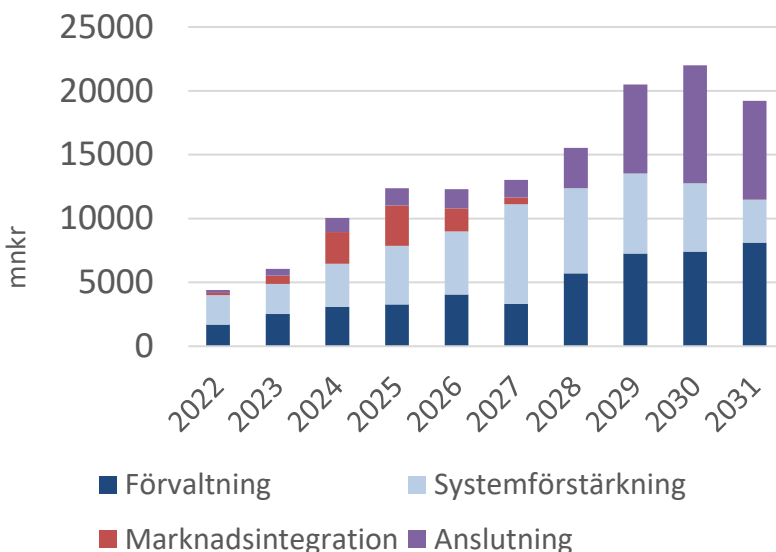
	Andel planerad ledningsbyggnation de kommande tio åren som avser förnyelse eller förstärkning av befintligt nät	Andel av befintliga ledningar som beräknas kräva förnyelse till 2045 (inklusive de kommande tio åren)
Svenska kraftnät	Ungefär 63 procent	Ungefär 42 procent av transmissionsnätet
Ellevio	Ungefär 72 procent	92,5 procent av luftledningarna och 24,3 procent av kablarna i regionnätet
E.ON	Ungefär 67 procent	Ungefär 18 procent av regionnätet
Vattenfall	Ungefär 50 procent	Ungefär 60 procent av regionnätet

Källa: Uppgifter från respektive nätföretag, se fotnot 118.

Utrymmet för att bygga om befintliga ledningar inom en koncession beskrivs i avsnitt 5.4.3. En förnyelse eller förstärkning av en befintlig ledning sker dock inte alltid i befintlig sträckning. När en befintlig ledning ska byggas om kan det finnas systemtekniska eller rättsliga hinder att bygga om ledningen i samma sträckning. Systemtekniska hinder kan vara att den befintliga ledningen måste vara i drift under tiden den nya ledningen byggs för att upprätthålla ett stabilt och driftsäkert elnät. Rättsliga hinder kan t.ex. bero på att skyddade områden tillkommit invid ledningen. Det kan också vara så att befintlig sträckning inte längre bedöms lämplig, t.ex. på grund av förändringar i omgivningen invid ledningen såsom tillkommande bebyggelse. Detta gör att ombyggnationer kan ta olika lång tid att genomföra beroende på om de kan genomföras inom ramen för befintlig koncession eller inte.

I figur 5.2 redovisas investeringstakten i transmissionsnätet för perioden 2022–2031, baserat på uppskattningar gjorda i mars 2022. Redovisningen är fördelad efter behovsområde.

Figur 5.2 Investeringsbehov i transmissionsnätet 2022–2031 efter behovsområde



Källa: Svenska kraftnät.

Behovsområdet *förvaltning* avser underhåll av ledningar som är av sådan omfattning att den befintliga ledningen rivs och en ny byggs, dvs. förnyelser. *Systemförstärkning* innebär att en ny ledning byggs eller att en befintlig ledning ersätts med en ledning med högre kapacitet. Systemförstärkande åtgärder ökar överföringskapaciteten inom ett område bl.a. för att kunna föra över el från nya produktionsanläggningar eller för att tillgodose önskemål om ökad elanvändning t.ex. i storstadsområdena. Kategorin omfattar även systemstabiliserande åtgärder. Ledningar som syftar till att öka eller bibehålla handelskapaciteten mellan olika elområden inom Sverige eller mellan Sverige och våra grannländer kategoriseras som *marknadsintegration*. *Anslutning* är den kategori som används för ledningar som behövs för att hantera ansökningar från andra nätägare om anslutning av större produktionsanläggningar, behov av ökade uttag genom t.ex. etablering av industri eller omstrukturering av befintligt nät. Det inkluderar även transmissionsnätledning som planeras inom Sveriges sjöterritorium för att ansluta flera produktionsanläggningar till havs.¹²²

¹²² Svenska kraftnät (2021c), s. 128–136.

5.4 Planering och prövning av elnät

I detta avsnitt redovisas några relevanta författningar av betydelse för förutsättningarna att anpassa elnätet till den omställning som energi- och klimatmålen innebär. Redovisningen fokuserar på de författningar som är av störst intresse för Klimaträttsutredningens åtgärdsområde att underlätta byggande av elnät och är anpassad efter de avgränsningar som har gjorts. Avsnittet utgör alltså inte en heltäckande sammanfattning av de författningar som påverkar förutsättningarna att anpassa elnätet. Det pågår många utredningar och initiativ som kan underlätta elnätsbyggnation. I avsnittet redovisas kortfattat några andra pågående eller nyligen avslutade utredningar och initiativ.

5.4.1 Utredningens fokus på att underlätta byggande av elnät

Som framgått av redovisningen i avsnitt 5.3 innebär omställningen ett antal förändringar som påverkar elsystemet och elmarknaden i stort. I delbetänkandet¹²³ har utredningen föreslagit att i sin andra fas fokusera på lagändringar som underlättar byggande av elnätet i syfte att

- förbättra förutsättningarna för att prövningar av elnätsutbyggnad ska ta hänsyn till elektrifieringens betydelse för klimatomställningen,
- bidra till en snabbare tillståndsprocess,
- främja att system- och beredskapsperspektivet beaktas vid koncessionsprövning och annan tillståndsprövning av elnät och
- tydliggöra oklarheter i, samt undanröja motstridigheter mellan relevanta lagar.

Behovet av att bygga elnät kan förenklat uttryckt minskas genom att produktion eller förbrukning lokaliseras på ett för elnätet gynnsamt sätt eller genom energieffektivisering, energilagring och andra metoder för flexibel användning. Sådana alternativ till elnätsbyggnation bör användas för att tillgodose elektrifieringens behov vid sidan om förnyelse och förstärkning av elnätet.

¹²³ SOU 2021:21, s. 317 f.

De ändringar i ellagen som regeringen föreslår¹²⁴ ska träda i kraft den 1 juli 2022 inkluderar t.ex. förslag att hänsyn ska tas till flexibilitetstjänster när intäktsramen bestäms för en nätverksamhet, krav på nätutvecklingsplan för region- och lokalnät samt ändringar avseende skyldigheten att ansluta en anläggning till elnätet.

Det finns flera andra initiativ som berör frågor kopplat till förändringarna på elmarknaden och i elsystemet av vilka några nämns här. Diskussioner kring flexibilitet förs t.ex. inom ramen för EFFEKT-dialogen¹²⁵. Arbeta med att ta fram föreskrifter rörande utformningen av nättariffer som ska främja ett effektivt nätutnyttjande pågår hos Energimarknadsinspektionen. Regeringen avser enligt elektrifieringsstrategin bl.a. att följa upp det arbetet och att ge Svenska kraftnät i uppdrag att tydliggöra förutsättningarna för att främja flexibilitet i framtidens elsystem vid anslutning av nya elkrävande användare.¹²⁶ Regeringen har också gett Svenska kraftnät i uppdrag¹²⁷ att, i samarbete med Energimarknadsinspektionen och Energimyndigheten, beskriva utveckling, potential och behov av lagring av el och andra flexibilitetstjänster.

I miljömålsrådets årsrapport¹²⁸ 2022 framgår att miljömålsrådet har lämnat tre förslag inom programområdet *Hållbar elektrifiering* i syfte att främja flexibilitet. Ett av dessa förslag avser att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen för att se om, och i så fall var, det är lämpligt att inkludera efterfrågefleksibilitet.

Behovet av ökade krav på energieffektivisering har berörts i denna utrednings delbetänkande¹²⁹ och det pågår även arbete med det i andra spår, bl.a. den pågående översynen av EU:s energieffektiviseringsdirektiv. Även Klimatpolitiska rådet lyfter i sin årsrapport¹³⁰ 2022 att arbetet med energieffektivisering behöver skärpas och prioriteras. Enligt åtgärd 11 i Elektrifieringsstrategin¹³¹ avser regeringen att ge Energimyndigheten i uppdrag att i dialog med Energimarknadsinspektionen, Naturvårdsverket och Trafikverket analysera den samhälls-

¹²⁴ Prop. 2021/22:153.

¹²⁵ Efterfrågefleksibilitet och Elnätets kapacitetsbrist, se ei.se/om-oss/projekt/pagaende/effekt-dialogen-en-dialog-om-energi-och-effekt.

¹²⁶ Elektrifieringsstrategin, s. 47 och 49.

¹²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Affärsverket svenska kraftnät, Infrastrukturdepartementet I2021/03311, I2021/03196 (delvis) och I2021/02784 m.fl., 16 december 2021.

¹²⁸ Miljömålsrådet (2022), s. 16 och 29 f.

¹²⁹ SOU 2021:21.

¹³⁰ Klimatpolitiska rådet (2022), s. 91.

¹³¹ Elektrifieringsstrategin, s. 35.

ekonomiskt effektiva potentialen för energieffektiviseringar i olika sektorer och verksamheter i ett 2045-perspektiv med hög elektrifiering.

5.4.2 Nätutveckling och samhällsplanering

Det finns många olika verktyg för planering i samhället som kan få betydelse för hur elnätet både behöver och kan byggas ut, t.ex. fysisk planering, utvecklingsstrategier, klimat- och energistrategier och investeringsplaner. Nationella mål och vägledning från myndigheter påverkar också planeringen. I tabell 5.2 beskrivs schematiskt de viktigaste planeringsinstrumenten som kan påverka elnätets förutsättningar sorterade efter vilken nivå de är verksamma på och vilken typ av planering de utgör.

Tabell 5.2 Översikt över olika planeringsinstrument

	NÄTUTVECKLINGS- PLANERING	ENERGI- OCH KLIMATPLANERING	FYSISK PLANERING	UTVECKLINGS- STRATEGIER
Syfte	Ge information om väntad nätutveckling, underlätta anslutning av förnybar elproduktion och främja energilagring och elektrifiering av transporter	Säkerställa att energipolitiska mål, klimatmål och mål om energieffektivisering nås	Vägleda och styra hur mark- och vattenområden ska användas samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.	Mål och långsiktiga prioriteringar för hållbar tillväxt, utveckling och konkurrenskraft.
EU-nivå	Ten-Year Network Development Plan (ENTSO-E)	Klimat- och energiplan (kommissionen)	SMB-direktivet, Naturvårdsdirektiven, Vattendirektivet m.m.	
Nationell nivå	Planering av nätutvecklingen (Svenska kraftnät)	Klimat- och energiplaner till EU Nationella mål Energiöverenskommelsen Elektrifieringsstrategin (regeringen)	Nationella mål och Natura 2000 (regeringen) Riksintresse (sektorsmyndigheter)	Nationell strategi för hållbar regional utveckling
Regional nivå	Planering av nätutvecklingen (regionnäts-företag)	Klimat- och energistrategier (länsstyrelse)	Planerings-underlag, vägledning och granskning av planer enligt PBL (länsstyrelsen) Regionplaner (region Skåne, Stockholm)	Regionala utvecklingsstrategier (region)
Lokal/kommunal nivå	Planering av nätutvecklingen (lokalnätetsföretag)	Klimat- och energiplanering (kommun)	Planer enligt PBL: Översiktsplan Detaljplan Områdesbestämmer (kommun)	

Källa: Egen sammanställning.

Planering av elnätets utveckling

Av ellagens bestämmelser följer att det är nätföretaget som ska se till att ledningsnätet uppfyller rimliga krav på överföring av el. Nätutvecklingsplaner regleras på europeisk nivå i elmarknadsförordningen och elmarknadsdirektivet. Enligt artikel 32.3–5 i elmarknadsdirektivet ska nätföretagen för regionnät och lokalnät ta fram nätutvecklingsplaner. EU:s medlemsstater får välja om nätföretag med färre än 100 000 anslutna kunder ska omfattas av kravet på att ta fram nätutvecklingsplaner.

Regeringen föreslår¹³² ändringar i ellagen som innebär att region- och lokalnätsföretag ska ta fram en nätutvecklingsplan vartannat år. Enligt förslaget ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter bl.a. om vad en nätutvecklingsplan ska innehålla och hur den ska tas fram samt undantag från kravet på en sådan plan. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för ett transmissionsnätsföretag att ta fram en investeringsplan och ge in den till nätmyndigheten. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Svenska kraftnät tar fram systemutvecklingsplaner som inkluderar en 10-årsplan för nätinvesteringar. Av åtgärd 3 i Elektrifieringsstrategin¹³³ framgår att regeringen avser ge Svenska kraftnät en tydligare roll att bl.a. arbeta mer proaktivt med nationell nätplanering och tydliggöra förutsättningar för systemnyttiga lokaliseringar av nya verksamheter med en utvecklad nätkapacitetskarta. Det framgår också att Svenska kraftnäts systemutvecklingsplan bör bygga på aggregerade behov på regional och lokal nivå samt att nätutvecklingsplaner på alla nivåer bör samverka.

Syftet med nätutvecklingsplaner är enligt elmarknadsdirektivet att underlätta integreringen av anläggningar som producerar el från förnybara energikällor, främja utvecklingen av energilagransanläggningar och elektrifieringen av transportsektorn samt ge systemanvändarna tillräcklig information om väntade utbyggnader och uppgraderingar av nätet.

Energimarknadsinspektionen har bedömt att nätutvecklingsplaner kommer att underlätta nätföretagens planering och bidra till bättre framförhållning bl.a. genom att nätföretagen tidigt får information

¹³² Prop. 2021/22:153.

¹³³ Elektrifieringsstrategin, s. 29.

om behov av ökat effektuttag från eller inmatning till elnätet. Tidig information blir enligt Energimarknadsinspektionen möjligt genom ett proaktivt deltagande i de samråd som föregår nätutvecklingsplaner från kommuner, regioner och staten liksom andra aktörer. Det kan också bidra till att samhällsnyttiga projekt inte behöver stå tillbaka på grund av andra verksamheter.¹³⁴

Klimat- och energiplanering

Nationella klimat- och energiplaner

Enligt artikel 3 i EU:s styrningsförordning¹³⁵ ska varje medlemsstat meddela en nationell energi- och klimatplan till Europeiska kommissionen, som i sin tur ska ta fram en gemensam sådan plan för EU. Syftet med energi- och klimatplanerna är bl.a. att säkerställa att EU:s mål till 2030 om förnybar energi och energieffektivisering nås och samla rapporteringen kring energi och klimat.

Den första svenska planen¹³⁶ beslutades i januari 2020. Den utgår från Sveriges mål samt beslutade styrmedel och åtgärder för energi- och klimat och scenarier baserade på dessa. Planen utgår främst från det klimatpolitiska ramverket¹³⁷ samt den energipolitiska inriktning och mål som grundas på energiöverenskommelsen¹³⁸. En ny plan ska meddelas 2029 och därefter vart tionde år men medlemsstaterna kan uppdatera de aktuella planerna 2024.

Sveriges plan¹³⁹ utgår från mål samt beslutade styrmedel och åtgärder för energi- och klimat och scenarier baserade på dessa. För framtagandet av Sveriges plan fick Energimyndigheten i uppdrag att ta fram en sådan i samarbete med Naturvårdsverket och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). Även Boverket, Energimarknadsinspektionen och Svenska kraftnät bidrog i relevanta

¹³⁴ Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 10 f.

¹³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning 2018/1999 (EU) av den 11 december 2018 om styrning av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013.

¹³⁶ Sveriges integrerade nationella energi- och klimatplan, Infrastrukturdepartementet, 16 januari 2020.

¹³⁷ Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.

¹³⁸ Energiöverenskommelse (2016).

¹³⁹ Sveriges integrerade nationella energi- och klimatplan (2020).

delar. Energimyndigheten konsulterade bl.a. kommuner och regioner under arbetet med förslaget.

Regionala klimat- och energistrategier respektive utvecklingsstrategier

År 2008 fick länsstyrelserna ett mål att utifrån sina respektive regionala förutsättningar i samråd med kommuner, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, regionala och lokala aktörer samordna och driva på det statliga klimat- och energiarbetet.

I regleringsbrevet¹⁴⁰ 2008 gavs även länsstyrelserna ett uppdrag att ta fram regionala klimat- och energistrategier i samråd med Energimyndigheten, Boverket och Naturvårdsverket, kommunerna samt andra berörda regionala aktörer. Syftet med strategierna var att minska klimatförändringarna, främja energiomställningen, öka andelen förnybar energi samt främja energieffektivisering och effektivare transportsystem.

Uppdraget att ta fram energi- och klimatstrategier framgick av länsstyrelsernas regleringsbrev fram till 2020. I regleringsbrevet 2021 angavs inte klimat- och energistrategier särskilt för att därefter återkomma i regleringsbrevet¹⁴¹ 2022, då med ett uppdrag kopplat till strategiernas genomförande.

Regionerna ska enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling. Utvecklingsstrategin ska enligt 8 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska bl.a. regionala klimat- och energistrategier särskilt beaktas enligt 11 § samma förordning.

Kommunal energiplanering

I varje kommun ska det finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. Detta följer av 3 § lagen (1977:439) om kommunal energiplanering. Kravet på energiplanering

¹⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Länsstyrelserna, Finansdepartementet Fi2004/686, Fi2004/3986 och Fi2006/1183 m.fl., 13 december 2007.

¹⁴¹ Se t.ex. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna, Finansdepartementet Fi2022/00421 (delvis), 22 december 2021.

var inledningsvis begränsat till sådana områden som faktiskt omfattas av kommunens planering, inklusive frivillig verksamhet.¹⁴² År 1985 utökades kravet på kommunerna så att en energiplan blev obligatorisk och skulle omfatta sådana verksamheter som kommunen endast indirekt kan påverka.¹⁴³ Den kommunala energiplaneringen skulle enligt betänkandet *Kommunal energiplanering*¹⁴⁴, öka möjligheterna att utföra den nationella energipolitiken genom att tjäna följande syften

- främja optimala lösningar för energihushållning,
- bidra till bättre underlag för prognoser och utredningar inom energiområdet, t.ex. beräkningar av investeringsbehov, samt
- möjliggöra en jämförelse mellan kommunernas planering och statliga riktlinjer för energipolitiken, miljöpolitiken, den fysiska riksplaneringen, den regionalpolitiska planeringen och landets försörjningsberedskap.

Miljömålsrådet lämnar i sin årsrapport¹⁴⁵ 2022 ett förslag till regeringen att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att göra en översyn av lagen om kommunal energiplanering.

Fysisk planering

Kommunerna planlägger användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. I Skåne län och Stockholms län sker dessutom regional fysisk planering.¹⁴⁶ Genom översiktsplaner ges vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen täcker hela kommunen.¹⁴⁷ Bindande reglering av markanvändningen sker genom detaljplaner och områdesbestämmelser.¹⁴⁸

Fysisk planering och elnät har flera beröringspunkter. En är elnätets behov av mark. Av förarbetena¹⁴⁹ till den tidigare plan- och

¹⁴² Prop. 1976/77:129, med förslag till lag om kommunal energiplanering, m.m., s. 49 f och s. 59.

¹⁴³ Prop. 1984/85:5, om utvecklad kommunal energiplanering m.m., s. 17 f.

¹⁴⁴ SOU 1976:55, *Kommunal energiplanering*, s. 87.

¹⁴⁵ Miljömålsrådet (2022), s. 16 och 29 f.

¹⁴⁶ 7 kap. PBL.

¹⁴⁷ 3 kap. PBL.

¹⁴⁸ 4 kap. PBL.

¹⁴⁹ Prop. 1985/86:90, s. 127.

bygglagen (1987:10) framgår att en nära dialog förväntades mellan länsstyrelse och kommun angående elnätsfrågor vid framtagande och ändring av översiktsplaner. Det angavs vidare att reservation av mark för kraftledningar kommer att göras med stöd av bestämmelserna i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) Naturresurslagen har numera ersatts av 3–4 kap. miljöbalken som enligt 2 kap. 2 § PBL ska tillämpas vid planläggning. Enligt 3 kap. 8 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energidistribution så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Är ett område av riksintresse för anläggningar för energidistribution ska det skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

En annan beröringspunkt är utvecklingen av den bebyggda miljön. Lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen. Det följer av 2 kap. 5 § PBL.

Sambandet mellan prövningen av linjekoncessioner och den fysiska planeringen berördes också i förarbetena¹⁵⁰ till den tidigare plan- och bygglagen respektive ellagen. I syfte att uppnå en bättre samordning mellan planeringen av elnätets utbyggnad och den fysiska planeringen beslutades 1982 att införa en bestämmelse i ellagen att koncession inte får meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Inom programområdet *Ramverk för nationell planering* föreslår¹⁵¹ Miljömålsrådet att regeringen bör inrätta ett råd för samhällsplanering som utgörs av myndighetschefer från de statliga myndigheter vars sakfrågor och ansvarsområden har stor betydelse för samhällsplanering. Rådet ska bl.a. vara en arena för samverkan mellan statliga myndigheter om nationella mål, anspråk och intressen som påverkar den rumsliga organiseringen av landskapet och den fysiska miljön. Genom samverkan mellan statliga myndigheter föreslås att gemensamma rumsliga nationella planerings- och analysunderlag respektive strategi och handlingsprogram tas fram. Ett av skälen till förslaget är att riksintressena inte i tillräcklig utsträckning fyller behovet av en gemen-

¹⁵⁰ Prop. 1981/82:188, s. 16 f och prop. 1985/86:90, s. 127.

¹⁵¹ Miljömålsrådet (2022), s. 36–45.

sam nationell målbild för rumsliga strukturer. Förslaget utvecklas i Boverkets rapport¹⁵² *Ramverk för nationell planering*.

5.4.3 Utbyggnadsprocessen och rättslig prövning av elnät

Koncessionsprövningen

För att bygga och använda en starkströmsledning krävs koncession enligt 2 kap. 1 § ellagen. Regeringen får enligt 2 kap. 5 § ellagen meddela undantag från kravet på koncession. Föreskrifter om undantag har meddelats i förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen.

Koncessionsformerna som vi känner dem i dag fick sin huvudsakliga utformning 1957. Då infördes indelningen i nätkoncession för linje (linjekoncession) respektive nätkoncession för område (områdeskoncession).¹⁵³ I betänkandet *Moderna tillståndprocesser för elnät*, avsnitt 3.5.1–3.5.5 redovisas koncessionsformerna och de närmare förutsättningarna för att meddela koncession. Beslut om koncession fattas enligt 2 kap. 6 § ellagen av nätmyndigheten, och i vissa fall av regeringen. Energimarknadsinspektionen är nätmyndighet enligt 3 § elförordningen (2013:208).

Stationer omfattas inte av kravet på koncession. Om en station ska anslutas till en eller flera nya ledningar för vilka det krävs nätkoncession för linje får stationen enligt 2 kap. 3 § ellagen dock inte börja byggas förrän det finns nätkoncession för byggande av minst en av de nya ledningarna.

Områdeskoncession

Områdeskoncessionerna ger, med viss möjlighet till undantag, monopol att bygga ledningar inom området upp till aktuell spänningsnivå.¹⁵⁴ I stort sett hela Sveriges yta omfattas av områdeskoncessioner på lokalnättnivå.¹⁵⁵ Genom ändringar av ellagen i augusti 2021 infördes en möjlighet att ansöka om områdeskoncession även på

¹⁵² Boverket (2022).

¹⁵³ Prop. 1957:161, med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 4 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

¹⁵⁴ Prop. 1957:161, s. 48 f.

¹⁵⁵ Energimarknadsinspektionen (2022b), s. 25.

regionnätetsnivå. Syftet med denna ändring var att fler ledningar på spänningsnivåer på upp till 70 kV ska byggas med stöd av områdeskoncession vilket betyder att miljöprövningen kan bli mindre omfattande när det gäller enskilda ledningar.¹⁵⁶

I dag krävs inte någon specifik miljöbedömning för att bygga ledningar inom en områdeskoncession men det kan däremot krävas andra prövningar. Energimarknadsinspektionen har haft i uppdrag att se över i vilken utsträckning det finns möjlighet att bygga luftledningar som omfattas av MKB-direktivet¹⁵⁷ med stöd av nätkoncession för område. I en rapport¹⁵⁸ föreslår Energimarknadsinspektionen ändringar i ellagen och miljöbalken. Enligt förslagen ska bl.a. en luftledning som ska byggas och användas med stöd av områdeskoncession inte få byggas utan anmälan till länsstyrelsen och en prövning av om byggandet och användningen av ledningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om en betydande miljöpåverkan kan antas ska enligt förslaget tillstånd sökas för att bygga och använda ledningen. Inför en ansökan om ett sådant tillstånd ska en specifik miljöbedömning göras. Energimarknadsinspektionen föreslår också att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från anmälningskyldigheten avseende ledningar som inte ska antas medföra betydande miljöpåverkan.

I praktiken innebär bestämmelserna att linjekoncession alltid krävs för ledningar med en spänningsnivå om 130 kV och uppåt. För ledningar med en spänningsnivå om 70 kV ner till spänningsnivån för lokalnätets områdeskoncessioner kan nätföretaget antingen ansöka om områdeskoncession eller linjekoncession.

Linjekoncession

En linjekoncession avser enligt 2 kap. 2 § ellagen en ledning med i huvudsak bestämd sträckning. Det saknas närmare beskrivning i författning vad som menas med ”i huvudsak”. Sträckningen för en ledning anges i koncessionsbeslutet genom angivande på en karta i skalan 1:50 000.¹⁵⁹ I regel bestäms inte detaljer för var stolpar ska

¹⁵⁶ Prop. 2020/21:188, *Moderna tillståndprocesser för elnät*, s. 70.

¹⁵⁷ Direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

¹⁵⁸ Energimarknadsinspektionen (2022b).

¹⁵⁹ Jämför Energimarknadsinspektionens information om krav på koncessionsansökan, ei.se/bransch/koncessioner/natkoncession-for-linje/karta-och-gis-fil.

placeras i koncessionslinjen eller enskilda stolpars höjd. Däremot beskrivs i ansökan vilka stolpar som kan komma att användas och hur höga dessa kan bli.¹⁶⁰ Följdföretag som byggande av vägar, upp- lag m.m. regleras normalt sett inte i ett beslut om linjekoncession.

Förutsättningarna för att en koncession ska ges framgår av 2 kap. 12–16 §§ ellagen. För en linjekoncession innebär bestämmelserna kortfattat att

- sökanden är lämplig att bedriva nätverksamhet
- anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt
- ledningen, om det inte finns särskilda skäl, är avsedd för en spänning som överstiger högsta tillåtna spänning för berörda lokalnätsområden
- koncessionen inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser eller avvikelserna är små och inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna.

Därtill följer av 2 kap. 17 § ellagen att vissa bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas.

Prövningen av anläggningens lämplighet vid en ansökan om linjekoncession

Enligt förarbetena¹⁶¹ innebär prövningen av anläggningens lämplighet en allsidig prövning som syftar till att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs. När begreppet lämplighetsprövning används i betänkandet avses denna prövning även om det alltså krävs två lämplighetsprövningar, en avseende sökanden och en avseende anläggningen.

Koncessionskravet motiverades, när det infördes, av starkströmsledningars ”stora farlighet” och ett behov av strängare bestämmelser för innehavare av elektriska ledningar¹⁶² Koncessionsprövningen gav staten ett reglerande inflytande över elförsörjningen. Under 1930-

¹⁶⁰ Jämför Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 juni 2018 i mål nr. M 7934–17.

¹⁶¹ Prop. 1993:94/162, *Handel med el i konkurrens*, s. 62 och s. 146. Prop. 1996/97:136, *Ny ellag*, s. 121 f.

¹⁶² Prop. 1902:9, *Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen med förslag till lag, innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, och till lag om ändrad lydelse af 19 kap. 20 § och 20 kap. 3 § strafflagen*, s. 12 f.

talet förtydligades bestämmelserna genom en lagändring att hänsyn skulle tas vid koncessionsprövningen till om det fanns behov av anläggningen och om den kunde anses förenlig med en planmässig elektrifiering.

Lagändringen genomfördes av två skäl. Det ena var att det skett en kraftig utveckling av elförsörjningen i Sverige och att den ökande konkurrensen mellan nätföretag gjorde att risken för dubbla ledningar framstod som ett reellt problem främst i lågspänningsnätet.¹⁶³ Det andra var att ett nationellt nät behövde utformas baserat på nationella riktlinjer.¹⁶⁴ Bestämmelsen gav utrymme för att i det enskilda fallet även ta hänsyn till andra omständigheter.¹⁶⁵

Som beskrivs i avsnitt 5.3.5, blev frågan om hänsyn till andra markanvändningsintressen vid byggande av elledningar föremål för behandling av riksdagen och regeringen under 1970-talet.¹⁶⁶ Vid mitten av 1980-talet infördes det frivilliga samrådsförfarandet som beskrivs i avsnitt 5.3.5 och ett krav på redovisning av alternativa ledningssträckningar som sökanden undersökt samt resultatet av de samråd som föregått ansöknings.¹⁶⁷

År 1987 antogs PBL och naturresurslagen. Som en följd av detta infördes bestämmelsen att ett beslut om koncession inte fick meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser och en bestämmelse att naturresurslagen skulle tillämpas vid koncessionsprövningen.¹⁶⁸ Eftersom elledningar som kräver koncession i regel är angelägena bedömdes markavvägningsfrågorna främst höra samman med val av sträckning och inte med frågan om ledningen ska få byggas eller inte. Samtidigt framhöll Lagrådet att lagen skulle tillämpas vid bedömning av tillåtligheten. Lagrådet påpekade att prövningen av en lednings allmänna lämplighet innebär att nyttan med en ledning ska vägas mot de negativa effekter ledningen kan innebära för andra samhällsintressen. Markanvändningsintressena i naturresurslagen skulle bedömas som ett led i lämplighetsprövningen och vid föreskrivande om eventuella villkor om ledningens sträckning eller utförande.¹⁶⁹

Bestämmelsen om behovet av en ledning och dess förenlighet med en planmässig elektrifiering ändrades 1995 då den fick den lydelse

¹⁶³ Prop. 1938:137, s. 7 och 12.

¹⁶⁴ Prop. 1938:137, s. 9.

¹⁶⁵ Prop. 1957:161, s. 14 f.

¹⁶⁶ Prop. 1985/86:90, s. 125 f.

¹⁶⁷ Prop. 1981/82:188, s. 16.

¹⁶⁸ Prop. 1985/86:90.

¹⁶⁹ Prop. 1985/86:90, s. 127.

den har än i dag. Eftersom utbyggnadsbehovet var förhållandevis litet vid 1990-talets början ansågs kravet på förenlighet med planmässig elektrifiering inte längre relevant. I stället eftersträvades en allsidig prövning, där bl.a. ledningens inverkan på konkurrensen inom elhandeln kunde beaktas. Omständigheterna i det enskilda fallet skulle avgöra bedömningen. I stor utsträckning bedömdes prövningen ske på samma grunder som hittills och ändringen förutsågs inte leda till några stora förändringar.¹⁷⁰ Prövningen skulle främst ”hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs, dvs. att nya ledningar byggs där tillräcklig överföringskapacitet redan finns, eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada för tredje man”¹⁷¹. Ett annat exempel när bestämmelsen ansågs aktualiseras var om en elkonsument önskade ansluta till regionnätet i stället för lokalnätet eftersom en sådan situation riskerar att urholka områdeskoncessionernas monopol.¹⁷² Motsvarande syfte angavs i förarbetena till den nya ellagen.¹⁷³

Miljöprövningen vid en ansökan om linjekoncession

Av 2 kap. 17 § ellagen följer att 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken ska tillämpas vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje och att en specifik miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om en betydande miljöpåverkan kan antas. En central del i en specifik miljöbedömning är att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning som ska redovisa de uppgifter som framgår av 6 kap. 35–38 §§ miljöbalken bl.a.

- lokalisering och utformning,
- alternativa lösningar för verksamheten,
- rådande miljöförhållanden, hur de förhållandena förväntas utvecklas om verksamheten vidtas,
- de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra.

¹⁷⁰ Prop. 1993/94:162, s. 62.

¹⁷¹ Prop. 1993:94/162, s. 146 f.

¹⁷² Prop. 1993:94/162, s. 147.

¹⁷³ Prop. 1996/97:136, s. 121 f.

Den specifika miljöbedömningen, och den miljökonsekvensanalys som ingår i denna, bygger i stora delar på krav som följer av MKB-direktivet¹⁷⁴. Energimarknadsinspektionen eller i vissa fall regeringen ska, när koncessionsprövningen avgörs, slutföra miljöbedömningen genom att enligt 6 kap. 43 § miljöbalken med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna. Bestämmelsen om prövningsmyndighetens samlade bedömning av miljöeffekterna är enligt förarbetena¹⁷⁵ formell på så sätt att den saknar en materiell bestämmelse om vilka krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska ges. Bestämmelsen innebär alltså endast att prövningsmyndigheten ska dra egna slutsatser i fråga om miljöeffekter.

Det finns ett antal utredningar och initiativ på miljöområdet som kan påverka prövningen av en linjekoncession eller den specifika miljöbedömningen. Artskyddsutredningens (M 2020:03) förslag i betänkandet¹⁷⁶ *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* kan komma att leda till författningsändringar som påverkar koncessionsprövningen och andra prövningar. Miljöprövningsutredningen (M 2020:06), som lämnar sitt betänkande i maj 2022, utreder åtgärder för en mer effektiv miljöprövning, snabbare och enklare processer, förtur och tidsbegränsning av tillstånd.

Andra prövningar

Utöver koncessionsprövningen kräver byggande av en ledning även andra tillstånd, dispenser och anmälningar. Sådana kan också aktualiseras för byggande av stationer. Det kan t.ex. röra sig om anmälan om vattenverksamhet, Natura 2000-tillstånd samt dispenser från biotopskydd, naturreservat, strandskydd och artskydd.

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I Naturvårdsverkets allmänna råd¹⁷⁷ anges

¹⁷⁴ Direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

¹⁷⁵ Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 143.

¹⁷⁶ SOU 2021:51, *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar*.

¹⁷⁷ Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, NFS 2001:15.

nya luft- och markledningar som exempel på verksamheter som normalt medför väsentlig ändring och som därför bör anmälas för samråd. Av de allmänna råden följer också att det bör kunna anses som att anmälningsskyldigheten enligt bestämmelsen är uppfylld om tillsynsmyndigheten har blivit underrättad om en ledning som kräver linjekoncession i samband med handläggningen enligt ellagen. Verksamhet som inte omfattas av koncessionsprövningen, t.ex. anläggande av vägar och stationsbyggnation kan dock kräva samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Prövningarna som redovisats är exempel på prövningar som krävs innan en ledning kan byggas. Det kan krävas fler prövningar t.ex. om ledningar ska byggas i vatten som t.ex. tillstånd till vattenverksamhet och tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Det krävs också andra prövningar för att driva och använda elnät. För att ta en ledning i drift krävs drifttillstånd enligt starkströmsförordningen (2009:22). I den prövningen bedöms om ledningen uppfyller de krav som ställs på säkerhet mot person- och sakskada. Även tillsyn kan aktualiseras enligt olika lagar såsom miljöbalken, ellagen och elsäkerhetslagen om de krav som ställs inte uppfylls. Ett beslut om linjekoncession inskränker inte möjligheterna att meddela föreläggande och förbud enligt miljöbalken.¹⁷⁸

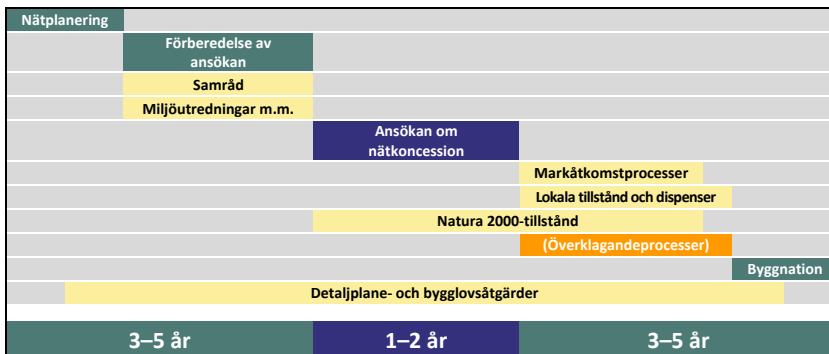
Den långa utbyggnadsprocessen

Utbyggnadsprocessen för elnät beskrivs i betänkandet *Moderna tillståndprocesser för elnät*, avsnitt 3.5. Som framgår av den beskrivningen tar det uppskattningsvis tio år från det att beslut om projektet har fattats hos nätföretaget till dess att en ledning som kräver linjekoncession är färdigbyggd. Innan beslut om projekt fattas sker nätplanering som kan ta allt mellan en vecka och flera år. När en ledning byggs med stöd av områdeskoncession tar utbyggnadsprocessen uppskattningsvis fyra år. Processen kan gå snabbare eller ta längre tid beroende på projektets komplexitet.

I figur 5.3 illustreras utbyggnadsprocessen för en ledning som kräver linjekoncession. Av utbyggnadsprocessen utgör den rättsliga prövningen endast en del.

¹⁷⁸ Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 augusti 2011 i mål M 4127–10 och MÖD 2017:29.

Figur 5.3 Utbyggnadsprocessen för en ledning som kräver linjekoncession



Källa: Egen bearbetning utifrån Elektrifieringsstrategin.

Energimarknadsinspektionen, Lantmäteriet och länsstyrelserna har fått i uppdrag¹⁷⁹ att utveckla och testa nya arbetssätt för en koordinerad process för hantering av de tillstånd och rättigheter som krävs för att bygga ut eller förstärka det svenska elnätet. Energimarknadsinspektionen ska slutredovisa arbetets resultat i maj 2023 och föreslå eventuella författningsändringar.

Målet om halverade ledtider

Åtgärd 39 i Elektrifieringsstrategin¹⁸⁰ handlar om en nationell dialog för att halvera ledtiderna för nya elnät senast 2025 och årsvisa uppföljningar av hur det arbetet går. Energimarknadsinspektionen ges i regleringsbrevet¹⁸¹ för 2022 i uppdrag bl.a. att redovisa hur myndigheten har arbetat med att förkorta och effektivisera handläggnings-tiderna för koncessionsärenden.

Enligt Elektrifieringsstrategin¹⁸² har endast 70 procent av planerade förstärkningar i transmissionsnätet genomförts enligt plan under 2000-talet. Det finns flera skäl för dessa förseningar men långa tillståndsprocesser anges som en stor anledning. Regeringen gav Svenska

¹⁷⁹ Uppdrag att utveckla arbetssätt och parallella processer för kortare tider för elnätsutbyggnad, Infrastrukturdepartementet, I2021/02334 och I2021/01110, 9 september 2021.

¹⁸⁰ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 67 f.

¹⁸¹ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Energimarknadsinspektionen, Infrastrukturdepartementet I2021/03313, I2021/03196 (delvis) och I2021/00695 m.fl.

¹⁸² Elektrifieringsstrategin (2022), s. 51.

kraftnät ett uppdrag i regleringsbrevet¹⁸³ 2022 att redovisa en uppföljning i fråga om planerad tid, kostnad och kvalitet har följts i projekt som avslutats under året. Uppdraget inkluderar en analys av hur investeringar i framtiden närmare kan följa Svenska kraftnäts investeringsplaner.

¹⁸³ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Affärsverket svenska kraftnät, Infrastrukturdepartementet I2021/03311, I2021/03196 (delvis) och I2021/02784 m.fl.

6 Utredningens förslag – elnät

6.1 Inledning

I avsnitt 6.2 finns utredningens förslag om hur elnätsbyggnation kan underlättas genom olika planeringsverktyg. Avsnittet rör energi- och klimatarbetet i ett bredare perspektiv och hur stärkt planering och samverkan kan öka förutsättningarna för en effektiv klimatomställning. Förslagen om stärkt planering syftar också till att långsiktigt skapa förutsättningar för att upprätthålla och utveckla elnätet.

Utredningen har därutöver sett över lagstiftningen kopplat till elnät i syfte att bidra till en snabbare tillståndsprocess och att förbättra förutsättningarna för att prövningar av elnätsbyggnation ska ta hänsyn till elektrifieringens betydelse för energi- och klimatomställningen. Utredningen har fokuserat på starkströmsledningar som kräver linjekoncession bl.a. eftersom sådana ledningar har längre ledtider än övrigt elnät. Processen för att bygga elnät när linjekoncession krävs beskrivs i kapitel 5.

I avsnitt 6.3 redovisas utredningens förslag om förutsättningarna för att bevilja en ansökan om koncession för linje. I avsnitt 6.4 behandlar utredningen särskilt frågan om hur valet mellan luftledning och kabel ska bedömas vid prövningen av en ansökan om koncession för linje och i avsnitt 6.5 föreslår utredningen att införa en möjlighet att ansöka om förhandsbesked om en ledning uppfyller kraven för att anses allmänt lämplig. Utredningens förslag avseende miljöprövningar i form av undantag från biotopskydd och strandskydd redovisas i avsnitt 6.6.

6.2 Elnät i planering

Utredningens förslag

1. Energi- och klimatplanering ska ses över

Regeringen ska tillsätta en utredning som ska analysera hur energi- och klimatplanering bör struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än i dag. Utredningen bör särskilt

- se över hur länsstyrelsernas arbete med energi- och klimatstrategier kan stärkas genom ett långsiktigt uppdrag att ta fram planeringsunderlag och handlingsplaner inom områdena energi- och klimat på regional nivå och uppdatera dem med lämplig regelbundenhet,
- förtydliga kommunernas och regionernas roll i planeringen av energi- och klimatomställningen och se över lagen (1977:439) om kommunal energiplanering, inklusive en analys om, och i så fall vilken, styrning och tillsyn som är befogad.
- förtydliga syfte, innehåll, och användning för respektive planeringsverktyg,
- se över hur samordning bör ske mellan länsstyrelserna respektive kommunerna och regionerna samt hur samverkan ska ske med nätutvecklingsplaner och annan planering, t.ex. utvecklingsstrategier och fysisk planering,
- utvärdera om prioriteringar mellan olika projekt som planeras i elnätet bör göras och om planering och andra styrmedel i så fall bör användas som verktyg.

2. Stärkt vägledning för fysisk planering

Boverket ska ges ett uppdrag att efter samråd med Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna samt Svenska kraftnät och Energiföretagen Sverige se över vägledningen kring plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och elnät i syfte att tydliggöra vad som kan innebära att användandet av elnät försvåras och underlätta hänsyn i den fysiska planeringen.

Utredningens bedömning

Uppdaterade riksintresse för energidistribution

Utpekande av de mark- eller vattenområden som är av riksintresse för energidistribution ska prioriteras av Energimyndigheten.

Skäl för utredningens förslag

Enligt åtgärd 6 i Elektrifieringsstrategin¹ ska en kartläggning göras av behov och förutsättningar för en utvecklad elnäts-, energi- och samhällsplanering och det ska analyseras vilka verktyg som kan utvecklas för att användas av bl.a. planerare. Utredningen har analyserat lagstiftningen kring de planeringsinstrument som finns i dag utifrån perspektivet att underlätta elnätsbyggnation.

Det finns många olika planeringsinstrument som kan ha betydelse för energi- och klimatomställningen, se avsnitt 5.4.2. Utredningen kan dock konstatera att deras funktion och inbördes förhållande är svåra att överblicka. Utredningen anser att det bör tillsättas en utredning som särskilt ska analysera hur planering inom områdena energi- och klimat kan struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än i dag. En sådan översyn skulle skapa vägledning för energi- och klimatarbetet samt bl.a. bidra till att underlätta elektrifiering och ett effektivare genomförande av klimatomställningen samtidigt som energiförsörjningen i stort beaktas.

Utredningen konstaterar att planeringen av elnätets utveckling, nätutvecklingsplaner, har fått en tydlig ram genom EU-lagstiftning och regeringens förslag i propositionen² *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet*. Nätföretagens planering kan dock enligt utredningen inte fungera som vägledande dokument för klimatarbetet eller energiplaneringen i stort.

Länsstyrelsen ska enligt 2 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion verka för att nationella mål får genomslag i länet. Länsstyrelserna har sedan 2008 haft ett uppdrag³ att ta fram regionala

¹ Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning (elektrifieringsstrategin), bilaga till beslut II 4 vid regeringssammanträde, I 2022/00299 m.fl., 3 februari 2022, s. 30.

² Prop. 2021/22:153, *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet*.

³ Se t.ex. Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Länsstyrelserna, Finansdepartementet Fi2004/686, Fi2004/3986 och Fi2006/1183 m.fl.

energi- och klimatstrategier och i 2022-års regleringsbrev⁴ anges att de ska samordna och leda det regionala arbetet med strategiernas genomförande. Utredningen anser att länsstyrelsens arbete med energi- och klimatstrategier är ett centralt verktyg som behöver upprätthållas och utvecklas om klimatmålen ska nås. För att energi- och klimatstrategierna ska få genomslag anser utredningen att det bör utvecklas regionala planeringsunderlag och tas fram regionala handlingsplaner för energi- och klimatarbetet. Regelverket bör också ses över så att länsstyrelsernas arbete med energi- och klimatstrategier, planeringsunderlag och handlingsplaner ges en långsiktig och väl definierad ram och uppdateras med viss regelbundenhet.

På kommunal nivå finns bestämmelser i lagen om kommunal energiplanering. Utredningen anser att kommunal planering inom såväl energi- som klimatområdet behövs för att klara klimatomställningen. Lagen bedöms alltså fortsatt relevant men behöver ses över för att vara funktionell och ändamålsenlig.

Utredningen konstaterar också att det finns otydligheter kring hur olika planeringsinstrument ska samverka. Detta riskerar att försämra instrumentens funktion. Regelverket bör utformas så att det är tydligt hur regionala energi- och klimatstrategier, planeringsunderlag och handlingsplaner respektive kommunal energi- och klimatplanering ska samverka med nationell energi- och klimatplanering samt med andra typer av planering.

Enligt Elektrifieringsstrategin krävs en utvecklad, dynamisk planering som bygger på utvecklade analyser⁵ Enligt åtgärd 1 i samma strategi avser regeringen t.ex. att ge vissa myndigheter i uppdrag att öka samverkan kring nationella och regionala behovs- och scenarioanalyser.⁶ Dessa åtgärder är viktiga och kommer krävas inte bara i klimatomställningens inledande skede utan även på lång sikt. En förutsättning för dess effektiva genomförande är enligt utredningen att den myndighetsöversyn som aviseras i åtgärd 8⁷ i elektrifieringsstrategin genomförs. Oklara roller och ansvarsområden inom energiområdet riskerar annars att fördröja elektrifieringen.

Lagstiftningen som reglerar fysisk planering är väl utvecklad. Den fysiska planeringens syfte samt roller och uppgifter är tydligt regle-

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna, Finansdepartementet Fi2022/00421 (delvis).

⁵ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 22 f.

⁶ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 24.

⁷ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 31 f.

rade. Utredningen anser dock att den fysiska planeringen hos kommunerna, främst översiktsplanering men även detaljplanering, skulle underlätta elektrifieringen på ett mer ändamålsenligt sätt om det fanns mer tillgänglig och anpassad information till kommunerna, t.ex. om

- hur fysisk planering kan påverka behovet av nätkapacitet,
- hur elnätets befintliga och planerade markbehov bör beaktas och vad som kan försvåra användning och tillkomst av elledningar,
- vilka markområden som är av nationellt intresse för energidistribution.

Nätutvecklingsplaner samt energi- och klimatplaner bör ha potential att bidra med tydligare planeringsunderlag för kommunerna. Utredningen föreslår därför stärkt vägledning till kommunerna och bedömer att Energimyndigheten bör prioritera arbetet med en översyn av riksintresse för energidistribution.

6.2.1 Energi- och klimatplanering ska ses över

Syftet med en utvecklad energi- och klimatplanering

Planeringens betydelse för att underlätta elnätsbyggnation

Utredningen har valt att fokusera på utbyggnad av elnätet samt förstärkning och underhåll av befintligt nät snarare än andra aspekter av elsystemet. Det beror bl.a. på att det i dag tar lång tid att bygga elnät och att det behövs förändringar av lagstiftningen i syfte att korta den tiden samt att förbättra möjligheterna att förstärka och underhålla befintligt nät.

Som redovisas i avsnitt 5.4.2 finns det många olika verktyg för planering som kan få betydelse för hur elnätet både behöver och kan byggas ut och upprätthållas. Planering är ett väsentligt verktyg för att möta de utmaningar som elektrifieringen innebär. Med hänsyn till de långa ledtiderna för att bygga elnät, särskilt när en ledning kräver linjekoncession, är det av betydelse att förstärkningar och förändringar kan planeras så tidigt och tillförlitligt som möjligt. Planering kan bidra till kortare ledtider, minskad konfliktnivå och en effektivare elnätsbyggnation t.ex. genom att

- behov av ökad nätkapacitet klargörs i ett tidigare skede och att prognoserna för framtida behov blir mer tillförlitliga,
- prioriteringar tydliggörs utifrån projekt och värdekedjor som får störst effekt för klimatomställningen,
- alternativ till ökad nätkapacitet övervägs,
- befintligt elnät kan upprätthållas och förnyas,
- förstärkning och utbyggnad av elnätet underlättas när nätkapacitet behövs.

Nätutvecklingsplanernas roll

Svenska kraftnäts investeringsplan samt region- och lokalnätens nätutvecklingsplaner, som beskrivs i avsnitt 5.4.2, liksom utvecklade nätkapacitetskartor är bra verktyg för att tydliggöra vissa förutsättningar för energi- och klimatomställningen och för att stärka nätföretagens planering och prognosarbete.

Nätägare gör redan i dag kontinuerligt prognoser för behovet av nätkapacitet i syfte att planera framtida investeringar i elnätet. Historiskt har sådana prognoser varit jämförelsevis görbara och träffsäkra. Som redovisas i kapitel 5 har det dock blivit alltmer komplext att ta fram prognoser. De stora och snabba förändringarna i både produktion, användning och alternativ till överföringskapacitet som kan förväntas i framtiden är en utmaning för en planmässig styrning. Det förutsätter ökad samverkan, inte bara mellan nätägare på olika nivåer, utan även mellan kommuner, regioner, elproducenter, elanvändare och andra marknadsaktörer. Ökad samverkan bör i sin tur bidra till att nätföretagen får tidigare och mer tillförlitlig information om förändringar som påverkar behovet av elnät.

I vilken utsträckning ökad nätkapacitet kommer att krävas beror på ett antal faktorer såsom lokalisering av produktion och förbrukning, energieffektivisering, energilagring och andra metoder för flexibel användning. En nätutvecklingsplan ska enligt elmarknadsdirektivet⁸ omfatta användningen av efterfrågefleksibilitet, energieffektivisering, energilagringssystem och andra resurser. Efterfrågefleksibilitet

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet).

och energilagring är exempel på s.k. flexibilitetsresurser som bidrar till att minska effektbehovet när det är som högst. Sådana flexibilitetsresurser förväntas bli viktiga för elektrifieringen och bidra till att elnätet inte dimensioneras för att tillgodose effekttoppar som kan hanteras på andra, mindre resurskrävande sätt. Flexibilitetsresurser kan dock inte tillgodose ett genomsnittligt effektbehov som är högre än överföringskapaciteten eller eventuell lokal elproduktion. Behovet av att förnya och förstärka elnätet kan förväntas vara stort även med flexibilitetsresurser. Nätutvecklingsplanerna skapar dock en möjlighet att på ett strukturerat sätt överväga alternativ till ökad nätkapacitet och att utifrån det göra bättre prioriteringar för var och när utbyggnad eller förstärkning av näten ska göras.

Nätutvecklingsplaner kan också bidra till ökad tydlighet och mer kunskap hos alla aktörer om vad som krävs för att ansluta ny elproduktion eller elanvändning och vilka hänsyn kommuner behöver ta i sitt planarbete. Avgörande för effektiviteten i nätföretagens planer som verktyg blir bl.a. att andra aktörer tillhandahåller information om sina planer och beaktar respektive nätföretags plan för nätets utveckling vid planering av den egna verksamheten. Enligt utredningen bör länsstyrelser, kommuner och regioner förmedla planer för utveckling av t.ex. arbetet med energi- och klimatomställningen, den fysiska miljön och regional tillväxt som underlag till nätutvecklingsplanerna.

Nätutvecklingsplaner är ett verktyg för att ange vissa förutsättningar för energi- och klimatomställningen och för nätföretagen att planera nätets utbyggnad med hänsyn till denna. Syftet med sådana planer och vad de ska innehålla styrs av EU-rätten. Nätutvecklingsplaner kan bidra till att omställningsåtgärder kan genomföras effektivare, elnätet kan planeras tidigare och på ett bättre underlag. Nätutvecklingsplaner har dock fokus på el och elnät och är inte ett lämpligt verktyg för att vägleda eller styra energi- och klimatomställningen även om de kan utgöra ett viktigt underlag. Möjligheter att i dessa planer prioritera effektbehov, annat än mellan nätföretagets egna nyanslutningar, är också begränsade. Nätutvecklingsplaner kommer inte heller ha någon direktkoppling till annan planering.

Energi- och klimatplanering behöver utvecklas för en effektivare omställning

Klimatmålen och de energipolitiska målen förutsätter en omställning som påverkar elsystemet i alla dess delar. Detta beskrivs i kapitel 5. Elproduktion och användning av fossila energibärare övergår till förnybara och fossilfria tekniker. Elmarknaden och elnätet behöver anpassas för att fortsatt ha en säker och stabil elförsörjning samt utvecklas för att möta en förändrad och ökad efterfrågan på el samtidigt som såväl typer av kraftkällor som deras lokalisering förändras.

Hur energisystemets aktörer kommer agera och på vilket sätt omställningen kommer att ske beror på många faktorer och kan inte säkert förutses. Riktningen påverkas t.ex. av politiska beslut och målsättningar som kan förändras över tid och av en trolig snabb teknisk utveckling. El bör inte heller betraktas isolerat från övrig energiförsörjning.

I denna kontext måste många olika regelverk och styrmedel samverka samt information och vägledning finnas tillgänglig för att omställningen ska kunna ske så effektivt som möjligt. Detta tydliggörs inte minst i Elektrifieringsstrategin som spänner över ett stort antal åtgärder inom många områden. Energi- och klimatstrategiskt arbete inklusive energi- och klimatplanering är i detta sammanhang viktiga verktyg som bör utvecklas i syfte att t.ex.

- leda och samordna arbetet med energi- och klimatomställningen i regioner och kommuner,
- leda och samordna planering av energiförsörjningen i syfte att öka takten i omställningen till förnybara och fossilfria alternativ inom såväl produktion som användning,
- främja elektrifiering, energieffektivisering,
- bidra till bättre underlag för prognoser och utredningar inom energiområdet, t.ex. beräkningar av investeringsbehov samt andra typer av planering,
- samla planeringsunderlag för t.ex. fysisk planering, genom att sammanställa information om bl.a. utbyggnad, förstärkning och förnyelse av elnätet som planeras i regionen. Energi- och klimatplaner kan på detta sätt tydliggöra för regionen relevanta delar i Svenska

kraftnäts investeringsplan respektive relevanta regionnäts nätutvecklingsplaner.

Hur stora resurser som krävs för omställningen påverkas bl.a. av i vilken utsträckning ny eller förändrad produktion och användning anpassar sig till elsystemet. Förmågan till anpassning och flexibilitet kan också påverka hur snabbt nya eller förändrade verksamheter eller åtgärder av betydelse för omställningen kan genomföras. De förutsättningar som nätutvecklingsplanerna presenterar avseende tillgänglig nätkapacitet och behov av anpassning av elnätet bör också beaktas i annan planering. Utredningen bedömer att en utvecklad energi- och klimatplanering kan bidra till att samordna nätutvecklingsplaner med övrig planering.

Vad ett uppdrag till en utredning bör omfatta

En utredning bör tillsättas för att se över hur energi- och klimatplaneringen bör struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än i dag.

Frågan hur energi- och klimatarbete vid länsstyrelserna ska stärkas

Regelverket som reglerar länsstyrelsens arbete med energi och klimat bör ses över så att det utformas på ett långsiktigt sätt som bidrar till enhetlighet i länsstyrelsens arbete med energi och klimat. Länsstyrelsens arbete med energi- och klimatstrategier bör utvecklas.

Den föreslagna utredningen bör se över hur länsstyrelsens uppdrag kan utökas till att, utöver arbetet med energi- och klimatstrategier, omfatta framtagande av regionala planeringsunderlag och handlingsplaner för energi och klimat. Exempel på aspekter som bör ingå i sådant underlag och sådana planer är t.ex. energiförsörjning, energieffektivisering, efterfrågefleksibilitet, energidistribution, elektrifieringen av industri och transporter, nyetableringar av verksamheter som behövs för energi- och klimatomställningen samt en beredskap att hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället eller i händelse av höjd beredskap.

Det bör utredas hur länsstyrelsens arbete inom energi och klimat kan bidra till och bör beaktas i annan planering, t.ex. utvecklings-

strategier och fysisk planering enligt PBL, dvs. översiktsplanering och detaljplanering. Planeringsunderlag bör i möjligaste mån ges en geografisk dimension t.ex. i form av kartor som kan underlätta hän- syn till energi och klimat i den fysiska planeringen.

Strategier, underlag och handlingsplaner behöver tas fram i sam- verkan med t.ex. regionerna, kommunerna och andra relevanta aktö- rer. Den föreslagna utredningen bör överväga om Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Boverket och Tillväxtverket bör ges i uppdrag att stödja länsstyrelserna i energi- och klimatarbetet och i så fall på vilket sätt. Det bör utredas på vilket sätt storregional sam- ordning kan tillgodoses och hur länsstyrelserna bör samordna strate- gier mellan sig för att skapa en helhetsbild som kan bidra till de nationella energi- och klimatplanerna samt till Svenska kraftnäts nät- utvecklingsplan. Länsstyrelsen i Dalarnas län har, i sin roll som värd- län för Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning, LEKS, ett uppdrag, som kan utvecklas, om att samlat redovisa länsstyrelsernas arbete för att uppnå de energi- och klimatpolitiska målen.

Översynen bör också inkludera en analys av hur strategier och underlag ska uppdateras regelbundet, t.ex. genom att relatera dem till den klimatpolitiska handlingsplanen. Det skulle kunna ske t.ex. ge- nom att energi- och klimatstrategier tas fram året efter varje klimat- politisk handlingsplan som ett led i genomförandet av dem. Därefter behöver regionala planeringsunderlag och handlingsplaner också upp- dateras. De skulle då även kunna utgöra ett underlag för nästkom- mande klimatpolitiska handlingsplan.

Lagen om kommunal energiplanering ska ses över

På kommunal nivå regleras energiplanering i lagen om kommunal energiplanering, som beskrivs i avsnitt 5.4.2. De flesta kommuner arbetar aktivt med energifrågor och sedan 2010 har flera kommuner använt en klimatstrategi i stället för en energiplan.⁹

Regeringen bedömer i elektrifieringsstrategin¹⁰ att klimatomställ- ning och relaterad elförsörjning behöver betraktas mer samlat på kommunal nivå och att mer samordning behövs. Regeringen lyfter även vikten av att energiplanering förankras i fysisk planering och

⁹ Boverket (2014a), s. 51 f.

¹⁰ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 27 f.

regionala utvecklingsstrategier. Utredningen delar dessa bedömningar med tillägget att motsvarande behov gör sig gällande inom klimatarbetet. Genom bl.a. elektrifiering och energieffektivisering finns i dag och i den närmast förutsebara framtiden en stark koppling mellan energi- och klimatmålen. Lagen om kommunal energiplanering bör därför ses över för att i stället gälla kommunal energi- och klimatplanering. Även regionernas roll bör förtydligas.

Miljömålsrådet rekommenderar¹¹ att det kommunala ansvaret för planering och förebyggande arbete när det gäller hållbar elektrifiering förtydligas och att en översyn av lagen om kommunal energiplanering genomförs. Aspekter rörande hållbar elektrifiering, såsom elproduktion, nätkapacitet, lagring och flexibilitet nämns som aspekter som bör ingå i den kommunala planeringen. Detsamma gäller trygg energiförsörjning, beredskap att hantera kris och krig samt riksintressen för vindkraft. Översynen bör enligt Miljömålsrådet innebära ett helhetsgrepp i syfte att tydliggöra lagens omfattning och innehåll samt kopplingarna till övrig kommunal planering. Syftet med kommunala energi- och klimatplaner, vad de ska innehålla och hur de efter framtagandet ska användas strategiskt i det kommunala, regionala och nationella arbetet bör också förtydligas. Hur ansvaret för tillsyn och tillhörande tillsynsvägledning ska organiseras är frågor som bör utredas.

Utredningen delar Miljömålsrådets slutsats att lagen om kommunal energiplanering behöver ses över och instämmer i den rekommenderade omfattningen med följande tillägg. Länsstyrelsen bör bidra med stöd i kommunernas arbete med energi- och klimatplaner. Vid en översyn behöver även analyseras hur regelefterlevnaden ska kontrolleras och om det ska finnas möjligheter att styra kommunal energi- och klimatplanering eller ingripa i denna och i så fall under vilka förutsättningar. Elektrifieringsstrategin aviserar i åtgärd 8¹² en kommande översyn av myndigheternas ansvar och uppgifter inom energiområdet och fördelningen av ansvar bör samordnas med denna översyn. Utredningen anser att även andra riksintressen av betydelse för energi- och klimatomställningen än vindkraft bör ingå i den kommunala planeringen. Hur de kommunala planerna bör samverka med nätutvecklingsplanerna och övrig planering, t.ex. utvecklingsstrategier och fysisk planering bör analyseras.

¹¹ Miljömålsrådet (2022), s. 31.

¹² Elektrifieringsstrategin (2022), s. 31 f.

Miljömålsrådet föreslår att Energimyndigheten tillsammans med berörda myndigheter ska få uppdraget att se över lagen om kommunal energiplanering. Eftersom utredningens förslag bl.a. syftar till att säkerställa enhetlig struktur och samordning av energi- och klimatplanering på olika nivåer anser utredningen dock att översynen bör genomföras samlat med utredningen av länsstyrelsens arbete med energi- och klimat som redovisas under rubriken *Frågan hur energi- och klimatarbete vid länsstyrelserna ska stärkas* i detta avsnitt.

Frågan om och i så fall hur elnätsbyggnation bör prioriteras

I Elektrifieringsstrategin anges regeringens ambition att effekt- eller nätkapacitetsbrist inte ska stå i vägen för elektrifieringen.¹³ Trots denna ambition bedömer utredningen att med den snabba utbyggnad och förstärkning av elnätet som är önskvärd kommer det i praktiken behöva ske prioriteringar mellan olika utbyggnads- och förstärkningsprojekt.

Den som innehar en nätkoncession är enligt 3 kap. 6–8 §§ ellagen (1997:857) skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning, om det inte finns särskilda skäl att neka anslutningen.¹⁴ Som särskilda skäl beaktas främst tillgången på ledig kapacitet i nätet. Koncessionshavaren ska alltså befrias från sin anslutningsskyldighet om det inte finns ledig kapacitet. I en sådan situation ska nämligen de som redan är anslutna ha företräde.¹⁵ En koncessionshavare har ett absolut ansvar att leverera el till sina befintliga kunder.¹⁶ Det krävs inte att en koncessionshavare ska göra stora och kostsamma investeringar för att en anläggning ska kunna anslutas.¹⁷

Även om kapacitetsbrist utgör skäl att neka anslutning framgår också av förarbetena¹⁸ att det i koncessionshavarens skyldighet att ansluta ledningar till ledningsnätet ingår en skyldighet att förstärka överföringskapaciteten när den är begränsad i förhållande till önskemålen om överföring. Koncessionshavaren har genom koncessionen ett monopol på verksamheten och bör därför bygga ut överförings-

¹³ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 19.

¹⁴ I prop. 2021/22:153, *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet* föreslås vissa ändringar i ellagen kopplat till anslutningsplikten.

¹⁵ Prop. 1996/97:136, *Ny ellag*, s. 141. Se även prop. 1993/94:162, *Handel med el i konkurrens*, s. 50 f.

¹⁶ Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 65 f.

¹⁷ Prop. 1996/97:136, s. 142, prop. 1993/94:162, s. 51.

¹⁸ Prop. 1993/94:162, s. 51.

förmågan på sitt nät i den omfattning som kunderna behöver. Energi marknadsinspektionen har analyserat anslutningsprocessen vid kapacitetsbrist och konstaterar att branschpraxis är att hantera anslutningsärenden i den ordning de kommer in. Regelverket ger ingen tydlig vägledning avseende hur kön bör hanteras när det uppstår kapacitetsbrist. Energimarknadsinspektionen bedömde dock att det inte finns något som hindrar att nätföretagen använder andra objektiva kriterier än kötid. Vilka kriterier som får användas är dock inte klarlagt.¹⁹

Utredningen bedömer att skyldigheten att ansluta producenter och användare riskerar att inte ge tillräcklig tydlighet för nätföretagens prioriteringar samtidigt som den riskerar att skapa orimliga förväntningar hos producenter och användare. Dessa förväntningar kan i sig utgöra ett hinder för alternativa lösningar på överföringsbehoven. Samtidigt är någon form av anslutningsplikt en central funktion på en marknad som utgörs av legala monopol.

Olika typer av prissignaler på elmarknaden och reglering av nättariffer eller anslutningskostnader är exempel på styrmedel som påverkar hur aktörer agerar. Det kan ur ett klimatperspektiv diskuteras om det vore lämpligt att i större utsträckning använda planeringsverktyg för att på ett väl underbyggt och transparent sätt kunna prioritera mellan t.ex. olika aktörers efterfrågan på anslutning till elnätet. Klimatperspektivet är dock endast ett av många perspektiv på en säker elförsörjning varför även andra frågor som t.ex. samhällsviktiga funktioners behov, elberedskap och tillväxt skulle behöva utredas ur ett bredare perspektiv. Dessutom måste beaktas att elförsörjningen bör betraktas integrerat med energiförsörjningen i stort.

Frågan om prioriteringar bör göras och om planering i så fall bör användas som ett verktyg för att göras sådana prioriteringar skulle kunna ingå i den föreslagna utredningen av energi- och klimatplanering såväl på regional nivå, som redovisas under rubriken *Frågan hur energi- och klimatarbete vid länsstyrelserna ska stärkas* som på kommunal nivå, som redovisas under rubriken *Lagen om kommunal energiplanering ska ses över*. En sådan analys kan också inkludera andra åtgärder som skulle kunna minska behovet av att prioritera mellan användare såsom möjlighet att säga upp abonnemang som inte utnyttjas avseende effekt och införa tidsbegränsningar eller avgifter för ansökan om anslutning i syfte att undvika luftbokningar. Om planeringsverktyg används i syfte att prioritera mellan anslutningar i elnätet

¹⁹ Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 129 ff.

bör också reglerna om anslutning ses över så att planerna inte blir oförenliga med de krav som ställs på nätföretaget.

6.2.2 Stärkt vägledning för fysisk planering

Fysisk planerings påverkan på behovet av nätkapacitet

I den mån förändringar som elektrifieringen innebär medför placering av byggnader eller byggnadsverk som ska prövas enligt PBL ska enligt 2 kap. 5 § PBL hänsyn tas till energitillförsel och energihushållning. Nätutvecklingsplanernas information om vad som krävs för att ansluta ny elanvändning till elnätet kommer att bidra till ökad kunskap om vilka hänsyn kommunen behöver ta vid tillämpning av 2 kap. 5 § PBL i sitt planarbete. Även Elektrifieringsstrategins åtgärd 3²⁰ om nationella och regionala nätkapacitetskartor kan underlätta, särskilt om de kopplas till information på lokal nivå.

Beaktande av elnätets befintliga och planerade markbehov

Klimat- och energiomställningen och den anpassning av elnätet som krävs innebär att elnätets befintliga markanspråk behöver upprätthållas men också att ny mark behöver tas i anspråk för elnätets behov. Som redovisas i kapitel 3 uppmanar²¹ Europeiska kommissionen EU:s medlemsstater att se till så att bl.a. planering av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, anläggningarnas anslutning till nätet och nätet i sig ska ligga i det överordnade allmänintresset och omfattas av det mest fördelaktiga förfarande som deras planerings- och tillståndsförfaranden ger utrymme för. Utredningen bedömer trots detta att konkurrensen om markanvändning är en central faktor bakom långa ledtider för elnätsbyggnation och för möjligheterna att upprätthålla befintliga nät.

I elektrifieringsstrategin framhålls att om energisystemets behov beskrivs tidigt ökar också utsikterna att hantera målkonflikter tidigt i planeringsprocessen.²² Utredningen bedömer, i likhet med Nätkon-

²⁰ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 29.

²¹ Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

²² Elektrifieringsstrategin (2022), s. 28.

cessionsutredningen²³, att lagstiftningen genom PBL och hushållningsbestämmelserna i miljöbalken, se avsnitt 5.4.2, är tillräcklig för att elnätets behov av mark ska kunna beaktas i den fysiska planeringen. Utredningen har också kommit fram till samma slutsats som Nätkoncessionsutredningen att det finns behov av att Boverket förtydligar hur regelverket ska tillämpas, dock med den skillnaden att utredningen anser att Boverket bör ges ett sådant uppdrag.

Beakta befintligt nät

Det finns en risk att konkurrerande markanvändning invid ledningar i förlängningen kan innebära att befintliga ledningar inte längre kan användas på aktuell plats, t.ex. för att de krav som ställs på el- eller driftsäkerhet inte längre kan upprätthållas eller för att krav ställs på flytt av ledningar av hänsyn till boendemiljöer. Att upprätthålla befintligt nät är av stor betydelse för att elnätet ska kunna klara de utmaningar som energi- och klimatomställningen innebär och det är därför väsentligt att befintligt nät beaktas i den kommunala och, i förekommande fall regionala, fysiska planeringen.

Att elnätet ska beaktas följer av lagstiftningen. Vid planläggning av markanvändning ska enligt 2 kap. 2 § PBL företräde ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning och 3–4 kap. miljöbalken ska tillämpas. Enligt utredningen får mark som redan används för ledningar som kräver linjekoncession i regel anses särskilt lämplig att använda för energidistribution. Vid en sådan bedömning följer det av 3 kap. 8 § miljöbalken att dessa markområden så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utnyttjandet av sådana anläggningar.

Utredningen anser att stärkt vägledning behövs i syfte att öka kommunernas möjlighet att i sin planering bedöma och beakta elnätet. Bedömningen av vad som kan försvåra användandet av en ledning är komplex och förutsätter kunskap om driftsäkerhetskrav, elsäkerhet och elnätets inbördes beroenden samt vilka förändringar som kan försvåra upprätthållande t.ex. vid en framtida förnyelse eller omprövning. För att kunna ta hänsyn till befintligt elnät i planeringen måste kommunerna ha kunskap om vilka åtgärder invid en ledning, och på

²³ SOU 2019:30, *Moderna tillståndsprocesser för elnät*, s. 217 f.

vilka avstånd, som kräver en bedömning i relation till den aktuella ledningen.

Boverket har tidigare haft särskilda uppdrag kopplade till stärkt kompetens inom PBL i syfte att bidra till att skapa en enhetlig och effektiv tillämpning av PBL i hela landet. Detta arbete har bl.a. resulterat i PBL kunskapsbanken²⁴ där Boverkets vägledning om PBL är samlad. Utredningen bedömer att vägledning kopplad till elnät bör ses över och utvecklas i ljuset av de utmaningar som elektrifieringen innebär. Utredningen anser därför att Boverket i samråd med Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna, Svenska kraftnät och Energiföretagen bör ges ett uppdrag att se över vägledningen kring PBL och elnät i syfte att tydliggöra vad som kan innebära att användandet av elnät försvåras och underlätta hänsyn i den fysiska planeringen.

Som framgår av avsnitt 5.3.5 beräknas 70 procent av planerad elnätsbyggnation till 2050 avse befintligt nät. Det kan röra sig om såväl förnyelser av befintliga ledningar som förstärkningar av dessa. Vid en förnyelse inom ramen för en befintlig koncession är det inte ovanligt att ledningen inte kan tas ur drift eftersom ledningen behövs för elförsörjningen. I sådana situationer byggs den förnyade ledningen invid den gamla varefter den gamla rivs. Om marken invid ledningen har tagits i anspråk för annan användning kan det försvåra eller till och med hindra en förnyelse. Om elnätet däremot beaktas i större utsträckning i den fysiska planeringen kan konflikter mellan elnät och andra typer av markanvändning minska vilket skulle underlätta förnyelser och sådana förstärkningar som kan genomföras i en befintlig ledningssträckning.

Det är inte uteslutet att det förekommer situationer där det inte längre är förenligt med god hushållning eller den bebyggda miljöns utveckling att ha kvar en ledning i befintlig sträckning. Sådana situationer bör enligt utredningen i första hand hanteras i anslutning till ombyggnation av en sådan ledning i dialog med berört nätföretag. I andra hand finns viss möjlighet att begära en omprövning av koncessionen, se avsnitt 6.3.2 och 10.1.2.

²⁴ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken.

Planera för nya ledningar

Utredningen anser att kommunerna och berörda regioner principiellt bör ta större hänsyn till planerade nya ledningar och förstärkningar som behöver genomföras i nya ledningssträckor. Det kan i dessa fall dock vara svårare att avgöra vilket behov av mark sådan elnätsbyggnation kommer att ha eftersom ledningars lokalisering inte är bestämd och avgörs genom samlade bedömningar av ett antal faktorer såsom risken för skador och olägenheter på människors hälsa och miljö, intrång i enskildas rättigheter, påverkan på kulturmiljö, god hushållning med mark- och vattenresurser, ett elsäkert utförande och byggtekniska aspekter.

Som redovisas i kapitel 5 infördes i början av 1980-talet ett frivilligt samrådsförfarande på central respektive regional nivå och ett system för att ta fram rapporter till regeringen respektive länsstyrelserna om elnätets utbyggnadsbehov som underlag för den regionala planeringen. Utredningen tolkar förarbetena så att det med central nivå avsågs den nationella nivån. I förarbetena till den äldre plan och bygglagen (1987:10) framgår också att lagstiftaren utgick från att kraftledningsfrågorna skulle diskuteras utförligt mellan kommuner och länsstyrelse vid upprättande eller ändring av översiktsplaner.

Sedan dess har lagstiftningen och tillämpningen förändrats och det har inte heller, som framgår av kapitel 5, byggts så mycket elnät på högre spänningsnivåer. I dag utreds var nya ledningar ska byggas på olika sätt beroende på om de byggs inom ramen för en områdeskoncession eller en linjekoncession. För de senare sker lokalisering-utredningen ofta inom ramen för den specifika miljöbedömningen och det samråd som sker enligt 6 kap. miljöbalken.

En stärkt samordning mellan översiktsplanering och utbyggnadsprocessen skulle kunna minska de markanvändningskonflikter som uppstår när elnät som kräver linjekoncession ska byggas. Samtidigt får sådan samordning inte riskera att ledtiderna för elnätsbyggnation förlängs. Gällande lagstiftning uppställer inte något krav på att en koncession ska vara förenlig med en översiktsplan även om den kan ha vägledande betydelse för vissa frågor som avgör om vald lokalisering är lämplig. Utredningen anser att det inte bör ske några förändringar i detta avseende. Däremot bör information om planerad elnätsbyggnation i kommunerna förtydligas så att den kan beaktas i översiktsplaneringen och berörda nätföretag kan involveras i över-

siktsplaneringen. Även vid detaljplanering bör elnätets markanspråk beaktas.

Enligt gällande rätt har länsstyrelsen en central roll enligt 3 kap. 10 § PBL att ta till vara och samordna statens intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses i kommunens översiktsplanering. Länsstyrelsen ska också redovisa sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet under den andra halvan av tiden mellan två ordinarie val till kommunfullmäktige. Ytterligare bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 3 kap. 11–13 §§ miljöbalken. Länsstyrelsen ska enligt dessa bestämmelser ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen ska på begäran tillhandahålla planeringsunderlag åt de kommuner och myndigheter som ska tillämpa miljöbalken och åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

Utredningen anser att regionala planeringsunderlag för energi- och klimat som tas fram av länsstyrelsen, se avsnitt 6.2.1, skulle kunna vara ett verktyg för att sammanställa vilket behov av mark som transmissions- och regionnätens utvecklingsplaner innebär i respektive län. Genom att ge länsstyrelsen en stärkt roll och resurser att förmedla dessa markbehov bedömer utredningen att elektrifieringen skulle underlättas. När det gäller lokalnätets markbehov bör detta kunna sammanställas i den kommunala energi- och klimatplaneringen för att tjäna som underlag för den fysiska planeringen.

De förslag²⁵ som Miljömålsrådet och Boverket lämnar om en utvecklad nationell planering kan bidra till att nationella mål analyseras ur ett rumsligt perspektiv, att avvägningar vid vissa målkonflikter kan göras på ett bättre underlag och att det blir tydligare vilka planerade ledningar som är av nationell betydelse för omställningen. Det kan i sin tur öka förutsättningarna att dialog förs och hänsyn tas till sådana ledningar vid översiktsplaneringen.

²⁵ Miljömålsrådet (2022), Boverket (2022).

6.2.3 Uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution

Som framgår i avsnitt 6.2.2 förespråkar utredningen att beaktandet av statliga och mellankommunala intressen i första hand ska stärkas genom ökad information och vägledning till kommuner och regioner med uppdrag att genomföra fysisk planering. Information, kunskap och kompetens ökar möjligheten att göra de avvägningar och de val som ligger i kommunens intresse eller som följer av PBL.

Det kan dock också behövas statlig styrning av mer tvingande slag t.ex. genom möjligheter för länsstyrelsen att ingripa om statliga intressen förbises i den fysiska planeringen. Ökade möjligheter att göra mer välvägdade bedömningar av markanvändningsintressen innebär inte en garanti för att så sker i praktiken. Det gäller i synnerhet när det finns skillnader mellan kommunala, regionala eller nationella mål, t.ex. för elnät av nationell betydelse där nyttan inte alltid direkt tillkommer de kommuner vars mark tas i anspråk. Utredningen bedömer dock att det i nuläget inte är motiverat att införa någon ny ingripande grund eller någon ny modell för statlig styrning av den fysiska planeringen kopplat till elnät. Skälet för det är att utredningen anser att lagstiftningen, genom bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 kap. miljöbalken, i och för sig är tillräcklig för att säkerställa nödvändig statlig styrning.

Det framgår av 3 kap. 8 § andra stycket miljöbalken att mark- och vattenområden som är av riksintresse för anläggningar för energiproduktion eller energidistribution ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska vissa myndigheter lämna uppgifter om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. När det gäller område av riksintresse för energidistribution har Energimyndigheten endast pekat ut sådana områden i begränsad omfattning. Utpekandena omfattar transmissionsnät i Södermanlands och Örebro län samt åtta områden av riksintresse avseende anslutningsledningar av energiproduktion (värmekraft) till transmissionsnätet.²⁶

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken har varit föremål för översyn och analys av dess brister.²⁷ Det finns ett stort antal statliga markanspråk som har pekats ut för olika intressen och dessa

²⁶ Boverket (2021), s. 175 f.

²⁷ SOU 2015:99, *Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.*

är i behov av översyn. Boverket har haft i uppdrag att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för och anspråk på områden av riksintresse, däribland Energimyndigheten. Översynen syftade enligt regeringens beslut²⁸ till en kraftig minskning av antalet områden som pekas ut som riksintresse och den samlade yta som dessa avser. I samband med detta uppdrag kom Energimyndigheten fram till att riksintresseanspråken i Södermanlands och Örebro län kan avstås men att det bör invänta en utredning av hela transmissionsnätet. Energimyndigheten framhöll i sitt underlag²⁹ till Boverkets rapport 2021 att ett avstående inte var motiverat av att anläggningarna saknade nationell betydelse, utan av att det inte är ändamålsenligt att peka ut delar av transmissionsnätet eftersom det som helhet är av nationellt intresse. Energimyndigheten bedömde också att det skulle vara problematiskt utifrån bl.a. elektrifiering om målsättningen skulle vara kraftigt minskade riksintresseanspråk inom myndighetens ansvarsområde. Energimyndigheten lyfte i stället att utvecklingen innebär att behovet av transmissionsnätet ökar och motiverar ett utpekande av hela eller delar av transmissionsnätet som områden av riksintresse för energidistribution.

För en effektiv tillämpning av bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 kap. miljöbalken och PBL anser utredningen att det är av avgörande betydelse att staten tydligt kommunicerar vilka mark- eller vattenområden som är av nationell betydelse för elnätet och de hänsyn som kommunerna och berörda regioner ska ta. I Elektrifieringsstrategin framhålls som åtgärd 4³⁰ att områden av riksintresse för energidistribution bör uppdateras och lägesredovisas kontinuerligt. Utredningen delar den bedömningen. Utredningen anser att uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution, åtminstone såvitt avser elnät, är avgörande för att elnät av nationell betydelse ska kunna upprätthållas och byggas ut på ett effektivt sätt. Hushållningsbestämmelserna och lagstiftningen kring områden av riksintresse har betydelse i många frågor som påverkar elnätets förutsättningar, t.ex. kommunal planering enligt PBL, utpekande av skyddade områden invid ledningar och stationer samt tillstånd till miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter invid ledningar och stationer. Hushåll-

²⁸ Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, Finansdepartementet Fi2020/00252/SPN, 23 januari 2020, s. 1.

²⁹ Energimyndigheten (2021d).

³⁰ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 29 f.

ningsbestämmelserna har även betydelse vid lokaliseringsutredning och val av plats för elledning och därmed koncessionsprövningen.

Utredningen kan inte inom ramen för sitt uppdrag bedöma lämpligheten med systemet områden av riksintresse men kan konstatera att det finns ett starkt behov av att kunna skydda vissa anläggningar, eller i ett fåtal fall nya ledningsdragningar, som är av nationell betydelse för klimat- och energimålen. Regelverket kring områden av riksintressen är det system som gällande lagstiftning tillhandahåller för att bevaka och ingripa till skydd för statliga intressen i den fysiska planeringen varför det är väsentligt att det också tillämpas genom utpekande av vilka områden som är av nationell betydelse för energidistribution. Att så omfattande mark- och vattenområden är utpekade som riksintresse för andra syften är också något som försvårar förnyelse, förstärkning och nybyggnation av elnät. Det gäller särskilt så länge uppdaterade områden av riksintresse för elnät saknas eftersom det utan sådant utpekande inte sker någon avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

Skulle områden av riksintresse inte tillämpas på ett sätt som är ändamålsenligt för att säkerställa statens intressen kopplade till elnätet bör dock frågan om nya regler som säkerställer hänsyn till elnät av nationell betydelse i den fysiska planeringen övervägas. Det finns i dag inget annat skydd med motsvarande rättsverkan som kan användas för att skydda statens intressen inom energidistribution. Det är i sammanhanget viktigt att skilja på statens intressen och nätföretagets intressen.

Ett annat rättsligt institut som ibland lyfts fram som ett skydd när det gäller nätföretagets intressen är ledningsrätt. En sådan förutsätter inte att berört elnät är av nationell betydelse. Ledningsrätt är rättsligt att betrakta som en rättighet i relation till markägare och inte en skyddslagstiftning. Den etablerar i stället en särskild rätt att använda utrymme på en fastighet. Den ger visserligen innehavaren av rättigheten, t.ex. ett nätföretag, en klagorätt t.ex. vid beslut om antagande av översiktsplan, detaljplan eller ett bygglov som berör nätföretagets rättighet. De materiella bestämmelser som tillämpas i relation till en ledningsrätt skiljer sig dock avsevärt från de som gäller till skydd för ett område av riksintresse. En särskild rätt kan t.ex. i vissa fall lösas in av kommunen vid antagande av en detaljplan, varvid bedömningen avser frågan om fördelarna som uppnås med planen överväger de olägenheter som planen orsakar för enskilda. Ett om-

råde av riksintresse däremot innebär ett offentlighetsrättsligt utpekande av ett nationellt intresse som ges ett tvingande skydd och som bl.a. ska bevakas av länsstyrelsen vid kommunal översikts- och detaljplanering. En ledningsrätt bör och kan inte ges en motsvarande vikt i rättsordningen.

6.3 Tydligare prövning av linjekoncessioner

Utredningens förslag

1. Lämplighetsbedömningens omfattning klargörs

Lämplighetsprövningens omfattning ska tydliggöras och avgränsas genom att det införs en bestämmelse i 2 kap. 12 a § ellagen som anger när en starkströmsledning anses vara lämplig från allmän synpunkt. Ledningen ska enligt bestämmelsens första stycke anses vara lämplig från allmän synpunkt om

- en ledning behövs för att uppfylla skyldigheter enligt ellagen eller krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen,
- en ledning behövs för en säker och tillräcklig elförsörjning,
- ökad nätkapacitet bedöms samhällsekonomiskt lönsamt, eller
- en ledning behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse.

En ledning som anses lämplig från allmän synpunkt ska också enligt bestämmelsens andra stycke ha en ändamålsenlig placering i nätet och en ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström samt spänning.

2. Miljöprövningens omfattning förtydligas

Bestämmelsen i 2 kap. 17 § ellagen om miljöbalkens tillämpning ska ändras så att det tydliggörs att det är byggande och användning av ledningen med en i huvudsak bestämd sträckning som ska vara förenlig med 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska endast tillämpas i ett ärende om linjekoncession i fråga om ledningens i huvudsak bestämda sträckning och om beslutet innebär ändrad markanvändning.

3. Krav på innehållet i en ansökan om linjekoncession uppdateras Bestämmelsen i 5 § förordningen (2021:808) om nätkoncession ska ändras så att kravet på redovisning av alternativa ledningssträckningar tas bort vid en ansökan om linjekoncession. Bestämmelser om redovisning av alternativ finns i miljöbalken.

4. Miljöprövningen underlättas genom ökad vägledning

- Folkhälsomyndigheten ska ges i uppdrag att ta fram vägledning för bedömning av risken för olägenheter för människors hälsa på grund av lågfrekventa magnetfält vid byggande av elledningar. Strålsäkerhetsmyndigheten och Institutet för Miljömedicin ska bistå Folkhälsomyndigheten med kunskapsunderlag som respektive myndighet kan tillhandahålla. Samråd ska ske med Naturvårdsverket om och i den utsträckning avvägningar mot andra intressen som skyddas enligt miljöbalken aktualiseras. Svenska kraftnät och Energiföretagen Sverige bör tillhandahålla tekniska underlag och beräkningar.
- Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att ge vägledning om påverkan på fåglar av olika typer av elledningar. Uppdraget bör omfatta såväl vägledning i fråga om bedömning av risker för kollision och fågeldöd som risker med avverkning av ledningsgator. Uppdraget bör också inkludera vägledning för när vilka skyddsåtgärder kan vara miljömässigt motiverade. Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Artdatabanken, bör bistå med fakta- och kunskapsunderlag som de kan tillhandahålla. Svenska kraftnät och Energiföretagen Sverige bör tillhandahålla tekniska underlag.
- Länsstyrelserna ska ges ett uppdrag att utreda och klargöra sin roll i avgränsningssamråd och prövningen av elledningar som kräver linjekoncession. Uppdraget bör inkludera en översyn om och i så fall hur länsstyrelsen kan bidra till att underlätta lokaliseringstuderingar och effektivare samråd samt hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen. Länsstyrelsens roll i planering bör också beaktas i syfte att se över om synergieffekter finns mellan länsstyrelsens roll i planerings- och prövningsprocesser.

5. Bestämmelsen om villkor enligt ellagen

Bestämmelsen om villkor i 2 kap. 18 § ellagen ska förtydligas genom hänvisning till miljöbalken samt att hänvisningen till säkerhetsskäl och av annat skäl behövs från allmän synpunkt tas bort.

Ett nytt stycke ska införas i bestämmelsen som föreskriver att villkor ska vara förenliga med syftet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732).

6. Ersättningsbestämmelserna ska ses över

Regeringen ska tillsätta en utredning som ska se över bestämmelserna om ersättning för upplåtelse, inlösen och expropriation vid elnätsbyggnation.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen har analyserat om det är möjligt och lämpligt att förenkla processen eller minska de krav som ställs för att bevilja en linjekoncession. Förenklingar måste vara förenliga med EU-rätten och egendomsskyddet i regeringsformen och upprätthålla grundläggande principer om hushållning med mark och vatten samt miljö- och hälso-skydd. Utredningens förslag för tydligare prövning av linjekoncessioner syftar till att tydliggöra hur motstående intressen ska bedömas och vilka frågor som ska prövas enligt vilka bestämmelser, ellagens lämplighetsprövning eller prövningen enligt miljöbalken. Förslagen tydliggör bl.a. följande:

- Frågan om en ledning behövs prövas genom bedömningen av anläggningens lämplighet enligt ellagen (lämplighetsprövning). Lämplighetsprövningen inkluderar också en bedömning av vissa överföringstekniska aspekter.
- Motstående markanvändningsintressen prövas genom tillämpning av hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken och påverkan på människors hälsa och miljö genom tillämpning av hänsynsreglerna i 2 kap. och bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken (miljöprövningen).

Nätkoncessionsutredningens analys³¹ av koncessionsbeslut meddelade 2018 indikerade en då summarisk lämplighetsprövning. På senare år har lämplighetsprövningen dock fått nytt fokus och växt i omfattning. Bestämmelsen om anläggningens lämplighet i 2 kap. 12 § ellagen är allmänt hållen och ger utrymme för att inkludera många olika aspekter i prövningen. Såsom ellagen och miljöbalken har utvecklats över tid kan vissa frågor också bedömas både inom ramen för lämplighetsprövningen och miljöprövningen.

Det är av betydelse för förutsebara, effektiva och snabba processer att det är tydligt vilka krav som ställs för att en koncession ska beviljas och att det går att avgöra enligt vilka bestämmelser olika frågor bedöms. Tydliga krav och förutsebara prövningar underlättar framtagande av en komplett ansökan och handläggningen av denna. Det kan också underlätta och effektivisera de samråd som sker inför en sådan ansökan. Den av utredningen föreslagna möjligheten att ansöka om förhandsbesked i fråga om anläggningens lämplighet som beskrivs i kapitel 6.2 förutsätter också att det tydligt avgränsas vilka frågor som ska bedömas inom ramen för lämplighetsprövningen.

Utredningen föreslår att lämplighetsprövningen ska fokusera på om ledningen behövs, vilket bör vara fallet om den uppfyller skyldigheter enligt ellagen, krav som följer av EU-rätten eller behövs för en säker och tillräcklig elförsörjning. En ledning bör också anses lämplig om ökad nätkapacitet bedöms samhällsekonomiskt lönsam. Det kan därutöver finnas andra situationer då en ledning ska anses lämplig ur allmän synpunkt vilket bestämmelsen bör ge uttryck för. Därför föreslås att även ledningar som behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse ska anses lämpliga.

Vissa grundläggande överföringstekniska aspekter bör också ingå i bedömningen av om en ledning ska anses lämplig. För att göra lämplighetsprövningen förutsebar är det viktigt att dessa aspekter regleras uttömmande. Utredningen har kommit fram till att de aspekter som bör bedömas inom ramen för lämplighetsprövningen är ledningens placering i nätet, spänningsnivå och tekniska utformning i fråga om lik- eller växelström. När det gäller valet mellan kabel och luftledning anser utredningen att särskilda regler behövs. Dessa beskrivs i avsnitt 6.4.

Flera av de syften med lämplighetsprövningen som tidigare har angetts i förarbetena prövas och bedöms numera enligt miljöbalkens

³¹ SOU 2019:30, s. 185.

bestämmelser t.ex. avvägning mot andra markanvändningsintressen, val av plats och skyddsåtgärder. Lämplighetsprövningen bör enligt utredningen inte inkludera en bedömning av sådana frågor, dvs. lokalisering och andra tekniska val än de överföringstekniska aspekter som framgår av författningsförslaget. Kravet på redovisning av alternativa ledningssträckningar i förordningen (2021:808) om nätkoncession föreslås utgå eftersom det numera följer av 6 kap. 35 § miljöbalken och 17 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) att sådana alternativ ska redovisas för ledningar som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

De bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas vid prövningen av en ansökan om linjekoncession framgår av 2 kap. 17 § ellagen. Utredningen föreslår att det tydligare ska framgå av lagstiftningen att miljöprövningen avser byggande och användning av ledningen.

Nuvarande lagstiftning kan tolkas så att hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken har getts en mer omfattande tillämpning vid linjekoncessioner än vad som avsågs vid tillkomsten av den genom miljöbalken upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen). Detta kan försvåra bl.a. förstärkningar av befintligt nät. Utredningen föreslår därför att hushållningsbestämmelserna endast ska tillämpas i fråga om val av plats, dvs. för elnätets del den huvudsakliga sträckningen enligt 2 kap. 2 § ellagen, och vid beslut om ändrad markanvändning.

En fråga som utredningen har analyserat är om lämplighetsprövningen ska inkludera en bedömning av om en ledning är det mest ändamålsenliga sättet att tillgodose elförsörjningens behov. Utredningen anser att den frågan bör bedömas i nätutvecklingsplaner och att den inte bör ingå i lämplighetsprövningen. För miljöprövningen gäller redan enligt 17 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) att alternativa sätt att nå samma syfte bara ska redovisas om länsstyrelsen under samrådet har begärt en sådan redovisning.

När det gäller de krav som ställs enligt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har utredningen kunnat konstatera att osäkerhet kring tillämpning av lagstiftningen och kravnivån kopplat till exponering för magnetfält och artskydd, särskilt fåglar, riskerar att bidra till utdragna processer. Utredningen lämnar därför förslag om stärkt vägledning i dessa frågor. Utredningen föreslår också att länsstyrelserna får ett uppdrag att se över sin roll i samråd och koncessionsprövning eftersom rollen inte är entydig och en tydligare roll skulle kunna öka

effektiviteten i prövningsprocesserna. Vid den översynen kan också analyseras om och i så fall på vilket sätt länsstyrelsens roll bör förändras med anledning av utredningens förslag om undantag från vissa förbud i avsnitt 6.6.

Villkor som riskerar att påverka ledningens funktion eller möjligheterna uppfylla vissa föreskrifter enligt ellagen eller elsäkerhetslagen samt målen för driftsäkerhet i transmissionsnätet har såvitt utredningen erfarit inte förekommit. Med ökad elnätsbyggnation bedömer utredningen dock att kraven på allt fler anpassningar kan komma att innebära en sådan risk. I syfte att bidra till ett stärkt system- och beredskapsperspektiv i koncessionsprövningarna föreslår utredningen att det tydliggörs att sådana villkor inte får föreskrivas.

En översyn av ersättningsbestämmelserna föreslås eftersom en sådan översyn skulle kunna bidra till ökad acceptans och bättre förutsättningar att bygga ut elnätet på ett effektivt sätt.

6.3.1 Lämplighetsbedömningens omfattning klargörs

Lämplighetsbedömningens betydelse för tidsåtgång

En linjekoncession får enligt 2 kap. 12 § ellagen bara beviljas om anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt. Utöver den bestämmelsen finns det inga ytterligare författningsbestämmelser om hur lämplighetsprövningen ska genomföras, vilket underlag som krävs eller enligt vilka bedömningsgrunder den ska göras. Syftet med prövningen, se avsnitt 5.4.3, att säkerställa att en ledning behövs och inte är olönsam för samhället framgår i förarbetena³².

I betänkandet *Moderna tillståndsprocesser för elnät*³³ konstaterade Nätkoncessionsutredningen (M 2018:03) att ellagen lämnar ett tolkningsutrymme för prövningsmyndigheten kring vad som ska ingå i prövningen av en lednings allmänna lämplighet och att den prövningen skulle kunna förändras genom nya prioriteringar. Energimarknadsinspektionen har också, enligt uppgift till Nätkoncessionsutredningen, inlett en förändring för ökat fokus på lämplighetsprövningen i syfte att motverka att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs.³⁴

³² Prop. 1993/94:162, s. 147.

³³ SOU 2019:30.

³⁴ SOU 2019:30, s. 184 f.

Utredningen uppfattar utvecklingen så att lämplighetsprövningen på senare år har kommit att omfatta nya aspekter utan att ändrade prioriteringar för lämplighetsprövningen har beslutats genom ändring i 2 kap. 12 § ellagen eller uttalanden i förarbeten. Utredningen har inte heller kunnat finna någon praxis där förutsättningarna för lämplighet har utvecklats.

Det är visserligen sällsynt att Energimarknadsinspektionen avslår en ansökan om koncession på grund av att anläggningen inte anses lämplig ur allmän synpunkt.³⁵ Lagstiftning med stort handlingsutrymme för prövningsmyndigheten och bedömningar som kan påverkas av föränderliga prioriteringar som inte följer av författnings- eller praxisändringar skapar dock en osäkerhet och minskad förutsebarhet. Det i sin tur ökar risken för behov av kompletteringar. Regionnätetsföretagen och Svenska kraftnät har också i en skrivelse³⁶ till regeringen lyft bl.a. vikten av att förtydliga hur ledningens allmänna lämplighet enligt ellagen ska bedömas.

Energimarknadsinspektionen framhåller i sin årsredovisning³⁷ 2021 att kompletteringar medför avsevärt längre handläggningstider. Vid en genomgång av ett urval av Energimarknadsinspektionens krav på komplettering de senaste åren har utredningen kunnat konstatera att kompletteringar t.ex. har avsett

- syftet med ledningen,
- nuvarande och framtida effektbehov,
- ledningens utformning, t.ex. stolptyper, förutsättningar för luftledning respektive kabel,
- vilken överföringskapacitet ledningen dimensioneras för,
- elsäkerhetsaspekter som typ av systemjordning, nollpunktsutrustning, beräknad jordslutningsström och frånkopplingstid samt
- kostnader.

³⁵ Såvitt känt för utredningen förekommer endast enstaka äldre beslut där avslag motiverats i frågan om anläggningens lämplighet, se t.ex. regeringens beslut den 31 maj 2001 i ärende N2000/4477/ESB.

³⁶ Svenska kraftnät m.fl. (2021).

³⁷ Energimarknadsinspektionen (2022a), s. 65.

En lämplighetsprövning anpassad till klimat- och energiomställningen

Som redovisats i kapitel 5 är det av stor betydelse för energi- och klimatomställningen att elnätet kan anpassas i tid. Det är därför viktigt att prövningen av elledningar inte görs mer omfattande än vad som är motiverat för att skydda andra starka intressen.

En ledning som kräver linjekoncession orsakar i regel olägenheter för människors hälsa och miljön, begränsar möjligheterna att använda marken för andra ändamål, orsakar intrång i enskildas möjligheter att använda sin mark och innebär ett monopol och en rätt att ta ut nätavgifter. Med den utformning som intäktssystemet har i dag kan det finnas ekonomiska incitament för nätföretagen att bygga ledningar även om dessa inte behövs. För flera av dessa aspekter har lämplighetsprövningen inneburit ett viktigt skydd. Även lämplighetsprövningens historiska betydelse att ge staten ett reglerande inflytande över elförsörjningen bör nämnas.

Miljöbalkens tillämpning vid koncessionsprövningen innebär enligt utredningen numera ett tillräckligt skydd för människors hälsa och miljö respektive annan användning av mark- och vattenområden vid koncessionsprövningen. Detsamma gäller säkerhetsfrågor som regleras i elsäkerhetslagen.

Koncessionspliktiga ledningar byggs i regel på annans mark. Ett beslut om linjekoncession innebär att vissa förutsättningar för att få utnyttja utrymme på en fastighet genom ledningsrätt inte behöver prövas i förrättningen enligt 11 § ledningsrättslagen (1973:1144). Det handlar t.ex. om bedömningen enligt 6 § ledningsrättslagen om ändamålet med ledningen bör tillgodoses på annat sätt och om olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger fördelarna med den. Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen får den enskildas rätt till sin egendom endast inskränkas när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

För att ett koncessionsbeslut ska bibehålla sin betydelse vid en ansökan om ledningsrätt bör lämplighetsprövningen utformas så att koncession endast kan ges till ledningar som är motiverade av angelägna allmänna intressen. Det innebär också att lämplighetsprövningen ger ett skydd mot att nätföretagen skulle kunna få koncession för ledningar som är onödiga.

I vissa situationer följer av lagstiftning, samhällets målsättningar för elförsörjningen eller en konkurrenskraftig elmarknad att en ledning är motiverad av angelägna allmänna intressen. Det bör förtydligas att om en ledning behövs av sådana skäl ska den också anses lämpligt ur allmän synpunkt.

Lämplighetsprövningen bör också inkludera en bedömning av vissa överföringstekniska aspekter. Denna del av prövningen bör enligt utredningen dock begränsas till att avse sådana aspekter som är grundläggande för om ledningen kan tillgodose de behov den syftar till på ett ändamålsenligt sätt. Det är viktigt att denna del av lämplighetsprövningen ges tydliga ramar bl.a. eftersom det annars finns en risk för utdragna prövningsprocesser.

Lämplighetsprövningen bör alltså fokusera dels på frågan om en ledning behövs eller ökad nätkapacitet är lönsam, dels på vissa angivna överföringstekniska aspekter.

Med hänsyn till det stora behov av att bygga om eller ut elnätet i framtiden som har beskrivs i kapitel 5, anser utredningen att frågan om en planmässig utbyggnad åter har aktualiserats. Utredningen bedömer att den ökade samordningen mellan nätföretagen om elnätets utveckling i regel bör vara tillräcklig för att undvika att ledningar byggs som strider mot planer för elektrifiering på nationell nivå. Regeringen har också i elektrifieringsstrategin³⁸ påpekat att nätutvecklingsplaner bör vara förenliga med varandra och planerar att i åtgärd 3 ge Svenska kraftnät ett samordnande uppdrag i detta avseende. Framkommer ändå skäl att anta att en ledning är oförenlig med nationella planer för elnätet bör det kunna beaktas vid bedömningen av om ledningen behövs.

Bedömningen av om en ledning behövs eller ökad nätkapacitet är lönsam

Skyldigheter enligt ellagen eller EU-rätt

När en ledning behövs för att uppfylla skyldigheter enligt ellagen eller EU-rätt bör prövningen fokusera på om en sådan skyldighet föreligger och en ledning behövs för att tillgodose den skyldigheten.

Som exempel kan nämnas en ledning som behövs för att ansluta en elektrisk anläggning till elnätet enligt 3 kap. 6 § ellagen. Förstär-

³⁸ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 26 och 29.

kande åtgärder som krävs i andra delar av elnätet för att anslutningen ska kunna genomföras bör inte omfattas av denna punkt i bestämmelsen utan i stället bedömas i relation till en säker och tillräcklig elförsörjning. Eftersom nätföretaget får neka anslutning om förstärkningar krävs kan dessa nämligen inte anses vara en sådan direkt skyldighet som avses i utredningens förslag.

Behovet av en ledning kan också följa av EU-rättsliga krav. Ett exempel på en sådan situation är när transmissionsnätet behöver stärkas för att uppfylla artikel 16 (8) i EU:s elmarknadsförordning³⁹ som ger uttryck för krav på marknadsintegration mellan länder.

De skyldigheter som avses i bestämmelsen behöver inte åvila sökanden utan det är tillräckligt att ledningen som sådan uppfyller en skyldighet som åvilar ett nätföretag. En ansökan om linjekoncession kan alltså göras av någon annan än det nätföretag som är skyldigt att bygga en ledning enligt första stycket 1. Sökanden måste dock uppfylla övriga krav i ellagen t.ex. vara lämplig från allmän synpunkt att utöva nätverksamhet enligt 2 kap. 16 §.

En säker och tillräcklig elförsörjning

Behövs en ledning för att på ett säkert sätt tillgodose den överföring som efterfrågas bör den enligt utredningen anses lämplig. Det kan t.ex. avse ledningar som behövs för att upprätthålla drift- och leveranssäkerhet. Ledningar som behövs för ett tillförlitligt system omfattas av begreppet tillräcklig.

Bedömningen av vad som behövs för en säker och tillräcklig elförsörjning behöver anpassas till den skyndsamhet som krävs för att nå klimatmålen och de osäkerheter som omställningen innebär. Regeringen anger i Elektrifieringsstrategin⁴⁰ att det bör klargöras om nätföretag får och ska bygga ut elnäten baserat på prognoser och långsiktiga scenarier och hänvisar till nätföretagens nätutvecklingsplaner. Regeringen har i Elektrifieringsstrategin⁴¹ också uttalat att utbyggnaden av elnät behöver bli mer proaktiv och förfrågningar om anslutning hanteras effektivt.

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen).

⁴⁰ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 54.

⁴¹ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 52.

Utredningen delar bedömningen att det behövs en mer proaktiv utbyggnad av elnätet. Begreppet tillräcklig bör därför tolkas i relation till förväntade framtida behov. Det bör inte förväxlas med tillförlitlighet och de leveranssäkerhetsnormer som gäller för att systemet ska vara driftsäkert. Samtidigt måste beaktas att en linjekoncession inte enbart innebär ett antal skyldigheter⁴² för nätföretaget utan även t.ex. en ensamrätt till överföringen av el på ledningen, en rätt att ta ut avgifter för överföringen och att vissa krav för att ta mark i anspråk inte prövas vid en ansökan om ledningsrätt. Ledningar som kräver linjekoncession medför också ofta en betydande påverkan på omgivningen.

Även om lämplighetsprövningen anpassas till ett mer proaktivt byggande bör behovet av en ledning bygga på välgrundade antaganden, t.ex. en prognos om framtida utveckling och överföringsbehov. Så sker också till viss del redan i dag. Dessa antaganden om behov måste vara välgrundade men alltför höga krav på säkra antaganden skulle riskera att fördröja omställningen. Det bör inte förutsättas faktiska ansökningar om anslutning.

Vilket underlag som krävs för att kunna bedöma behovet av ökad kapacitet i elnätet kan enligt utredningen variera från fall till fall. I vissa situationer, t.ex. när förnybar och platsspecifik produktion ska anslutas i lägre spänningsnivå och förutsätter förstärkningar i region- eller transmissionsnät, kan behovet framstå som uppenbart medan det i andra fall kan vara mer svårbedömt, t.ex. i fråga om regioner och städers utveckling eller industrin och transportsektorns elektrifieringstakt.

Utredningen anser att det är av vikt för kortare ledtider att utredningskraven blir rimliga i relation till de osäkerheter som omställningen innebär. Risken finns att kraven på utredning av behovet annars ställs så högt att elnät som kräver linjekoncession inte får koncession förrän behoven i det närmaste är ett faktum. Eftersom ledtiderna för elnät är långa skulle en sådan utveckling riskera att klimatmålen och de energipolitiska målen inte kan nås.

Nätutvecklingsplaner och den dialog som ska föregå dessa kan enligt utredningen utgöra ett bra underlag för att bedöma vissa behov. I andra fall kan det krävas underlag om en viss aktörs planer på att etablera en verksamhet på en viss plats. Det bör inte krävas att behovet ska framgå av en nätutvecklingsplan utan det bör stå nät-

⁴² Dessa redovisas i SOU 2019:30, s. 63 f.

företaget fritt att ge in det underlag för prövningen som lämpar sig i det enskilda fallet.

I sammanhanget bör transmissionsnätets utveckling beröras särskilt. Svenska kraftnät analyserar regelbundet olika scenarier för elsystemets utveckling. I *Långsiktig marknadsanalys 2021*⁴³ anger Svenska kraftnät fyra scenarier för utvecklingen fram till 2050. Scenarierna är inte prognoser utan syftar till att utgöra utgångspunkt för analys av utmaningar i framtidens kraftsystem. För samtliga scenarier antas energi- och klimatmålen nås men på olika sätt. I alla scenarierna ökar elanvändningen i takt med att energisystemet ställs om för att nå klimatneutralitet. Den totala elanvändningen skiljer sig dock mellan scenarierna, se avsnitt 5.2.2. Till skillnad från tidigare analys⁴⁴ har inget av dessa scenarier pekats ut som det mest troliga utfallet. Det framhålls också att användningen kan bli ännu högre.

Scenarierna ligger till grund för samhällsekonomiska analyser av Svenska kraftnäts investeringar. Vilka scenarier som ska användas och på vilket sätt analyseras inför varje investeringsbeslut. Dessa överväganden kan, i de fall behovet av en ledning uppstår på grund av förväntad ökad elanvändning, utgöra ett underlag för bedömningen av om ledningen behövs. Scenarierna är dock av övergripande karaktär och det bör i en ansökan utvecklas vilket överföringsbehov en ledning syftar till att tillgodose. Detta följer också av 5 § förordningen om nätkoncession. Rimliga antaganden om framtida överföringsbehov kan därvid göras utifrån scenarier om nationellt elbehov och målsättningar för elektrifieringen i kombination med antaganden om utvecklingen i berörda områden. Energimarknadsinspektionen bör därvid bedöma rimligheten i de antaganden som ligger till grund för analysen.

Prövningen enligt 2 kap. 12 a § första stycket ellagen i utredningens förslag syftar till att bedöma om en ledning överhuvudtaget behövs. Så bör anses vara fallet om befintligt nät inte kan tillgodose en överföring som motsvarar elförsörjningens behov eller förväntade framtida behov. Det bör i detta första led av lämplighetsprövningen inte bedömas om den sökta ledningens överföringskapacitet och tekniska utformning motsvarar det överföringsbehov som ska tillgodoses. Frågan om den sökta ledningen är ändamålsenligt placerad i nätet och lämpligt utformad för sitt syfte prövas i stället i nästa led, dvs. enligt 2 kap. 12 a § andra stycket ellagen i utredningens förslag.

⁴³ Svenska kraftnät (2021a), s. 13.

⁴⁴ Svenska kraftnät (2019b).

Ökad nätkapacitet som är samhällsekonomiskt lönsam

Ett annat skäl att bygga ut elnätet, som kan vara av betydelse för omställningstakten och konkurrenskraften, kan t.ex. vara att öka överföringskapaciteten mellan elområden i Sverige i syfte att sänka elpriser. En sådan ledning skulle strikt betraktat inte behövas för en säker och tillräcklig elförsörjning om behovet av el ändå kan tillgodoses men till ett högre pris. Sådana ledningar bör dock också anses lämpliga om de bidrar till minskade nätbegränsningar och ett effektivare utnyttjande av elproduktionsresurser på ett sätt som bedöms lönsamt för samhället.

Andra angelägna allmänna intressen

Det bör vara möjligt att beakta andra situationer där en ledning kan vara lämplig ur allmän synpunkt. Det bör dock förutsätta att en ledning behövs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Som exempel kan detta åtminstone inledningsvis omfatta sådana ledningar som behövs för att uppfylla Svenska kraftnäts uppdrag⁴⁵ att bygga ut transmissionsnätet till områden inom Sveriges sjöterritorium. I den mån välgrundade antaganden om etablering av havsbaserad elproduktion finns kan sådana ledningar också anses behövas för en säker och tillförlitlig elförsörjning.

Överföringstekniska aspekter som bör ingå i lämplighetsbedömningen

Utredningen föreslår att de överföringstekniska aspekter som ska bedömas inom ramen för lämplighetsprövningen ska regleras uttömmande. Det innebär att aspekter som inte anges i andra stycket i den föreslagna bestämmelsen inte heller ska beaktas vid lämplighetsprövningen.

När en ledning behövs bör den planeras på ett sådant sätt att den på ett ändamålsenligt sätt uppfyller de behov som den syftar till att tillgodose. Aspekter som enligt utredningen är motiverade att bedöma är ledningens placering i nätet, dvs. mellan vilka anslutningspunkter ledningen dras, med vilken spänning och om den ska upp-

⁴⁵ 3 § 2 förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

föras som en växel- eller likströmsledning. Dessa överföringstekniska val utgör grundläggande beslut om vilken ledning som bör byggas för att syftet ska uppnås. Det bör framhållas att dessa överföringstekniska aspekter i många fall bör vara uppenbara eller i vart fall enkla att beskriva utifrån ledningens syfte, varför någon omfattande utredning i regel inte bör krävas.

Utredningen anser att det ligger i begreppet ändamålsenlig att ledningens placering i nätet, dess spänning och utformning som likström eller växelström inte väljs på ett sätt som medför orimligt stora kostnader.

Exempel på frågor som inte bör ingå i lämplighetsbedömningen

Ledningens överföringskapacitet inom angiven spänning

I Elektrifieringsstrategin framhåller regeringen att när elnät ska byggas eller förstärkas bör det oftare byggas med högre kapacitet och större marginaler. En förutsättning är enligt strategin att användning av den extra kapaciteten bedöms trolig i framtiden.⁴⁶ Utredningen har under rubriken *En säker och tillräcklig elförsörjning* föreslagit att behovet bör bedömas baserat på välgrundade antaganden om framtida behov. Frågan är om det därutöver bör vara möjligt att bygga ledningar som ännu inte kan motiveras med ett välgrundat antagande om ett behov eller dimensionera ledningar för en högre kapacitet än den de antas behövas för.

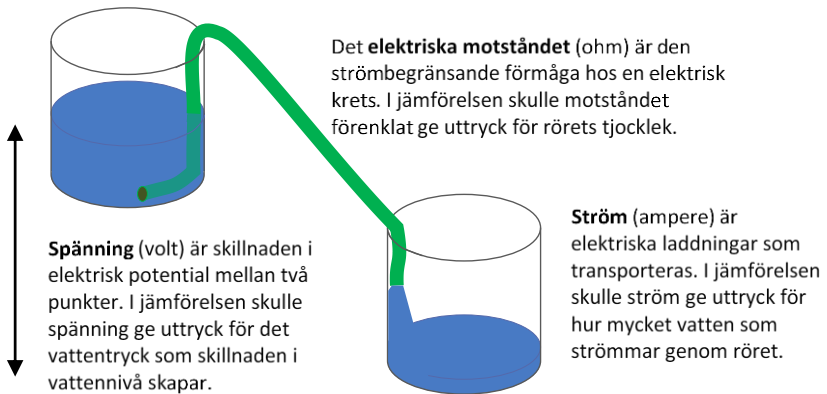
I den mån det är tekniskt och praktiskt möjligt kan det vara kostnadseffektivt och tidsbesparande om ledningar byggs för en högre överföringskapacitet än vad antaganden om framtida utveckling ger vid handen. Utredningen har därför analyserat utrymmet för att möjliggöra att ledningar uppförs med viss överkapacitet.

En lednings *möjliga* överföringskapacitet styrs av flera faktorer där spänning, hur mycket ström den byggs för att klara av och dess elektriska motstånd är några avgörande parametrar. Motståndet påverkas t.ex. av faslinornas tjocklek och material. I figur 6.1 beskrivs dessa faktorer genom en jämförelse med vatten. Figuren syftar till att ge en förståelse av begreppen men ska betraktas som förenklad särskilt i relation till överföring med växelström eftersom växelström ändrar riktning.

⁴⁶ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 54.

Figur 6.1 Spänning, ström och motstånd liknat vid vattenflöde i ett rör

Energi (wattimmar) definieras som effekt (watt) gånger tid. Effekt beräknas som elektrisk ström (ampere) gånger spänning (volt). Ju högre motstånd desto högre spänning krävs för att driva en viss ström.



Källa: Egen illustration.

Ledningens möjliga överföringskapacitet bör skiljas från dess *faktiska* överföringskapacitet som beror på ett antal andra faktorer såsom hur mycket el som produceras och efterfrågas längs ledningen och hur stor belastning kringliggande elnät klarar vid ett fel. En enskild ledning med högre kapacitet ger i vissa fall inte någon nytta om inte nätet runt om den kan hantera flödet vid ett bortfall.

Att öka en lednings kapacitet genom att bygga den för en högre spänning medför i regel att ett större utrymme tas i anspråk. Det är också grundläggande för frågan om ledningen är lämplig för sin funktion i elnätet. Utredningen har därför ansett att avsedd spänning bör ingå i lämplighetsprövningen.

Vilken strömlast en ledning byggs för att klara av eller dess elektriska motstånd förändrar i regel inte dess konstruktion på ett sådant sätt att det behövs nämnvärt större fysiskt utrymme. Utredningen anser därför att det skulle vara förenligt med 2 kap. 15 § regeringsformen att, med bibehållen rättsverkan enligt ledningsrättslagen, inte göra en prövning av dessa aspekter inom ramen för lämplighetsprövningen.

Utredningen anser också att det finns starka skäl för att inte inkludera en bedömning av möjlig strömlast och elektriskt motstånd

i lämplighetsprövningen. I den mån en frånvaro av prövning innebär en högre kapacitet än prognoser och scenarier förutser, skulle det kunna bidra till att öka takten i elektrifieringen. Genom att inte inkludera dessa aspekter undviks också komplexa bedömningar som kan riskera att förlänga prövningsprocessen. Utredningen föreslår därför att frågan om ledningens överföringskapacitet inom avsedd spänning inte bör ingå i lämplighetsprövningen.

Frågan om överföringskapacitet kan fortfarande vara av relevans för koncessionsprövningen men då inom ramen för miljöprövningen. Så kan t.ex. vara fallet i den utsträckning överföringskapaciteten är av betydelse för ledningens påverkan på miljö eller hälsa, t.ex. vid bedömningen av påverkan från magnetfält.

Lokalisering

Miljöbalkens ikraftträdande 1999 innebar bl.a. att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenresurser i naturresurslagen fördes in i 3–4 kap. miljöbalken. Dessa bestämmelser tillämpades tidigare som ett led i lämplighetsbedömningen, se avsnitt 5.4.3. Samtidigt infördes en bestämmelse i ellagen som innebar att bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap. och hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av en ansökan om linjekoncession. Det infördes även ett krav på miljökonsekvensbeskrivning, inklusive redovisning av alternativa lokaliseringar, vid en ansökan om linjekoncession enligt ellagen om anläggningen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.⁴⁷

Utredningen bedömer att miljöbalkens krav på lokalisering är tillräckliga för att säkerställa att platser väljs som är lämpliga. Platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken innebär enligt förarbetena⁴⁸ att hänsyn ska tas till både miljöaspekter och god hushållning med mark och vatten. Bestämmelsen får anses ge tillräckligt skydd mot att ledningar lokaliseras på ett sätt som orsakar onödigt stort intrång eller olägenheter för tredje man. Föreligger konkurrerande markanvändningsintressen ska dessa beaktas enligt 3 kap. 1 § miljöbalken, och företräde ska ges åt en sådan användning som innebär en god hushållning. Enligt förarbetena⁴⁹ innebär det att mark och vatten ska användas på ett

⁴⁷ Prop. 1997/98:90, *Följdagstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 202 f.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalken*, del 1, s. 219 f.

⁴⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29 f.

sätt som tryggar en från ekologisk, social, kulturell och samhälls-ekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning. Någon ytterligare prövning av lokaliseringens lämplighet är enligt utredningens bedömning inte rättsligt motiverad. Frågan om ledningens lokalisering mellan aktuella anslutningspunkter bör enligt utredningen därför inte ingå i lämplighetsprövningen.

Utformning

Ledningens utformning bör enligt utredningen inte bedömas inom ramen för lämplighetsbedömningen, om det inte är fråga om ledningens placering i nätet eller dess tekniska utformning i fråga om likström- eller växelström samt spänning. Valet mellan luftledning och kabel bör inte prövas enligt bestämmelsen om lämplighet. Utredningens överväganden om valet mellan luftledning och kabel redovisas i avsnitt 6.4.

När det gäller annan teknisk utformning såsom val av stolpar och fundament anser utredningen att det ur ett lämplighetsperspektiv bör vara upp till nätföretaget att välja de tekniska lösningar som det finner lämpligast. Dessa bör alltså inte bedömas i lämplighetsprövningen. Att ledningen byggs på ett säkert sätt följer i dag av annan lagstiftning. Utredningen bedömer också att den flexibilitet som en koncession medger är av vikt för att långsiktigt säkra elnätet. De stolpar och fundament som nätföretaget önskar kunna välja vid byggande av ledningen behöver dock beskrivas i tillräcklig utsträckning i miljökonsekvensbeskrivningen för att ledningens miljöeffekter ska kunna bedömas. Inom ramen för miljöprövningen kan också sådan teknisk utformning aktualiseras i den utsträckning det behövs för att byggande och användning av ledningen ska vara förenlig med miljöbalkens krav.

Elsäkerhet, elkvalitet och driftsäkerhet

I dag regleras elsäkerhetsfrågor i elsäkerhetslagen och med stöd av den meddelade förordningar och föreskrifter. Det krävs också drifttillstånd enligt elsäkerhetslagen för att vissa ledningar ska få tas i drift. Andra krav som ska uppfyllas är de på god kvalitet på överföringen av el enligt 3 kap. 9 § ellagen. Dessa krav behöver inte prövas inom ramen för lämplighetsprövningen eftersom de är krav som ska

uppfyllas. För transmissionsnätet finns därutöver mål för driftsäkerhet som meddelats med stöd av 8 kap. 3 b § ellagen. Dessa mål utgör också grundläggande förutsättningar för den verksamhet som planeras. Utredningen anser att dessa aspekter inte ska ingå i lämplighetsprövningen.

Alternativ och lämplighetsprövningen

Det är centralt att skilja på olika typer av alternativ för att avgöra om, och i så fall enligt vilka bestämmelser, de ska bedömas vid koncessionsprövningen. Vägledning för gränsdragningen mellan olika typer av alternativ kan sökas i regleringen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll.

- Alternativa sätt att uppnå syftet avser enligt förarbetena⁵⁰ till miljöbalken alternativ till den föreslagna verksamheten. Det bör för elnätets del inkludera alternativ som innebär att man inte bygger elnät men kan också avse alternativa sätt att föra över el.
- Alternativa lösningar för verksamheten omfattar enligt 6 kap. 35 § miljöbalken och 17 § miljöbedömningsförordningen verksamhetens lokalisering, utformning samt undersökta möjliga alternativ t.ex. i fråga om teknik, skyddsåtgärder och andra relevanta aspekter. Av förarbetena⁵¹ framgår att det avser alternativ som är relevanta för verksamheten eller det föreslagna projektet.

I det följande förtydligar utredningen på vilket sätt den anser att alternativ ska ingå i lämplighetsbedömningen och på vilket sätt.

Alternativ till att bygga elnät

När det gäller alternativ till att bygga elnät kan det handla om att lokalisera produktion eller förbrukning närmre varandra eller där nätet har tillräcklig kapacitet och att använda andra energiformer. I princip kan det också handla om alternativet att inte tillgodose energibehovet utan i stället begränsa tillväxt och möjligheterna att etablera eller ställa om verksamheter. Alternativ som att lagra energi

⁵⁰ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 63 f.

⁵¹ Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 129.

eller flexibilitet i förbrukning kan även påverka hur mycket el som behöver överföras och därmed hur mycket överföringskapacitet som behövs.

Det är marknadens aktörer som, utifrån förutsättningarna för och de krav som ställs på respektive verksamhet, lokaliserar produktion eller förbrukning samt utvecklar och använder alternativ såsom andra energiformer och lagring. Sådana lösningar är, som framgår av kapitel 5, en viktig del i det framtida elsystemet och det är troligt att både ökad överföringskapacitet och alternativa lösningar kommer att behövas i framtiden.

När prognoser eller scenarier ska tas fram för framtida efterfrågan på överföringskapacitet bör det ingå att bedöma i vilken utsträckning andra alternativ används eller kommer att användas på marknaden. Detta får enligt utredningen anses ingå i att prognoser eller antaganden om framtida behov ska vara välgrundade. Finns skäl att anta att t.ex. flexibilitet och lagring påverkar behovet av nätkapacitet bör nätföretaget ha beaktat det vid bedömningen av behovet av ökad nätkapacitet. Har så inte skett kan underlaget för lämplighetsprövningen anses bristfälligt.

Utredningen anser dock att det vore problematiskt om en ledning skulle kunna anses olämplig med hänvisning till att ett alternativ till att bygga elnät i stället borde övervägas om det inte redan är troligt att sådana alternativ kommer att genomföras. Lagstiftningen är inte utformad så att det är möjligt att tvinga fram alternativa lösningar och nätföretagen är rättsligt begränsade att använda sig av dem som alternativ till att bygga ut nätet. Lagstiftningen bygger snarare på principen att nätföretagen ska ansluta och bygga ut sitt nät så att elnätet kan tillgodose den efterfrågan som uppstår. Regeringen ger i Elektrifieringsstrategin⁵² också uttryck för att elsystemet ska tillgodose effektbehov när och där de uppstår.

Alternativa sätt att föra över el på

Enligt utredningens förslag bör lämplighetsprövningen inkludera en bedömning av om ledningen har en ändamålsenlig placering i nätet och teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström samt spänning. I den mån det finns alternativ som kan fylla samma funktion

⁵² Elektrifieringsstrategin (2022), s. 19.

ligger det i begreppet ändamålsenlighet att inte välja ett alternativ som medför orimligt höga kostnader. Alternativ som inte kan fylla avsedd funktion kan inte anses lämpliga.

Alternativ när det gäller lokalisering mellan aktuella stationer och utformning, som inte bör prövas vid lämplighetsbedömningen, bör inte ingå i bedömningen. Frågan om när luftledning respektive kabel bör utredas och användas behandlas i avsnitt 6.4.

6.3.2 Miljöprövningens omfattning förtydligas

Miljöprövningen avser byggande och användning

I 2 kap. 17 § ellagen anges att 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken ska tillämpas vid en prövning av frågor om beviljande av nät-koncession för linje. Ett beslut om linjekoncession avser byggande och användning av en ledning med en i huvudsak bestämd sträckning och det är frågan om byggandet och användningen av ledningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan som ska avgöras enligt 2 kap. 17 § andra stycket ellagen.

Bestämmelsen i 2 kap. 17 § första stycket ellagen bör förtydligas så att det framgår att det är byggande och användning av ledningen som ska vara förenligt med aktuella bestämmelser i miljöbalken. Syftet med förslaget är att tydligare avgränsa vilka frågor som ska bedömas enligt miljöbalken vid koncessionsprövningen. Det ska alltså inte ses som en utökning av miljöprövningen, som även fortsättningsvis ska anpassas till de aspekter som kan bedömas vid prövning av en huvudsaklig sträckning, till andra prövningar som krävs och, t.ex. såvitt avser underhåll och drift, den operativa tillsynen, se även avsnitt 6.3.5.

Hushållningsbestämmelsernas tillämpning

Hushållningsbestämmelsernas syfte och tillämpning enligt ellagen

Den genom miljöbalken upphävda naturresurslagen syftade till att skapa en gemensam grund för avvägningar mellan markanvändningsintressen vid beslut om ändrad markanvändning enligt olika lagar. Naturresurslagen var inte avsedd att utgöra grund för ingripanden mot pågående markanvändning.⁵³

⁵³ Prop. 1985/86:3, med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m., s. 14 f.

När hänvisningen till naturresurslagen infördes i ellagen framhölls i förarbetena⁵⁴ att elledningar som kräver koncession i regel är angelägna och att markavvägningsfrågorna främst bedöms höra samman med val av sträckning och inte med frågan om ledningen ska få byggas eller inte. Samtidigt framhöll Lagrådet att lagen skulle tillämpas vid bedömning av tillåtligheten. Lagrådet påpekade att prövningen av en lednings allmänna lämplighet innebär att nyttan med en ledning ska vägas mot de negativa effekter ledningen kan innebära för andra samhällsintressen. Markanvändningsintressena i naturresurslagen skulle alltså bedömas som ett led i lämplighetsprövningen och vid föreskrivande om eventuella villkor om ledningens sträckning eller utförande.⁵⁵

Naturresurslagen kom sedermera att integreras i 3 och 4 kap. miljöbalken. Ursprungligen fanns en gemensam bestämmelse i 1 kap. 2 § miljöbalken som angav vid vilka prövningar bestämmelserna i 3 och 4 kap. skulle tillämpas bl.a. enligt ellagen. Som en följd av Miljöbalkskommitténs⁵⁶ översyn av bestämmelserna om val av plats utökades bestämmelsen om när 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas. Uppräkningen av de miljöbalksprövningar som 3–4 kap. ska tillämpas vid flyttades samtidigt till 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. I remissvar⁵⁷ föreslogs att hushållningsbestämmelserna skulle utvidgas till att även tillämpas när det gäller pågående markanvändning. Regeringen konstaterade i förarbetena⁵⁸ att hushållningsbestämmelserna i miljöbalken, liksom naturresurslagen, inte var avsedda att tillämpas på pågående markanvändning och att det inte framkommit skäl att ändra det. Det förtydligades därför i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken att tillämpningen endast gäller prövningar som avser ändrad användning.

Förtydligandet i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken avser miljöbalksprövningar. Av förarbetena⁵⁹ framgår att det som återstod av bestämmelsen i 1 kap. 2 § i form av en uppräkningslista kunde upphävas eftersom samtliga dessa speciallagar reglerade hushållningsbestämmelsernas tillämpning. Något resonemang kring speciallagarnas utformning finns inte i förarbetena. I 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken anges att bestämmelserna i 3 och 4 kap. endast tillämpas, som

⁵⁴ Prop. 1985/86:3, s. 14 f.

⁵⁵ Prop. 1985/86:3, s. 14 f.

⁵⁶ SOU 2004:37, *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*.

⁵⁷ Prop. 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*, s. 125.

⁵⁸ Prop. 2005/06:182, s. 125.

⁵⁹ Prop. 2005/06:182, s. 125.

ett led i bedömningen av val av plats, i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden vid bl.a. beslut om skyddade områden, tillståndsprövning och anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Fastställande av vägplan och järnvägsplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken vid tillämpning av miljöbalkens bestämmelser enligt 3 a § väglagen (1971:948) och 3 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i ellagen.

Hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid ändrad markanvändning

Utredningen har av förarbetena⁶⁰ inte kunnat utläsa något motiv till att hushållningsbestämmelserna skulle ges en vidare tillämpning vid bedömning av elledningar än vad som gäller för verksamheter som omfattas av 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Avsaknaden av en avgränsning av hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid prövning av linjekoncessioner riskerar dock att leda till oklarheter i prövningen och längre ledtider.

En ansökan om linjekoncession avser i regel en ledning av betydelse för samhället vars lämplighet ur allmän synpunkt också ska prövas. Utredningen anser att det inte är motiverat att bestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken ska ges en vidare tillämpning vid bedömningen av sådana ledningar än vad som var syftet med bestämmelserna när de infördes. Det bör därför klargöras att prövningen av 3–4 kap. miljöbalken endast ska tillämpas vid bedömningen av ledningens i huvudsak bestämda sträckning och vid ändrad användning av mark- eller vattenområden.

I sammanhanget bör särskilt beröras hur avgränsningen ska tolkas när en befintlig ledning ska förstärkas. Utredningen anser att det får betraktas som samma markanvändning, nämligen överföring av el, även om ledningens kapacitet ökar. Det som bör bli avgörande för om bestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken ska tillämpas bör enligt utredningen vara om förstärkningen innebär att nya mark- eller vattenområden, som inte tidigare har omfattats av ett beslut om koncession, behöver användas. Hushållningsbestämmelserna bör då endast tillämpas i den utsträckning där så är fallet.

⁶⁰ Prop. 1997/98:90, s. 200–206 och 327. Prop. 1997/98:45, del 1, s. 239–245. Prop. 2005/06:182, s. 125.

Energimarknadsinspektionen handlägger ett antal ärenden om förlängning av befintliga koncessioner. En förlängning av en koncession bör enligt utredningen inte betraktas som en förändrad markanvändning. Detta gäller även om nätföretaget planerar att förnya den aktuella ledningen, förutsatt att förnyelsen genomförs inom ramen för koncessionen. Om däremot en ansökan om ändring av koncessionen ges in får en bedömning göras i det enskilda fallet om ändringen innebär att markområde som inte tidigare har använts för överföring av el berörs eller inte.

Hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid omprövning

När det gäller omprövning av en koncession kan enligt förarbetena⁶¹ syftet med en omprövning vara att frigöra mark för att använda den till ett annat mer angeläget ändamål. Med ett sådant syfte måste en omprövning omfatta en prövning enligt 3–4 kap. miljöbalken, vilket också uttryckligen anges i 2 kap. 35 § ellagen. Utredningen anser samtidigt att det, med de utmaningar som elnätet nu står inför, bör göras en mycket restriktiv bedömning av om annan markanvändning motiverar krav på omlokalisering av ledningar på högre spänningsnivåer. Det bör i regel endast vara rimligt om ledningen ska förnyas eller byggas om av andra skäl och det finns en lämpligare lokalisering för ledningen.

Alternativ och miljöprövningen

Vilka alternativ som måste redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning framgår av 6 kap. 35 § miljöbalken och 17 § 1–3 miljöbedömningsförordningen. Av bestämmelserna framgår att det är alternativ för och inte till den sökta verksamheten som avses enligt huvudregeln. Redovisningen ska inkludera en beskrivning av möjliga alternativa utformningar, möjliga alternativa platser och undersökta möjliga alternativ bl.a. i fråga om teknik, skyddsåtgärder och andra relevanta aspekter.

Inom ramen för den specifika miljöbedömningen ska alltså alternativa sätt att lokalisera och utforma den sökta ledningen redovisas

⁶¹ Prop. 2012/13:70, *Prövning av nätkoncession*, s. 53 f.

och bedömas. Alternativredovisningen utgör ett underlag bl.a. för prövningen enligt 2 kap. miljöbalken.

Utredningens förslag i avsnitt 6.4 innebär en specialreglering i relation till miljöbedömningsförordningen eftersom det föreslås andra föreskrifter för när alternativen luftledning och kabel ska redovisas i en ansökan om koncession för en växelströmsledning med en spänning om 130 kV eller högre.

Alternativ för verksamheten får enligt utredningens uppfattning anses omfatta sådana alternativ som är realistiska för en ledning med dess avsedda placering i nätet och tekniska utformning i fråga om likström- eller växelström samt spänning. Alternativ till dessa grundläggande aspekter bör enligt utredningen i regel betraktas som alternativ till verksamheten eftersom de kan påverka om och hur ledningen kan uppfylla sitt syfte.

Alternativ till verksamheten är sådana alternativ som omfattas av 17 § 4 miljöbedömningsförordningen. Av bestämmelsen följer att alternativa sätt att nå samma syfte endast ska redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning om länsstyrelsen har begärt det under samrådet. Enligt praxis⁶² från Högsta domstolen ska länsstyrelsen i första hand ta ställning till frågan om det behövs en redovisning av alternativa sätt att uppnå verksamhetens grundläggande syfte. Av förarbetena⁶³ till miljöbalken framgår att ett sådant krav kan vara motiverat t.ex. vid stora verksamheter och åtgärder som ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken och att det i vissa fall kan var lämpligt att länsstyrelsen samråder med regeringen innan kravet framställs. Om länsstyrelsen inte begär en sådan redovisning ska alternativa sätt att uppnå syftet enligt praxis⁶⁴ inte föras in i bedömningen av om en miljökonsekvensbeskrivning motsvarar kraven på redovisning av alternativ. Enligt Högsta domstolen kan ändå frågan om alternativa sätt aktualiseras inom ramen för den materiella bedömningen av tillståndsansökan.

Utredningen anser att det endast i mycket få fall bör vara motiverat att kräva redovisning av eller pröva alternativa sätt att uppnå syftet vid byggande av elnät. Med en utvecklad energi- och nätplanering enligt utredningens förslag i avsnitt 6.2 anser utredningen dock att länsstyrelsen bör vara i en bra position för att bedöma om det är

⁶² NJA 2009, s. 321.

⁶³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 63 f.

⁶⁴ NJA 2009, s. 321.

motiverat att begära en sådan redovisning. Det är också av vikt för effektiva processer att en sådan begäran framställs tidigt så att nät-företaget, och andra berörda, tidigt får en indikation om att andra sätt att uppnå syftet är aktuella att redovisa och bedöma.

I avsnitt 6.3.1 beskrivs hur alternativ bör beaktas vid lämplighets-prövningen.

6.3.3 Krav på innehållet i en ansökan om linjekoncession uppdateras

Uppgift om likström- eller växelström

Lämplighetsprövningen bör enligt utredningens förslag inkludera en bedömning av om ledningen har en ändamålsenlig utformning i fråga om växelström eller likström. Det bör därför förtydligas i 5 § förordningen om nätkoncession att ansökan ska innehålla en uppgift om ledningens utformning i fråga om lik- eller växelström.

Alternativa ledningssträckningar

Enligt 5–6 §§ förordningen om nätkoncession ska en ansökan om nätkoncession för linje bl.a. innehålla en redogörelse för hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kommer att iaktas samt en uppgift om vilka alternativa ledningssträckningar som sökanden har undersökt. Krav på uppgift om alternativa ledningssträckningar och resultatet av genomförda samråd infördes 1982 i den äldre elförordningen (1982:548) i syfte att öka hänsynen till andra mark-användningsintressen.⁶⁵ Denna hänsyn regleras i dag genom 3–4 kap. miljöbalken.

Kravet på redovisning av alternativ och resultatet av samråd fanns med oförändrat i elförordningen (1994:1250). Vid den tidpunkten fanns ännu inte något krav på miljökonsekvensbeskrivning i ellagen och lokaliseringen bedömdes med stöd av bestämmelserna i ellagen om lämplighet och villkor. Kravet på redovisning av samråd togs bort när den nu gällande elförordningen (2013:208) trädde i kraft. Sedan 2021 finns bestämmelsen om ansökans innehåll i förordningen om nätkoncession.

⁶⁵ Prop. 1981/82:188, s. 33.

Kraven på redovisning av alternativ kvarstår oförändrade och framgår i dag av 6 kap. 35 § miljöbalken och 17 § 1–3 miljöbedömningsförordningen avseende anläggningar som ska antas medföra betydande miljöpåverkan. För andra ledningar ska en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Enligt 6 kap. 47 § miljöbalken ska en liten miljökonsekvensbeskrivning innehålla de upplysningar som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge.

Genom de krav som ställs på en miljökonsekvensbeskrivning anser utredningen att redovisning av alternativa ledningssträckningar regleras på ett tillräckligt sätt. Förordningen om nätkoncession bör därför ändras så att kravet på redovisning av alternativa ledningssträckningar vid en ansökan om linjekoncession tas bort.

6.3.4 Miljöprövningen underlättas genom ökad vägledning

Ledningar som kräver linjekoncession är ofta långa, särskilt på högre spänningsnivåer där det kan vara fråga om många mil. Lokaliseringsutredningar omfattar bedömningar av ett stort antal miljöeffekter och motstående markanvändningsintressen. Ledningarna berör inte sällan flera kommuner och, särskilt på högre spänningsnivåer, ofta även flera länsstyrelser. Det är en komplex process att identifiera en lokalisering som uppfyller miljöbalkens krav och beskriva ledningens miljöeffekter. Även frågan om när skyddsåtgärder är miljömässigt motiverade och rimliga samt om dessa åtgärder i så fall ska hanteras inom ramen för en ansökan om koncession eller andra prövningar kan vara svårbedömd.

Flera nätföretag har framhållit⁶⁶ att omfattande krav på utredningar av alternativ och anpassningar av ledningar är en betydande orsak till utdragna samråd och prövningsprocesser. Utredningens analys ger vid handen att osäkerhet kring tillämpning av lagstiftningen och kravnivå kopplat till tre områden särskilt bidrar till dessa utmaningar nämligen alternativredovisning, magnetfält och artskydd, främst avseende fåglar.

⁶⁶ Inspel till Klimaträtsutredningen från Ellevio, E.ON Sverige och Vattenfall Eldistribution.

Magnetfält

Alla elektriska anläggningar och apparater ger upphov till magnetfält och elektriska fält. Tillräckligt starka magnetfält eller elektriska fält kan ge upphov till akuta men normalt sett tillfälliga effekter på t.ex. nervsystemet.⁶⁷ Strålsäkerhetsmyndigheten har tagit fram referensvärden⁶⁸ för att skydda allmänheten mot säkerställda hälsorisker från sådana fält. För växelströmsledning är referensvärdet 100 mikrotresla. Magnetfälten invid växelströmsledning är vanligtvis långt under detta referensvärde. Exempelvis är magnetfälten ungefär 10–20 mikrotresla under en 400 kV-ledning.⁶⁹

Referensvärdena gäller platser där allmänheten vistas. Redan en kortare tids exponering för magnetfält över referensvärdet bör alltså undvikas. En fråga som det har bedrivits omfattande forskning kring är om långvarig exponering för magnetfält under referensvärdena kan ge upphov till hälsorisker. Några säkerställda hälsorisker med magnetfält under referensvärdena har därvid inte identifierats.⁷⁰ Däremot så ger forskningen skäl att misstänka att långvarig exponering för magnetfält över ungefär 0,4 mikrotresla i bostäder kan öka risken för barnleukemi. Något orsakssamband mellan förhöjda magnetfält och barnleukemi har dock inte kunnat fastställas.⁷¹ I Folkhälsomyndighetens miljöhälsorapport⁷² 2017 görs bedömningen att om magnetfält från kraftledningar ökar risken för barnleukemi skulle det kunna förklara mindre än 0,5 procent av barnleukemifallen i Sverige, dvs. mindre än ett fall per år. Den forskning som hittills bedrivits ger inte stöd för att magnetfält under referensvärdena skulle orsaka andra hälsorisker.⁷³

Frågan om exponering för magnetfält från ledningar har varit föremål för Mark- och miljööverdomstolens bedömning i två tillsynsärenden, det s.k. *Döshultsmålet*⁷⁴ och det s.k. *Delsjömålet*⁷⁵. Dessa avgöranden refereras utförligt i Nätkoncessionsutredningens betänkande⁷⁶. Det framstår för utredningen som att frågan om magnetfält, bl.a. med anledning av *Döshultsmålet* och *Delsjömålet*, tillmätts mycket

⁶⁷ www.ki.se/imm/icke-joniserande-stralningelektromagnetiska-falt.

⁶⁸ Strålsäkerhetsmyndigheten (2008).

⁶⁹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2009), s. 14.

⁷⁰ www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/magnetfalt-och-tradlos-teknik/referensvarden.

⁷¹ Folkhälsomyndigheten m.fl. (2017), s. 201 f. World Health Organization (2007), s. 355.

⁷² Folkhälsomyndigheten m.fl. (2017), s. 201 f.

⁷³ www.ki.se/imm/icke-joniserande-stralningelektromagnetiska-falt.

⁷⁴ Mark och miljööverdomstolens dom den 26 augusti 2011 i mål nr M 4127-10.

⁷⁵ MÖD 2017:29.

⁷⁶ SOU 2019:30, s. 207 f.

stor vikt vid planering, utredning och prövning av elledningar. Det har, i vart fall sedan Döshultsmålet, sällan förekommit att nätföretag har sökt koncession för nya ledningar som beräknas innebära en exponering över 0,4 mikrotlesla i bostäder. Utredningen har hittat ett ärende⁷⁷ där Svenska kraftnät ansökte om en ny koncession trots att ett antal fritidshus beräknades exponeras för värden över 0,4 mikrotlesla. Ärendet, som avser en ledning mellan Nybro och Hemsjö, hade inletts innan Delsjödomen. Energimarknadsinspektionen avslog ansökan och uppgav, som ett av flera skäl, att Svenska kraftnät inte hade visat att det var orimligt att vidta åtgärder för att reducera magnetfälten och att underlaget var för bristfälligt för att föreskriva eventuella villkor angående magnetfältssänkande åtgärder. Svenska kraftnät överklagade beslutet till regeringen som angav följande bedömningsgrunder i skälen för sitt beslut:

Om påverkan vid nybyggnation överstiger 0,4 mikrotlesla bör en bedömning göras av om det innebär olägenheter och om det bedöms innebära olägenheter bör enligt skälen åtgärder utredas. En bedömning av om åtgärder är rimliga bör sedan ta sin utgångspunkt i förutsättningarna i varje enskilt fall av påverkan. I bedömningen bör bland annat vägas in de olägenheter som kan undanröjas genom att åtgärderna utförs, den lättad i störningspåverkan som åtgärderna kan medföra, om åtgärder kan minska påverkan på flera bostadsbyggnader, hur bostadsbyggnaden används, eventuella andra olägenheter för miljö och hälsa som uppstår av den magnetfältssänkande åtgärden, eventuell påverkan på ledningens funktion samt kostnaden för åtgärden.

I ett förlängningsärende⁷⁸ avseende en 400 kV-ledning mellan Bäsna och Odesvi som överklagats till regeringen av enskilda angav regeringen samma bedömningsgrunder i skälen. Ärenden om förlängning av äldre koncessioner avser befintliga ledningar och det är vanligt att bostäder beräknas vara exponerade för magnetfält över 0,4 mikrotlesla. Längs ledningen mellan Bäsna och Odesvi beräknades t.ex. ungefär 150 permanent- och fritidsbostäder vara exponerade för magnetfält över 0,4 mikrotlesla längs en sträcka om 17,2 mil. Sedan 2013 gäller koncessioner som huvudregel tills vidare med möjlighet till omprövning. Det innebär att förlängningsärenden i framtiden kommer att vara väsentligt färre än de tidigare har varit. I januari 2022 handlade Energimarknadsinspektionen dock 230 ärenden om förlängning.

⁷⁷ Regeringens beslut från den 16 september 2021 i ärende I2019/02517.

⁷⁸ Regeringens beslut den 27 januari 2022 i ärende nr I2021/00059.

Utredningen bedömer att frågan om magnetfält kommer att bli alltmer avgörande för hur snabbt och på vilket sätt elnätet kan byggas om eller byggas nytt. Det innebär att nätföretagen och prövningsmyndigheterna oftare kommer ställas inför frågan vad som är hälsomässigt motiverat och rimligt. Vägledning i frågan om magnetfält skulle därför ge ett betydande bidrag för att underlätta elnätsbyggnation.

Förnyelser och förstärkningar av ledningar innebär enligt utredningen visserligen ett tillfälle att utreda och överväga om en helt eller delvis ny lokalisering eller åtgärder för att reducera magnetfält är motiverade och rimliga. Det är dock av stor vikt att kraven på utredningar och anpassningar med anledning av magnetfält motsvarar vad som är hälsomässigt motiverat och rimligt. Om magnetfält tillmäts för liten vikt finns en risk att tillräcklig hänsyn inte tas till människors hälsa. Om det däremot tillmäts för stor vikt eller att osäkerheterna kring dem inte klagörs så långt det är möjligt utifrån forskningsläget ser utredningen följande risker:

- Elnätets anpassning till energi- och klimatomställningen samt nödvändig förnyelse av åldrat nät riskerar att fördröjas.
- Regeringens ambition, som uttrycks i Elektrifieringsstrategin⁷⁹, att lägga till kapacitet när nätförstärkningar ändå görs riskerar att motverkas.
- Elnätets anpassning och utbyggnad riskerar att i större utsträckning än nödvändigt ske på bekostnad av andra intressen, t.ex. naturmiljö, friluftsliv och areella näringar om miljöer där människor vistas ska undvikas.
- Samhällsutvecklingen riskerar att begränsas, dels genom att elnätet inte kan tillgodose effektbehov i önskad takt, dels genom att ledningars påverkansområde anses större än motiverat.
- Tvingande skydd för t.ex. naturmiljö, arter eller riksintressen och ökande konkurrens om markanvändningen samt magnetfält innebär också en risk att elnätsbyggnation hindras eller, i förlängningen att elförsörjningen riskerar att påverkas.

⁷⁹ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 54.

Folkhälsomyndigheten och Strålsäkerhetsmyndigheten lämnar på sina hemsidor⁸⁰ rekommendationer om hur hänsyn bör tas till magnetfält. De är dock allmänt hållna. Såväl Folkhälsomyndigheten som Strålsäkerhetsmyndigheten anger i sina rekommendationer att åtgärder bara bör krävas om de kan ske till rimliga kostnader. Även Institutet för miljömedicin anger⁸¹ att åtgärder bör vidtas om det kan ske utan stora kostnader. Världshälsoorganisationen, som visserligen inte vägleder svenska prövningsmyndigheter men följer forskningen på området, bedömer⁸² att det är rimligt och motiverat att vidta förebyggande åtgärder under förutsättning att de kan ske till en väldigt låg kostnad och inte äventyrar elförsörjningens hälsomässiga, sociala och ekonomiska fördelar. De allmänt hållna rekommendationerna om eventuella risker ger enligt utredningen otillräckligt stöd för att i tillämpningen bedöma i vilken utsträckning åtgärder är hälsomässigt motiverade och rimliga. Utredningen anser därför att Folkhälsomyndigheten, som enligt 4 a § första stycket 1 miljötillsynsförordningen (2011:13) är tillsynsvägledande myndighet i frågor om hälsoskydd i bostäder och lokaler m.m. enligt 9 kap. miljöbalken, bör ges ett uppdrag att ta fram vägledning avseende magnetfält och kraftledningar. Utredningen anser att en sådan vägledning bör avse långvarig exponering för magnetfält under referensvärdena och, i största möjliga utsträckning, redovisa

- forskningsläget och vilka eventuella risker som bör beaktas, med angivande vid vilka nivåer riskerna bör beaktas och hur stora riskerna bör anses vara vid olika nivåer,
- i vilka miljöer frågan om långvarig exponering för magnetfält bör beaktas,
- vilka åtgärder som bör övervägas för riskreducering med beaktande av hur stora kostnader och hur stor påverkan på andra värden som utifrån ett helhetsperspektiv är rimlig i relation till den eventuella hälsorisen,

⁸⁰ www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/miljohalsa-och-halsoskydd/tillsynsvagledning-halsoskydd/elektromagnetiska-falt.

www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/magnetfalt-och-tradlos-teknik/magnetfalt/.

⁸¹ www.ki.se/imm/icke-joniserande-stralningelektromagnetiska-falt.

⁸² World Health Organization (2007), s. 372.

- om och i så fall i vilken utsträckning åtgärder som sänker beräknade magnetfält är motiverade även om åtgärderna inte kan innebära beräknade värden under 0,4 mikrotesla,
- hur beräkningar och redovisning av beräknade magnetfält bör göras med beaktande av osäkerheter i framtida strömlaster,
- en jämförelse med hur andra länder bedömer och tillämpar föregående punkter.

Strålsäkerhetsmyndigheten och Institutet för miljömedicin bör bistå Folkhälsomyndigheten med kunskapsunderlag som behövs och som dessa myndigheter kan tillhandahålla. Syftet med samrådet bör också vara att verka för en så enhetlig vägledning som möjligt från dessa myndigheter. Vid bedömningen av påverkan på andra värden som skyddas enligt miljöbalken bör samråd ske med Naturvårdsverket. Vägledningen bör tas fram med beaktande av Världshälsoorganisationens vägledning⁸³ såsom *Framework for developing health-based EMF standards*.

Förslaget bidrar till åtgärd 43 i Elektrifieringsstrategin⁸⁴ som anger att tydligare vägledning ska tas fram kring magnetfält, bl.a. när det gäller kravnivåer, utredning samt eventuella åtgärdsförslag.

Expropriation och inlösen

Om det i ett ärende om koncession finns en fråga om tillstånd till expropriation som ska prövas av regeringen ska även ansökan om koncession prövas av regeringen enligt 2 kap. 4 § ellagen. Enligt 2 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) är det ett expropriationsändamål att tillgodose allmänt behov av elektrisk kraft och enligt 2 kap. 5 § samma lag får expropriation ske för att upprätta skydds- eller säkerhetsområde om området behövs till skydd mot menlig inverkan från en anläggning.

Inlösen enligt 12 § första stycket ledningsrättslagen kan ske om fastighetsägaren begär det. Enligt andra stycket i samma bestämmelse kan ledningsrättshavaren ha rätt att lösa in en fastighet eller del av fastighet men det förutsätter bl.a. att fastighetsägaren inte har ett beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen.

⁸³ World Health Organization (2006).

⁸⁴ Elektrifieringsstrategin, s. 70.

Utredningen bedömer att det i dag finns osäkerheter om och i så fall när tvångsinlösen eller expropriation är ett alternativ till anpassning av ledningen på grund av magnetfält. Frivilliga förvärv förhandlas av nätföretagen inför eller efter en ansökan om linjekoncession. Expropriation har såvitt är känt för utredningen inte använts för att möjliggöra byggande av ledningar som kräver linjekoncession. Om en frivillig överenskommelse inte kan nås kan det dock ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv vara mer fördelaktigt att lösa in eller expropriera byggnader för att undvika att elnätsbyggnation hindras eller fördröjs väsentligt. Utredningen anser att om en vägledning om magnetfält skulle innebära högt ställda krav på anpassning och åtgärder för att minska magnetfält är det lämpligt att se över om och i så fall när möjligheterna att expropriera eller lösa in byggnader eller fastighet bör utnyttjas i syfte att underlätta elnätsbyggnation.

Fåglar

Byggande av elledningar kan påverka fågellivet på olika sätt. I byggfas kan anläggningsarbeten och avverkning orsaka störningar. Även i driftfas kan ledningarna påverka fågellivet. Vissa fåglar gynnas av ledningsgator genom att dessa skapar lämpliga livsmiljöer, medan andra riskerar att påverkas negativt genom att avverkade ledningsgator minskar deras livsmiljöer eller fragmenterar landskapet. Det finns också en risk att fåglar skadas eller dödas genom kollision med ledningen eller strömgenomföring vid kontakt med spänningssatta delar, s.k. eldöd. Eldöd förekommer främst i lokalnätet.⁸⁵ Ledningar som kräver linjekoncession avser i regel högre spänningsnivåer.

Enligt praxis från Mark- och miljööverdomstolen⁸⁶ utgör bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845) en precisering av de förpliktelser som följer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. I prövningen av en linjekoncession ingår därför att bedöma hur fåglar påverkas av ett beslut om linjekoncession och om denna påverkan kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen och bedöma hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. I den mån villkor föreskrivs i ett beslut om

⁸⁵ Se t.ex. Ottvall, Richard m.fl. (2020).

⁸⁶ Se bl.a. MÖD 2013:13, MÖD 2014:47 och MÖD 2014:48 och såvitt avser linjekoncession Mark- och miljööverdomstolens beslut den 19 augusti 2020 i mål nr M 4612-19.

koncession utövar Energimarknadsinspektionen tillsyn enligt 12 kap. 1 § andra stycket ellagen.

Frågan om påverkan på fågellivet kan också prövas inom ramen för andra prövningar enligt miljöbalken såsom dispenser, Natura 2000 tillstånd, samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, t.ex. när ledningar byggs inom ramen för en områdeskoncession eller förnyas inom ramen för en befintlig linjekoncession. Krav på hänsynsåtgärder kan också aktualiseras genom tillsyn enligt miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande avseende förlängning av koncession för en befintlig ledning ansett att hindermarkering till skydd för fåglar i flykten inte borde regleras i beslutet om linjekoncession och att den operativa tillsynen lämpligare utövas av de tillsynsmyndigheter som har lokalkännedom.⁸⁷

Som framgår av kapitel 3 innebär EU-domstolens avgörande *Skydda skogen* att svensk praxis kan ifrågasättas. För elnätets del innebär detta betydande osäkerhet hur påverkan på fåglar ska utredas och prövas. Sammantaget bedömer utredningen att dessa osäkerheter riskerar att minska möjligheterna att korta ledtiderna för att bygga elnät och öka risken för förseningar. Som nämnts i kapitel 3 har artskyddet i svensk rätt utretts av Artskyddsutredningen (M 2020:03) som har lämnat ett antal författningsförslag. Även med ett förändrat artskydd bedömer dock utredningen att artskyddsfrågor fortsatt kommer att ha stor vikt i såväl prövning av linjekoncession som andra prövningar avseende elnät och ett ökat antal dispensansökningar är att vänta.

Utöver de oklarheter som nu finns i det rättsliga regelverket försvåras också bedömning av påverkan på fåglar av att det rör ett stort antal arter, att kunskapsunderlaget för att bedöma hur fåglar påverkas är svagt och att det finns svårighet att överföra resultat från studier eller forskning avseende en ledningstyp till en annan. Olika ledningar innebär olika typer av påverkan vilket är en viktig aspekt när påverkan från elledning ska bedömas. Praxis, vägledning eller forskning avseende en typ av elledning är därför inte alltid relevant för en annan typ av ledning. Verksamhetsutövaren har ett ansvar men för att effektivisera processerna och underlätta för alla aktörer anser utredningen att det är angeläget att stärkt vägledning ges om påverkan på fåglar av olika typer av elledningar. Utredningen anser att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att ge sådan vägledning som bör omfatta såväl bedömning av risker för kollision och fågeldöd som risker med av-

⁸⁷ Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 april 2018 i mål nr M 4629-17.

verkning av ledningsgator samt när och vilka skyddsåtgärder som kan vara lämpliga att överväga.

Även det faktum att ledningar ofta påverkar långa sträckor och ett antal olika prövningar kan leda till utmaningar, inte minst när det gäller enhetlig prövning om t.ex. flera länsstyrelser ska pröva dispenser avseende olika delar av samma ledning. Syftet med uppdraget bör därför vara att ge såväl länsstyrelserna som Energimarknadsinspektionen bättre underlag för att vid tillsyn, tillstånds- och dispensprövningar samt koncessionsprövningar bedöma risker för olika fågelarter kopplat till olika typer av elledningar. Nätföretagen bör tillhandahålla de tekniska underlag som krävs.

Förslaget bidrar till åtgärd 42 i Elektrifieringsstrategin som anger att kunskapen om miljöeffekterna från elnät ska öka.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelserna har ett brett uppdrag. Utöver de roller som redovisats i kapitel 6.2 och kapitel 8.6, har länsstyrelsen t.ex. en roll enligt 6 kap. 32 § miljöbalken att verka för att avgränsningssamrådet och innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen och de utgör även obligatorisk remissinstans enligt 18 § förordningen om nätkoncession. De är också prövningsmyndigheter för vissa dispenser och tillstånd som krävs för att bygga en elledning. Det är viktigt att länsstyrelsen ges tillräckliga resurser för att hantera den ökade arbetsbelastning som elektrifieringen kan förväntas innebära.

Utredningen anser att det också skulle vara av betydelse för effektivare prövningsprocesser om länsstyrelsens roll blir tydligare och mer enhetlig i samråd respektive koncessionsprövning. Utredningen föreslår därför att länsstyrelserna ska ges ett uppdrag att utreda och klargöra sin roll i avgränsningssamråd och prövningen av elledningar som kräver linjekoncession. Uppdraget bör inkludera en översyn om och i så fall hur länsstyrelsen kan bidra till att underlätta lokaliseringsutredningar och effektivare samråd.

Uppdraget bör även avse frågan hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen på ett effektivt sätt i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession, se avsnitt 6.6.

När uppdraget genomförs bör även länsstyrelsens roll i planeringen beaktas i syfte att se över om synergieffekter finns mellan länsstyrelsens roll i planerings- och prövningsprocesser och om länsstyrelsen bör ges en tydligare roll att verka för att elnät av nationell betydelse för energi- och klimatomställningen möjliggörs.

6.3.5 Bestämmelsen om villkor enligt ellagen

Ändringar med anledning av lagstiftningens utveckling

Enligt 2 kap. 18 § ellagen ska en nätkoncession förenas med villkor om det behövs av i bestämmelsen angivna skäl. Redan i 1902-års ellag angavs att det i en koncession skulle anges under vilka villkor anläggningen fick byggas och användas. Sådana villkor avsåg främst bestämmelser om elsäkerhet och skydd mot person- och sakskada. I anslutning till införandet av områdeskoncessioner 1957 ändrades bestämmelsen om villkor så att villkor ska föreskrivas som behövs av säkerhetsskäl eller annars ur allmän synpunkt. Som exempel på villkor som kan behövas ur allmän synpunkt angavs behovet av naturskydd.⁸⁸

Frågor om elsäkerhet och skydd mot person- och sakskada regleras numera i elsäkerhetslagen och Elsäkerhetsverket får enligt elsäkerhetsförordningen (2017:218) meddela föreskrifter bl.a. om beskaffenhet, placering, provning, kontroll, besiktning, användning och skötsel av elektriska starkströmsanläggningar och det krävs drifttillstånd för ledningar som omfattas av 7 § elsäkerhetsförordningen. Sådant tillstånd får enligt 8 § elförordningen endast ges om anläggningen ger betryggande säkerhet mot person- eller sakskada. Utredningen bedömer att det därför inte längre finns skäl att föreskriva villkor i detta avseende vid prövningen av en linjekoncession.

När det gäller naturskydd anges i 2 kap. 18 § ellagen sedan miljöbalkens införande att villkor får föreskrivas för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser. Det framgår också att villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt får föreskrivas. Utredningen anser därför att det inte längre finns skäl att ange att villkor får föreskrivas som av annat skäl behövs från allmän synpunkt. Bestämmelsen bör också förtydligas genom att hänvisa till miljöbalken eftersom det är

⁸⁸ Prop. 1957:161, s. 47 f.

miljöbalken som reglerar skydd för människors hälsa och miljön samt hushållning med mark och vatten. När det gäller hushållningen med mark, vatten och andra resurser bör ordalydelsen ändras på sätt som motsvarar 22 kap. 25 § 10 miljöbalken. Därigenom förtydligas att villkor som föreskrivs med stöd av hushållningsbestämmelserna ska avse villkor till skydd för naturresurser.

Utredningens förslag om villkor i relation till miljöbalkens krav är inte avsedda att ändra i vilken omfattning villkor bör föreskrivas i koncessionen utan syftar endast till att lagtexten ska bli tydligare. Av praxis⁸⁹ som avser ärenden om förlängning av koncession framgår att det vid föreskrivande av villkor ska beaktas om ett villkor bör föreskrivas i koncessionsbeslutet eller om tillsynsmyndigheterna är mer lämpade att utöva operativ tillsyn. I skälen framhåller Mark- och miljööverdomstolen att en koncession inte har rättskraft som påverkar prövningar enligt miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen har utifrån ovan och med hänvisning till det allmänna villkoret upphävt villkor om körning i våtmarker, om arbeten i närheten av Natura 2000-område och om villkor om skyldighet att hindermarkera ledningen för fåglar i flykten.

Villkors förenlighet med andra krav

Det är viktigt att de ledningar som byggs också kan utnyttjas på avsett sätt och uppfylla det syfte som avses. Med undantag för det allmänna villkoret föreskrivs villkor sparsamt i linjekoncessioner, något som utredningen inte anser att det finns skäl att förändra. Med den omfattande elnätbyggnation som behövs och de ökande kraven på anpassning anser utredningen ändå att frågan om villkor ska föreskrivas kan komma att bli mer aktuell i framtiden. För att inte riskera att villkor föreskrivs på ett sätt som kan försvåra elnätets anpassning och stärka system- och beredskapsperspektivet i ellagen bör det anges att villkor endast ska få föreskrivas om de är förenliga med

- syftet med ledningen,
- föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen om vilka krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet,

⁸⁹ MÖD 2017:64, Mark- och miljööverdomstolens domar den 7 juni 2017 i mål nr 9393-16, 9394-16 och 9397-16 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 april 2018 i mål nr M 4629-17.

- målen för driftsäkerhet i transmissionsnätet och utlandsförbindelser som ansluter till transmissionsnätet enligt 8 kap. 3 b § ellagen, och
- föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen.

En sådan bestämmelse får betydelse för möjligheterna att föreskriva villkor även för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten. Som exempel kan nämnas att om en ledning inte kan sambyggas av driftsäkerhetsskäl får ett sådant villkor inte ställas. En bedömning måste göras i det enskilda fallet om ett villkor är förenligt med syftet med ledningen och de krav som anges.

Det bör framhållas att föreslagen bestämmelse endast begränsar möjligheten att föreskriva villkor och inte påverkar ledningens tillåtlighet enligt miljöbalken. Är ledningen inte förenlig med miljöbalkens krav och villkor inte kan föreskrivas så att ledningen blir tillåtlig blir följden att ansökan ska avslås. Kraven på beskrivning av den sökta ledningens miljökonsekvenser påverkas inte heller av den föreslagna begränsningen. Sådana anpassningar eller skyddsåtgärder som inte skulle vara förenliga med bestämmelsen bör dock inte anses utgöra realistiska alternativ att överväga i miljöbedömningen. Angående möjligheten att få en tidig bedömning i den frågan från Energimarknadsinspektionen, se avsnitt 6.5.

Frågan om ledningen som ges koncession ska uppföras som en luftledning eller en kabel regleras i regel i beskrivningen av vilken ledning koncessionen avser. Det får enligt utredningen anses utgöra en del av själva koncessionen och inte ett villkor. Utredningens förslag i fråga om detta val redovisas i avsnitt 6.4.

6.3.6 Ersättningsbestämmelserna ska ses över

Det finns en i princip oundviklig målkonflikt mellan att använda mark för elnät och för andra ändamål. På en specifik plats kan målkonflikten hanteras genom platsval och genom att ledningen ges en annan sträckning, men det innebär i praktiken att en målkonflikt uppstår på ett annat ställe. Målkonflikten kan i vissa fall mildras genom teknikval och utformning. Som framgår av avsnitt 6.4 är möjligheterna att använda

kabel, som delvis skulle kunna mildra målkonflikterna jämfört med en luftledning, dock begränsade på högre spänningsnivåer.

Det stora behovet av att förstärka och bygga ut elnätet i kombination med ett antal tvingande hänsyn t.ex. till skydd för områden och arter eller boendemiljöer samt de begränsade möjligheterna att använda kabel på högre spänningsnivåer innebär sammantaget en risk att intressen som inte är tvingande kommer att drabbas. Till dessa intressen hör de areella näringarna, som skogs- och jordbruk.

Målkonflikten med jord- och skogsbruk kommer inte att kunna undvikas när elnätet anpassas och markägare kommer att påverkas av intrång. Dessa ersätts i dag genom en engångsersättning för intrång. Utredningen anser att det är motiverat att göra en översyn av ersättningen. En sådan översyn skulle kunna bidra till större acceptans, kortare ledtider och bättre förutsättningarna att bygga ut elnätet på ett effektivt sätt.

Utredningen har inte haft möjlighet att fördjupa sig i frågorna om och hur ersättningsreglerna kan eller bör förändras. Ersättningsbestämmelserna gäller också för fler verksamheter. Det framstår dock som att såväl nivån på ersättningarna som de principer beräkningar ska grundas på, t.ex. modeller, som åker- och skogsbruksnorm, bör ses över. Ersättningsmodellen är en omfattande fråga som kräver särskild kompetens och som därför bör omhändertas genom en egen utredning.

6.3.7 Stärkta samråd, kompetensförsörjning och uppföljning av handläggningstider

Målet om halverade ledtider

Målet om halverade ledtider, se avsnitt 5.4.3, avser genomsnittstider för att bygga elnät och det är viktigt att skilja på utbyggnadsprocessen, dvs. tiden från identifierat behov till färdig ledning, och på prövningsprocessen. Prövningsprocessen, inklusive samråd och framtagande av miljökonsekvensbeskrivning, bedöms ta ungefär fem år. Utredningen anser att det riskerar att skapa orealistiska förväntningar om ambitionen är att halvera den tiden. En sådan ambition kan också innebära en ökad risk för förseningar om följderna blir att frågor inte blir tillräckligt utredda.

I Elektrifieringsstrategin⁹⁰ framhålls att om ledtiderna ska kortas med mer än de tidsvinster som ändringarna i propositionen⁹¹ *Moderna tillståndprocesser för elnät* innebär, krävs många olika åtgärder i alla delar av processen. Utredningen delar den bedömningen. Halverade ledtider förutsätter att alla bidrar och att alla möjligheter att vinna tid utnyttjas. Det innebär också att till synes små tidsvinster i olika delar av processen kan vara den typ av tidsvinster som sammantaget gör att målet om halverade ledtider kan uppnås. Effektivare samråd, tydligare krav på utredningen inför en ansökan om linjekoncession och mer förutsebara koncessionsprövningar, är exempel på åtgärder som kan bidra och som är avgörande för att minska risken för att ledtiderna annars riskerar att öka. Förändrade arbetssätt i andra delar än prövningsprocessen t.ex. med nätutredningar, upphandling och entreprenader samt mer parallella processer kommer dock troligtvis att vara avgörande för att nå målet⁹² om halverade ledtider.

Vikten av effektiva samråd och väl underbyggda underlag

När det gäller prövningsprocessen anser utredningen att ett effektivare samråd, i såväl tid som i sak, är ett av de mest avgörande momenten för att underlätta utbyggnaden av elnät. Som redovisats i avsnitt 5.4.3 pågår ett antal initiativ som syftar till effektivare samråd. Det ställer höga krav på nätföretagen att leda samrådet och tillvarata synpunkter som är relevanta för miljöprövningen.

Det är i samråd och arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen som motstående intressen ska identifieras och anpassningar göras. Ibland kräver det ingående dialog mellan olika aktörer för att hitta en lösning som uppfyller lagens krav. När ansökan är framtagen och föremål för prövning är större anpassningar inte alltid möjliga inom ramen för koncessionsprövningen eller så kräver de stor tidsåtgång. Det är också i samrådet det klargörs vilka utredningar och underlag som behöver tas fram i miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelsen har här en viktig roll. Genom att t.ex. väl förutse vilka inventeringar som krävs kan tidsvinster göras.

Samtidigt är det viktigt att samrådet inte fastnar i kontroverser eller allmänt motstånd eftersom det minskar samrådets kvalitet och

⁹⁰ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 66.

⁹¹ Prop. 2020/21:188.

⁹² Elektrifieringsstrategin (2022), s. 66.

ökar risken att aspekter av relevans för miljöbedömningen inte belyses. Med hänsyn till elektrifieringens behov bör samråd genomföras med utgångspunkten att elledningar uppfyller ett starkt samhällsintresse och i syfte att finna lösningar.

Energimarknadsinspektionens handläggning

Under 2020 var Energimarknadsinspektionens genomsnittliga handläggningstid 18,7 månader för ansökningar om ny koncession och under 2021 var motsvarande tid 18 månader.⁹³ Från att under några år fram till 2017 ha minskat har den genomsnittliga handläggningstiden ökat succesivt via 12 månader 2017⁹⁴, 14 månader 2018⁹⁵ och 14,5 månader 2019⁹⁶. Ett förbättringsarbete i syfte att korta ledtider har pågått under flera år. Som skäl för längre handläggningstider nämns bl.a. ärendets komplexitet, behov av kompletteringar och introduktion av nya medarbetare på distans under pandemin. Energimarknadsinspektionen uppger också att omfattningen av Energimarknadsinspektionens prövning och kraven på ansökningarna har ökat succesivt.⁹⁷

Flera av utredningens förslag syftar till ett minskat behov av kompletteringar. I Elektrifieringsstrategin utvecklas behovet av kompetensförsörjning till energibranschen och åtgärd 62 innebär en ”nationell kraftsamling kring kompetensförsörjning för elektrifieringen”. Även kompetensförsörjning till prövande myndigheter och resurser inom miljöbedömningar är av stor betydelse. Elektrifieringsstrategins åtgärd 40 att säkerställa tillräckliga resurser hos prövande myndigheter skulle kunna kompletteras med en utvärdering av Energimarknadsinspektionens och länsstyrelsernas förutsättningar att attrahera resurser t.ex. med erfarenhet av omfattande tillståndsprövningar. Även förstärkningar i remisshanteringen är centralt för kortare handläggningstider, både hos Energimarknadsinspektionen och hos dem som ska svara t.ex. länsstyrelsen och kommuner, samt hos nätföretagen.

⁹³ Energimarknadsinspektionen (2021b), s. 48 f. Energimarknadsinspektionen (2022a), s. 66.

⁹⁴ Energimarknadsinspektionen (2018), s. 23.

⁹⁵ Energimarknadsinspektionen (2019), s. 41.

⁹⁶ Energimarknadsinspektionen (2020a), s. 45.

⁹⁷ Energimarknadsinspektionen (2021b), s. 48 f.

Nyanserade mål för handläggningstider

Energimarknadsinspektionen har under perioden 2016–2021 i genomsnitt fått in 70 ansökningar om ny eller ändrad koncession per år.⁹⁸ Under den perioden har Svenska kraftnät enligt uppgift lämnat in i genomsnitt 2 ansökningar om koncession per år och de ärenden som har avgjorts har haft en genomsnittlig handläggningstid om två till tre år. Förlängning av befintliga koncessioner är inte medräknade. Av uppgifterna framgår att det rör sig om ett ringa antal ansökningar avseende transmissionsnät per år. Antalet är dock ökande och under perioden 2022–2027 planerar Svenska kraftnät att skicka in i genomsnitt 6,5 koncessionsansökningar per år.⁹⁹

Ansökningar som avser de högsta spänningsnivåerna kan i regel antas vara mer omfattande och ha en längre handläggningstid än genomsnittet. Mål för handläggningstid och uppföljning som bygger på ett genomsnitt av det totala antalet ärenden kan skapa en orealistisk förväntan på hur lång tid dessa ärenden tar. Utredningen har inte övervägt på vilket sätt ärenden skulle kunna kategoriseras men det skulle kunna vara positivt för en bättre planering och uppföljning med särskild redovisning av vissa ärendetyper som generellt sett tar längre tid än genomsnittet. Energimarknadsinspektionen bör därför överväga om det kan vara lämpligt att införa mer nyanserade mål för handläggningstider avseende olika typer av ärenden.

⁹⁸ E-post från Energimarknadsinspektionen, 19 januari 2022.

⁹⁹ E-post från Svenska kraftnät, 23 februari 2022.

6.4 Bedömningen av luftledning respektive kabel vid linjekoncession

Utredningens förslag: Det ska läggas till en ny 17 a § i ellagen som anger att vid val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje ska särskild hänsyn tas till

1. ändamålet med ledningen enligt 2 kap. 12 a §,
2. kraven på drift och underhåll, god kvalitet på överföringen av el enligt 3 kap. och de mål för driftssäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt 8 kap., och
3. förmågan att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället enligt elberedskapslagen (1997:288).

Det ska också införas ett bemyndigande att regeringen får meddela föreskrifter om val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje. Med kabel avses både markförlagd kabel och sjökabel.

Utredningen föreslår att föreskrifter införs i förordningen om nätkoncession för växelströmsledningar som är avsedda för en spänning om 130 kV eller högre. I en ny 6 a § i förordningen ska kriterier anges för när skälen för den valda tekniska utformningen som luftledning eller kabel ska beskrivas i ansökan om linjekoncession för en sådan ledning.

Enligt en ny 6 b § i förordningen om nätkoncession ska växelströmsledningar som är avsedda för en spänning om 130 kV eller högre som utgångspunkt byggas som luftledning. Föreligger något av kriterierna i 6 a § får en sådan ledning dock byggas som kabel. Föreligger vissa av kriterierna i 6 a § till skydd för t.ex. bebyggelse eller människors hälsa och miljön ska växelströmsledningar med en spänning om 130 kV eller högre byggas som kabel om och i den eller de delar av ledningens sträckning

1. förutsättningarna för kabel enligt 2 kap. 17 a § ellagen är uppfyllda och
2. fördelarna som kan uppnås med en kabelförläggning överväger nackdelarna jämfört med en luftledning.

Skäl för utredningens förslag

Flera intressenter har framfört till utredningen att frågan om valet mellan luftledning och kabel orsakar stor tidsutdräkt och omfattade krav på utredning i växelströmsnätet på högre spänningsnivåer, 130 kV och uppåt. Det har också framförts att det finns överföringstekniska utmaningar med användning av kabel på dessa spänningsnivåer. Vid vilka spänningsnivåer det finns en risk för negativ påverkan på ledningens eller elnätets funktion samt i vilken utsträckning kablar kan hanteras i det svenska växelströmsnätet är dock inte klarlagt. Begränsad användning av kablar påverkar inte funktionen men kan påverka hur ledningen behöver dimensioneras och integreras i elnätet samt kostnaderna.

Det är inte helt tydligt enligt vilka bestämmelser frågan om valet mellan luftledning och kabel ska bedömas och det finns i dag begränsade möjligheter att bedöma teknikvalen med beaktande av elsystemet som helhet. Utredningens uppdrag är att se över lagstiftningen för att den i ökad utsträckning ska bidra till att Sveriges klimatmål kan nås. Elektrifieringen kräver snabbare utbyggnad av elnätet men också ett driftsäkert elnät med god kvalitet på överföringen av el. Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse i ellagen som anger att vid val av teknik för nätkoncession för linje ska särskild hänsyn tas till ändamålet med ledningen, vissa krav enligt ellagen och elberedskapsförmågan.

För att förslaget ska bidra till snabbare processer anser utredningen att det är avgörande att kriterier anges för valet mellan luftledning och kabel i växelströmsnätet på högre spänningsnivåer. Det finns annars en betydande risk för förlängda processer genom bedömningsarnas komplexitet. Tydliga, väl avgränsade och tillämpliga kriterier för när kabel behöver utredas och när det kan krävas att kabel används på högre spänningsnivåer skulle enligt utredningen underlätta elnätsbyggnation på dessa spänningsnivåer påtagligt. Utredningens förslag till kriterier framgår av avsnitt 6.4.3.

Det är för den närmaste tiden viktigt att kriterier införs i förordningen om nätkoncessioner som anger att växelströmsledningar avsedda för en spänning om 130 kV eller högre som huvudregel ska byggas som luftledningar. Eftersom den tekniska utvecklingen kan gå snabbt och det inte kan uteslutas att det med tiden kan vara andra frågor kopplade till valet mellan luftledning och kabel som orsakar

utdragna provningar eller andra svårigheter bör sådana kriterier anges i förordningen om nätkoncession.

6.4.1 Tydligare ram för teknikval kan ge kortare ledtider

Användning av luftledning och kabel i det svenska elnätet

I regionnätet (30–150 kV) var endast 5 procent markförlagt 2020. Det motsvarar ungefär 1 500 kilometer kabel.¹⁰⁰ Av transmissionsnätet var ungefär 6,5 procent anlagt som mark- eller sjökabel 2021. Det motsvarar drygt 1 125 kilometer kabel. Ungefär 1 080 kilometer, dvs. 96 procent av detta utgör likströmsförbindelser. Under perioden 2022–2031 planerar Svenska kraftnät att anlägga drygt 190 kilometer likströmskabel och drygt 50 kilometer växelströmskabel för transmissionsnätet.¹⁰¹ Svenska kraftnät anger¹⁰² att användningen av kabelteknik kommer att öka eftersom kabel behöver användas på grund av framkomlighetsskäl, t.ex. i storstäder, och för att ansluta havsbaserad vindkraft.

Förutsättningarna för val mellan luftledning och kabel skiljer sig åt på olika spänningsnivåer. På lägre spänningsnivåer är kabeltekniken ett väl fungerande alternativ förutsatt att ledningarna inte är allt för långa. Kabel kan även öka driftsäkerheten genom mindre risk för avbrott i lokalnätet.¹⁰³ Det beror på att det som huvudregel inte krävs ett trädsäkert utförande där ledningsgatan är avverkad och röjs löpande för luftledningarna i lokalnätet. Genom förläggning som kabel undviks avbrott som orsakas av fallande träd i lokalnätet. Ungefär 77 procent av det svenska lokalnätet, vanligen 10–20 kV, var förlagt som kabel 2021. Det motsvarar drygt 400 000 kilometer kabel.¹⁰⁴

På högre spänningsnivåer har luftledningar ett trädsäkert utförande. Det är därför inte fallande träd som påverkar avbrottsrisken och motiverar kabelförläggning. Samtidigt har växelströmskablar på högre spänningsnivåer statistiskt högre felfrekvens och längre reparationstid än luftledningar. I region- och transmissionsnät innebär sådana kablar därför lägre driftsäkerhet. Detta kan kompenseras t.ex.

¹⁰⁰ Energiföretagen (2021), s. 3.

¹⁰¹ E-post från Svenska kraftnät, 2 och 3 december 2021.

¹⁰² Svenska kraftnät (2021c).

¹⁰³ Energiföretagen (2021), s. 14.

¹⁰⁴ 5 kap. Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd om krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet, EIFS 2013:1.

genom att lägga flera kabelförband så att ledningen kan vara i drift även om ett fel uppstår.¹⁰⁵

På högre spänningsnivåer har även uppmärksamats att användningen av kabelteknik i växelströmsnätet kan leda till försämrad resonansstabilitet och därmed sämre elkvalitet på grund av låga resonansfrekvenser. För att utmaningarna med kabelförläggningar ska kunna hanteras förutsätts att kabelteknik tillämpas restriktivt i resten av transmissionsnätet. Det innebär bl.a. att sådan restriktivitet behövs för att skapa utrymme för anslutning av havsbaserad vindkraft om det ska göras med växelström. Risken för övertoner och resonanser i transmissionsnätet påverkas dessutom av våra grannländer liksom det svenska nätet kan påverka dem.¹⁰⁶ Även andra aspekter kan påverka bedömningen såsom förändringar i laster, mängden förnybara el och likströmsanläggningar.¹⁰⁷ Bedömningen av hur mycket och vad som kan kabelförläggas kan alltså inte göras utifrån en enskild ledning utan behöver ta hänsyn till nätet som helhet.

Svenska kraftnät, regionnätsföretagen och Energiföretagen förordar på grund av dessa tekniska aspekter att kabel ska användas i begränsad utsträckning i växelströmsnätet med en spänning på 130 kV och uppåt och att den kabel som används ska prioriteras till platser där den är nödvändig.¹⁰⁸ Samtidigt ställs i dag ofta krav på att utreda kabel som alternativ i prövningen, vilket kan förlänga ledtiderna. Att markägare och andra ofta föredrar kabel gör också att det upptar en stor del av samråd och prövning även i fall där tekniken av olika skäl inte är aktuell.

Kabel är också avsevärt dyrare än luftledning. Utredningen lägger inga förslag som rör finansieringen av elnät men den stora skillnaden i kostnader kan påverka nätavgifterna vilket i sin tur kan påverka svenska verksamheters konkurrenssituation och leda till ökade nätavgifter för kundkollektivet.

¹⁰⁵ Energiföretagen (2021), s. 7 och 14. Svenska kraftnät (2021c), s. 99. Medelius-Bredhe, Lotta m.fl. (2021), s. 4.

¹⁰⁶ Svenska kraftnät (2021c), s. 99 f.

¹⁰⁷ Lennerhag, Oscar (2020), s. 13.

¹⁰⁸ Medelius-Bredhe, Lotta m.fl. (2021), s. 13.

Prövningsgrunderna för teknikval

Nätföretaget väljer efter genomfört samråd enligt 6 kap. miljöbalken vilken teknisk utformning och lokalisering för en ledning de vill föreslå i ansökan om linjekoncession. Vid nätkoncessionsprövningen ska Energimarknadsinspektionen bl.a. bedöma om anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt enligt 2 kap. 12 § ellagen och enligt 2 kap. 17 § ellagen tillämpa 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken. Uppfyller den sökta ledningen inte dessa krav kan koncession inte ges.

När det gäller bedömningen av ledningens lämplighet ur allmän synpunkt finns, som framgår av avsnitt 6.3.1, ett stort handlingsutrymme för prövningsmyndigheten men syftet med bestämmelsen är enligt förarbetena¹⁰⁹ att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs. Innan miljöbalken trädde i kraft inkluderade lämplighetsprövningen enligt ellagen även en bedömning av lämpligheten av ledningens lokalisering och utförande.¹¹⁰ På senare år har det kommit att diskuteras i vilken utsträckning, och på vilka grunder, teknikval ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen enligt ellagen. Utredningen anser att rättsläget får betraktas som oklart i detta avseende.

Prövningen av en verksamhets utformning enligt miljöbalken utgår från en bedömning av om den sökta verksamheten kan innebära en skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Om det finns skäl att anta att en ledning kan orsaka en skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö ska försiktighetsmått vidtas enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Sådana försiktighetsmått kan t.ex. vara att en annan teknisk utformning väljs för att förebygga, hindra eller motverka skadan eller olägenheten. Utgångspunkten vid bedömningen av utformning är alltså en bedömning av skador eller olägenheter enligt miljöbalken.

Kravet på skyddsåtgärder enligt miljöbalken kan enligt utredningen i och för sig innebära att kabel bör övervägas om skador eller olägenheter uppstår. I det sammanhanget behöver klargöras vilken skada eller olägenhet som kräver att skyddsåtgärder vidtas för att kunna bedöma om åtgärderna är ändamålsenliga. Det bör enligt utredningen finnas utrymme för sökanden att föreslå andra skyddsåtgärder så länge dessa är ändamålsenliga. Om en luftledning kan anpassas så att den aktuella skadan eller olägenheten undviks finns det enligt miljö-

¹⁰⁹ Prop. 1996/97:136, *Ny ellag*, s. 121 f.

¹¹⁰ Prop. 1985/86:3, s. 14 f.

balken inte längre stöd för att på den grunden kräva en annan teknisk lösning i form av kabel. Även kostnaderna ska beaktas enligt rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken, vilket innebär att det bör gälla skador eller olägenhet av viss omfattning för att kabel ska anses utgöra en rimlig åtgärd att utreda.

Begreppen bästa tillgängliga teknik och bästa möjliga teknik

EU:s industriutsläppsdirektiv¹¹¹ ställer krav på att alla verksamhetsutövare ska använda bästa tillgängliga teknik (*Best Available Techniques*, BAT). För tolkningen av vad som är bästa tillgängliga teknik och vilken miljöprestanda som kan uppnås om sådan teknik tillämpas antas s.k. BREF-dokument (*BAT Reference Document*) som uppdateras över tid. Sverige har genomfört kravet på bästa tillgängliga teknik genom att i 2 kap. 3 § miljöbalken föreskriva att bästa möjliga teknik ska användas. Enligt förarbetena¹¹² till miljöbalken ska tekniken vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga ur både teknisk och ekonomisk synpunkt. När det ska avgöras vad som är bästa möjliga teknik bör bedömningen ta hänsyn till vad resultatet blir för miljön i stort samt till användning av råvaror och energi-förbrukning.¹¹³

Det har framförts från flera nätföretag¹¹⁴ att luftledningar bör anses utgöra bästa möjliga teknik på högre spänningsnivåer. Utredningen uppfattar begreppen bästa tillgängliga teknik och bästa möjliga teknik som att de syftar till att driva utvecklingen framåt och löpande höja nivån för vilken teknik som bör väljas genom att BREF-dokumenterna uppdateras och en bedömning görs av vilka tekniker som finns tillgängliga. Luftledning och kabel är tekniker som finns sedan länge och att peka ut luftledningar som bästa möjliga teknik bidrar inte till syftet att driva utvecklingen och höja nivå för teknikvalet. Dessutom bygger begreppen på att det görs en prövning i det enskilda fallet och det skulle inte göras om luftledning på förhand pekas ut som bästa möjliga teknik. Utredningen har därför valt att inte använda begreppen i sitt förslag.

¹¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet).

¹¹² Prop. 2012/13:35, *Nya regler för industriutsläpp*, s. 17.

¹¹³ Se avsnitt 3.2.5 i utredningens delbetänkande *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*, SOU 2021:21, för en mer utförlig beskrivning av bästa tillgängliga teknik, BREF-dokument och bästa möjliga teknik.

¹¹⁴ Svenska kraftnät m.fl. (2021).

6.4.2 Utblick mot grannländerna

Nätets uppbyggnad och förutsättningar ser olika ut i olika länder. I en bilaga¹¹⁵ till Nätkoncessionsutredningens betänkande görs en jämförelse mellan ett antal länder. Klimatråtsutredningen har valt att beskriva teknikvalet på högre spänningsnivåer i Danmark, Norge och Finland. Elnätet i alla tre länder är liksom i Sverige, främst baserat på växelströmsteknik. Likströmsförbindelser har använts i begränsad omfattning främst för sjökablar mellan länderna och till andra länder. Riktlinjer för och användning av kabel på högre spänningsnivåer skiljer sig åt mellan länderna. Medan Finland t.ex. planerar sin första 400 kV växelströmskabel har Danmark förlagt 180 kilometer kabel i 400 kV-nätet och 200 kilometer kabel i 220 kV-nätet. Jämförelser av teknikval i olika länder bör göras med försiktighet eftersom förutsättningarna i elnätet och i omgivningen skiljer sig mellan olika länder.

Danmark

År 2008 slöt de partier i Folketinget som stod bakom det danska energiavtalet ett avtal om riktlinjer för den framtida utbyggnaden av transmissionsnätet för el i Danmark. Avtalet angav målsättningen att i den takt som försörjningstryggheten, teknologin och de ekonomiska förutsättningarna tillåter anlägga 400 kV-ledningar i mark i stället för i luft. Tre 400 kV projekt som planerades mellan 2012–2018 fick dock genomföras utan ytterligare analys. Vidare angav avtalet att nya 132 och 150 kV-ledningar skulle byggas som markkablar medan befintliga 132–150 kV-ledningar skulle hanteras enligt en sammanhängande kabelhandlingsplan.

Ett nytt avtal¹¹⁶ slöts 2016 av den danska regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti och Det Konservative Folkeparti. I det nya avtalet klargjorde parterna att de var eniga om att ändra tidigare principer för utbyggnad av transmissionsnätet. I en ny överenskommelse angavs i stället bl.a. att:

¹¹⁵ SOU 2019:30, bilaga 2.

¹¹⁶ www.kefm.dk/media/6644/aftale-afskaffelse-pso.pdf.

- Nya 400 kV-ledningar byggs som luftledningar med möjlighet till kabelförläggning på utvalda sträckor. Punkten justerades genom ett tilläggsavtal¹¹⁷ 2020 som innebär att nya 400 kV-ledningar förläggs som kablar inom ramen för det som är tekniskt möjligt.
- Nya 132–150 kV-ledningar byggs som kablar.
- Befintliga 132–150 kV-ledningar bibehålls som utgångspunkt som luftledningar med kabelförläggning på utvalda sträckor genom naturområden och tätbebyggda områden. Även denna punkt justerades genom tilläggsavtalet 2020 så att vissa medel för kabelförläggning används till att förlägga befintliga 132–150 kV-ledningar som kabel i samband med att dessa ledningar ska förnyas och till kabelförläggning av 132–150 kV-ledningar i anslutning till 400 kV luftledningar. Dessa medel förväntas täcka kabelförläggning av halva 132–150 kV-nätet. En ny överenskommelse om eventuellt ytterligare kabelförläggning ska slutas 2025.

Nya 400 kV-ledningar byggs enligt de långsiktiga planerna för utbyggnad av elnätet som utgångspunkt som luftledningar. Enligt behovsanalysen för Danmarks nätutvecklingsplan planeras utbyggnad av transmissionsnätet med 500 kilometer 400 kV-ledning till 2030.¹¹⁸ Det analyseras i det enskilda projektet hur stor del av förbindelsen som kommer vara möjlig att förlägga som kabel. Det går därför inte att på förhand säga hur stor del som kommer att kabelförläggas. Energinet har tagit fram en rapport¹¹⁹, som har granskats av en internationell expertgrupp, för två stora 400 kV projekt. Slutsatsen i rapporten är att det är möjligt att förlägga upp till 15 procent av de aktuella ledningarna som kabel och att mer användning av kabelteknik i de aktuella projekten skulle leda till väsentliga och oacceptabla risker för elnätet.¹²⁰

I de två projekt för 400 kV som byggs för närvarande har Energinet prioriterat att använda de 15 procent som ska kabelförläggas på sträckor vid särskilda naturområden och samhällen¹²¹ och där det anses ge största möjliga nytta för medborgare och natur, t.ex. passager som

¹¹⁷ www.kefm.dk/Media/1/E/Till%C3%A6gsaftale%20om%20kabel%C3%A6gning%20til%20PSO.pdf.

¹¹⁸ Energinet (2019). En slutlig utvecklingsplan ska beslutas 2022.

¹¹⁹ Energinet (2018).

¹²⁰ Energinet (2018), s. 117.

¹²¹ www.energinet.dk/-/media/202214CDE0224E4487D5BFA1A616E1B8.pdf.

bedömts särskilt känsliga för landskapsbilden, passager med hög risk för fågelkollisioner, sårbara naturområden och vattendrag som även utgör områden med högt värde för rekreation och friluftsliv.¹²²

Enligt uppgifter¹²³ från Energinet har sedan 2010 betydande sträckor av 132–150 kV växelströmsnätet förlagts som kabel i Danmark. Erfarenheten av denna kabelförläggning är bl.a. följande:

- 132–150 kV kablar förändrar resonanserna i nätet och kan riskera förstärkning av elektrisk distorsion. För att komma under gränsvärdena för elkvalitet behöver detta i vissa projekt kompenseras med filter.
- Kabelsträckorna varierar betydligt för olika ledningar. Den genomsnittliga längden för markkabel i 132–150 kV nätet är 11 kilometer. Den längsta markkabel med denna spänning är knappt 50 kilometer. Historiskt har markkabel främst använts i tätbebyggda delar av landet men på senare år och i framtiden kommer riktlinjerna att innebära att genomsnittslängden kommer att öka.
- Kablarna, som ligger på 1,5 meter djup, begränsar inte jordbruket och påverkar inte odling. Det har förekommit att täckplasten kommits åt när man grävt ner till 60 centimeter, vilket är ovanligt. Återställning av dränering är en central fråga eftersom en effektiv markavvattning är av stor betydelse för jordbrukets avkastning. Det är i praktiken inte möjligt att undvika mindre fel i dräneringsanläggningar. Om det uppstår skador på jordens struktur beror på mark- och väderförhållandena och årstiden för anläggningsarbetena. De första åren är det inte ovanligt med klagomål från ett fåtal markägare om dräneringsproblem eller extraordinära strukturskador. Dessa löses i princip alltid genom överenskommelser om åtgärder och ersättning.

¹²² Informationsfilmer från Energinet www.energinet.dk/Anlaeg-og-projekter/Vestkysten-naboinformation/Information-om-projektet-Endrup-Idomlund.

¹²³ E-post från Energinet, 1 mars 2022.

Norge

Huvudprincipen för användning av kabel framgår av förarbetena¹²⁴ till en ändring i den norska energilagen 2009 som anger att grundprincipen är att användningen av kabel ska vara gradvis mer restriktiv med ökad spänningsnivå. Den norska regeringens politik för utbyggnad och reinvestering av det norska transmissionsnätet och delar av regionnätet beskrevs och utvecklades därefter i ett meddelande¹²⁵ till Stortinget 2012. Regeringen förtydligade att det alltid är en förutsättning för användning av kabel att den är förenlig med försörjningstrygghet, systemtekniska förhållanden och ändamålet med en ledningsförstärkning. Bedömningen av om användningen av kabel är nödvändig eller lämplig beror på såväl naturvärden som systemmässiga faktorer. Frågan avgörs i koncessionsprövningen i det enskilda fallet. Som utgångspunkt ska kabel alltid utvärderas som ett alternativ till en luftledning. Hur omfattande utredningen av kabelalternativet ska vara anpassas dock till vad som kan vara relevant för beslutet och i linje med principerna för när kabel ska användas. Bedömningen av om kabel är aktuellt i region- och transmissionsnätet ska fokusera på om det finns någon alternativ luftledningssträcka som inte är orimligt lång eller kostsam.

Därefter anges i meddelandet¹²⁶ ett antal moment och kriterier av betydelse för bedömningen på olika spänningsnivåer. Sammanfattningsvis ska markkabel utgöra huvudregel i lokalnätet upp till 22 kV medan luftledning ska utgöra huvudregel i regionnätet 22 kV–132 kV. I regionnätet 22 kV–132 kV kan mark- och sjökabel väljas på begränsade delsträckor om

- luftledning är tekniskt svår eller omöjlig, som t.ex. vid passage av sjö eller där ledningen kommer närmare bebyggelse än vad gällande lag och föreskrifter tillåter,
- luftledning medför särskilt stora olägenheter för boendemiljö och nära friluftsområden, om det råder brist på sådana områden, eller om kabel kan medföra särskilda miljövinster,
- kabel innebär en väsentligt bättre helhetslösning med beaktande av alla hänsyn,

¹²⁴ Odelstingsproposisjon 62 (2008–2009), *Om lov om endringer i energiloven*.

¹²⁵ Meld. St. 14 (2011–2012), *Melding til Stortinget, Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet*, s. 80 f.

¹²⁶ Meld. St. 14 (2011–2012), s. 80 f.

- kabelförläggning av befintligt regionnät kan frigöra utrymme för dragning av ledningar för högre spänningsnivåer och därigenom väsentligt minska de negativa effekterna av en större ledning eller väsentligt förbättra den större ledningens sträckning,
- kabelförläggning finansieras av en nyttjanderättshavare i syfte att frigöra mark för t.ex. bostäder eller utveckling av näringslivet och kabelförläggning är acceptabelt även utifrån andra hänsyn.

Transmissionsnätet 300 kV och 420 kV ska enligt meddelandet byggas som luftledning utom i följande undantagsfall:

- om en luftledning är tekniskt svår eller omöjlig, som t.ex. i städer och vid passage av större sjöar,
- om extrakostnaden för kabelförläggning av en begränsad delsträcka är motiverad av särskilda miljövinster jämfört med en luftledning eller kan innebära en väsentligt bättre helhetslösning vid en samlad bedömning.

Enligt uppgift¹²⁷ från Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) tolkas riktlinjerna mycket restriktivt för transmissionsnätet där kabel nästan aldrig väljs om det finns en aktuell luftledningssträcka. I regel krävs endast ett generellt omnämnande av kabel som alternativ till luftledning i en koncessionsansökan avseende transmissionsnät. Mer utförliga utredningar krävs endast om det finns skäl för det enligt riktlinjerna. Det är såväl de höga investeringskostnaderna som konsekvenserna för elsystemet och försörjningstryggheten som ligger till grund för riktlinjerna men miljökonsekvenserna vid anläggande av kabel på spänningsnivåer om 420–300 kV kan inte heller bortses från. Kriteriet om en väsentligt bättre helhetslösning vid en samlad bedömning kan t.ex. aktualiseras när en kabelsträcka i enstaka fall kan ge en väsentligt kortare ledningsdragning för att en luftledning skulle behöva gå runt ett område med bebyggelse. Det kan också röra sig om fall där kabel är nödvändig på några sträckor och det är lämpligt att undvika korta sträckor med inskjutna luftledningar. Särskilda miljövinster ses som en möjlighet i riktlinjerna att välja kabel när det vid en sammantagen bedömning anses bäst, och inte som ett enskilt kriterium som är avgörande för val av kabel.

¹²⁷ E-post från Norges vassdrags- og energidirektorat, 1 februari 2022.

Även i regionnätet är riktlinjerna enligt uppgift¹²⁸ från NVE mycket restriktiva även om det finns fler kriterier för när kabel ska bedömas. NVE:s erfarenhet är att riktlinjerna för det mesta har fungerat väl och bidragit till vägledning för nätföretag, myndigheter och andra intressenter. Vikten av att med jämna mellanrum uppdatera både kunskapsunderlaget och det politiska stödet för riktlinjerna framhålls för att undvika att riktlinjernas relevans diskuteras i enskilda koncessionsärenden. Kunskapsunderlaget genomgår t.ex. nu en uppdatering, vilket senast skedde 2004.

Finland

I Finlands nätutvecklingsplan¹²⁹ framgår att skälet till att kabel används i så begränsad utsträckning i högspänningsnätet är de tekniska och ekonomiska utmaningarna i ett transmissionsnät med så långa avstånd. Växelströmskablar används huvudsakligen i transformatorstationer längs sträckor om några hundra meter. Finlands första 400 kV växelströmskabel, ungefär 12 kilometer, planeras i Helsingforsområdet.¹³⁰

6.4.3 Föreslagna föreskrifter och kriterier

Luftledning ger upphov till olika typer av påverkan på omgivningen t.ex. på naturmiljö, artskydd, områdesskydd, landskapsbild, friluftsliv och kulturmiljö samt störningar i form av magnetfält, inklusive den oro sådana fält kan orsaka. En luftledning tar även mark i anspråk för ledningsgatorna. Samtidigt är den snabbare och billigare att bygga, lättare att underhålla och har lägre risk för avbrott än kabel på högre spänningsnivåer. Det gör att nätföretagen normalt föredrar luftledning.

Kabel har fördelen att den kräver smalare ledningsgator än en luftledning, dvs. tar mindre mark i anspråk. Kabel påverkar också landskapsbilden i mindre utsträckning och ger inte på samma sätt upphov till buller eller magnetfält, varför kabel ofta förespråkas av bl.a. markägare och boende. Samtidigt har även kabel negativ påverkan på

¹²⁸ E-post från Norges vassdrags- og energidirektorat, 1 februari 2022.

¹²⁹ Fingrid, s. 81 och 90.

¹³⁰ E-post från Fingrid, 25 november 2021.

omgivningen. På högre spänningsnivåer kan påverkan på markbundna värden och hydrologi bli stor på grund av gräv- och sprängningsarbeten samt den väg som anläggs längs kabeln. Även möjligheten att bevara lågväxande vegetation är begränsad på en kabel. Därtill kommer de tekniska utmaningarna med kabel på högre spänningsnivåer i växelströmsnätet.

Vid bestämmande av kriterier för användning av luftledning respektive kabel behöver både avgöras vilka kriterier som ska föreskrivas och vilka spänningsnivåer de ska tillämpas på.

Luftledning bör vara huvudregel för växelström 130 kV och uppåt

När det gäller 400 kV-växelströmsnätet får det enligt utredningen anses klarlagt att det med dagens teknik finns en gräns för hur mycket kabel som kan användas utan att påverka elnätets funktion. Det framstår därför som klart att sådana ledningar som utgångspunkt bör byggas som luftledning.

När det gäller 220- och 130 kV-nätet är frågan mer svårbedömd. Av det danska exemplet följer att det i och för sig framstår som tekniskt möjligt att i stor utsträckning kabelförlägga ledningar på dessa spänningsnivåer. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna åt i Sverige och Danmark. Sverige har ett mer omfattande ledningsnät, väsentligt mer elnät på högre spänningsnivåer och en annan ägarstruktur. Danmark¹³¹ har t.ex. 210 kilometer 200 kV-ledning och Sverige¹³² har 4 000 kilometer 220 kV ledning. När det gäller 132–150 kV-ledningar har Danmark ungefär 4 370 kilometer sådana ledningar som ägs av Energinet. Någon samlad uppgift om det svenska 130 kV-nätet har inte gått att få fram. Enligt uppgifter¹³³ från de tre största regionnätbolagen i Sverige, Vattenfall, Ellevio och E.ON. äger de tillsammans uppskattningsvis drygt 16 000 kilometer ledning som är eller håller på att byggas om till 130 kV-ledningar. Till det kommer övriga regionnätägares 130 kV-ledningar.

De fysiska avstånden, markförhållandena och t.ex. mängden känsliga vattenförekomster skiljer sig också åt mellan länderna. I Danmark¹³⁴ finns t.ex. 250 Natura 2000-områden och 28 ramsarområden medan

¹³¹ E-post från Energinet, 22 november 2021.

¹³² E-post från Svenska kraftnät, 2 december 2021.

¹³³ E-post från Vattenfall Eldistribution respektive E.ON. Sverige den 29 mars 2022.

¹³⁴ www.mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/fakta-om-omraaderne/.

det i Sverige¹³⁵ finns drygt 4 000 Natura 2000-områden och 68 ramsarområden. Danmark¹³⁶ är också Nordens befolkningstätaste land med 138 invånare per kilometer att jämföra med 25,7 invånare per kilometer i Sverige¹³⁷.

Energinet har på grund av det politiska beslut som fattades om kabelförläggning 2008 tagit fram nätmodeller och mätsystem som ger goda förutsättningar för att genomföra analyser av elkvalitet.¹³⁸ Den ekonomiska effekten av en omfattande kabelförläggning på dessa spänningsnivåer skulle bli större i Sverige än i Danmark redan på grund av den större mängden nät men också på grund av att det kan antas förekomma mer behov av kostsamma sprängningsarbeten vid kabelförläggning i Sverige.

En hög kabelföringsgrad i regionnätet kan påverka möjligheterna att använda kabel på högre spänningsnivåer.¹³⁹ En stor del av transmissionsnätet och regionnätet behöver byggas om eller ut de kommande åren. Mark- och sjökabel kommer vara en väsentlig del i lösningen för att kunna ansluta havsbaserad vindkraft och förstärka elnätet i storstadsområden eller tätorter. Utredningen anser sammantaget att det med befintligt kunskapsunderlag får anses tjäna klimatmålen bäst om kabel används restriktivt även i 130–220 kV-nätet så att tekniken finns tillgänglig där den behövs. Även den stora kostnad en omfattande kabelförläggning i 130 kV nätet skulle innebära bör beaktas.

Utredningen lämnar inget förslag om att teknikvalet bör regleras genom föreskrifter för likströmsledningar eller för växelströmsledningar på spänningsnivåer under 130 kV eftersom det inte framkommit skäl som motiverar sådana kriterier. Lagförslaget syftar inte heller till att förändra tillämpningen på lägre spänningsnivåer. Bemyndigandet är dock utformat så att regeringen har möjlighet att meddela sådana föreskrifter om behov uppstår.

¹³⁵ www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden.

www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/vatmarker-skyddade-enligt-ramsarkonventionen.

¹³⁶ www.eu.dk/da/fakta-og-tal/statistik/indbyggere-og-areal.

¹³⁷ www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige.

¹³⁸ Lennerhag, Oscar (2020), s. 10.

¹³⁹ Lennerhag, Oscar (2020), s. 13.

Kriterier för när kabel ska utredas och användas

Utredningen har övervägt ett antal kriterier för när kabel bör utredas och därvid beaktat hur frågan hanteras i de länder som beskrivs i avsnitt 6.4.2. Alternativa kriterier som inte föreslås beskrivs i avsnitt 10.2.7.

Utredningen föreslår att kabel ska utredas i de fall och i de delar av ledningens sträckning som något av följande kriterier är uppfyllt:

1. nätbolaget ansöker om kabel,
2. luftledning är tekniskt svår eller omöjlig,
3. luftledning inte går att bygga utan att den kommer närmare bebyggelse än vad som är tillåtet enligt bestämmelser i andra författningar eller att nätkoncessionen skulle strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL och inte innebär små avvikelser,
4. luftledning inte går att bygga utan att den kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken,
5. markförläggning av en ledning med en spänning som understiger 220 kV innebär att utrymme frigörs som kan användas för att väsentligt förbättra sträckningen för en eller flera ledningar för högre spänningsnivåer eller väsentligt minska dess negativa effekter.

Om och i den eller de delar av ledningens sträckning ett eller flera kriterier enligt ovan föreligger, bör enligt utredningen huvudregeln få frångås och växelströmsledningar med en spänning om 130 kV eller högre få förläggas som kabel. När det gäller kriterierna i punkterna 3 och 4 är det sådana tvingande hänsyn som innebär att kabel också ska användas om de överföringstekniska förutsättningarna finns och fördelarna som kan uppnås med en kabel överväger nackdelarna jämfört med en luftledning. I sådana situationer måste alltså utredas i det enskilda fallet om och i vilken utsträckning kabelförläggning är ett möjligt, lämpligt och rimligt alternativ.

Kriterierna är anpassade efter dagens förutsättningar och behovet av att väsentligt korta ledtiderna för att bygga elnät. Med teknisk utveckling, ökad erfarenhet av kabel på olika spänningsnivåer och bättre modeller och mätmetoder för analyser av påverkan på t.ex. elkvalitet bedömer utredningen att kriterierna kan behöva ses över.

Samma kriterier bör inledningsvis gälla för 130 kV och transmissionsnät

Utredningen har övervägt om det bör införas olika kriterier för transmissionsnät respektive växelströmsledningar avsedda för en spänning om 130 kV. De tekniska utmaningarna framstår som ökande med högre spänningsnivå, vilket bör tala för att utrymmet för att använda kabel är större för 130 kV än högre spänningsnivåer. I Norge har också olika kriterier införts för transmissionsnät respektive regionnät. De norska kriterierna för regionnät avser dock även ledningar i lägre spänningsnivåer och har därmed en vidare tillämpning än de kriterier utredningen föreslår. Om mer omfattande kriterier införas för användning av kabel i 130 kV-nätet kan det enligt utredningen finnas en risk att ledtiderna förlängs väsentligt för att elnätsbyggnation behöver invänta sådana modeller eller att kabel används i en omfattning som senare visar sig begränsa användningen av kabel där den kan behövas i framtiden. En sådan utveckling motverkar syftet med utredningens förslag och skulle fördröja elektrifieringen.

6.5 Förhandsbesked om en anläggnings lämplighet

Utredningens förslag: Det ska införas en ny 2 kap. 12 b § ellagen som anger att den som avser att ansöka om nätkoncession för linje får ansöka om förhandsbesked avseende om ledningen uppfyller kraven för allmän lämplighet enligt den nya 2 kap. 12 a § ellagen. Möjligheten att begära förhandsbesked ska gälla för nätkoncession för starkströmsledningar som prövas av nätmyndigheten och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I en begäran om förhandsbesked ska nätföretaget även kunna begära att nätmyndigheten ska redovisa sin bedömning i frågan om en eller flera alternativa utformningar av ledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen. Förhandsbesked får begäras samlat för flera starkströmsledningar om de är av sammanhängande betydelse.

En begäran om förhandsbesked ska enligt en ny 2 kap. 12 c § ellagen komma in till nätmyndigheten senast innan avgränsnings-samråd inleds enligt 2 kap. 17 § tredje stycket 2 ellagen i bestämmelsens ändrade lydelse enligt utredningens förslag. Beslut om förhandsbesked ska lämnas senast sex månader efter att en fullständig begäran kommit in till nätmyndigheten.

En ny 2 kap. 12 d § ellagen ska ange att ett positivt förhandsbesked är bindande i koncessionsprövningen för nätmyndighetens lämplighetsbedömning. Ett förhandsbesked ska upphöra att gälla om ansökan inte kommer in till nätmyndigheten inom tre år från att förhandsbeskedet beslutats. Giltighetstiden ska kunna förlängas av nätmyndigheten med sammanlagt högst två år om det finns särskilda skäl.

Det ska läggas till en ny 2 kap. 12 e § ellagen som anger att nätmyndigheten får ompröva ett positivt förhandsbesked om det finns skäl att anta att kraven för lämplighetsbedömningen inte längre är uppfyllda.

Ett tillägg ska göras i 13 kap. 5 § ellagen så att ett negativt förhandsbesked kan överklagas till regeringen om det avser en transmissionsnätledning. Ett positivt förhandsbesked för en sådan ledning ska endast få överklagas till regeringen i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession. 13 kap. 6 § ellagen ska ändras så att positiva förhandsbesked avseende andra ledningar som överklagas till mark- och miljödomstol endast får överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession.

Utredningens bedömning: Det kommer att behövas bestämmelser som anger sakägarkretsen vid ett förhandsbesked och hur den ska informeras. Eftersom det pågår arbete på området lämnar utredningen inget författningsförslag i den delen.

Skäl för utredningens förslag

Syftet med att införa ett förhandsbesked är att förenkla och snabba upp utbyggnad av elnätet. Genom förhandsbesked får den sökande möjlighet till besked på ett tidigt stadium om Energimarknadsinspektionen delar bedömningen att en viss kraftledning är en lämplig investering. Ett förhandsbesked avser de aspekter som ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen.

Lämplighetsprövningen sker enligt dagens regelverk först när Energimarknadsinspektionen prövar ansökan om nätkoncession. En sådan ansökan kan inte göras förrän den specifika miljöbedömningen har kommit så långt att miljökonsekvensbeskrivningen kan överlämnas till Energimarknadsinspektionen. Det innebär att lämplighetsprövningen i regel avgörs flera år efter att nätföretaget har beslutat inriktning för en investering.

Dagens system innebär att en stor mängd resurser tas i anspråk för såväl nätföretaget som myndigheter och enskilda innan lämplighetsprövningen avgörs. Det kan innebära utmaningar i samråd och dialog med kommuner och markägare om det finns osäkerheter kring om ledningen fyller ett samhällsviktigt behov eller inte. Det kan särskilt finnas behov av tidigare besked i fall där nätföretagen ser att en ledning är omdebatterad. Det innebär också att besked från nätmyndigheten om utfallet av lämplighetsprövningen kommer vid en så sen tidpunkt att det är svårt för olika aktörer på elmarknaden att anpassa sig om Energimarknadsinspektionen kommer till en annan bedömning än den nätföretaget har gjort.

I en begäran om förhandsbesked bör nätföretaget även ges möjlighet att begära att nätmyndigheten ska redovisa sin bedömning i frågan om en eller flera alternativa utformningar av ledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen. En begäran om förhandsbesked innebär därmed ett tillfälle att få sådana alternativ som kan påverka möjligheterna att uppfylla dessa föreskrifter eller mål bedömda inom ramen för samma begäran om förhandsbesked. Om ett alternativ inte uppfyller något av dessa krav minskar antalet alternativ som behöver utredas vid den specifika miljöbedömningen, vilket kan underlätta samråd och planering.

6.5.1 Förhandsbeskedets omfattning

Förhandsbesked i fråga om lämpligheten

Utredningen föreslår i avsnitt 6.3 att det införs en ny 2 kap. 12 a § ellagen som anger vilka kriterier som ska ingå i den lämplighetsprövning som görs inom ramen för koncessionen och som även fortsättningsvis kommer att vara det ordinarie förfarandet. I en del fall kan

det dock vara av intresse för den som ska bygga elnät att få besked på ett tidigare stadium om en planerad ledning ska anses uppfylla kraven för lämplighet. Därför bör det införas en ny 2 kap. 12 b § ellagen som anger att den som avser att ansöka om nätkoncession för linje får ansöka om förhandsbesked avseende om den planerade ledningen uppfyller kraven för att anses lämplig ur allmän synpunkt enligt 2 kap. 12 a § ellagen.

Förslaget gäller endast starkströmsledningar som kräver nätkoncession för linje och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det begränsas därmed till sådana ledningar på högre spänningsnivåer som kan påverka många andra intressen. Utredningen bedömer att det är särskilt angeläget för sådana ledningar att tidigt klargöra om det är en lämplig investering och om den valda placeringen i nätet samt tekniska utformningen i fråga om likström- eller växelström och spänning anses ändamålsenlig.

Utredningen anser inte att det är rimligt att förhandsbesked ska kunna sökas för utlandsförbindelser som prövas av regeringen enligt 2 kap. 4 § ellagen. Möjligheten att söka förhandsbesked bör därför bara gälla linjekoncessioner som prövas av nätmyndigheten.

Ett positivt förhandsbesked innebär att nätmyndigheten beslutar att ett eller flera av de ledningsalternativ som ingår i begäran uppfyller kraven för allmän lämplighet i 2 kap. 12 a § ellagen. Det utesluter inte att andra ledningsalternativ än de som ingår i begäran också uppfyller dessa krav. Ett positivt förhandsbesked kan även innehålla en förklaring om att ett ledningsalternativ som omfattades av begäran inte uppfyller kraven på lämplighet. Som exempel kan nämnas om nätföretaget begär förhandsbesked för ett växelströms- och ett likströmsalternativ kan förhandsbeskedet bli att båda alternativen uppfyller kraven på lämplighet eller att endast ett av dem gör det. Med negativt förhandsbesked avses fall där inget alternativ som ingår i begäran bedöms uppfylla kraven för lämplighet.

Svenska kraftnät har framfört att koncessionsprövningen för transmissionsnätet behöver utformas så att hänsyn kan tas till hur åtgärder samverkar och till åtgärdernas sammanhängande betydelse.¹⁴⁰ Vid omstruktureringar eller förstärkningar av elnät är det möjligt att en enskild ledning eller förändring av en ledning inte kan fylla sin funktion eller leda till höjd nätkapacitet om inte även andra ledningar byggs eller förstärks. En åtgärd kan också tjäna flera syften där full lönsam-

¹⁴⁰ Svenska kraftnät (2019c), s. 3. Svenska kraftnät (2021c), s. 69.

het uppnås först efter att även andra åtgärder i elnätet har genomförts. Ett förhandsbesked bör därför enligt 2 kap. 12 b § ellagen få begäras samlat för flera planerade ledningar eller förstärkningar om nätföretaget bedömer att dessa är av sammanhängande betydelse. För att förslaget ska fylla sitt syfte att korta och underlätta prövningen bör ett nätföretag få lämna förslag till bedömning avseende de olika alternativen som nätmyndigheten sedan tar beslut om.

Möjlighet att få en bedömning av alternativa utformningar

Det bör också läggas till ett andra stycke i 2 kap. 12 b § ellagen som anger att begäran om förhandsbesked också får avse om en eller flera alternativa utformningar av starkströmsledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 §, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen. Tillägget motsvarar förutsättningarna för att föreskriva villkor i 2 kap. 18 § andra stycket ellagen. Begäran bör bara få avse alternativ som får en avgörande påverkan på dessa föreskrifter eller mål. Det kan t.ex. vara frågan om det är förenligt med kraven på driftsäkerhet att sambygga en ledning med en annan ledning eller i vilken utsträckning en ledning kan kablifieras utan risk för påverkan på god kvalitet på överföringen av el. Däremot kan det inte avse frågan om en viss lokalisering mellan angivna anslutningspunkter uppfyller dessa krav.

Det kan vara viktigt för en mer effektiv prövningsprocess att kunna utesluta alternativ. En begäran om bedömning enligt bestämmelsens andra stycket bör dock bara få ställas som en del av en begäran om förhandsbesked enligt första stycket som innehåller ledningsalternativ som nätföretaget anser är lämpligt eller lämpliga och avser att lägga till grund för en kommande ansökan. Det finns annars risk för att den administrativa bördan hos nätmyndigheten ökar om begäran skulle få göras bara för att utesluta alternativ.

En sådan möjlighet att få alternativa utformningar bedömda inom ramen för en begäran om förhandsbesked behövs om utredningens förslag ska få så stor effekt som möjligt för att korta ledtiderna för att bygga elnät, eftersom de som får besked om att en viss utformning inte uppfyller något av de krav som anges kan sälla bort det alternativet i ett tidigt skede. Det är bara de alternativ som bedöms som lämpliga och uppfyller föreskrifter enligt 3 kap. 9 §, målen för drift-

säkerhet enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen som behöver utredas och behandlas i samråd. Ett besked om att ett alternativ inte uppfyller dessa krav sparar tid och resurser för alla parter. Det visar vilka alternativ som är aktuella för hur ledningen ska byggas och underlättar planering.

Tidsfrister för ansökan om och beslut om förhandsbesked

För att förhandsbesked ska göra skillnad jämfört med ordinarie lämplighetsprövning bör det anges i en ny 2 kap. 12 c § ellagen att begäran om förhandsbesked behöver komma in till nätmyndigheten innan avgränsningssamråd inleds enligt 2 kap. 17 § tredje stycket 2 ellagen i bestämmelsens ändrade lydelse enligt utredningens förslag.

Om beslut om förhandsbesked dröjer för länge fyller de inte sitt syfte och bör därför meddelas senast sex månader efter att begäran kom in till nätmyndigheten. Eftersom en begäran kan behöva kompletteras bör den tidsfristen börja löpa från det att all nödvändig information har kommit in till nätmyndigheten så att begäran är fullständig och kan utgöra underlag för beslut.

6.5.2 Förhandsbeskedets verkan vid koncessionsprövningen

Bindande verkan för positiva förhandsbesked

För att förhandsbeskedet ska få den önskade effekten för förutsebarheten bör det anges i en ny 2 kap. 12 d § ellagen att ett positivt förhandsbesked ska vara bindande och ersätta den ordinarie lämplighetsprövning som Energimarknadsinspektionen genomför enligt ellagen. På det sättet kan fokus i stället läggas på miljöprövningen av de ledningar som omfattas. Ett förhandsbesked påverkar inte miljöprövningen, vilket innebär att ansökan om nätkoncession kan få avslag om den sökta ledningen inte är förenlig med miljöbalkens krav.

Förhandsbeskedet bör bara vara bindande för Energimarknadsinspektionens koncessionsprövning och inte för t.ex. Lantmäteriets prövning av ledningsrätten eller andra myndigheters eller kommuners prövningar enligt miljöbalken.

Vägledande verkan för andra bedömningar

Om det i ett positivt förhandsbesked anges att ett ledningsalternativ inte uppfyller kraven på lämplighet eller en bedömning görs om en alternativ utformning av ledningen är förenlig med ändamålet eller kraven i 2 kap. 12 b § andra stycket ellagen är den bedömningen inte bindande för prövningen. Bedömningen får dock ses som vägledande. Om ett alternativ har bedömts vara olämpligt, oförenligt med ändamålet eller inte uppfylla kraven i 2 kap. 12 b § andra stycket bör det inte inkluderas i den specifika miljöbedömningen.

I nätföretagets fortsatta utredning inför framtagande av ansökan om koncession kan det visa sig att ett annat alternativ än det som ingick i förhandsbeskedet är mer lämpligt. Om nätföretaget väljer att ansöka om koncession för ett sådant ledningsalternativ faller förhandsbeskedet av naturliga skäl och lämplighetsprövningen för det nya alternativet får göras på ordinarie sätt. Ansöker däremot nätföretaget om det ledningsalternativ som omfattas av ett positivt förhandsbesked är beskedet bindande för lämplighetsprövningen om det inte finns förutsättningar att ompröva beskedet.

Förhandsbeskedets giltighetstid

Utredningen anser att det är rimligt med en tidsgräns för förhandsbeskedets giltighet och föreslår att det ska upphöra att gälla om ansökan om nätkoncession inte kommer in till nätmyndigheten inom tre år från det att förhandsbeskedet meddelats. Denna tidsfrist bör ge tillräcklig tid för nätföretaget att samråda och ta fram ansökan om koncession. Om en ansökan kommer in i tid gäller förhandsbeskedet tills koncessionsprövningen är klar.

Det bör dock finnas möjlighet för Energimarknadsinspektionen att förlänga giltighetstiden bortom tre år om det finns särskilda skäl, som t.ex. att det krävs inventeringar av arter som bara kan göras vissa tider på året och det finns försvarliga skäl till att dessa inventeringar inte kunnat göras inom den ursprungliga tiden. Giltighetstiden bör få förlängas med sammanlagt högst två år. En möjlighet att förlänga giltighetstiden bör minska arbetsbördan och spara resurser för alla parter när det finns särskilda skäl, jämfört med om lämplighetsprövningen skulle göras om. Möjligheten till förlängning bör dock vara begränsad eftersom syftet är en snabbare process.

Omprövning

Det är troligen sällsynt att en ledning inte längre anses lämplig inom den tid ett förhandsbesked är giltigt. Det kan dock inte uteslutas att förändrade förutsättningar gör att beslutet om förhandsbesked blir oriktigt, t.ex. på grund av att avgörande produktion eller förbrukning för överföringsbehovet inte kan realiseras. För att säkerställa att förhandsbesked inte kan innebära att olämpliga ledningar byggs bör därför nätmyndigheten ha möjlighet att ompröva ett positivt förhandsbesked om förutsättningarna för den tidigare bedömningen har förändrats och det finns skäl att anta att kraven i 2kap. 12 a § ellagen inte längre är uppfyllda.

Om förutsättningarna ändras för ledningsalternativ som har ingått i en begäran om förhandsbesked men inte ansetts lämpliga så att det är sannolikt att alternativet på grund av de ändrade förutsättningarna uppfyller kraven i 2 kap. 12 a § ellagen, bör ett nytt förhandsbesked kunna sökas om avgränsningssamråd enligt 2 kap. 17 § tredje stycket 2 ellagen, i bestämmelsens ändrade lydelse enligt utredningens förslag, ännu inte inlett.

6.5.3 Överklagande och sakägarkrets

Överklagande

Beslut om förhandsbesked behöver kunna överklagas av både den sökande och andra parter. Därför bör ett tillägg göras i 13 kap. 5 § ellagen om att när det gäller beslut som ska överklagas till regeringen ska ett negativt förhandsbesked kunna överklagas direkt medan ett positivt förhandsbesked endast får överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession. Även 13 kap. 6 § ellagen bör ändras så att positiva förhandsbesked som överklagas till mark- och miljödomstol endast får överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession. Så som den bestämmelsen är utformad behövs inget tillägg för att klargöra att negativa förhandsbesked får överklagas direkt.

Skälet till att positiva förhandsbesked endast bör få överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession är att det annars finns risk för att förhandsbesked inte åstadkommer någon skillnad i praktiken eftersom processen kan försenas genom

överklaganden. Det innebär visserligen att nätföretagen kan behöva vänta längre på definitivt besked men utredningen bedömer att fördelarna som ett förhandsbesked kan ge i form av kortare ledtider uppväger det. Vägledande bedömningar kan inte överklagas särskilt.

Eftersom ett positivt förhandsbesked överklagas först i samband med beslut om koncession krävs inga särskilda regler för att säkerställa miljöorganisationers rätt att klaga på beslutet. Deras rätt att överklaga koncessionsbeslut framgår av 13 kap. 8 § ellagen.

Sakägarkretsen vid ett förhandsbesked

Bestämmelser om Energimarknadsinspektionens kommunikation av en ansökan om koncession finns i 18 § förordningen om nätkoncession. När lämplighetsprövning och miljöprövning sker vid samma tillfälle som i det ordinarie förfarandet i koncessionsprövningen bör det enligt utredningen stå sakägare och allmänheten fritt att lämna synpunkter på allt underlag i ärendet. Det behöver tydliggöras vem som ska anses vara rättsligt berörd vid en begäran om förhandsbesked och vem Energimarknadsinspektionen ska hämta in yttrande från under handläggningen.

Utredningen bedömer visserligen att de frågor som enligt förslaget i avsnitt 6.3.1 ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen främst bör bevakas av myndigheter. Utgångspunkten bör ändå vara att de som omfattas av kravet på kommunikation enligt 18 § förordningen om nätkoncession också ska beredas tillfälle att yttra sig i frågan om förhandsbesked.

Vid tidpunkten för en begäran om förhandsbesked är det ännu inte klarlagt vilken lokalisering ansökan om linjekoncession kommer att avse. Markägare och innehavare av särskild rätt kan då svårt identifieras. Detta kan hanteras genom t.ex. kungörelse av en begäran om förhandsbesked. Utredningen bedömer att ett förhandsbesked i den del det är bindande inte bör anses avse miljöfrågor. En kungörelse skulle dock säkerställa att förfarandet lever upp till Århuskonventionens¹⁴¹ krav på allmänhetens deltagande i beslutsprocesser i den mån ett sådant beslut skulle anses avse miljöfrågor.

Det infördes nya regler 2021 i samband med ändringar av ellagen bl.a. avseende klagorätt och kungörelse och det pågår fortfarande

¹⁴¹ SÖ 2005:28.

arbete med genomförandet. Utredningen bedömer därför att den detaljerade utformningen av hur sakägarkretsen ska se ut och informeras bör utarbetas i dialog med Energimarknadsinspektionen.

6.6 Undantag från vissa förbud

Utredningens förslag

1. Undantag från generella biotopskydd

Det ska läggas till i 7 kap. 11 a § miljöbalken att inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 gäller förbuden i 11 § andra stycket inte byggande och underhåll av starkströmsledningar med nätkoncession för linje enligt ellagen.

2. Visst undantag från särskilda biotopskydd

Det ska läggas till i 8 a § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. att även om ett mark- eller vattenområde är ett biotopskyddsområde får de verksamheter bedrivs och åtgärder vidtas som behövs för att en starkströmsledning med nätkoncession för linje enligt ellagen ska uppfylla kraven för elsäkerhet enligt elsäkerhetslagen samt kraven på god kvalitet på överföringen av el och de mål för driftssäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt ellagen. Det gäller om nätkoncessionen för starkströmsledningen beslutades innan biotopskyddsområdet beslutades.

3. Undantag från strandskydd

Det ska läggas till en ny fjärde punkt i 7 kap. 16 § miljöbalken om att förbuden i 15 § samma kapitel inte ska gälla för byggande och underhåll av starkströmsledningar med nätkoncession för linje enligt ellagen.

Skäl för utredningens förslag

Utöver koncession och den däri ingående specifika miljöprövningen krävs i regel ett stort antal andra tillstånd och dispenser. Det kan röra sig om flera hundra för en ledning. Historiskt har dessa tillstånd och dispenser ofta sökts efter koncession när förutsättningarna är klara och det är avgjort att det finns behov av ledningen. En dispens kräver att de åtgärder som ska vidtas kan specificeras, vilket ofta kräver be-

slut om koncession och långt gången eller färdig detaljprojektering. På senare tid har det blivit tydligare att vissa sådana tillstånd eller dispenser kan påverka ledningens lokalisering om de avslås.

I dag krävs dispens för elnät från både generella och särskilt beslutade biotopskydd samt från strandskydd. Sådana dispenser ges normalt för de generella biotopskydden och strandskydden men de kräver tid och resurser att ansöka om och handläggningen av dem kan ta upp till 1,5 år. Eftersom sådana dispenser i princip alltid beviljas skulle införandet av undantag göra mycket liten skillnad för skyddsområdena men spara väsentligt med tid och resurser för både de sökande och de som har att handlägga ansökningarna. Utredningen ser därför att det skulle kunna ge ett viktigt bidrag till att korta prövningsprocessen om ett undantag från de generella biotopskydden och strandskyddet införs i miljöbalken.

För de särskilda biotopskydden som beslutas av Skogsstyrelsen ges inte alltid dispens. Det kan hindra användningen och försvåra förstärkning av en befintlig ledning om kraven på drift- och elsäkerhet inte kan uppfyllas för att avverkning av träd i ledningsgatan eller dess sidoområden inte tillåts. Utredningens förslag till undantag från de särskilda biotopskydden säkerställer att allt nödvändigt underhåll av elnät som omfattas av förslaget kan ske utan krav på dispens, i de fall nätkoncessionen för ledningarna beslutades innan biotopskyddsområdet beslutades.

En viktig del i kortare ledtider är att skapa mer parallella processer och det pågår flera initiativ på området. Detta lyfts i regeringens elektrifieringsstrategi¹⁴² och ändringar¹⁴³ har redan genomförts som t.ex. ökar möjligheten för elnätsföretag att ansöka om att ledningsförrättning inleds innan nätkoncession meddelats. Om fler parallella processer sker och ledningsrätt läggs närmare prövning av ansökan om koncession kan krav på dispenser från biotopskyddet respektive strandskyddet bli ett hinder för att korta ledtiderna eftersom projektet då måste invänta dessa. Dessutom görs ofta ansökan och prövningen av dispensen sent i utbyggnadsprocessen, framför allt när det gäller nya nät. Det gäller inte minst strandskyddet där regionnätbolagen bekräftar att de ofta ansöker sent om strandskydd eftersom sådana dispenser enligt 7 kap. 18 h § miljöbalken förfaller inom två år om inte koncession hunnit meddelas och arbetet påbörjas i tid.

¹⁴² Elektrifieringsstrategin (2022), s. 69.

¹⁴³ Prop. 2020/21:188, s. 56. 17 § ledningsrättslagen.

Ett av de övergripande syftena med regeringens elektrifieringsstrategi är att förkorta och effektivisera processen för att bygga elnät, och åtgärd 26 i strategin anger att förutsättningarna för proaktivt arbete med nätutbyggnad på alla nivåer ska tydliggöras, vilket omfattar att undanröja eventuella legala hinder som identifieras för sådant arbete.¹⁴⁴ Utredningen bedömer att kraven på dispens motverkar sådant arbete eftersom de innebär en extra tidsåtgång och att specifikt de särskilda biotopskydden utgör ett rättsligt hinder eftersom ledningar inte alltid får dispens.

Eftersom utredningens förslag endast avser starkströmsledningar som kräver nätkoncession för linje kommer det bara gälla ledningar som kan anses vara av angeläget allmänt intresse. Det kan jämföras med områdeskoncession där en sådan prövning inte sker av enskilda ledningar.

Koncessionen är en speciell tillståndsform eftersom den avser en huvudsaklig sträckning för en kraftledning men inte omfattar exakt utformning som t.ex. placering av stolpar, se kapitel 5. Den miljöprövning som görs inom koncessionsprövningen avser alltså den påverkan som kan förväntas uppstå från en ledning som uppförs inom ramen för den linje som koncession ges för. Det innebär att Energi marknadsinspektionen måste försäkra sig om att ledningen kommer att kunna byggas på ett sätt som är förenligt med miljöbalken. Ibland görs åtaganden om att t.ex. inte placera stolpar invid ett vattendrag och begränsningar i byggtid eller avverkningstid.

Utredningen anser att biotop- eller strandskydden fyller andra viktiga funktioner men att de inte är nödvändiga för att upprätthålla ett tillräckligt miljöskydd när det gäller elnät. De övriga skydden, och inte minst de tvingande EU-reglerna om art- och områdesskydd, se kapitel 3, gäller inom biotop- och strandskyddade områden oavsett om elnät får ett undantag från dessa skydd eller inte. Miljöprövningen som görs inom ramen för koncessionsprövningen kommer fortsatt att ske med beaktande av de naturvärdesobjekt som identifieras. När det gäller skyddet av miljön finns det möjligheter att föreskriva villkor i koncessionen och utvecklingen av praxis för artskyddet innebär också ett starkt skydd för arter som kan riskera att påverkas. Utredningens förslag påverkar inte heller tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela förelägganden och förbud med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.

¹⁴⁴ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 55.

Utredningen bedömer inte heller att allmänhetens tillgång till stränder kommer hotas eller påverkas i någon större utsträckning om ett undantag införs jämfört med dagens reglering. Elnät hindrar friluftsliv eller människors tillgång till stränder i mindre utsträckning än väg och järnväg som har undantag inskrivna i miljöbalken. Utredningen bedömer att tillsammans med att naturskyddet och kravet på val av lämplig plats alltid gäller i miljöprövningen, skulle effekten av ett undantag för starkströmsledningar på strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § bli marginell.

Utredningen har i stället kommit fram till att det vore rimligt att, med hänsyn till vikten av ledningar med nätkoncession för linje, i stället föreskriva ett undantag från de generella biotopskydden och strandskyddet. Detta eftersom sådana skydd utgör ett hinder för kortare ledtider för att bygga elnät. Framför allt kan de särskilda biotopskydden hindra upprätthållande av befintligt nät och därför bör det införas en möjlighet att underhålla sådana utan krav på dispens om koncessionen beslutades innan biotopskyddsområdet.

Dagens dispenskrav i praktiken

Utredningen har fått underlag¹⁴⁵ från regionnätstföretagen och Svenska kraftnät för bedömningen av hur vanligt det är att dispens behöver sökas, hur långa handläggningstiderna är och hur vanligt det är med avslag. Uppgifterna gäller delvis även för lokalnät och alltså inte bara för ledningar med nätkoncession för linje. Enligt underlagen varierar antalet dispenser som behövs stort beroende på ledningens längd, typ m.m.

Generella biotopskyddsområden är mycket vanliga i delar av landet. Det uppstår relativt ofta behov av dispens från sådana vid markkabelförläggning på grund av schaktning men i mindre utsträckning vid luftledning eftersom sådana vanligtvis anpassas så att biotopskyddsområden undviks eller bara korsas med luftledningsspänn som inte kräver dispens.

Enligt underlagen är behov av dispens från särskilda biotopskydd ovanligt eftersom sträckningen normalt anpassas för att undvika dem. Om dispens behöver sökas är det oftast när ny ledning ska byggas

¹⁴⁵ E-post E.ON 22 februari 2022. E-post Ellevio 22 februari 2022. E-post Svenska kraftnät 23 februari 2022. E-post Vattenfall 1 mars 2022.

parallellt med befintlig ledning eller åtgärder behövs för underhåll av befintligt nät.

Ofta samlas samtliga dispensansökningar för biotopskydd ihop för biotoper i vatten respektive på land och enligt underlagen krävs det vanligen dispens från minst två typer av biotopskydd. Om en ledning passerar länsgränser kan det innebära krav på ytterligare dispenser.

Ett av regionnätetsföretagen uppger att både generella och särskilda biotopskydd har handläggningstider på 1–1,5 år hos minst två länsstyrelser. Orsaken bedöms vara personal- och kompetensbrist samt ökad mängd ärenden från flertalet olika aktörer.

Avseende strandskydd anger i underlagen att det är väldigt vanligt att regionnätsledningar och transmissionsnätledningar korsar ett eller flera vattendrag och att det krävs strandskyddsdispens för flertalet vattendrag. Ibland dras sådana ledningar också inom strandskyddat område intill mindre sjöar. Liksom för biotopskydden samlas ansökningarna normalt ihop inom respektive kommun men vid ledningssträckor över flera kommuner behöver fler sådana samlade ansökningar göras. Om man t.ex. prövar vattenverksamhet i vissa vatten söks strandskyddsdispens hos länsstyrelsen i kombinerad prövning.

Dispenser söks ofta sent i processerna, efter koncession men innan entreprenaden påbörjas. Ett skäl för detta är att strandskyddsdispenser förfaller efter två år om åtgärderna inte påbörjats. Om andra tillståndsprövningar drar ut på tiden finns därmed en risk att dispensen förfaller om den söks för tidigt.

Nätföretagen anger att det är väldigt ovanligt, eller inte förekommer, att de får avslag på ansökan om dispens från strandskyddet när man ska bygga elnät vid linjekoncession. Däremot har många kommuner olika inställning till om strandskyddsdispens krävs eller inte för åtgärder.

6.6.1 Undantag från generella biotopskydd för elnät med koncession för linje

Biotopskydd i lagstiftningen

Enligt 7 kap. 11 § miljöbalken kan mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda förklaras som biotopskyddsområden. Enligt

förarbetena¹⁴⁶ kan biotopskyddsområden vara av varierande storlek men det ska vara mindre områden. Om större markområden behöver skyddas bör de i stället förklaras som naturreservat. När sådana reservat beslutas görs i regel undantag för befintliga ledningar i reservatsföreskrifter.

Den ena gruppen av biotopskyddsområden ges enligt 7 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken ett generellt skydd i hela eller i en del av landet. Det är små biotoper som har minskat starkt och är värdefulla för växt- och djurarter i ett ofta ensartat eller fragmenterat landskap. De flesta sådana biotoper finns i jordbrukslandskapet.

Den andra gruppen är biotoper som utses i det enskilda fallet av länsstyrelsen, kommunen eller Skogsstyrelsen enligt 6–7 a § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. enligt bemyndigande från regeringen enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken. Sådana särskilda biotopskyddsområden finns i skogs- och jordbrukslandskapet liksom i sjöar, vattendrag, kust och hav.¹⁴⁷

Enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken är det förbjudet att inom ett biotopskyddsområde bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada områdets naturmiljö. Enligt förarbetena¹⁴⁸ ska även den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utanför ett sådant iaktta hänsyn så att skada inte uppkommer på det berörda biotopskyddsområdet.

Enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken får dispens från förbudet mot att skada naturmiljön i ett biotopskyddsområde ges i det enskilda fallet om det finns särskilda skäl. Mark- och miljööverdomstolen har i praxis framhållit att kravet på särskilda skäl innebär att möjligheten att ge dispens bör tillämpas restriktivt.¹⁴⁹ Sådana skäl för dispens kan utgöras av hänsyn till ett allmänt intresse¹⁵⁰ som trafiksäkerhet eller skydd för transmissionsnät¹⁵¹.

Dispens från biotopskyddsområden med generellt skydd prövas enligt 5 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. av länsstyrelsen. För biotopskyddsområden som beslutas i det enskilda fallet prövas enligt 6–7 a § samma förordning sådan dispens av Skogsstyrelsen, länsstyrelsen eller kommunen beroende på vem som

¹⁴⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 80.

¹⁴⁷ www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/biotopskyddsomraden.

¹⁴⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 81–82.

¹⁴⁹ Se t.ex. dom den 13 juni 2011 i mål M 9341-10 och dom den 21 december 2019 i mål M 8785-18 som refereras i detta avsnitt.

¹⁵⁰ Prop. 2008/09:214, *Hållbart skydd av naturområden*, s. 95.

¹⁵¹ Se t.ex. MÖD 2005:73 dom den 28 september 2020 i mål nr M 11213-20.

har bildat biotopskyddsområdet. Förarbetena¹⁵² påminner om att bestämmelserna om intresseavvägning i 7 kap. 25–26 § miljöbalken ska tillämpas, vilket bl.a. innebär att dispens från biotopskyddet endast får ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

I 7 kap. 11 a § miljöbalken anges att förbudet mot att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön inom ett biotopskyddsområde med generellt skydd inte gäller byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg.

Det finns inga undantag från de särskilda biotopskydden i miljöbalken men två bestämmelser i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. skapar begränsade undantag från både de generella och de särskilda biotopskydden. I 8 a § samma förordning anges att verksamheter som behövs för att genomföra en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL får bedrivas och åtgärder vidtas inom ett biotopskyddsområde om planen eller bestämmelserna antogs eller fastställdes innan biotopskyddsområdet beslutades. Enligt 8 b § samma förordning får Försvarmakten bedriva verksamhet inom ett mark- eller vattenområde som används som övningsfält eller skjutfält även om området är ett biotopskyddsområde.

Behov av undantag från de generella biotopskydden

Det finns alltså redan olika bestämmelser som reglerar undantag från de generella biotopskydden. I dag krävs ett stort antal dispensprövningar vid byggande av nya elnät på grund av att de kan påverka biotopskydd vilket kräver resurser från såväl nätföretag som prövningsmyndigheter. Vid längre ledningar kan det röra sig om ett femtiotal prövningar av sådana dispenser. Elnät har stor samhällsvikt och för att nå energi- och klimatmålen är det centralt att inte bara nya ledningar kan byggas utan även att befintligt nät kan upprätthållas och förstärkas. Det är därför motiverat att elnät får ett undantag som kan korta ledtiderna för att bygga elnät genom en enklare process och mer parallella prövningar.

Vad gäller frågan om att upprätthålla miljöskyddet för generella biotopskyddsområden även om ett undantag införs bör det framhållas att sådana miljöer fortfarande behöver beaktas när ledningar plane-

¹⁵² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 81–82.

ras, byggs och används. Biotop- och strandskyddsområden redovisas normalt i de naturvärdesinventeringar som görs inför en ansökan om koncession och beskrivs i miljökonsekvensbeskrivningen. Vid t.ex. planering av en lednings lokalisering bedöms också påverkan på olika naturvärdesobjekt. Hänsyn tas till sådana objekt vid val av plats för en ledning enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. I den mån det förekommer särskilt känsliga naturvärdesobjekt eller biotoper som skulle skadas eller förstöras av en ledning kan undvikande av sådana områden krävas som en skyddsåtgärd inom ramen för koncessionsprövningen.

Genom utredningens förslag får starkströmsledningar med linjekoncession samma typ av undantag från förbuden avseende generella biotopskyddsområden och strandskyddsområden i miljöbalken som redan finns för byggande av allmän väg eller järnväg enligt fastställda planer. När undantagen för väg och järnväg infördes ansåg regeringen¹⁵³ att hänsyn till sådana skyddsområden säkerställs genom att Trafikverket enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg måste samråda med länsstyrelsen som bl.a. bevakar att hänsyn tas till biotop- och strandskydd. Det finns ingen motsvarande bestämmelse för elnät men utredningen föreslår i avsnitt 6.3 ett uppdrag till länsstyrelsen att se över hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen på ett effektivt sätt i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession. Utredningen anser att Energimarknadsinspektionens prövning inte bör utvidgas utan att en förtydligad roll för länsstyrelsen i samrådet enligt 6 kap. miljöbalken är det bästa sättet att säkerställa att de generella biotopskyddsområdena fortfarande tas hänsyn till i prövningen på motsvarande sätt som för väg och järnväg. En sådan roll för länsstyrelsen innebär också att den som ska bygga eller underhålla nät även fortsatt kommer att ha incitament att undvika påverkan på generella biotopskyddsområden så långt det är möjligt.

Ett undantag från biotopskyddet innebär inte heller ett undantag från andra förbud som t.ex. artskyddet. I det sammanhanget bör särskilt nämnas att det råder förbud mot att skada eller förstöra fortplantningsområden eller viloplats för djur enligt 4 § artskyddsförordningen. I den mån biotoper utgör fortplantningsområden eller viloplats krävs därmed en prövning av om verksamheten är förenlig med artskyddsförordningens bestämmelser. Ett undantag från biotopskyddet innebär alltså även att risken för dubbelprövning minskar.

¹⁵³ Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för infrastruktur*, s. 128.

Koncessionsprövningen och de andra prövningar som krävs för att få bygga elledningar ger möjlighet att föreskriva villkor om försiktighetsmått om det är motiverat för att skydda värden som också skyddas enligt andra bestämmelser. För följdföretag som vägar och upplag som inte har prövats inom ramen för koncessionsprövningen kan samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken krävas om följdföretagen kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Utredningen bedömer att sådana följdföretag inte bör omfattas av undantagen från biotop- och strandskyddet eftersom deras påverkan på naturmiljön inte prövas i koncessionen.

6.6.2 Begränsat undantag från särskilda biotopskydd för elnät med koncession för linje

Praxis för skogliga biotopskydd

När det gäller de särskilt beslutade skogliga biotopskydden som beslutas av Skogsstyrelsen är situationen annorlunda än för de generella biotopskydden eftersom dispens inte alltid ges. Det kan skapa problem för användningen av befintligt nät om drift- och elsäkerhet inte kan upprätthållas för att farliga kantträd inte får fällas eller toppkapas och försvåra förstärkning av en befintlig ledning.

Till exempel gällde Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 december 2019 i mål nr M 8785-18 ansökan om dispens från särskilt biotopskydd för skog för avverkning av träd längs en transmissionsnätledning. Domstolens uppfattning var att syftet med avverkningen var ökad leveranssäkerhet och kraftledningens säkerhet och att det var angelägna allmänna intressen som kunde utgöra särskilda skäl för dispens. Däremot ansågs det inte klarlagt att avverkning var nödvändigt för att uppnå det syftet eller att alternativa åtgärder inte skulle vara möjliga att vidta utan orimliga kostnader. Domstolen menade att med hänsyn till det tungt vägande allmänna intresset av att skydda naturmiljön inom biotopskyddsområdet räckte den sökandes utredning inte för att ge dispens. Utredningen noterar att domskälen endast hänvisar till Energimarknadsinspektionens yttrande om att det kunde finnas alternativa åtgärder för leveranssäkerheten men inte till Elsäkerhetsverkets yttrande om att det inte fanns alternativa sätt att upprätthålla elsäkerheten, dvs. skydd mot person- och sakskada. Elsäkerhet är en annan fråga än leveranssäkerhet och följden

kan bli att ledningen i förlängningen inte kan vara kvar eftersom den inte uppfyller elsäkerhetskraven.

Det finns också ett flertal ärenden där regionnätsföretagen eller Svenska kraftnät har ansökt om att särskilda biotopskyddsområden för skog ska avgränsas så att ledningsgator och deras sidoområden hamnar utanför området för att underhåll ska kunna ske utan att dispens måste sökas men fått avslag.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2011 i mål nr M 8790-10 gällde om biotopskyddsområde skulle ändras för att inte ligga för nära befintlig ledning. Regionnätsbolaget menade att en ordning där det måste få dispens eller annat besked från Skogsstyrelsen före vidtagande av åtgärder för att trygga en säker elförsörjning stred mot proportionalitetsprincipen. Domstolen konstaterade att varken bolagets verksamhet eller de aktuella åtgärderna var angivna i 8 a § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. men att det följde av allmänna rättsgrundsatser att nödvändiga och brådskande åtgärder får vidtas även om samtycke eller dispens inte kunnat hämtas in. Domstolen ansåg därför att olägenheterna för regionnätsbolaget inte vid en avvägning kunde anses vara så stora att det skyddade området skulle inskränkas.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2011 i mål nr M 9341-10 gällde utpekande av biotopskyddsområde i ledningsgatan för regionnät. Domstolen hänvisade till principen att utgångspunkten ska vara att naturvärdena i hela området ska omfattas av skyddet. Domstolen uttryckte bl.a. att elnät inte är en sådan verksamhet som har undantag från biotopskyddet och att lagstiftaren därmed inte ansett att underhåll av ledningsgator generellt sett ska få dispens. Att behöva söka dispens ansågs inte utgöra en sådan olägenhet att området skulle begränsas till att inte inkludera ledningsgatan.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 februari 2022 i mål nr M 9079-20 var frågan om ett biotopskyddsområde skulle avgränsas så att ledningsgatan för transmissionsnät och dess sidoområden hamnade utanför biotopskyddsområdet. Domstolen uttryckte att utgångspunkten skulle vara att hela områdena ingick i biotopskyddsområdet men att biotopskyddsintresset skulle vägas mot motstående intressen. Beslut om bildande av biotopskyddsområde borde enligt domstolen också kunna omfatta en bedömning av om intressekonflikter lämpar sig att hantera med dispenser eller om de bör påverka avgränsningen av biotopskyddsområdet. Domstolen konstaterade att skydd av trans-

missionsnätet är ett sådant allmänt intresse som kan ligga till grund för en dispens men att sökanden måste påvisa risken med det aktuella trädets och inte bara en generell bild av träd som en risk för ledningen. Domstolen fann att det inte var motiverat att ledningsgatan och sidoområdena skulle utgå ur biotopskyddsområdet och att dispens krävdes.¹⁵⁴

Undantag från de särskilda biotopskydden för vissa befintliga elnät

Nätkoncessionsutredningen uttryckte¹⁵⁵ att det är märkligt att inte hänsyn tas till nödvändigt underhåll inom ledningsgatans sidoområde när beslut fattas om biotopskyddsområden. Nätkoncessionsutredningen såg det dock som problematiskt att föreskriva ett generellt undantag och bedömde att det vore en bättre lösning att den instans som beslutar om biotopskyddsområdet, dvs. Skogsstyrelsen, länsstyrelsen eller kommunen, säkerställer sina rutiner så att befintlig infrastruktur inom området kan underhållas på ett tillfredsställande sätt. Utredningens uppfattning är att sådan anpassning inte har skett och att dispenser för underhåll av elnät fortsatt avslås, vilket bekräftas av praxis och underlag¹⁵⁶ från regionnätbolagen och Svenska kraftnät.

Det finns i dag inga undantag från de särskilda biotopskydden i miljöbalken som motsvarar de som finns för de generella biotopskydden och strandskydden. Enligt 8 a § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. gäller dock ett undantag från både generella och särskilda biotopskydd för verksamheter och åtgärder som behövs för att genomföra en detaljplan eller områdesbestämmelser, under förutsättning att de antogs eller fastställdes innan biotopskyddsområdet beslutades. Utredningen bedömer att det är rimligt att införa ett motsvarande tillägg för ledningar med nätkoncession för linje i den bestämmelsen, även om det innebär att undantaget inte kommer att täcka elnät som får koncession efter att ett biotopskyddsområde beslutats. Sådana ledningar kommer även fortsättningsvis att behöva söka dispens.

Det föreslagna tillägget innebär att det inte krävs dispens för verksamheter och åtgärder som behövs för att en starkströmsledning med

¹⁵⁴ Se även dom den 9 februari 2022 i mål nr M 11213-20.

¹⁵⁵ SOU 2019:30, s. 219.

¹⁵⁶ E-post E.ON 22 februari 2022. E-post Ellevio 22 februari 2022. E-post Svenska kraftnät 23 februari 2022. E-post Vattenfall 1 mars 2022.

nätkoncession för linje ska uppfylla kraven för elsäkerhet enligt elsäkerhetslagen samt kraven på god kvalitet på överföringen av el och de mål för driftssäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt ellagen. Utredningen bedömer att en sådan formulering säkerställer att allt nödvändigt underhåll av sådant elnät som omfattas av förslaget kan ske utan krav på dispens.

Utredningen föreslår att bestämmelsen ska gälla i de fall koncessionen beslutades innan biotopskyddsområdet beslutades. Normalt skulle en sådan bestämmelse utgå från när koncessionen vann laga kraft men för befintligt nät finns det befintliga ledningar där det inte skett eftersom det var först genom förordningen (2021:741) om ändring av ellagen i augusti 2021 som en möjlighet att kungöra beslut med sluttid för överklagande infördes. I andra fall har det gått lång tid mellan att beslut togs och att de vunnit laga kraft. Utredningen föreslår därför att i stället utgå från när beslutet om nätkoncession fattades. Bestämmelsen i 8 a § förordningen om områdesskydd gäller både generella och särskilda biotopskyddsområden. Eftersom utredningens förslag om ändring av 7 kap. 11 a § miljöbalken om undantag från generella biotopskydd omfattar underhåll av alla starkströmsledningar med linjekoncession täcker det även situationen som avses i förordningen där koncession beslutats före biotopskyddsområdet. Undantaget i förordningen blir därför främst relevant för särskilda biotopskydd.

Enligt 2 kap. 22 § ellagen får giltighetstiden för en nätkoncession för linje, som har beviljats för en viss tid, förlängas på ansökan av nätkoncessionshavaren. Vid en förlängning får koncessionsvillkoren ändras eller upphävas och koncessionen förenas med nya villkor, vilket också gäller sammanläggning av nätkoncessioner enligt 39 § och delning av koncessioner enligt 41 § samma kapitel. Däremot anges inte att sträckning får ändras vid sådana beslut, på sätt som är fallet vid en ändring eller omprövning av en koncession. Det framgår inte av förarbetena¹⁵⁷ om dessa åtgärder ska anses resultera i en ny koncession men utredningen bedömer utifrån hur ellagen är formulerad att det fortfarande bör betraktas som samma koncession som den ursprungliga. Tillämpningen av det nya undantaget i 8 a § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska därför utgå från tidpunkten för det ursprungliga beslutet om koncession för uppförande av en ledning.

¹⁵⁷ Prop. 2020/21:188, s 34, 36–38 och 40–43.

En ändring eller en omprövning av en nätkoncession kan enligt 2 kap. 27 och 31–37 §§ ellagen avse ledningens sträckning, utförande eller tillåtna spänning. Dessa förfaranden kan leda till beslut som bör anses utgöra en ny koncession. Enligt förarbetena¹⁵⁸ kan en omprövning t.ex. vara motiverad av att en ledning bör få en annan sträckning. Nya förhållanden kan också kräva att den högsta tillåtna spänningen ändras eller att nätkoncessionen förenas med nya eller ändrade villkor. Ett omprövningsförfarande bör därmed kunna mynna ut i ett beslut om ändrad ledningssträckning, ändrad spänningsgräns eller ändrade villkor.

6.6.3 Undantag från strandskyddet för elnät med koncession för linje

Strandskydd i lagstiftningen

Enligt 7 kap. 13 § miljöbalken gäller strandskydd vid havet, insjöar och vattendrag och det finns inte någon avgränsning efter storleken på de senare. Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlighet på land och i vatten.

Enligt 7 kap. 14 § miljöbalken omfattar strandskyddet land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd och länsstyrelsen kan i enskilda fall utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter. I 7 kap. 15 § miljöbalken anges förbud mot att inom strandskyddsområde bl.a. uppföra nya byggnader eller ändra användning av sådana eller utföra andra anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från ett område den annars skulle haft tillgång till. Det är också förbjudet att vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

I 7 kap. 16 § miljöbalken anges undantag från förbuden för vissa åtgärder och annat för jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel, verksamheter eller åtgärder som tillåtits av regeringen eller har tillstånd enligt miljöbalken samt för byggande av allmän väg enligt en fastställd arbetsplan enligt väglagen eller järnväg enligt en fastställd järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg.

Länsstyrelserna kan enligt 7 kap. 18 § miljöbalken upphäva strandskyddet i vissa fall. Enligt 18 a § samma kapitel kan länsstyrelsen i

¹⁵⁸ Prop. 2012/13:70, s. 55.

det enskilda fallet ge dispens från strandskyddet i ärenden som rör byggnad av försvarsanläggning, allmän väg och järnväg som inte följer av fastställda planer samt för områden som skyddas av andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken än de som gäller miljö- och vattenskyddsområden och är beslutade av andra än en kommun. Enligt 18 b § samma kapitel är det kommunerna som beslutar om dispens i övriga fall.

Dispens får bara ges om det finns särskilda skäl. Vad som får beaktas som särskilda skäl följer av 7 kap. 18 c § miljöbalken. Vidare förutsätter dispens enligt 26 § samma kapitel att den är förenlig med syftet med strandskyddet, dvs. att djur- och växtlivet inte påverkas på ett oacceptabelt sätt och allmänhetens tillgång till strandområden inte försämras. Enligt förarbetena innebär det en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens och inom områden som är särskilt skyddsvärda ska tillämpningen vara ännu mer återhållsam.¹⁵⁹

Enligt 7 kap. 18 h § miljöbalken upphör en dispens att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år och inte har avslutats inom fem år från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft.

Elnät som angeläget allmänt intresse

Det som enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken får beaktas som särskilda skäl för dispens från strandskyddet är bl.a. om området behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses annars eller om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området eller för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

I förarbetena¹⁶⁰ anges att för att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det kan exempelvis vara fråga om att genomföra olika typer av infrastrukturprojekt inom strandskyddsområdet. Ett krav för dispens är dock att det som utgör ett angeläget allmänt intresse inte kan tillgodoses utanför området. En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. I vissa situa-

¹⁵⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 98.

¹⁶⁰ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 54.

tioner kan det vara rimligt att ge företräde åt ett sådant intresse även om strandskyddsintresset kan skadas mer än obetydligt.

Mark- och miljööverdomstolen har också bl.a. funnit i dom den 23 augusti 2017 i mål nr M 2667-17 att elektrifiering av ett enskilt bostadshus, inklusive transformatorstation med tillhörande kabelarbeten, utgjorde ett angeläget allmänt intresse. Domstolen ansåg det också vara klarlagt att intresset inte kunde tillgodoses utanför området och därmed meddelades dispens.

Utredningen bedömer att eftersom elförsörjningen utgör en central funktion som långsiktigt ger fördelar för samhället bör en elledning utgöra ett angeläget allmänt intresse som utgör grund för dispens. Det bekräftas också av praxis från Mark- och miljööverdomstolen men också av att regionnätföretagen och Svenska kraftnät uppger att det i princip aldrig händer att dispens från strandskyddet inte medges.

Stränder är normalt inte de mest lämpade platserna för att bygga elnät men det finns olika typer av strandskyddade områden. Normalt undviks strandskyddade områden ändå om det är möjligt när en elledning byggs och utredningens bedömning är därför att ett undantag inte skulle leda till att mer stränder togs i anspråk. Vattendrag utgör dock exempel på strandskyddade områden som inte helt kan undvikas när längre ledningar byggs. Syftet med förslaget är inte heller att öka byggandet av elnät på strandskyddade områden utan att korta ledtiderna i prövningen.

Elnät utgör inte ett fysiskt hinder för allmänhetens tillgång till stränderna på samma sätt som allmän väg och järnväg som har undantag från strandskyddet enligt miljöbalken. De kan dock ändå ha påverkan på naturvärden, artskydd, friluftsliv, landskapsbildskydd m.m. Resonemanget som förs i avsnitt 6.6.1 om att miljöskyddet kan upprätthållas gäller även för införandet av ett undantag för elnät från krav på dispens från strandskydd.

DEL III

Transporteffektivt samhälle

7 Bakgrund – transporteffektivt samhälle

7.1 Mål för transportsektorn av särskild relevans för utredningen

7.1.1 De transportpolitiska målen

Riksdagen har fastställt en målstruktur för transportpolitiken som innebär ett övergripande mål, ett funktionsmål och ett hänsynsmål.¹ Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen (se avsnitt 7.1.2) nås samt bidra till ökad hälsa.

Regeringen har också beslutat om ett transportpolitiskt klimatmål som etappmål under hänsynsmålet. Klimatmålet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter med undantag för inrikes luftfart ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.²

¹ Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

² Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 22*.

Förhållandet mellan målen beskrivs på följande sätt i budgetpropositionen³ för 2020

Funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga. För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. [...] Ska klimatmålet nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Med detta avses att den samlade utvecklingen inom transportsystemet ska leda till att klimatmålet för transporter nås. Det innebär inte att varje enskild åtgärd som vidtas i transportsystemet måste bidra till att uppfylla klimatmålet.

7.1.2 Mål inom miljömålssystemet

Det övergripande målet för miljöpolitiken, det s.k. generationsmålet, är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.⁴ Transportsektorn påverkar i olika grad förutsättningarna att nå flera av Sveriges 16 miljökvalitetsmål, inklusive i stor utsträckning målen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt och djurliv*.

Målet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras.⁵

För att konkretisera vad målet *Begränsad klimatpåverkan* ska innebära för Sverige och den svenska klimatpolitiken har riksdagen beslutat om flera etappmål på klimatområdet. Det långsiktiga utsläppsmålet, som ofta benämns nettonollmålet, lyder:

Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.⁶

³ Prop. 2019/20:1.

⁴ www.sverigesmiljomal.se.

⁵ www.sverigesmiljomal.se.

⁶ Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

I den klimatpolitiska handlingsplanen⁷ från 2019 skriver regeringen att nettonollmålet innebär att växthusgasutsläppen från flera sektorer, inklusive transportsektorn, i princip kommer att behöva vara noll senast 2045.

Riksdagen har även beslutat om etappmål till 2030 och 2040 som omfattar sektorerna utanför industrin och energisektorn. I dessa etappmål ingår transportsektorn exklusive internationell sjöfart och all luftfart. Till 2030 har transportsektorn även ett eget etappmål under miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* vilket är identiskt med det transportpolitiska klimatmålet som beskrivs i avsnitt 7.1.1.⁸

Miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* har innebörden att luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas. Målet förtydligas genom tio s.k. preciseringar om maximala halter för vissa luftföroreningar.⁹

Miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innebär att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Regeringen har fastställt tio preciseringar av miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* av vilka fem är av särskilt stor relevans för utredningen:¹⁰

- *Hållbar bebyggelsestruktur* – En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur har utvecklats både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse samtidigt som byggnader är hållbart utformade.
- *Hållbar samhällsplanering* – Städer och tätorter samt sambandet mellan tätorter och landsbygd är planerade utifrån ett samhället och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor.
- *Infrastruktur* – Infrastruktur för energisystem, transporter, avfallshantering och vatten- och avloppsförsörjning är integrerade i stads-

⁷ Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*, s. 112.

⁸ Prop. 2016/17:146.

⁹ www.sverigesmiljomal.se.

¹⁰ www.sverigesmiljomal.se.

planeringen och i övrig fysisk planering samt att lokalisering och utformning av infrastrukturen är anpassad till människors behov, för att minska resurs och energianvändning samt klimatpåverkan, samtidigt som hänsyn är tagen till natur- och kulturmiljö, estetik, hälsa och säkerhet.

- *Kollektivtrafik, gång och cykel* – Kollektivtrafiksystem är miljöanpassade, energieffektiva och tillgängliga och det finns attraktiva, säkra och effektiva gång- och cykelvägar.
- *Hushållning med energi och naturresurser* – Användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används.

Regeringen har också beslutat om etappmål¹¹ för hållbar stadsutveckling där ett av målen handlar om andelen gång, cykling och kollektivtrafik. Målet innebär att andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot att på sikt fördubbla andelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik.

7.1.3 Kommunala mål för trafikutveckling

Många kommuner har antagit lokala mål för hur trafiken ska utvecklas, vilket framgår av en enkätstudie¹² finansierad av Energimyndigheten till landets samtliga kommuner. Av de svarande kommunerna hade 37 procent antagit mål om minskad bilanvändning. Den vanligaste målformuleringen gällande minskad bilanvändning var enligt studien att andelen bilresor av det totala resandet ska minska. Det var även vanligt med mål som tar sin utgångspunkt i antalet bilresor eller i både antalet och andelen bilresor. Mål om minskad bilanvändning hade i vissa kommuner resulterat i mål för fysisk planering med innebörden att denna ska bidra till att minska biltrafiken. Vidare upp-gav 73 procent av de 174 svarande kommunerna att det fanns ett mål om ökat resande med kollektivtrafik i kommunen.

¹¹ Regeringens skrivelse 2017/18:230, *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*, (2018).

¹² Hansson, Philip m.fl. (2018), s. 10–14.

Kommuners målsättningar och åtgärder för trafiken kan ofta utgå från olika program och inriktningar. Det kan t.ex. gälla framtagande av en trafikstrategi eller en *sustainable urban mobility plan* (SUMP). Utveckling av kunskap och erfarenhetsutbyte av arbetet med SUMP koordineras på EU-nivå.¹³ Kommuner arbetar också tillsammans mellan kommuner i olika grupperingar och konstellationer på såväl nationell som europeisk nivå med syfte att tillsammans sätta mål och öka takten i klimatomställningen. Ett exempel är det svenska innovationsprogrammet *Viabile Cities*, där bl.a. kommuner deltar, med ambitionen att visa ledarskap och experimentera för att hitta vägar att bli klimatneutrala till 2030.¹⁴ Ett annat exempel är organisationen Klimatkommunerna med drygt 40 svenska kommuner som medlemmar.¹⁵

7.2 Utsläpp från transportsektorn och trafikarbetets utveckling

Detta avsnitt använder statistik för 2019 som aktuellt referensår även i de fall statistik för 2020 finns tillgänglig. Skälet till detta är att 2020 på grund av pandemin inte är representativt för aktivitetsnivåer inom och utsläpp från transportsektorn. Pandemin fick omedelbart en mycket stor påverkan på transportefterfrågan med dramatisk effekt för resande med t.ex. flyg, tåg och annan kollektivtrafik. Exempelvis var antalet resenärer som flög via Swedavias tio flygplatser 87 procent lägre juli 2020 jämfört med juli 2019.¹⁶ Andelen resor med kollektiva färdmedel bland samtliga resor med motordrivna fordon minskade från 32 procent 2019 till 21 procent 2020.¹⁷

Trafikverkets basprognoser beaktar inte heller de effekter av pandemin.

Vilka de långsiktiga effekterna av pandemin blir för transportsektorn är en intressant fråga som ännu inte går att besvara. Vid sidan av hur den ekonomiska återhämtningen framskrider beror svaret bl.a. på vilka beteendeförändringar som blir bestående. Det kan handla om ökat distansarbete, digitala möten som ersätter fysiska möten eller ökad e-handel. E-handeln var t.ex. 45 procent mer omfattande juli månad

¹³ www.eltis.org/mobility-plans.

¹⁴ Roth, Anders m.fl. (2021a), s. 57.

¹⁵ klimatkommunerna.se.

¹⁶ Trafikverket (2020c), s. 72.

¹⁷ Svensk Kollektivtrafik (2021), s. 23.

pandemiåret 2020 jämfört med samma månad 2019.¹⁸ E-handel leder till ökad distributionstrafik men minskat behov av privata inköpsresor. Varje enskild resa till och från arbetet kan också bli längre om ett ökat distansarbete i pandemins spår får många att bosätta sig längre bort från arbetsplatsen.

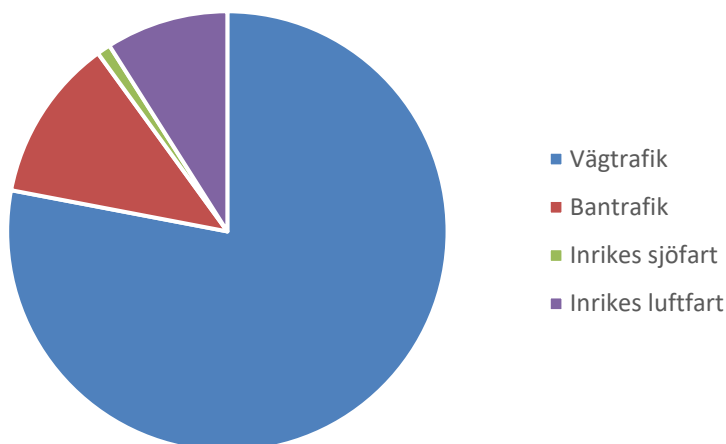
Pandemin har också påvisat sårbarheter i näringslivets produktion- och logistikkedjor vilket skulle kunna leda till en utveckling mot ökad andel inhemsk produktion och egen lagerhållning med minskat beroende av tidskritiska leveranser som följd. Detta skulle i sin tur kunna påverka behov och utformning av godstransporter.¹⁹

7.2.1 Transportarbetet samt historisk utveckling av växthusgasutsläpp och trafikarbete

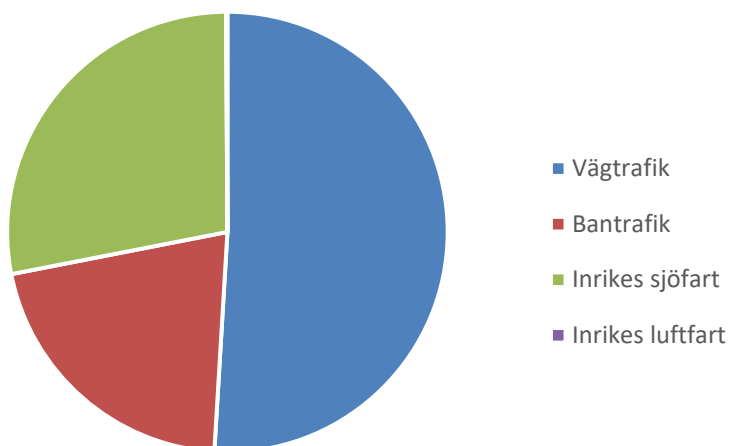
Transportarbete beskriver aktiviteten i ett transportsystem och redovisas för persontransporter i måttet personkilometer och för godstransporter i måttet tonkilometer. En personkilometer innebär en förflyttning av en person en kilometer. På motsvarande sätt innebär en tonkilometer en förflyttning av ett ton gods en kilometer. Figurerna 7.1 och 7.2 visar vilka andelar de olika trafikslagen har av transportarbetet för persontransporter respektive godstransporter. Den inrikes luftfartens andel av det totala godstransportarbetet är för liten för att synas i diagrammet.

¹⁸ Trafikverket (2020c), s. 72.

¹⁹ Trafikverket (2020c), s. 72.

Figur 7.1 Trafikslagens andelar av persontransportarbetet 2019

Källa: Data från Trafikanalys, egen bearbetning.

Figur 7.2 Trafikslagens andelar av godstransportarbetet 2019

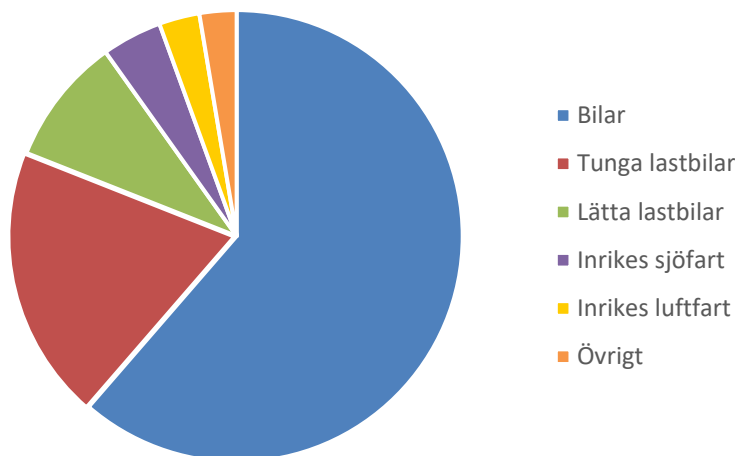
Källa: Data från Trafikanalys, egen bearbetning.

Utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter uppgick till 17 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2019, vilket motsvarar ungefär en tredjedel av Sveriges totala växthusgasutsläpp. Transportsektorns utsläpp har följt en långsamt minskande trend under senare tid. I snitt

har växthusgasutsläppen minskat med ungefär 2 procent per år mellan 2007 och 2019. Som jämförelse kan nämnas att transportsektorns utsläpp behöver minska med i snitt cirka 8 procent per år fram till 2030 för att klimatmålet för inrikes transporter ska nås.

Vägtransporter står i nuläget för 91 procent av växthusgasutsläppen från transporter medan inrikes luft- och sjöfart svarar för 3 respektive 4 procent. Resterande utsläpp kommer från järnväg och militära transporter. Som framgår av figur 7.3 ger personbilar upphov till drygt 60 procent av transportsektorns växthusgasutsläpp, tunga lastbilar svarar för 20 procent och lätta lastbilar för knappt 10 procent.

Figur 7.3 **Fördelningen mellan olika typer av fordon av transportsektorns utsläpp av växthusgaser 2019**

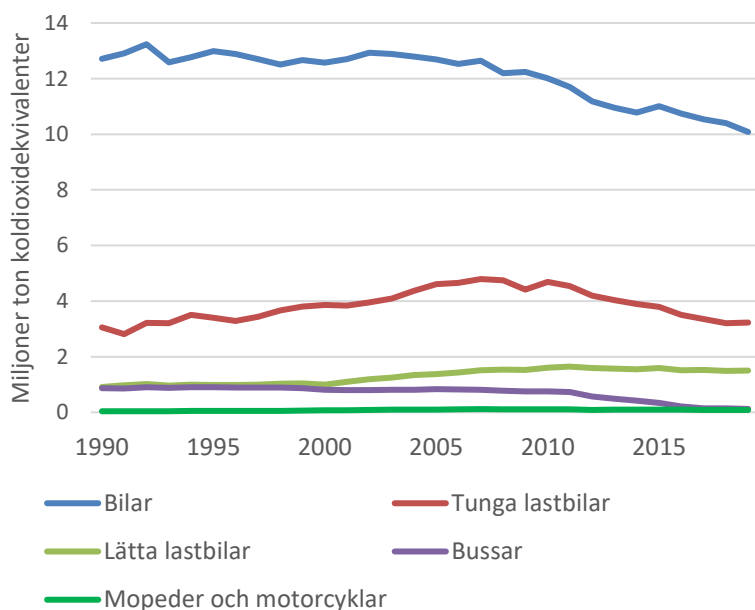


Källa: Data från Naturvårdsverket, egen bearbetning.

Växthusgasutsläppen från personbilar har successivt minskat sedan 2002. Minskningen förklaras till stor del av att dieselbränsle och biodrivmedel vunnit mark på bekostnad av bensin. Dieselmotorer är energieffektivare än bensinmotorer vilket innebär att dieslbilar, allt annat lika, släpper ut mindre koldioxid än bensinbilar. En generell utveckling mot mer energieffektiva motorer har bidragit till att minska utsläppen. En faktor som motverkar utsläppsminskningar är att medelvikten för nyregistrerade fordon ökat under många år i Sverige.

Utsläppen från tunga lastbilar hade en stigande trend mellan 1990 och 2007. Utsläppen har därefter minskat successivt, främst tack vare ökad användning av hydrerad vegetabilisk olja (HVO) och annan biodiesel som ersättning för fossil diesel. Utsläppsnivån för lätta lastbilar har varit relativt konstant under de senaste tio åren medan utsläppen från bussar minskat dramatiskt till följd av att fossila drivmedel ersatts med helt eller delvis förnybara drivmedel. Figur 7.4 visar hur växthusgasutsläppen från vägtransporter utvecklats sedan 1990, med separat redovisning för olika typer av fordon.

Figur 7.4 Utsläpp av växthusgaser från vägtransporter, per typ av fordon, 1990–2019



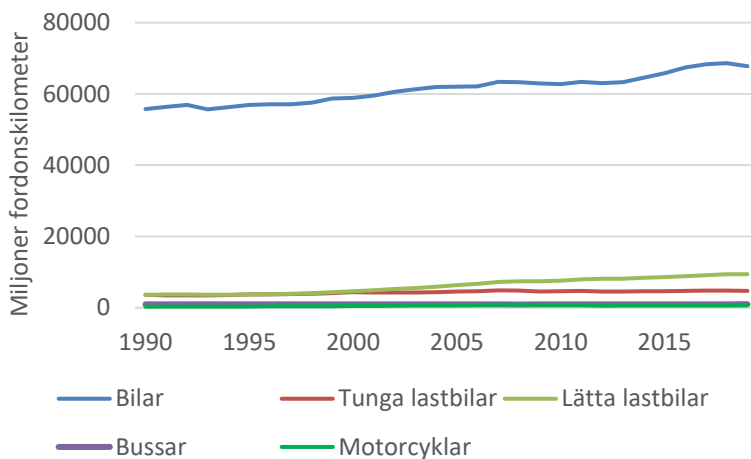
Källa: Data från Naturvårdsverket, egen bearbetning.

Trafikarbete beskriver hur många kilometer som tillryggalagts med en viss typ av fordon eller farkost. Exempelvis utför en tom rullande lastbil trafikarbete men inget transportarbete, medan en lastad lastbil utför både trafikarbete och transportarbete. För en personbil blir transportarbetet dubbelt så stort om passagerarantalet går från en till två utan att det påverkar vilket trafikarbete som utförs.

Kvoten mellan transportarbetet och trafikarbetet är ett av flera möjliga mått på effektiviteten i transportsystemet. Detta effektivitetsmått ökar generellt med t.ex. ökad andel kollektivtrafik, fler passagerare i varje fordon samt ökad lastkapacitet och fyllnadsgrad i tåg, fartyg och lastbilar. Det är fullt möjligt att minska trafikarbetet utan att minska transportarbetet genom åtgärder som gynnar ökad effektivitet. Sedan 2010 har dock trafikarbetet i Sverige ökat mer än transportarbetet vilket kan tolkas som att effektiviteten i transportsystemet minskat.²⁰

Figur 7.5 visar hur trafikarbetet på svenska vägar, som alltså ger upphov till mer än nio tiondelar av transportsektorns växthusgasutsläpp, utvecklats sedan 1990.

Figur 7.5 Trafikarbete på svenska vägar 1990–2019



Källa: Data från Trafikanalys, egen bearbetning.

Under perioden 1990–2019 har personbilarnas trafikarbete ökat nära nog kontinuerligt och trafikarbetet med personbil är för närvarande cirka 20 procent högre än vad det var i början av 1990-talet. Sverige har samtidigt haft en stark befolkningsutveckling vilket innebär att trafikarbetet med personbil per capita var ungefär detsamma 2019 som 1990. Trafikarbetet med personbil per capita har dock varierat under tidsperioden.

²⁰ Prop. 2019/20:65, s. 117.

Trafikarbetet med lätta lastbilar har mer än fördubblats sedan 1990 och trafikarbetet med tunga lastbilar har ökat med ungefär 30 procent. En huvudorsak till det kraftigt ökade trafikarbetet med lätta lastbilar de två senaste decennierna är den ökande e-handeln med distribution till slutkunder i stället för till lager och affärer. Distanshandeln är ett mycket transportintensivt segment av handeln och det har ökat snabbt vilket också återspeglas i att antalet lätta lastbilar ökat markant.²¹

Det ökande trafikarbetet på svenska vägar motverkar den utsläpps-dämpande effekten av t.ex. substitution av fossila drivmedel med bio-drivmedel och av mer energieffektiva drivlinor inklusive motorer.

7.2.2 Scenarier för utveckling av växthusgasutsläpp och vägtransportarbete med nuvarande styrning

Enligt klimatredovisningen i budgetpropositionen²² för 2022 förväntas växthusgasutsläppen från inrikes transporter exklusive inrikes luftfart minska med 62–67 procent till 2030 jämfört med 2010. Scenariot är baserat på effekter av politiska beslut och aviserade förslag till och med den 31 december 2020. Scenariot innebär ett överskridande av transportsektorns klimatmål för 2030 (se avsnitt 7.1.1) med 1–2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

I Trafikverkets basprognoser ökar resandet med personbil och lätt lastbil (transportarbetet mätt i personkilometer) med 27 procent mellan 2017 och 2040. Resandet med tåg ökar i prognoserna med 53 procent men eftersom över 70 procent av det totala resandet sker med personbil är ökningen mätt i antal personkilometer störst för bilresor. Gång- och cykelresandet förväntas öka långsammare än övriga nämnda färdmedel, ett resultat som dock enligt Trafikverket bör behandlas med försiktighet eftersom den använda prognosmodellen inte återspeglar gång- och cykelförutsättningar särskilt väl. Godstransporter på väg (transportarbetet mätt i tonkilometer) ökar i basprognoserna med 45 procent till 2040. Procentuella ökningarna i samma härad prognosticeras för godstransporter på järnväg och till sjöss.²³

Utfasningsutredningen (M 2019:04) valde i sin referensbana för trafikarbetet att utgå från Energimyndighetens scenario *ReferensEU*

²¹ Trafikanalys (2018a), s. 13.

²² Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022, Utgiftsområde 20, Bilaga Klimatredovisning*, s. 32.

²³ Trafikverket (2020c), s. 66–68.

i stället för från Trafikverkets basprognoser eftersom det förstnämnda ansågs vara mer i linje med den faktiska utvecklingen under senare år vad gäller efterfrågan på godstransporter. Energimyndighetens scenario har jämfört med basprognoserna ett liknande utfall vad gäller resande med personbil till 2040 men innebär en halverad ökningstakt för godstransporter med tunga lastbilar.²⁴

Enligt Trafikverket drivs förändrad efterfrågan på transporter huvudsakligen av ekonomisk utveckling, befolkningsutveckling och kostnadsförändringar för resor och transporter. Merparten av den prognosticerade biltrafikökningen i basprognoserna beror enligt Trafikverket på ökad befolkning och ekonomisk utveckling. Fram till 2040 förväntas realinkomsterna öka med 41 procent, befolkningen öka med 16 procent och körkostnaden för personbil per kilometer minska med 8 procent, huvudsakligen till följd av elektrifiering av fordonsflottan. Den förväntade utvecklingen av var och en av dessa faktorer bidrar således till ökat resande med personbil i Trafikverkets modeller. Bilinnehavet i form av antal bilar per person bedöms i basprognoserna förbli i princip oförändrat fram till 2040.²⁵

Trafikverket skriver att prognoser är osäkra och känslighetsanalyser har genomförts för att bättre kunna uppskatta osäkerhetsintervall. De tre viktigaste osäkerhetskällorna för persontransporterna är enligt Trafikverket utvecklingen av inkomster, befolkning och bilinnehav. För godsprognoserna anges de största osäkerheterna vara tillväxttakten för varuproducerande branscher samt förändringar i handelsmönster. Trafikverket tar speciellt upp att drivmedelspriset inte längre anses vara en av de viktigaste osäkerhetsfaktorerna. Det beror på att andelen körda personbilskilometrar 2040 till huvuddelen är elektrifierade och därmed inte påverkas av drivmedelspriset.²⁶

Trafikverkets sätt att arbeta med prognoser och resultatet i form av de basprognoser som beskrivs i detta avsnitt är starkt ifrågasatta. I avsnitt 8.2.4 beskriver utredningen brister och begränsningar för Trafikverkets nuvarande prognosarbete och presenterar förslag för att adressera dessa brister.

²⁴ SOU 2021:48, *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*, s. 154.

²⁵ Trafikverket (2020c), s. 69–70.

²⁶ Trafikverket (2020c), s. 71.

7.3 Styrning mot transporteffektivitet samt begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle

7.3.1 Styrning mot ökad transporteffektivitet

I detta avsnitt redovisas gällande inriktning av styrningen mot ökad transporteffektivitet samt bedömningar och förslag inom området från myndigheter och nyligen avslutade utredningar. Redovisningen fokuserar på de aspekter som är av störst intresse för Klimaträttsutredningen, givet den avgränsning som gjorts, och ska därmed inte tolkas som en heltäckande sammanfattning av de underlag som avhandlas.

Den klimatpolitiska handlingsplanen

Enligt regeringens klimatpolitiska handlingsplan²⁷ från 2019 ska transportsektorn utöver att nå etappmålet för inrikestransporter till 2030 även bidra till målet om nettonollutsläpp senast 2045. Därför bör de åtgärder som vidtas i syfte att nå etappmålet för inrikes transporter beakta att även det långsiktiga klimatmålet ska kunna nås på ett så effektivt sätt som möjligt. En politik som siktar mot 2045 behöver enligt regeringen på ett tydligare sätt väga in långsiktiga perspektiv som planering av bostäder, bebyggelse och infrastruktur. Samhället behöver planeras med förutsättningar för god tillgänglighet utan onödigt många eller långa transporter. Utöver det behöver förutsättningar skapas för en snabb elektrifiering av transporter och överflyttning av transporter till energieffektiva transportsätt.²⁸

Enligt den klimatpolitiska handlingsplanen behövs kraftfulla åtgärder inom områdena transporteffektivitet, elektrifiering, hållbara förnybara drivmedel samt energieffektiva fordon och fartyg för att nå klimatmålen. Regeringen menar att ökad transporteffektivitet har positiv inverkan på både elanvändningen och användningen av biodrivmedel, som båda skulle dämpas av ökad transporteffektivitet, och bör därför ges hög prioritet i omställningen.²⁹ Sverige behöver bli ett mer transporteffektivt samhälle där trafikarbetet kan minska utan att göra avkall på tillgänglighet. Trafikarbetets utveckling är en av de fak-

²⁷ Prop. 2019/20:65.

²⁸ Prop. 2019/20:65, s. 107.

²⁹ Prop. 2019/20:65, s. 110–111.

torer som har störst betydelse för hur utsläppen av växthusgaser från transportsektorn utvecklas.³⁰

Skillnaden i förutsättningar mellan glesbygd och tätort betonas i den klimatpolitiska handlingsplanen. Det är i städerna som alternativ till biltransporter är mest lättillgängliga och där utsläppen från transporter har bäst förutsättningar att minska. Stadsmiljöavtalen bör enligt regeringen utvecklas och effektiviseras för att bl.a. främja alternativ till bil i städerna. För att öka transporteffektiviteten i samhället kommer de lokala, regionala och nationella planeringsnivåerna att behöva samverka och samordna sina processer i högre grad.³¹

Den klimatpolitiska handlingsplanen betonar att planering av transportinfrastruktur är ett viktigt verktyg för att nå de transportpolitiska målen och klimatmålen. För att såväl den statliga som den kommunala transportinfrastrukturen ska nyttjas effektivt och utvecklas i linje med klimatmålen krävs att statliga, regionala och kommunala aktörer vidtar samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder i enlighet med den s.k. fyrstegsprincipen (se avsnitt 7.4.3), med ökat fokus på åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt, s.k. steg 1-åtgärder, samt åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur, s.k. steg 2-åtgärder. Regeringen avser att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva steg 1- och 2-åtgärder.³²

I den klimatpolitiska handlingsplanen ges exempel på hur utvecklingen mot ett mer transporteffektivt samhälle kan åstadkommas där trafikarbetet minskas utan att tillgängligheten försämras. Åtgärder och områden som lyfts fram är: transporteffektiv samhällsplanering, effektiv, punktlig och tillförlitlig kollektivtrafik, samordnade gods-transporter, överflyttning till mindre energiintensiva transportsätt och fordon, ökad fyllnadsgrad, längre och tyngre tåg, längre och tyngre lastbilar samt ruttoptimering.³³

Regeringen lyfter fram ekonomiska styrmedel för ökad transporteffektivitet i handlingsplanen, bl.a. ett förändrat reseavdrag och för att förbättra förutsättningarna för intermodala transportlösningar. Regeringen vill också se ett mer ändamålsenligt avgiftssystem för att stärka sjöfartens konkurrenskraft och som samtidigt styr mot fossilfrihet.³⁴

³⁰ Prop. 2019/20:65, s. 116.

³¹ Prop. 2019/20:65, s. 121–127.

³² Prop. 2019/20:65, s. 119–120.

³³ Prop. 2019/20:65, s. 116.

³⁴ Prop. 2019/20:65, s. 130.

Infrastrukturpropositionen

Skrivningarna i infrastrukturpropositionen³⁵ från 2021 om transportsektorns utveckling i förhållande till klimatmålen överensstämmer i allt väsentligt med skrivningarna i den klimatpolitiska handlingsplanen. Exempelvis upprepas slutsatsen att transportsektorn i princip behöver nå nollutsläpp av växthusgaser senast 2045. Alla delar av samhället behöver ställa om men förutsättningarna skiljer sig åt, mellan olika delar av landet, mellan städer och stadsdelar, tätorter, gles- och landsbygder, mellan människor och mellan olika verksamheter. Regeringen betonar i infrastrukturpropositionen att ett pålitligt, robust och långsiktigt hållbart transportsystem är en förutsättning för att människor ska kunna bo, leva och verka i hela landet, för näringslivet och för att nya företag och jobb kan skapas.³⁶

Regeringen upprepar i infrastrukturpropositionen att fyrstegsprincipen ska vara vägledande för planeringen av infrastrukturåtgärder och att regeringen avser att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva steg 1- och 2-åtgärder. Infrastrukturåtgärder kan enligt propositionen bidra till ökad transporteffektivitet bl.a. genom att skapa förutsättningar för effektiv, punktlig och tillförlitlig kollektivtrafik, överflyttning till mindre energiintensiva transportsätt och fordon samt genom ökad möjlighet till längre och tyngre fordon. Vidare har digitalisering och skapandet av ett smartare transportsystem god potential att skapa synergier, minska utsläppen och bidra till ökad transporteffektivitet och trafiksäkerhet.³⁷

För att infrastrukturåtgärder ska kunna genomföras effektivt och ge god måluppfyllelse behöver den nationella infrastrukturplaneringen samspela väl med den fysiska samhällsplaneringen. Infrastrukturpropositionen betonar att ett arbetssätt med samverkan och samarbete mellan Trafikverket och andra parter är centralt för att tillsammans nå önskad effekt, inte minst när det gäller lokaliserings- och markanvändningsfrågor. Enligt regeringen ska Trafikverket i samhällsplaneringen säkra att den statliga transportinfrastrukturen utformas så att den möjliggör en samverkan med övrig infrastruktur och främjar ett effektivt nyttjande av alla trafikslag. God samhällsplanering ökar möjligheten att skapa transporteffektiva städer. Det innebär t.ex. att rese-

³⁵ Prop. 2020/21:151, *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*.

³⁶ Prop. 2020/21:151, s. 20–21.

³⁷ Prop. 2020/21:151, s. 24–25.

närer ges möjlighet att välja färdmedel som är mer yteffektiva och energieffektiva, såsom kollektivtrafik, gång och cykel.³⁸

Det finns i dag skillnader mellan kvinnors och mäns resmönster och tillgänglighet. Män reser oftare med bil och i genomsnitt längre till arbetet. Fler kvinnor än män använder kollektivtrafik som huvudsakligt färdmedel. Enligt infrastrukturpropositionen ligger utmaningen därför inte bara i att tillgodose både kvinnors och mäns behov av transporter utan även i en önskvärd beteende- och värderingsförändring mot mer miljömässigt hållbara resmönster och ökad trafiksäkerhet.³⁹ Utvecklingen av transportsystemet bör enligt regeringen främja att både män och kvinnor kan ta del av det på lika villkor och medverka till att ge alla, oavsett exempelvis socioekonomisk situation, ålder, funktionsnedsättning eller var någon bor i landet, en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet.⁴⁰

Infrastrukturpropositionen lyfter fram fördelar med bättre pendlingsmöjligheter inom ett geografiskt område, s.k. regionintegrering, och att det område som omfattas av pendling förstoras, s.k. regionförstoring. Genom att på ett hållbart sätt förbättra tillgängligheten genom regionintegrering eller regionförstoring är det enligt regeringen möjligt att utveckla ekonomiskt mer dynamiska och robusta, väl sammanbundna och större funktionella regioner.⁴¹ Regeringen menar också att för grupper i landsbygdsområden, mindre tätorter och i vissa fall i mindre städer eller urbana ytterområden, kan högre kostnader för vägtrafik minska tillgängligheten hos ekonomiskt svagare grupper som har färre alternativ. Att människor är beroende av bilen i olika mån måste beaktas både vid införande av styrmedel och vid val av infrastruktursatsningar.⁴²

Utfasningsutredningen

Utfasningsutredningen⁴³ lyfter i sitt betänkande *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*⁴⁴ flera frågor som har betydelse för Klimaträttsutredningen. Utfasningsutredningen skriver att

³⁸ Prop. 2020/21:151, s. 30–31.

³⁹ Prop. 2020/21:151, s. 26.

⁴⁰ Prop. 2020/21:151, s. 23.

⁴¹ Prop. 2020/21:151, s. 21.

⁴² Prop. 2020/21:151, s. 25.

⁴³ Dir. 2019:106, *Utfasning av fossila drivmedel och förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar*.

⁴⁴ SOU 2021:48.

när bilar och lastbilar på sikt kan framföras med mycket låga växthusgasutsläpp genom elektrifiering och ökad andel förnybara drivmedel blir det svårare att motivera styrmedel och åtgärder för alternativa färd- och transportsätt ur ett rent klimatperspektiv. Utfasningsutredningen betonar dock att insatser för ökad transporteffektivitet är viktiga av andra orsaker och att det är motiverat med styrmedel och åtgärder för trafikminskning även i en framtid där fordonsflottans direkta växthusgasutsläpp förväntas minska. Ett mer transporteffektivt samhälle kan t.ex.⁴⁵

- föra med sig hälsovinster i form av minskat buller, minskade luftföroreningar och aktiv mobilitet i form av cykling och gång,
- göra samhället mindre sårbart om transportkostnaderna ökar kraftigt, t.ex. som följd av utbudsbegränsningar för batterier eller biodrivmedel,
- begränsa global klimatpåverkan och resursanvändning, t.ex. genom att el och förnybara drivmedel kan användas inom sektorer som har svårare att ställa om än vägtransportsektorn,
- öka acceptansen hos befolkningen och underlätta politisk genomförbarhet av åtgärder och styrmedel som t.ex. ökar kostnaden för resande med bil,
- begränsa markanvändning och barriäreffekter till följd av infrastruktur och trafik.

Utfasningsutredningen noterar att utvecklingen med fler elektrifierade fordon, som generellt har lägre körkostnader jämfört med andra fordon, kan komma att leda till ett ökat trafikarbete. Det påverkar inte de direkta växthusgasutsläppen men kan innebära konsekvenser i form av t.ex. ökad trängsel och ökat vägslitage.⁴⁶

Utfasningsutredningen konstaterar att det är omdiskuterat hur mycket tillkommande transport- och bebyggelseinfrastruktur kan bidra till att dämpa trafikarbetet fram till 2040 men menar att det är viktigt att förändringarna går i riktning mot en högre transporteffektivitet. Det kan också finnas möjlighet att i viss utsträckning snabba

⁴⁵ SOU 2021:48, s. 371–372 och 377–379.

⁴⁶ SOU 2021:48, s. 388–389.

på omställningen genom omvandling och förändrad förvaltning av dagens befintliga infrastruktur.⁴⁷

Avslutningsvis rekommenderar Utfasningsutredningen att förslag om styrmedel och åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle som identifierats i den klimatpolitiska handlingsplanen och i underlag från myndigheter genomförs. Berörda myndigheter bör också få ett tydligare långsiktigt ansvar för att fortsatt identifiera hinder och genomföra samhällsekonomiskt motiverade åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle. I dag är ansvaret spritt på flera nivåer och ingen har ett samordningsansvar mellan staten, regionerna och kommunerna exempelvis vad gäller de tidiga stegen i fyrstegsprincipen.⁴⁸

Samordningsuppdrag om en fossilfri transportsektor

Energimyndigheten har under perioden 2016–2019 haft i uppdrag att tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen samordna arbetet med omställningen av transportsektorn till fossilfrihet. Samarbetet har i många sammanhang benämnts med akronymen *SOFT*. Inom ramen för uppdraget har samordningsmyndigheterna tillsammans tagit fram en strategisk plan⁴⁹ för transportomställningen.

Samordningsmyndigheterna menar att transportsektorns omställning behöver stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, fossilfria och energieffektiva fordon samt förnybara drivmedel. Det kommer inte att vara tillräckligt att endast arbeta med ett eller två av dessa områden. Dels för att resurser för att framställa förnybara drivmedel, batterier, fordon och infrastruktur är begränsade, dels för att sprida risken om något område inte utvecklas som förväntat. Det är en stor omställning som ska ske på kort tid och potentialen inom alla tre områden kommer därför att behöva utnyttjas enligt myndigheterna för att nå de ambitiösa mål som satts upp. De tre områdena behöver dock ges olika stort fokus i staden respektive på landsbygden.⁵⁰

De indikatorer samordningsmyndigheterna använder sig av för transporteffektivt samhälle visar att det området inte har utvecklats lika positivt som områdena förnybara drivmedel samt energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster. Samordningsmyndigheterna

⁴⁷ SOU 2021:48, s. 377.

⁴⁸ SOU 2021:48, s. 361–363.

⁴⁹ Energimyndigheten (2017).

⁵⁰ Energimyndigheten (2017), s. 5.

bedömer att för att få till en hållbar omställning behövs ökad styrning mot ett transporteffektivt samhälle och i det ett minskat trafikarbete från energiintensiva trafikslag.⁵¹

Enligt samordningsmyndigheterna måste infrastrukturplaneringen för att nå stora effekter till 2045 redan nu utvecklas så att den tillhandahåller den tillgänglighet som efterfrågas och passar in i ett långsiktigt hållbart transporteffektivt samhälle. Även den lokala och regionala infrastrukturen och bebyggelsen behöver anpassas så att transporter till fots, med olika typer av cyklar, kollektivt eller genom att inte behöva transportera sig alls förenklas både för människor och gods. Transportinfrastrukturplaneringen behöver styras om till ett mer energieffektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur genom att en ökad andel åtgärder i steg 1, 2 och 3 prioriteras, så att trafikarbetet med bil och lastbil får utvecklas inom klimatmålets ramar.⁵²

Samordningsmyndigheterna anser att stadsmiljöavtalen behöver utvecklas. Stadsmiljöavtalen uppges kunna få en betydande effekt på klimatpåverkan från vägtrafiken med ett skarpare stadstrafikmål som villkor, i kombination med trängselskatter och parkeringsåtgärder som motprestationer.⁵³

Fortsatt elektrifiering bedöms av samordningsmyndigheterna som nödvändig men det är också viktigt att ta hänsyn till ett livscykelperspektiv för fordon och farkoster. Att minska efterfrågan på transporter kan minska behovet av nyinköp av bilar och därmed minska den totala miljöpåverkan sett ur ett livscykelperspektiv.⁵⁴

Samordning för bostadsbyggande

Utredningen Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08)⁵⁵ hade bl.a. i uppdrag att se över delar av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, för att genom ändringar i regelverket stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer.⁵⁶

⁵¹ Energimyndigheten (2020c), s. 1, 6 och 23.

⁵² Energimyndigheten (2020c), s. 58.

⁵³ Energimyndigheten (2020c), s. 58.

⁵⁴ Energimyndigheten (2020c), s. 57.

⁵⁵ Dir. 2017:126, *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande*.

⁵⁶ Dir. 2020:15, *Tilläggsdirektiv till Samordning för bostadsbyggande*.

Utredningen föreslog ändringar i 2 och 4 kap. PBL som syftar till att stärka förutsättningarna för transporteffektivitet genom att tillkommande och förändrade fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet. Förslagen innebär att bebyggelse ska vara samlad så att behovet av person- och varutransporter hålls på en så låg nivå som möjligt och att befintlig infrastruktur utnyttjas. Bostäder och verksamheter ska vara tillgängliga med gång, cykel och olika energieffektiva och miljövänliga transportslag. Förslagen innebär också att kommunen ska ta hänsyn till transporteffektivitet vid bedömningen av om det krävs detaljplan för sammanhållen bebyggelse och planbeskrivningen ska innehålla en redogörelse för hur planer uppfyller kraven på transporteffektivitet.⁵⁷

Ändringar utredningen föreslog i 4 och 8 kap. PBL syftar till att skapa bättre förutsättningar för genomförande av åtgärder i detaljplan och bygglovsprövning, som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter. Förslagen innebär att det ställs krav på s.k. mobilitetsåtgärder på tomter och att kommunen får bestämma krav på mobilitetsåtgärder i detaljplan. Mobilitetsåtgärder innefattar utrymme och anläggningar för parkering, stannande, lastning, lossning samt leverans och tillfällig förvaring av varor. Förslagen ska bidra till transporteffektivitet och innebär i högre utsträckning än i dag att kommunen skulle kunna avstå från att kräva att tomter ska ordnas så att det finns utrymme för parkering av bil för enskilt bruk.⁵⁸

Ändringar föreslagna i 4 och 6 kap. PBL skulle ge kommuner ökade möjligheter att säkerställa att planerade och överenskomna mobilitetsåtgärder genomförs, samt möjligheter att i exploateringsavtal komma överens om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster.⁵⁹

Utredningen Samordning för bostadsbyggande menar att förslagen innebär att bilens särställning i lagstiftningen ersätts med likvärdig tillgänglighet till olika mobilitets- och transportlösningar. Fokus kan enligt utredningen flyttas från hur många parkeringsplatser som behövs i samband med nybyggnation till hur individens och samhällets behov av lösningar för mobilitet och varutransporter kan tillgodoses.⁶⁰

⁵⁷ SOU 2021:23, *Stärkt planering för en hållbar utveckling*, s. 14–15.

⁵⁸ SOU 2021:23, s. 15.

⁵⁹ SOU 2021:23, s. 15.

⁶⁰ SOU 2021:23, s. 17.

Klimatpolitiska rådet

Klimatpolitiska rådets primära uppdrag är att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat.

Klimatpolitiska rådet konstaterade i 2019-års rapport, som hade fokus på transportsektorns klimatomställning, att styrmedlen för att främja ett transporteffektivt samhälle är svaga jämfört med de som gäller för elektrifiering, biodrivmedel och effektivare fordon.⁶¹ I *Klimatpolitiska rådets rapport 2021* lämnar rådet en skarp rekommendation till regeringen att se till att den nationella planen för transportinfrastruktur bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle inom klimatmålen's ramar.⁶² I 2021-års rapport skriver klimatpolitiska rådet också följande

Om trafikmängderna fortsätter att öka enligt historiska trender blir det sannolikt svårt att klara utsläppsmålen i transportsektorn. Vid en sådan utveckling skulle ny infrastruktur för vägtrafik samtidigt innebära stora utgifter för staten och i sig leda till ökad resursförbrukning och klimatpåverkan.

Klimatpolitiska rådet uttrycker i samma rapport stark kritik mot det inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037 som Trafikverket tagit fram på regeringens uppdrag och som rådet anser inte lägger tillräcklig vikt vid transport- och samhällsplanering. Klimatpolitiska rådet gör därvid följande observation och rekommendation:

Det är oroande att ännu en planeringsperiod riskerar att förflyta utan att transportplaneringen på något påtagligt sätt förändras utifrån det klimatpolitiska ramverket. Regeringen behöver göra ett omtag, dels vad gäller det föreliggande inriktningsunderlaget, dels för att förändra den nuvarande processen för infrastrukturplanering till en mer integrerad transportplanering.

⁶¹ Klimatpolitiska rådet (2019), s. 70–71.

⁶² Klimatpolitiska rådet (2021), s. 10.

7.3.2 Entydig innebörd saknas av begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle

Regering, myndigheter och offentliga utredningar har under senare år lanserat olika tolkningar av innebörden av begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle.

Regeringen beskriver transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle i den klimatpolitiska handlingsplanen från 2019 på följande sätt:

I det transporteffektiva samhället är det transportarbete som utförs så effektivt som möjligt utifrån energi-, miljö- och ekonomiska perspektiv för att åstadkomma tillgänglighet, hållbarhet och konkurrensförmåga. Transporteffektivitet kan beskrivas som att sambandet mellan tillgänglighet och ökat transportarbete minskar. I ett mer transporteffektivt samhälle kan tillgängligheten öka samtidigt som det trafikarbete som krävs för att uppnå motsvarande tillgänglighet kan minska.

Utveckling mot ett mer transporteffektivt samhälle innebär således att trafikarbetet, och därigenom utsläppen och övrig miljöpåverkan, kan minska utan att tillgängligheten försämrats. Detta åstadkoms bl.a. genom transporteffektiv samhällsplanering, universell utformning, tillgång till effektiv, punktlig och tillförlitlig kollektivtrafik, samordnade godstransporter, överflyttning till mindre energiintensiva transportsätt och fordon, ökad fyllnadsgrad, ökad möjlighet till längre och tyngre tåg, ökad möjlighet till längre och tyngre lastbilar där överflyttning till järnväg och sjöfart inte är ett realistiskt alternativ, ruttoptimering, ökad användning av digitala lösningar och innovativa lokala och regionala transport- och mobilitetslösningar. I vissa fall kan transporter kortas eller ersättas helt. Utveckling och användning av teknisk infrastruktur för virtuella möten och distansarbete är också ett exempel på hur trafikarbetet kan minska utan att tillgängligheten försämrats.

Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen har inom ramen för Energimyndighetens tidigare samordningsuppdrag tagit fram följande definition och beskrivning av innebörden av begreppet transporteffektivt samhälle⁶³

Med ett transporteffektivt samhälle avses ett samhälle där trafikarbetet med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar. Det kan ske både genom överflyttning till mer energieffektiva färdmedel och trafikslag och genom att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt. Effektivisering av transporter kan exempelvis ske genom ökad fyllnads- och beläggningsgrad i gods- och personfordon eller att transporter kortas genom exempelvis en mer tät och funktionsblandad bebyggelse. Ersättning av transporter kan ske via bland annat resfria möten

⁶³ Energimyndigheten (2020c), s. 9.

eller förändrade arbetssätt och konsumtionsval. I och mellan städer och tätorter är en överflyttning till andra alternativ än personbil och lastbil enklare än på landsbygden där bilen är fortsatt viktig. Även vad gäller minskat flygande ser förutsättningarna olika ut i olika delar av landet. Ett transporteffektivt samhälle innefattar bland annat att samhället planeras så att en del transportarbete kan minska genom närhet och funktionsblandning i tätare bebyggelsestruktur.

Utfasningsutredningen menar att ett mer transporteffektivt samhälle är ett samhälle där tillgänglighet skapas på ett så effektivt sätt som möjligt utifrån energi-, miljö- och ekonomiska perspektiv. Utfasningsutredningen ser fördelar med en definition som i linje med skrivningarna i den klimatpolitiska handlingsplanen inte pekar ut vissa trafikslag som mindre energieffektiva. Detta motiveras med att elektrifieringen av fordonsflottan kan komma att leda till att skillnaden i energieffektivitet mellan olika färdmedel blir mycket mindre än i dag.⁶⁴

Utredningen Samordning för bostadsbyggande närmar sig begreppet transporteffektivitet från ett annat håll och utgår delvis från fyrstegsprincipen i sin beskrivning. Utredningen menar att transporteffektivitet innebär följande:⁶⁵

- Mindre behov av transporter. Detta gäller såväl till och från som inom ett tillkommande bebyggelseområde och uppnås bl.a. genom lämplig lokalisering, en funktionell sammansättning i den urbana och regionala strukturen som främjar närhet till service och andra samhällsfunktioner samt en inre tillgänglighet som genom områdets fysiska utformning klaras utan energikrävande transportslag.
- Effektivare användning av infrastruktur. Detta kan t.ex. uppnås genom att förlägga tillkommande bebyggelse till områden där hög tillgänglighet redan finns samt i den befintliga infrastrukturen främja resurseffektiva transportslag.
- Likvärdig tillgänglighet till olika trafikslag. Detta kan t.ex. uppnås genom att angöring och uppställning av fordon ordnas likvärdigt för olika fordonsslag.
- Energieffektivare och miljövänligare fordonstrafik. Förnybara drivmedel för fordon och energieffektivare fordon kräver även fysiska åtgärder, exempelvis infrastruktur för el, biogas och vätgas samt

⁶⁴ SOU 2021:48, s. 362 och 370.

⁶⁵ SOU 2021:23, s. 67–68.

angörings- och uppställningsplatser för delade fordon, självkörande eller förarlösa fordon, e-skortrar och cyklar.

7.4 Planering av nationell och regional transportinfrastruktur i dag

7.4.1 Processen för den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen

Den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen omfattar samtliga trafikslag. Slutprodukt för planeringsprocessen på nationell nivå är den nationella planen för transportinfrastruktur medan slutprodukten på regional nivå är länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Den nationella planen och länsplanerna revideras vanligtvis en gång per mandatperiod, dvs. planeringsprocessen upprepas ungefär vart fjärde år.

Planeringsprocessen inleds med att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett s.k. inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplaneringen. Inriktningsunderlaget innehåller en bedömning av de ekonomiska ramarna för åtgärder och ger vägledning för prioritering av åtgärder i statlig transportinfrastruktur. I inriktningsunderlaget beskrivs möjliga långsiktiga inriktningar för transportsystemets utveckling med övergripande beskrivningar av åtgärder och deras konsekvenser för infrastrukturen och måluppfyllelse. Fyrstegsprincipen och de transportpolitiska målen ska vara vägledande i framtagandet av inriktningsunderlaget.

Inriktningsunderlaget överlämnas till regeringen och remitteras, varefter det tillsammans med inkomna synpunkter ligger till grund för regeringens infrastrukturproposition. Infrastrukturpropositionen anger bl.a. ekonomiska ramar för åtgärder i statlig transportinfrastruktur under planeringsperioden. I 2021-års infrastrukturproposition⁶⁶ föreslogs t.ex. att den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033 ska uppgå till 799 miljarder kronor varav 165 miljarder kronor ska användas till vidmakthållande av statliga järnvägar, 197 miljarder kronor ska gå till vidmakthållande av statliga vägar och 437 miljarder kronor ska användas till

⁶⁶ Prop. 2020/21:151, s. 27 f.

utveckling av transportsystemet. Den preliminära ramen för länen under planperioden 2022–2033 föreslogs uppgå till 42 miljarder kronor.

Nästa steg i planeringsprocessen är att infrastrukturpropositionen behandlas av riksdagen varefter regeringen ger Trafikverket i uppdrag ta fram ett förslag till nationell plan för transportinfrastruktur. Regeringen ger också regionerna i egenskap av s.k. regionala länsplaneupprättare möjlighet att ta fram reviderade länsvisa planer för regional transportinfrastruktur så att regionerna kan ta del av de medel som så småningom kommer att beslutas i den nationella planen.

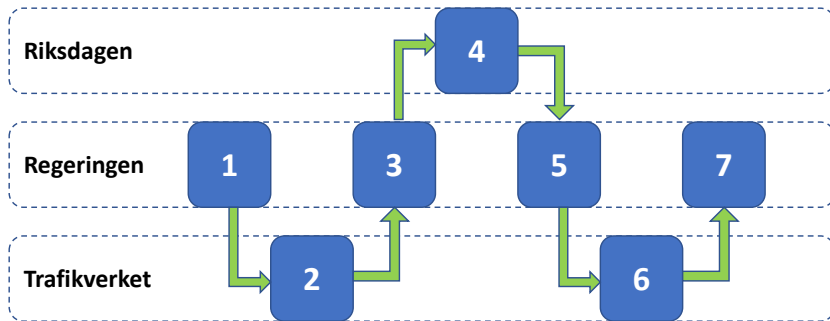
Den nationella planen för transportinfrastruktur ska avse tolv år och beskriver bl.a. hur den statliga infrastrukturen ska underhållas och utvecklas. Innehållet i planen styrs av förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Den nationella planen får enligt 2–3 §§ bl.a. omfatta

- investeringar och förbättringar i det statliga stamvägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar,
- drift och underhåll för hela det statliga vägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar,
- drift, underhåll, rekonstruktion och investeringar i det statliga järnvägsnätet, stationer och terminaler,
- åtgärder för förbättrad miljö längs de befintliga statliga väg- och järnvägsnäten,
- åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,
- åtgärder som ska beviljas statlig medfinansiering eller statsbidrag när det gäller farleder och slussar, drift av icke-statliga flygplatser, regionala kollektivtrafikanläggningar eller drift av enskilda vägar.

I den nationella planen kan också anges medfinansiering till kommuner och regioner genom stadsmiljöavtal och statlig medfinansiering till länsplaner. Vidare ska enligt 4 § i nämnda förordning planens inriktning anges, inklusive den inriktning på investeringar och förbättringsåtgärder som bedöms ha störst effekt för att uppnå de transportpolitiska målen. Planens inverkan på de transportpolitiska målen ska redovisas.

Trafikverket redovisar förslaget till nationell plan till regeringen som efter remittering och eventuella ändringar fastställer den nationella planen. Processen för att revidera den nationella planen för transportinfrastruktur illustreras i figur 7.6.

Figur 7.6 Process för revidering av nationell plan för transportinfrastruktur



1. Regeringen beslutar om uppdrag till Trafikverket
2. Trafikverket tar fram inriktningsunderlag
3. Regeringen lägger infrastrukturproposition
4. Riksdagsbeslut om infrastrukturproposition
5. Regeringen beslutar om uppdrag till Trafikverket
6. Trafikverket tar fram nationell plan för transportinfrastruktur
7. Regeringen beslutar om nationell plan för transportinfrastruktur

I alla län ska regional utvecklingsplanering ske enligt 1 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Lagen innehåller bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Enligt 7 § ska en region upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Innehållet i länsplanerna styrs av förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. En länsplan ska avse tolv år och enligt 3 § omfatta bl.a.

- investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet,
- åtgärder i regionala kollektivtrafikanläggningar,
- åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

- åtgärder i andra icke statligt finansierade anläggningar av betydelse för det regionala transportsystemet,
- bidrag för icke-statliga flygplatser som bedöms vara strategiskt viktiga för regionen.

Länsplanerna domineras i ekonomiska termer av åtgärder på statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet men de innehåller också exempelvis statlig medfinansiering av kommunala gång- och cykelvägar. Trafikverket ska bistå regionerna när länsplanerna upprättas och lämna underlag till länsplanerna. Underlaget ska avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska dessutom lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt som bör genomföras. Länsplanerna fastställs av regionerna efter samråd med respektive länsstyrelse.

Såväl den nationella planen som länsplanerna innehåller både infrastrukturprojekt som redan byggstartats och infrastrukturprojekt som ännu inte påbörjats.

7.4.2 Trafikverkets prognoser för transportsektorns utveckling

Trafikverket har genom förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket i uppdrag att ta fram trafikprognoser. Detta görs genom s.k. basprognoser för samtliga trafikslag inom såväl person- som godstransportsektorn. Syftet med basprognoserna är bl.a. att bidra med en referensutveckling och lägga grunden för de nationella planerna och länsplanerna samt att ge underlag till samhällsekonomiska analyser av åtgärder som är av betydelse för transportsystemet.⁶⁷ Trafikverket anger att syftet inte är att beskriva en önskvärd framtid eller t.ex. en ideal klimatpolitik.⁶⁸ Om andra åtgärder används eller andra omvärldsfaktorer utvecklas annorlunda än vad Trafikverket antagit kan det innebära en annan utveckling av trafik- och transportarbetet jämfört med basprognosens resultat.

Basprognoserna utgörs av tre olika scenarier med ett nuläges-scenario för 2017, ett huvudscenario för 2040 samt ett ytterligare

⁶⁷ Trafikverket (2020c), s. 66.

⁶⁸ Trafikverket (2020g), s. 4.

scenario för 2065.⁶⁹ Prognoserna bygger på antaganden för ett flertal faktorer som bränsleförbrukning och kostnader för fordon, utbudet och taxor inom kollektivtrafik samt demografiska faktorer och näringslivsstruktur. Basprognoserna utgår normalt från beslutade förutsättningar, styrmedel och planer som har påverkan på infrastrukturen. Hänsyn ska också tas till arbete hos andra statliga aktörer.

Inför 2020-års basprognoser gjorde Trafikverket bedömningen att det klimatpolitiska ramverket skulle bli det starkast styrande politiska målet och att ramverket var att betrakta som beslutad politik. I det klimatpolitiska ramverket återfinns bl.a. målet om att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, exklusive inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast till 2030 jämfört med 2010.

I ett framtaget referensscenario visar Trafikverket att åtgärder i gällande infrastrukturplaner tillsammans med beslutade skatter och avgifter inte är tillräckliga för att minska trafikens klimatpåverkan i linje med målet. I 2020-års basprognoser har Trafikverket utgått från att också det s.k. januariavtalet⁷⁰ ska genomföras och har inkluderat effekten av stärkt reduktionsplikt och skärpt *bonus-malus*⁷¹, som utgör delar av januariavtalet.⁷²

De prognosmodeller som huvudsakligen används, *Sampers* och *Samgods*, är främst utvecklade för att göra detaljerade analyser av åtgärder i transportsystemet som effekten av nya vägar och järnvägar eller införande av nya styrmedel som t.ex. trängselskatt. Styrkorna med modellerna är att de kan hantera många olika indata och variabler och ge resultat även för enskilda vägar och mindre områden.⁷³ Enligt Trafikverket är modellerna inte främst konstruerade för att göra prognoser om trafikens utveckling, men de är ändå användbara för att prognostisera aggregerad trafiktillväxt.

Trafikens utveckling ser olika ut i olika delar av landet. Analyserna som görs med prognosverktyget *Sampers* utgår därför från följande sex regioner; Norra Norrland, Södra Norrland, Stockholm-Mälardalen, Västra Sverige, Sydöstra Sverige samt Skåne. Utöver de sex regionerna görs också en indelning i tre olika kommungrupper utifrån

⁶⁹ Trafikverket (2020g), s. 5.

⁷⁰ Januariavtalet, 11 januari 2019.

⁷¹ Differentierad fordonsskatt med utgångspunkt i fordonets klimatprestanda.

⁷² Trafikverket (2020c), s. 66.

⁷³ Trafikverket (2020g), s. 42.

Sveriges kommuner och regioners (SKR) indelning. De tre kommungrupperna är:⁷⁴

- Storstäder – kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 i största tätorten. Uppfylls bara av Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Större städer – kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 i tätorten.
- Övriga – samtliga som inte ingår i ovanstående grupper.

Förutom att ge geografiskt differentierad information om trafikutvecklingen sker också en beräkning av ärendefördelning per region och färdmedel mellan exempelvis arbetsresor, tjänsteresor och övriga resor. För bil- och kollektivtrafikresor beräknas ärendefördelningen variera mellan regionerna, medan den antas vara mer konstant för gång- och cykelresor.⁷⁵ Enligt Trafikverket är *Sampers* sämre på att prognostisera utvecklingen för gång- och cykelresor och att även andra datakällor därför behövs som t.ex. resvaneundersökningar.

Godstransporterna prognostiseras utifrån samma regionindelning som för persontransporterna och trafikarbetet för tunga lastbilar redovisas enligt de tre kommungrupperna. Godstransportarbetet för järnväg prognostiseras för åtta olika järnvägsbanor som Malmbanan, Södra Stambanan och Bergslagsbanan.⁷⁶

7.4.3 Åtgärdsvalsstudier och fyrstegsprincipen

Regeringen beslutade i propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur*⁷⁷ om ett förändrat system för planering av transportinfrastruktur i Sverige. Den formella fysiska planeringen av vägar och järnvägar ska enligt propositionen föregås av förberedande studier där ett förutsättningslöst trafikslagsövergripande synsätt tillämpas vid överväganden om vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla transportsystemet. Åtgärdsförslagen ska analyseras och prioriteras utifrån fyrstegsprincipen.

⁷⁴ Trafikverket (2020g), s. 13–14.

⁷⁵ Trafikverket (2020g), s. 18.

⁷⁶ Trafikverket (2020g), s. 25.

⁷⁷ Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, s. 89.

Av propositionen framgår att det är först om den förberedande studien konkluderar att en väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärd är den mest lämpliga åtgärden för att lösa ett problem i transportsystemet som den fysiska planeringen ska starta. Det går således enligt propositionen inte att inleda en meningsfull lagreglerad fysisk planeringsprocess innan det är klarlagt dels att en åtgärd behöver vidtas, dels att den lämpligaste åtgärden är att bygga om eller bygga en ny väg eller järnväg.⁷⁸

Trafikverket kallar de förberedande studierna som ska föregå all fysisk planering av transportinfrastruktur för åtgärdsvalsstudier. Den bärande tanken med åtgärdsvalsstudier är att identifiera bästa sätt att lösa ett transportrelaterat problem utan att på förhand ha specificerat att lösningen ska finnas inom ett visst trafikslag eller innebära en viss typ av åtgärd. Ett transportrelaterat problem kan handla om exempelvis framkomlighet, trafiksäkerhet eller påverkan på miljö och hälsa. Åtgärdsvalsstudier ska bidra till en hållbar samhällsutveckling och kostnadseffektiva åtgärder.

Alla formella planeringsprocesser vid Trafikverket ska föregås av en åtgärdsvalsstudie och genomförda åtgärdsvalsstudier ligger till grund för selektionsprocessen av vilka infrastrukturprojekt som prioriteras i den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

Många olika aktörer och intressenter påverkar och påverkas av transportsystemet. Åtgärdsvalsstudier handlar om att tillämpa ett specificerat arbetssätt för att främja ett vidare synsätt och ett närmare samspel mellan intressenter vid problemlösning. Initiativtagare till en åtgärdsvalsstudie kan vara Trafikverket, en kommun, en region eller en annan aktör.

Tillämpning av fyrstegsprincipen är själva kärnan i arbetssättet för åtgärdsvalsstudier. Fyrstegsprincipens steg utgörs av olika typer av åtgärder och dessa representerar olika infallsvinklar för hur ett transportrelaterat problem kan lösas.

Steg 1 handlar om åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt. *Steg 2* fokuserar på åtgärder som kan leda till att befintlig infrastruktur utnyttjas mer effektivt. *Steg 3* handlar om begränsade ombyggnationer av befintlig infrastruktur medan *steg 4* innebär nyinvesteringar i infrastruktur eller större ombyggnationer.

⁷⁸ Prop. 2011/12:118, s. 90.

Fyrstegsprincipen innebär att det är eftersträvansvärt att lösa transportrelaterade problem med åtgärder som räknas till ett tidigt (lågt) steg framför åtgärder som räknas till ett sent (högt) steg. Generellt kan detta förväntas bidra till kostnadseffektivitet och lägre miljöpåverkan.

Gränsen mellan stegen är flytande och en åtgärd kan ibland klassificeras under fler än ett steg. Det har även påpekats att det egentligen är vad en åtgärd åstadkommer som är avgörande för hur en åtgärd bör klassificeras i det enskilda fallet.⁷⁹ Nedan ges exempel på åtgärder som ofta kan klassificeras under respektive steg.

Steg 1

- Förändrade transportval och beteenden genom skatter, avgifter och subventioner (exempelvis trängselskatter, parkeringsavgifter och subventionering av kollektivtrafik).
- Beteendepåverkan genom information, utbildning, kommunikation, marknadsföring m.m.
- Planering och lokalisering (exempelvis fysisk planering med beaktande av kollektivtrafikstråk eller stationsnära lägen samt lokalisering av verksamheter och bebyggelse så att behovet av biltrafik minimeras).
- Reglering och lagstiftning (exempelvis anpassade hastighetsgränser och utbud av parkeringsplatser).

Steg 2

- Differentierade avgifter.
- Drift och underhåll (exempelvis prioritering av gång- och cykelvägar och bättre beläggning på grusvägar).
- Planering (exempelvis samordnade tågplaner och varuleveranser).
- Prioritering (exempelvis separata kollektivtrafikkörfält och andra åtgärder för att öka kollektivtrafikens framkomlighet, prioritering av gång- och cykeltrafik samt vägvalsstyrning).

⁷⁹ Lund, Emma m.fl. (2021b), s. 9.

- Utbud (exempelvis ökat utbud av kollektivtrafik, samordning mellan trafikslag, tillgång till bilpooler och samåkningsystem samt cykeluthyrning).
- Samordning av godstrafik.

Steg 3

- Åtgärder som i begränsad omfattning utvecklar befintlig infrastruktur (exempelvis överfarter för gång och cykel, begränsade kapacitetsökningar på gata eller väg, anläggande av pendlerparkeringar, hastighetsdämpande åtgärder, fler hållplatser och cykelparkering under tak).

Steg 4

- Åtgärder som innebär nybyggnation av infrastruktur eller större ombyggnationer (exempelvis nya vägar eller järnvägar, investeringar i farleder eller hamnanläggningar för sjöfart, anläggande av trafikplatser, fler körfält eller dubbelspår och supercykelvägar).

Flera studier och aktörer menar att det finns stora brister i hur Trafikverket arbetar med åtgärdsvalsstudier och tillämpar fyrstegsprincipen. I avsnitt 8.2.2 beskriver utredningen brister och begränsningar med dagens arbetssätt samt presenterar förslag för att adressera dessa.

7.4.4 Dagens stadsmiljöavtal

Stadsmiljöavtal är ett nationellt styrmedel som innebär att kommuner och regioner kan ansöka hos Trafikverket om stöd för åtgärder i städer som leder till

1. ökad andel persontransporter med kollektivtrafik eller cykeltrafik, eller
2. hållbara godstransportlösningar.

Stadsmiljöavtal regleras i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer. Som precisering av syftet anges i 1 § i förordningen att åtgärderna ska leda till energieffektiva lösningar med låga utsläpp av växthusgaser och bidra till att miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* nås. Stödet bör särskilt främja innovativa, kapacitetsstarka och resurseffektiva lösningar för kollektivtrafik, cykeltrafik eller godstransporter. Stöd får dock enligt 6 § ges med högst 50 procent av kostnaderna för att genomföra åtgärden.

Ett stadsmiljöavtal består av två delar. Grunden är mobilitets- och transportåtgärder för persontransporter och gods som en kommun eller region kan söka medfinansiering för. Sedan tillkommer också motprestationer från kommunen eller regionen i form av exempelvis kompletterande styrmedel, program och planer. Motprestationer ska bidra till en ökad andel hållbara transporter eller ökat bostadsbyggande.

Enligt Trafikverket ska en stadsmiljöansökan innehålla ett paket av åtgärder och motprestationer som tillsammans kan ge både kapacitetsstarka lösningar och synergieffekter. Som exempel nämner Trafikverket kollektivtrafikåtgärder som s.k. *Bus Rapid Transit-system* (transportsystem med bussar som ska åstadkomma snabb kollektivtransport med hög framkomlighet och stor passagerarkapacitet per timme) eller cykelinvesteringar i kombination med motprestationer i form av betependepåverkade insatser som sänkta parkeringstal.⁸⁰

Det svenska stadsmiljöavtalet har hämtat inspiration från de norska *byväxtavtalen*. Den svenska modellen skiljer sig dock från den norska genom att den svenska baseras på myndighetsbeslut och inte på avtal samt genom att inte vara inriktad på enbart de största städerna.⁸¹

Stadsmiljöavtalen introducerades 2015 och under perioden 2015–2018 var två miljarder kronor avsatta för åtgärder.⁸² För perioden 2018–2029 finns en miljard kronor per år avsatta till stadsmiljöavtalen. Åtgärder som stöd söks för, och motprestationer, ska vara genomförda senast 2029. År 2022 görs en extra statlig satsning om 200 miljoner kronor på cykelåtgärder som kan sökas separat inom stads-

⁸⁰ www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2021-10/dags-att-soka-stadsmiljoavtal--for-hallbara-stader.

⁸¹ Isaksson, Elias m.fl. (2019), s. 6.

⁸² Larsson, Martin m.fl. (2021), s. 7.

miljöavtalen.⁸³ År 2020 angav Trafikverket att 4,8 miljarder kronor beviljats genom stadsmiljöavtalen sedan starten 2015.⁸⁴

En utvärdering av stadsmiljöavtalen har genomförts för perioden 2015–2018 med syftet att beskriva effekter av åtgärder och motprestationer. I de 33 avtal som följts upp visar resultatet på genomsnittliga öknings av kollektivtrafikresandet med 9 procent och för cykeltrafiken med 6 procent, samtidigt som biltrafiken har minskat med drygt 5 procent där 24 av 33 kommuner rapporterat minskningar.⁸⁵ Om dessa förändringar är kausala effekter av stadsmiljöavtalen har dock inte påvisats. Utvärderingen visar också att de flesta motprestationerna hade blivit genomförda även utan stadsmiljöavtal, men att stadsmiljöavtal i vissa fall bidragit till att åtgärder prioriterats och att de blivit mer heltäckande. En majoritet av kommunerna som har deltagit i utvärderingen anser att stadsmiljöavtalen har lett till att de nu arbetar mer med åtgärder för hållbara transporter jämfört med innan. En slutsats från utvärderingen är att⁸⁶

Målen för stadsmiljöavtalen får anses uppnådda eftersom kommunerna på totalen rapporterade minskade biltrafikflöden [...] och på flera ställen ökade cykeltrafikflöden.

I utvärderingen konstateras dock att många åtgärder har varit begränsade i storlek, vilket naturligt följer på grund av en begränsad försöksperiod. En möjlighet till utveckling som nämns för att öka de positiva effekterna är att ha ett pakettänkande eller att öka åtgärdernas storlek.

Det finns också kommuner som inte söker stöd från stadsmiljöavtalen eftersom de saknar resurser för att söka och driva denna typ av projekt med nya arbetsätt. Detta framkommer i en rapport från SKR som menar att det inte främst är finansiering av åtgärder som saknas.⁸⁷ Slutsatsen bekräftas i en bok⁸⁸ från organisationen *Gröna bilister*.

⁸³ www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2021-10/dags-att-soka-stadsmiljoavtal--for-hallbara-stader.

⁸⁴ www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2020-06/nastan-700-miljoner-kronor-i-statligt-stod-till-kommuner-och-regioner-for-mer-hallbara-stadsmiljoer.

⁸⁵ Larsson, Martin m.fl. (2021), s. 7.

⁸⁶ Larsson, Martin m.fl. (2021), s. 8.

⁸⁷ Strömblad, Emma m.fl. (2018), s. 37.

⁸⁸ Holm, Fredrik (2019), s. 52.

Sverigeförhandlingens storstadsavtal

På uppdrag av regeringen har det inom Sverigeförhandlingen förhandlats fram s.k. storstadsavtal i Stockholm, Göteborg och Skåne. Förhandlingen har skett utanför den förordningsstyrda infrastrukturplaneringen och resulterade i kollektivtrafikinvesteringar på totalt 37 miljarder kronor med en statlig medfinansiering på 21 miljarder kronor.⁸⁹ Medfinansieringen är uppdelad på 5,8 miljarder kronor som avsatts i nationell plan och i länsplaner, 7,5 miljarder från trängsel-skatt 2020–2045 samt ytterligare 8,2 miljarder kronor.⁹⁰ De resterande 8,2 miljarder kronorna beräknas till huvuddelen falla ut efter redovisad planperiod 2018–2029, varför siffran 5,8 miljarder kronor fortsättningsvis kommer användas i jämförelsesyfte.

Statens syfte med medfinansieringen av kollektivtrafikåtgärderna var att öka bostadsbyggnationen i kollektivtrafiknära lägen, öka möjligheten att nå de transportpolitiska målen samt erhålla hög kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk nytta.

7.4.5 Jämförelse med och erfarenheter från Norge och Finland

De norska byväxtavtalen (Byveksavtalen)

En viktig utgångspunkt i de norska *byväxtavtalen* är *nollväxtmålet* (*nullvekstmålet*) som infördes för att motverka framkomlighetsproblemet till följd av trängsel i de större städerna och för att bidra till klimatmålet.⁹¹⁹² Underlagsanalyser som gjordes visade att en prognosbaserad tillväxt, med betydande ökning av biltrafiken, skulle innebära en investeringskostnad på 290 miljarder norska kronor till 2030. Om tillväxten däremot skulle baseras på en ökning av gång, cykel och kollektivtrafiken skulle investeringsbehovet halveras.⁹³ Nollväxtmålet innebär att biltrafiken inom stadsområden inte ska öka. En ökning av resandet ska i stället ske med gång, cykel och kollektivtrafik. Nollväxtmålet gäller såväl för förbränningsmotordrivna fordon som laddbara fordon. Däremot omfattas inte genomfartstrafik och godstransporter.⁹⁴

⁸⁹ Riksrevisionen (2021), s. 10.

⁹⁰ SOU 2017:107, *Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 204–207.

⁹¹ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 27.

⁹² Johansson, Håkan (2021), s. 4.

⁹³ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 27.

⁹⁴ Johansson, Håkan (2021), s. 4.

Byväxtavtalen är att betrakta som avsiktsförklaringar och innehåller förutom nollväxtmålet även inriktningar för samhällsplanering och markanvändning. För samhällsplaneringen är målet att utbyggnad ska ske i kollektivtrafiknära lägen för att främja gång, cykel och kollektivtrafik.⁹⁵ *Byväxtavtal* har hittills träffats med de största stadsregionerna och det finns nu planer på att teckna avtal även med mindre stadsregioner. En viktig del av avtalen är mål- och resultatstyrningen och uppföljning sker på portföljnivå, vilket betyder att det är den sammantagna effekten av alla åtgärder på t.ex. trafikarbetet som är i fokus.⁹⁶

Staten bidrar med finansiering för gång-, cykel- och kollektivtrafikåtgärder. I stora kollektivtrafikprojekt i de fyra största stadsregionerna är den statliga medfinansieringen 50 procent. Lokala vägavgifter (bompeng) används både för finansiering och som styrmedel för att minska biltrafiken. Höjda vägavgifter har dock på vissa håll lett till protester hos allmänheten, vilket lett till att det statliga bidraget har ökat från 55 till 66 procent för de fyra största stadsregionerna.⁹⁷ Hälften av bidragshöjningen ska användas till att sänka vägavgifterna och andra hälften till förbättrad kollektivtrafik. Staten bidrar också till sänkta biljettpriser för kollektivtrafiken i samtliga tätorter eller stadsregioner som har tecknat avtal.

Utvärdering av *byväxtavtalen* visar att avtalen är flexibla och har möjligheter att kunna koordinera transportplanering och markanvändning mellan deltagande parter. Ojämna maktförhållanden tas upp som ett problem, där staten genom Samferdeseldepartementet och Statens vegvesen får stort inflytande över arbetet.⁹⁸ Ett annat problem som nämns är att alla infrastrukturinvesteringar inte drar åt samma håll, då utbyggnad av nya regionala och nationella vägar riskerar att bli ett problem för avtalade *nollväxtmål*.

⁹⁵ Berggren, Ulrik (2019), s. 14.

⁹⁶ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 27.

⁹⁷ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 27.

⁹⁸ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 28.

De finska avtalen för markanvändning, boende och trafik (MBT-avtalen)

De finska MBT-avtalen ska bidra till målet om ett klimatneutralt Finland genom att⁹⁹

...inrikta markanvändningen så att den utsläppsfria trafiken ökar och att bostäder och verksamheter koncentreras till områden med god tillgänglighet, där kollektivtrafiken är utgångspunkten. Områdena som skapas ska vara täta och energieffektiva. Kommunerna förbinder sig genom avtalen att minska bostadsbristen, öka den efterfrågade produktionen av bostäder med rimliga boendekostnader och samtidigt påskynda byggan- det med trä som material.

Det långsiktiga syftet med avtalen är att uppnå en hållbar stadsutveckling som främjar koldioxidneutrala samhällen och möter klimatutmaningen. Utpekade frågor är markanvändning, boende och trafik och avtalen är uppbyggda utifrån två till tre teman. För de aktuella MBT-avtalen som löper 2020–2031 är teman:¹⁰⁰

- Hållbara och koldioxidsnåla samhällsstrukturer och trafiksystem
- Boendets och livsmiljöns kvalitet
- Regionens livskraft

En precisering av vad detta innebär anger att markanvändningen genom avtalen ska styras genom att bostadsbyggandet lokaliseras till kollektivtrafikhöga lägen för att förbättra förutsättningarna till en ökande andel resor med gång, cykel och kollektivtrafik. Även en långsiktig utveckling av spårtrafiken ska främjas genom satsningar på attraktiva förbindelser i och mellan stadsregioner. I avtalen finns det sedan preciserade mål som del i en vision. I Helsingfors stadsregions MBT-avtal finns exempelvis följande mätbara mål:¹⁰¹

- År 2030 bor minst 85 procent av regionens invånare i zoner för hållbart resande enligt MBT2019 (2018: 72 procent).
- År 2030 företas 65 procent av resorna i Helsingforsregionen med hållbara transportsätt (2018: 57 procent).

⁹⁹ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 5.

¹⁰⁰ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 31.

¹⁰¹ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 12.

Temat och visioner konkretiseras genom beskrivna utvecklingsvägar med konkreta åtgärder. Exempel på åtgärder inom temat *samhällsstrukturer och transportsystem* är planering för spårväg, genomförande av stomlinjenät för busstrafik och finansiering av trafikledsnätverk för gång och cykel. I avtalen stöds också projekt som omfattar logistik, trafiksäkerhet samt bullerdämpande åtgärder.

Avtalen har ingen rättslig förankring utan bygger på frivilliga åtaganden. De utgår från nationella och regionala mål för flera olika områden som markanvändning, boende, trafik och klimatavtal. Avtalen syftar till att stärka samarbetet mellan kommuner i stadsregionerna och samarbetet mellan regionerna och staten. Avtalsparter är kommuner, regionala närings-, trafik- och miljöcentraler, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA), Trafikledsverket samt Transport- och kommunikationsverket Traficom.¹⁰² Tidigare har avtalen omförhandlats i samband med regeringskifte, men målsättningen är nu att nya avtal ska gälla i 12 år.

För nuvarande avtalsperiod har den finska regeringen avsatt 936 miljoner euro och över 750 miljoner euro av dessa ska främja hållbara transporter. Tillsammans med finansiering från kommunerna omfattar avtalen åtgärder på minst 1,4 miljarder euro. Huvuddelen av pengarna ska gå till spårtrafik, men satsningar på gång och cykel ingår också. Normalt är den statliga medfinansieringen 30 procent för spårvägsprojekt och 50 procent för s.k. små kostnadseffektiva trafikprojekt.¹⁰³ Det finns även stöd för påverkansåtgärder och möjligheter att få finansiering för gång- och cykelåtgärder utan krav på motprestation.

Utvärderingar visar på positiva resultat för att få inblandade parter att dra åt samma håll.¹⁰⁴ En intervjuperson från miljöministeriet uttrycker att de skapat ett bra samarbetsklimat och att alla parter sitter på samma sida av förhandlingsbordet. En utvärderingsrapport för avtalen mellan 2016–2019 menar också att MBT-avtalen har intensifierat samarbetet både mellan kommuner och mellan kommuner och stat. Avtalen ska också ha lett till investeringar i infrastruktur och bostäder som annars hade skett senare eller inte alls.

En utvärdering från miljöministeriet konstaterar att alla stadsområden med MBT-avtal fortfarande är starkt bilberoende även om

¹⁰² Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 9.

¹⁰³ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 15.

¹⁰⁴ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 17.

ingående transportåtgärder har varit väl genomförda. På sikt verkar ändå målet, enligt den klimatpolitiska handlingsplanen om att biltrafiken på medellång sikt ska minska, kunna nås. Det beror på att trafikarbetet med personbil i gatunätet har minskat sedan 2015 med undantag för pandemiåret 2020.¹⁰⁵

En annan synpunkt på avtalsprocessen är att den upplevs som flexibel och obyråkratisk i och med att den inte är reglerad i lag. Baksidan blir att det sker på bekostnad av legitimitet och demokratisk förankring, eftersom civilsamhället är utestängt.

Jämförelse mellan länderna

De svenska stadsmiljöavtalen utgår från medfinansiering av åtgärder som ökar andelen persontransporter med cykel och kollektivtrafik samt åtgärder för hållbara godstransportlösningar. Fokus är på att främja innovativa, kapacitetsstarka och resurseffektiva insatser, vilket lett till ett fokus på större tätorter.¹⁰⁶ Annan närliggande planering av väginfrastruktur kan ske utifrån förutsättningen att vägtrafiken förutsätts öka enligt Trafikverkets basprognos. De svenska avtalen omfattar som regel också bara en kommun eller region per ansökan.

I Norge är det övergripande målet att *nollväxtmålet* för biltrafiken ska klaras och alla åtgärder utvärderas som helhet mot målet. De norska avtalen tecknas mellan regioner, kommuner och staten, vilket innebär att samtliga aktörer förbinder sig att arbeta mot samma mål. De finska MBT-avtalen utgår från nationella, regionala och lokala mål. Specifika målsättningar och åtgärder skiljer sig mellan olika avtal och stadsregioner. Liksom i Norge omfattas ett större område med flera kommuner som samlas till en stadsregion.

Budgetmässigt är de norska avtalen mest omfattande med cirka 5,5 miljarder kronor per år. De finska MBT-avtalen har budget för transportåtgärder på cirka 1,9 miljarder kronor per år medan de svenska stadsmiljöavtalen, inklusive storstadsavtalen inom Sverigeförhandlingen, har en budget på 1,5 miljarder kronor per år om endast de investeringsmedel från staten på 5,8 miljarder kronor räknas in som inom Sverigeförhandlingen avsatts i nationell plan och från länsplaner.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 17.

¹⁰⁶ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 33.

¹⁰⁷ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 33.

En stor skillnad mellan länderna är upplägget av avtalen. I Finland och Norge är det en förhandling mellan olika parter på nationell, regional och lokal nivå där man i Norge utgår från *nollväxtmålet* medan man i Finland kan komma överens om vissa egna lokala mål. I Sverige är det i stället en ansökan där kommuners och regioners förslag bedöms av Trafikverket och godkänns eller avslås med ett myndighetsbeslut.¹⁰⁸ Trafikverket kan dock ge råd och tips till ansökande innan en formell ansökan skickas in, men någon förhandling är det inte fråga om.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Isaksson, Elias m.fl. (2019), s. 6.

¹⁰⁹ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 33.

8 Utredningens förslag – transporteffektivt samhälle

8.1 Transportsystemets klimatomställning och ett transporteffektivt samhälle

Utredningens bedömning: För att vara i linje med det långsiktiga klimatmålet om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 behöver transportsystemets omställning stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, hållbara förnybara drivmedel inklusive elektrifiering samt energieffektiva fordon och fartyg. En utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar krävs för att omställningen ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar.

Skäl för utredningens bedömning

Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle är en viktig del i klimatomställningen av transportsystemet. Tillgången på hållbart producerade förnybara drivmedel är begränsad och användningen av biodrivmedel bör fokuseras till fordonstyper, transportslag och sektorer som har svårt att nå nollutsläpp på andra sätt. Åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle gör det möjligt att nå klimatmålen samtidigt som transportsektorns biodrivmedelsanvändning kan begränsas till en hållbar nivå.

Elektrifieringen av vägtrafiken har stor potential att minska växthusgasutsläppen från användningen av fordon, men dessa har fortfarande en klimatpåverkan i ett livscykelperspektiv som behöver relateras till klimatpåverkan från andra trafikslag och andra sätt att tillhand-

hålla tillgänglighet på ett resurs- och energieffektivt sätt. År 2030 kommer fortfarande de flesta fordonen på vägarna att drivas av förbränningsmotorer. En ökad användning av laddbara fordon kommer kraftigt öka uttaget av vissa metaller och mineral, vilket ur resurssynpunkt gör det motiverat med en ökad satsning på ett transporteffektivt samhälle där efterfrågan på fordon dämpas exempelvis genom fler delningstjänster och ökad användning av kollektivtrafik.

Det kommer också att behövas åtgärder för ett transporteffektivt samhälle för att bidra till en större social hållbarhet för transportsektorns klimatomställning. Styrmedel kommer sannolikt också behöva differentieras och ett exempel är en kilometerskatt som kan ersätta dagens energiskatt på drivmedel och som kan differentieras utifrån geografi, t.ex. mellan glesbygd och tätare bebyggda områden, och fordonets miljö- och klimatprestanda.¹ När kostnaderna för biltrafiken ökar till följd av styrmedelsskärpningar för att nå klimatmålen kan satsningar på t.ex. kollektivtrafik och cykel ge legitimitet åt klimatåtgärder både i städer och på landsbygden.

Ett transporteffektivt samhälle är betydelsefullt för att minska samhällets sårbarhet och öka dess resiliens i händelse av drivmedelsbrist, oväntade prisstegringar på drivmedel och liknande händelser, vilket inte minst aktualiserats under senare tid.

I detta avsnitt beskrivs varför en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle krävs för att transportsektorns klimatomställning ska vara miljömässigt och socialt hållbar samt robust mot förändrade omvärldsförutsättningar. Avsnitt 8.2 handlar om hur transportplaneringen kan förändras så att den i ökad utsträckning bidrar till ett transporteffektivt samhälle och de transportpolitiska målen. Avsnitt 8.3 innehåller förslag som innebär att villkorskrav ska ställas på tillståndspliktiga verksamheter och i avsnitt 8.4 redogör utredningen för hur dagens stadsmiljöavtal kan utvecklas vad gäller omfattning och form. I avsnitt 8.5 föreslår utredningen att kommuner ska redogöra för hur handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur vid miljöbedömningar av planer som medför betydande trafikflöden. Avslutningsvis handlar avsnitt 8.6 om hur länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen kan stärkas för att bidra till ett transporteffektivt samhälle och de transportpolitiska målen.

¹ Hennlock, Magnus m.fl. (2020), s. 3.

En utveckling mot ett transporteffektivt samhälle är av stor betydelse för transportsektorns klimatomställning

I sin sammanfattning av samordningsuppdraget om omställning av transportsektorn till fossilfrihet som Energimyndigheten bedrev tillsammans med Trafikverket, Trafikanalys, Naturvårdsverket, Transportstyrelsen och Boverket poängterar myndigheterna att omställningen kräver åtgärder inom områdena energieffektiva och fossilfria fordon, förnybara drivmedel och transporteffektivitet.² I rapporten skriver myndigheterna att omställningen går åt rätt håll men att takten är för långsam. Myndigheterna menar att för få åtgärder genomförs, i synnerhet inom området transporteffektivt samhälle. Även Klimatpolitiska rådet anser att åtgärder inom transporteffektivitet är centralt för att klara transportsektorns klimatmål. I sin årsrapport skriver rådet:³

Det är inte bara så att styrmedlen för effektivare transporter generellt sett är svaga. Förutom att planeringen av infrastrukturen ofta stimulerar bilism är bilägande och bilkörning på flera sätt subventionerat av staten, vilket motverkar klimatmålen.

I regeringens klimathandlingsplan poängteras vikten av ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetets utveckling nämns som en av de faktorer som har störst betydelse för hur utsläppen av växthusgaser från transportsektorn utvecklas.⁴ Regeringen anser att för att etappmålet för inrikes transporter och det övergripande klimatmålet ska kunna nås behöver Sverige bli ett mer transporteffektivt samhälle, där trafikarbetet kan minska utan att göra avkall på tillgängligheten.

Trafikverket har presenterat scenarier för att nå klimatmålet för inrikes transporter 2030.⁵ I åtta kvantitativa scenarier beskrivs olika inriktningar med fokus på varierad användning av förnybara drivmedel i kombination med olika nivåer på vägtrafikarbetet. Ett scenario visar att klimatmålet kan nås genom hög elektrifieringstakt, effektivare fordon med förbränningsmotorer samt ökad användning av förnybara drivmedel med 30 terawattimmar (TWh). Trafikverkets slutsats är att om användningen av förnybara drivmedel ska bli väsentligt lägre än 30 TWh behöver vägtrafikens trafikarbete sannolikt begränsas. Med en användning av förnybara drivmedel på 10–15 TWh och

² Energimyndigheten (2020b), s. 3.

³ Klimatpolitiska rådet (2019), s. 71.

⁴ Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*, s. 116.

⁵ Trafikverket (2020e), s. 10.

hög elektrifieringsgrad är bedömningen att det behövs en trafikminskning för personbil på 20–30 procent jämfört med referensscenariot.⁶ Trafikverket redovisar vidare scenarier för att minska biltrafiken genom enbart höjda drivmedelsskatter, men också genom kombinationer av åtgärder som förbättrade alternativ till bilresor, sänkta hastighetsgränser och högre parkeringsavgifter.

Utfasningsutredningen (M 2019:04) ansåg att det behövs en global systemsyn för utfasningen av fossila bränslen i den svenska transportsektorn.⁷ Om omställningen bara skulle ha en nationell systemsyn kan det finnas gott om förnybara drivmedel för de svenska vägtransporterna. Med ett globalt perspektiv behöver alla länder ställa om och då behöver de förnybara drivmedlen användas globalt inom sektorer som är svåra att elektrifiera, t.ex. flyget och sjöfarten. Enligt Utfasningsutredningen pekar globala 1,5- och 2-gradersscenarier för EU på att transportsektorns omställning kräver omfattande elektrifiering tillsammans med åtgärder för ökad transporteffektivitet.⁸ Den övergripande strategin för Sverige enligt Utfasningsutredningen bör därför vara att:

- Elektrifiera så långt det går
- Minska trafiken
- Använd förnybara drivmedel där elektrifiering är svårt

Även OECD pekar på betydelsen av att arbeta med åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I en rapport från 2021 betonas vikten av att arbeta med att stärka tillgängligheten uttryckt som en kombination av närhet och mobilitet som kontrast till det rådande paradigmet med för snävt fokus på bara mobilitet.⁹ Enligt OECD leder ett fortsatt stort bilberoende till att trafikarbetet kommer att fortsätta att öka, vilket försvårar och försenar klimatomställningen. Ett för snävt mobilitetsfokus medverkar också, enligt OECD, till utglesning av samhällen och städer samt en minskad attraktivitet för gång, cykel och kollektivtrafik.

Behovet av ökade insatser för ett mer transporteffektivt samhälle är extra tydligt i städer och detta gäller inte minst parkeringsåtgärder

⁶ Trafikverket (2020e), s. 49.

⁷ SOU 2021:48, *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*, s. 31.

⁸ SOU 2021:48, s. 31.

⁹ OECD (2021), s. 9.

som har potential att ha stor effekt. Exempelvis beräknas i en rapport driften av kommunal markparkering i Sverige subventioneras med över 3 miljarder kronor per år samtidigt som det är väl belagt att pris-sättning och tillgång på parkering påverkar såväl bilanvändning som bilinnehav.¹⁰

I en underlagsrapport¹¹ till utredningen belyses betydelsen för Sveriges klimatmål 2030 och 2045 av åtgärder som syftar till att skapa ett mer transporteffektivt samhälle där det totala trafikarbetet och antalet bilar hålls nere. Resultatet är att ett mer transporteffektivt samhälle kan innebära ett viktigt bidrag till möjligheterna att nå Sveriges klimatmål men att erhållna utsläppsminskningar varierar beroende på förutsättningarna. Om utfasningen av fossila drivmedel genom t.ex. elektrifiering går långsamt kommer en trafikarbetsminskning främst att medverka till att minska användningen av fossila drivmedel inom transportsektorn. Om däremot en snabb elektrifiering ger en snabb utfasning av transportsektorns fossilanvändning kan ett minskat trafikarbete medverka till att förnybara drivmedel kan frigöras från transportsektorn och i stället ersätta fossila bränslen i andra sektorer.

Biodrivmedel

Både flytande och gasformiga förnybara drivmedel från svenskt skogs- och jordbruk skulle kunna täcka en del av det uppskattade behovet av biodrivmedel för vägtrafiken till 2030, men inte allt eftersom tillgången till biobränsle är begränsad och det även behöver användas inom andra sektorer, vilket bl.a. lyfts fram av Utfasningsutredningen. En möjlighet är att användningen av biodrivmedel hålls nere genom insatser inom både energieffektiva fordon och transporteffektivt samhälle enligt Trafikverkets scenarioanalys¹².

Om inte insatser görs för ett transporteffektivt samhälle ökar behovet av förnybara drivmedel jämfört med dagens användning.¹³ Trafikverkets förslag till inriktningsunderlag för transportinfrastrukturen baseras på en betydande ökning av biodrivmedelsanvändningen med 70 volymprocent till 2030.¹⁴

¹⁰ Fastighetsägarna m.fl. (2020), s. 4.

¹¹ Johnsson, Filip m.fl. (2022c), s. 3, 27 och 28.

¹² Trafikverket (2020e), s. 45.

¹³ Trafikverket (2020e), s. 47–48.

¹⁴ Trafikverket (2020c), s. 9.

Trafikverket utgår i inriktningsunderlaget från riksdagens mål om att minska växthusgasutsläppen från inrikes transporter med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010, men förslaget utgår från ett scenario som till huvudsak baseras på biodrivmedel och energi-effektiva fordon inklusive elektrifiering. Åtgärder för ett transport-effektivt samhälle saknas. I stället räknar Trafikverket med att vägtrafiken fortsätter att öka trots en dämpande effekt av höjda drivmedelsskatter. Om inte användandet av förnybara drivmedel kan öka enligt förslaget är Trafikverkets analys att bränsleskatterna behöver höjas motsvarande ett drivmedelspris om drygt 50 kronor litern för att klara klimatmålet.

I en rapport från initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05) har behov och önskemål från olika transportnäringar, energisektorer och industrinäringar jämkats samman. Syftet har varit att visa det sammanlagda behovet i Sverige av bioenergi och bioråvara vid en klimatomställning när hänsyn har tagits till effektiviseringar och ny teknik. Enligt biostrategin skulle behovet av bioråvara öka med drygt 20 procent från dagens nivåer till cirka 193 TWh.¹⁵ Till stor del beror ökningen på det behov av mer förnybara drivmedel som Trafikverket utgår från i inriktningsunderlaget för infrastrukturplaneringen. Biostrategin har därmed inte räknat med att åtgärder inom transporteffektivt samhälle kan minska behovet av förnybara drivmedel. Fossilfritt Sverige bedömer att importen av förnybara drivmedel 2030 kommer ligga kvar på samma nivåer som i dag med cirka 26 TWh bioråvara per år och att HVO¹⁶-diesel förväntas fortsätta att vara basen.¹⁷ Fossilfritt Sverige ser här en risk för att drivmedlens hållbarhetsprestanda försämras med fortsatt högt importberoende samtidigt som efterfrågan ökar globalt.

Riskbedömningen från Fossilfritt Sverige gällande en ökande efterfrågan på biodrivmedel återkommer i en review-artikel om biodrivmedels hållbarhet. Enligt artikeln finns det belegg för att vissa typer av biodrivmedel har lägre växthusgaspåverkan jämfört med fossila drivmedel om användningen inte leder till förändrad markanvändning. Markanvändningseffekter kan dock vara svåra att beräkna, vilket särskilt poängteras för indirekt förändrad markanvändning. Med indirekt förändrad markanvändning menas i detta fall att ökad produk-

¹⁵ Fossilfritt Sverige (2021a), s. 8.

¹⁶ *Hydrotreated vegetable oil*.

¹⁷ Fossilfritt Sverige (2021a), s. 49.

tion av råvara för biodrivmedel på ett ställe leder till att annan produktion trängs undan och orsakar utsläpp från t.ex. skogs- eller jordbruksmark på ett annat ställe. I artikeln nämns också att biodrivmedelsanvändning med lägre växthusgaspåverkan kan ske på bekostnad av försurning, övergödning, vattenanvändning och biologisk mångfald.¹⁸

Som en ytterligare komplicerande faktor för bioenergens potential förs nu diskussion om skogens roll i klimatomställningen, där substitution av fossil energi ska vägas mot exempelvis kolinlagring och biologisk mångfald. Ett tydligt exempel på intressekonflikten är EU:s s.k. LULUCF-förordning¹⁹, vilken bl.a. definierar krav på kolinlagring i landskapet för medlemsstaterna. Enligt EU-kommissionens förslag till översyn av förordningen²⁰ skulle Sveriges kolinlagring behöva öka med 7–10 miljoner ton jämfört med vad som varit fallet de senaste åren. Förslaget innebär att andelen skog som blir tillgänglig för träråvaror och biodrivmedel kan komma att minska.

Konsekvenserna av Sveriges höga ambition på biodrivmedelsområdet börjar nu bli tydliga. Under inledningen av 2022 har drivmedelspriserna i Sverige ökat markant till följd av bl.a. höjda världsmarknadspriser på råolja, men också på grund av ökade krav på inblandning av biodrivmedel genom styrmedlet reduktionsplikten. De höjda drivmedelspriserna har lett till protester bland allmänhet och hos företag och flera politiska partier har som resultat lagt fram förslag för att sänka ambitionsnivån inom reduktionsplikten.²¹ Utredningen anser att detta understryker vikten av att omställningen av transportsystemet behöver stå på tre ben och att ett allt för stort fokus på biodrivmedel utan kompensande åtgärder för ökad transporteffektivitet möter stora svårigheter vad gäller genomförbarhet, social hållbarhet och acceptans. En strategi för transportsystemets klimatomställning som primärt bygger på, eller av omvärldsutvecklingen får en tonvikt på, höjda driv-

¹⁸ Jeswani, H.K. m.fl. (2020), s. 1.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring i förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU.

²⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2018/841 vad gäller omfattning, förenkling av regler för efterlevnadskontroll, fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och åtaganden för att kollektivt uppnå klimatneutralitet 2035 i sektorn för markanvändning, skogsbruk och jordbruk, och (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn, KOM(2021) 554 final, 14 juli 2021.

²¹ www.dn.se/sverige/branslechocken-darfor-pyr-missnojet-med-klimatpolitiken.

medelspriser är politiskt svårgenomförbar vilket understryker betydelsen av att verka för ett transporteffektivt samhälle.

Elektrifieringsmöjligheter och utmaningar

Försäljning av laddbara fordon, både helelektriska fordon och laddhybridfordon, ökar och ökningen är störst inom personbilssegmentet. År 2021 har laddbara personbils andel av nyregistrerade fordon uppgått till 45 procent, vilket är en tydlig ökning jämfört med 2020, när andelen var 32 procent.²² I sin färdplan för fossilfri konkurrenskraft har bilindustrin tagit fram olika scenarier för hur snabbt elektrifieringen kan gå.²³ Bedömningen som gjordes i färdplanen 2020 var att andelen laddbara personbilar av nybilsförsäljningen, antogs ligga någonstans mellan 50 och 90 procent 2030. En färdplan har också tagits fram för tunga lastbilar. I den antas nyregistreringen av tunga fordon i Sverige 2030 vara mellan 30 och 50 procent.²⁴

Andelen körda kilometer på elektrisk drift med personbilar kommer dock vara lägre jämfört med registreringen av nya fordon beroende på att den genomsnittliga livslängden på bilparken är 17 år. Det tar därför tid innan nybilsförsäljningen får genomslag på personbilsparkens sammansättning. Dessutom sker framdrivningen av laddhybrider både med eldrift och med hjälp av förbränningsmotorn. Dagens officiella statistik över vägtrafikens utsläpp utgår från att ett laddhybridfordons körsträcka med eldrift uppgår till drygt 50 procent av den totala körsträckan.²⁵ Det innebär att halva körsträckan hos laddhybridfordon fortfarande kommer vara baserad på en förbränningsmotor med delvis fossilbaserat drivmedel.

IVL Svenska Miljöinstitutet har i ett projekt²⁶ undersökt effekterna på utsläpp och energianvändning vid en hög elektrifieringsgrad av fordonsflottan. Beräkningarna har utgått från Trafikverkets huvudscenario för att klara klimatmålet med fokus på biodrivmedel och elektrifiering. Därefter har en väsentligt högre elektrifieringstakt antagits i nyregistreringen med runt 90 procent av personbilarna 2030 och där 85 procent andel antas klaras redan 2025. Dessutom har ladd-

²² www.bilsweden.se/statistik/Nyregistreringar_per_manad_1/nyregistreringar-2021/definitiva-nyregistreringar-under2021.

²³ Fossilfritt Sverige (2020a), s. 20.

²⁴ Fossilfritt Sverige (2020b), s. 5.

²⁵ Hult, Cecilia (2021), s. 11.

²⁶ Hult, Cecilia (2021). Svenska MiljöEmissionsData (SMED).

hybrider antagits köra 75 procent av körsträckan på el 2030. För 2030 innebär det att över 40 procent av personbilars körsträcka antas vara eldriven och knappt 20 procent för lastbilarna. Resultatet är att behovet av biodrivmedel sjunker från 29 TWh till 25 TWh, men behovet är egentligen lägre eftersom minskningen av växthusgasutsläpp enligt det optimistiska elektrifieringsscenariot är 75 procent i stället för riksdagens mål om minst 70 procent. Ett annat resultat är att kväveoxidutsläppen från trafiken 2030 fortfarande kommer att vara för höga i förhållande till den nivå som anges i det nationella luftvårdsprogrammet.^{27 28} Det beror bl.a. på att förbränning av biodrivmedel som HVO i praktiken ger motsvarande utsläpp av kväveoxider som fossila drivmedel.

I den officiella statistiken över transportsektorns växthusgasutsläpp redovisas utsläpp från fordonets framdrift medan utsläpp från t.ex. tillverkning och framställning av fordon, drivmedel och batterier inkluderas i andra sektorer. Även om elektrifieringen är lovande och har stor klimatpotential medför en ökad elbilsanvändning hållbarhetsutmaningar beträffande både klimatpåverkan och resursanvändning.

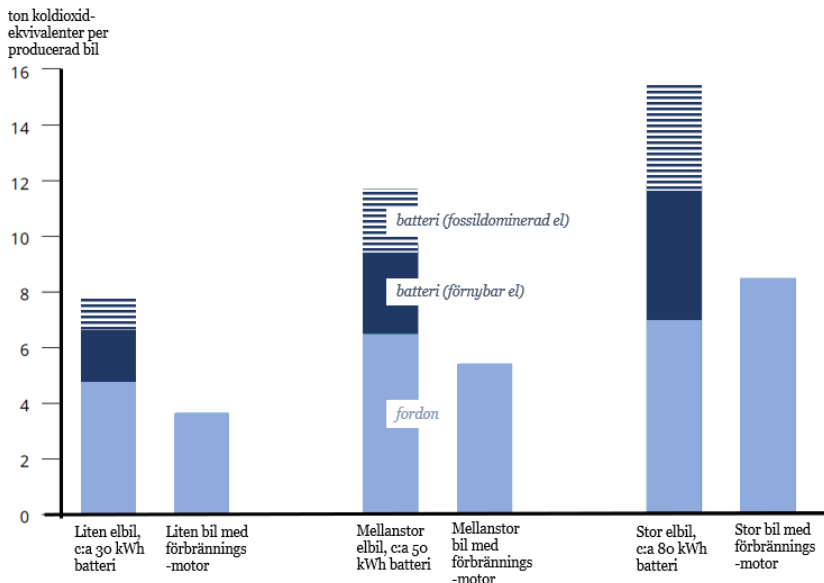
Faktorer som har inverkan på växthusgasutsläppen i ett livscykelperspektiv för ett elfordon är storleken på bil och batteri, utsläpp vid batteritillverkning samt vilken el som används under drift. I Sverige är dock elmixen i stort sett fossilfri. Beräkningar visar att produktionen av elbilar ger cirka 50–100 procent högre klimatpåverkan än produktion av bilar med förbränningsmotorer, främst på grund av batterierna.²⁹ För stora elbilar är klimatpåverkan från tillverkningen exklusive batteri i samma storleksordning som för tillverkningen av själva batteriet (figur 8.1).

²⁷ Hult, Cecilia (2021), s. 3.

²⁸ *Nationellt luftvårdsprogram*, M2019/00243/KI, 28 mars 2019, s. 3–4 och 11.

²⁹ Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020), s. 23.

Figur 8.1 Klimatpåverkan från tillverkning av helelektrisk elbil och jämförbar bil med förbränningsmotor



Klimatpåverkan från batteritillverkning med förnybar el anges med mörkblått fält. Vid produktion med fossildominerad el är klimatpåverkan från batteritillverkning summan av mörkblått fält och streckat fält.

I figur 8.1 visas också skillnaden mellan att använda fossil el vid batteriproduktion motsvarande den produktion som sker i Kina jämfört med att använda förnybar el. Elproduktionens betydelse för klimatpåverkan för ett genomsnittligt litiumjonbatteri till en personbil beror på att hälften av klimatpåverkan uppstår vid brytning och förädling medan resterande påverkan sker vid själva tillverkningen. Med detta livscykelperspektiv kan en svensk elbilsägare minska sin klimatpåverkan mellan 45 och 80 procent beroende på bilstorlek och batteri utgående från personbilar som körs 15 000 mil innan skrotning.³⁰ Klimatpåverkan från produktionen av laddbara fordon är dock inte ett skäl till att undvika en övergång till en elektrifierad fordonspark. Det beror på att klimatpåverkan generellt är betydligt större för driftsfasen av en förbränningsmotordriven personbil tillsammans med utsläppen vid produktion och skrotning, jämfört med produktion, drift och skrotning av en elbil. Ett beräkningsexempel visar att

³⁰ Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020b), s. 16.

växthusgasutsläppen från tillverkningen av en elbil är kompenserade inom drygt två år för en normalbilist som kör cirka 1 200 mil per år och där en bensindriven personbil ersätts av en elbil.³¹

I hållbarhetsutmaningen för övergång till eldrift ingår att hantera ett ökat behov av metaller som kobolt, mangan, nickel och litium. Dagens utvinning av vissa metaller är extra problematisk beträffande arbetsmiljö och sociala förhållanden, t.ex. för kobolt där en betydande del av nuvarande utvinning sker i Demokratiska republiken Kongo.³² Det är i dag svårt att avgöra hur stor den förväntade exploateringsgraden av metaller och resurser till el behöver vara för att täcka kommande behov. Vilka metaller som behövs och i vilken utsträckning beror inte minst på teknikutvecklingen. Internationella Energirådet, *International Energy Agency* (IEA) har gjort en bedömning av behovet av fyra viktiga metaller för elfordonsbatterier till 2030 om antalet elfordon utvecklas enligt hittills fattade beslut och antagna målsättningar. Rådets beräkningar visar att behovet av kobolt och litium enbart till fordonsbatterier är större än dagens globala användning till samtliga andra användningsområden.³³ En viktig fråga kommer därför att vara att säkerställa en hög grad av återvinning av metaller, men eftersom fullständig återvinning aldrig är möjlig kommer krav på återvinning att behöva kompletteras med ett effektivt resursutnyttjande.

I skedet där tidigare sparsamt använda metaller behövs i stora mängder i bl.a. elfordon är det också nödvändigt med utvinning av primära resurser. För en elektrifierad transportsektor är det även ur resurssynpunkt motiverat med en ökad satsning på ett transporteffektivt samhälle där efterfrågan på fordon dämpas exempelvis genom fler delningstjänster och ökad användning av kollektivtrafik.³⁴

Potential för transporteffektivt samhälle

Potentialen av åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser inom transporteffektivt samhälle är omdiskuterad. I inriktningsunderlaget till den nationella planen från 2020 anger Trafikverket att potentialen är begränsad och att förbättrade alternativ till biltrafik som satsningar på järnväg, kollektivtrafik, cykel och gång ofta är motiverade

³¹ Dahllöf, Lisbeth m.fl. (2022), s. 52.

³² Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020b), s. 21.

³³ Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020b), s. 19.

³⁴ Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020b), s. 19.

utifrån åtgärdernas direkta nyttor som ökad tillgänglighet, men att klimatnyttan är blygsam.³⁵ Som exempel nämns en kraftig expansion av landets kollektivtrafik både i form av ökade investeringar och driftskostnader, men som ändå bara skulle minska vägtrafikens utsläpp med mindre än 1 procent.

I Trafikverkets klimatscenarier presenteras olika vägar att nå klimatmålet med olika stor användning av biodrivmedel. Framtagna scenarier bygger dock inte på någon detaljerad analys av de åtgärder för transporteffektivitet som ingår utan är en metod för att åskådliggöra behov av styrmedel. I ett scenario antas åtgärder för transporteffektivitet som förbättrade alternativ och effektivare användning kombineras med höjda bränsleskatter och införande av kilometerskatt för person- och lastbilar med målet att begränsa biodrivmedelsanvändningen till 20 TWh.³⁶ Scenariot bygger på att åtgärder för ökad transporteffektivitet kan minska persontrafikarbetet med 10 procent och med 5 procent för trafikarbetet med lastbil. Resultatet visar att det inte behövs lika höga bränsleskatter för att nå klimatmålet i ett sådant scenario jämfört med det scenario som enbart förlitar sig till ekonomiska styrmedel.

I ett annat scenario antas att långtgående åtgärder genomförs för ett mer transporteffektivt samhälle i kombination med höjda bränsleskatter och kilometerskatter för person- och lastbilstrafiken.³⁷ Utgångspunkten är att begränsa biodrivmedelsanvändningen till under 13 TWh för vägtrafiken. Till följd av åtgärderna för ökad transporteffektivitet antas i scenariot ett minskat trafikarbete med lätta fordon med 18 procent och med 12 procent för lastbilstrafik. Trafikverket påpekar också att en kraftig minskning av vägtrafiken inte kan åstadkommas enbart med åtgärder i städer beroende på att deras andel av trafikarbetet är mindre än hälften av det totala biltrafikarbetet.³⁸

I en studie av IVL görs en analys av åtgärder för en hållbar transportsektor.³⁹ Inom området transporteffektivt samhälle har potentialen för att minska resor med bil och transporter med lastbil till 2030 uppskattats för nio områden. Effekterna av respektive åtgärd är uppskattad med antagandet att respektive åtgärd genomförs utan att de andra gör det. Hur de samverkar med varandra är alltså inte

³⁵ Trafikverket (2020c), s. 58.

³⁶ Trafikverket (2020b), s. 35.

³⁷ Trafikverket (2020b), s. 37.

³⁸ Trafikverket (2020e), s. 11.

³⁹ Persson, Martin m.fl. (2019), s. 19–20.

utrett och den sammanlagda effekten av att införa flera av åtgärderna samtidigt skulle kunna bli både högre och lägre än summan av de enskilda effekterna. Sedan studien gjorts har också vissa förutsättningar förändrats. T.ex. har pandemin gjort att potentialen för resfria möten och distansarbete ökat, vilket beskrivs längre fram i detta avsnitt.

- Resfria möten, distansarbete och distansutbildning beräknas kunna minska biltrafikarbetet med 5 procent.
- Transporteffektiv stadsplanering uppges kunna minska det totala biltrafikarbetet med 2 procent och flytta 3 procent av bilresorna till kollektivtrafik, gång och cykel.
- Bilpooler, biluthyrning och bildelning kan ge 3 procent minskning av det totala resandet och flytta 2 procent av biltrafikarbetet till andra färdmedel.
- Parkeringsutbud och parkeringsavgifter har en stor påverkan på färdmedelsval och potentialen uppges vara upp till 8 procent av biltrafikarbetet som kan flyttas till andra färdmedel.
- Beteendepåverkande åtgärder anges kunna flytta 3 procent av biltrafikarbetet till andra färdmedel.
- Sänkning av skyltad hastighet anges ha en potential att minska biltrafikarbetet med 2 procent genom flytt till cykel, kollektivtrafik och långväga tågresor.
- Ökade satsningar på kollektivtrafik bedöms kunna minska biltrafikarbetet med 6 procent.
- Satsningar på gång, cykel och lätta fordon bedöms ha effekt, men ingen siffra anges.
- Åtgärder för överföring av gods från lastbil till järnväg, sjöfart och effektiva citylogistiklösningar bedöms kunna minska trafikarbetet med lastbil med upp till 7 procent.

Exempel på studier och resultat av åtgärder för ökad transporteffektivitet

Resultat från forskningsstudier pekar på vikten av ett brett perspektiv för att bedöma effekter och potential av åtgärder inom transporteffektivt samhälle. Speciellt nämns potentialen till biltrafikmins-

kade effekter av kombinerade åtgärder, dvs. när efterfrågedämpande styrmedel för bil och lastbil som skattehöjningar och förbud kombineras med utbudshöjande åtgärder för alternativen som distansarbete, cykel, kollektivtrafik och tåg.

En analys⁴⁰ av trafikåtgärder och resmönster har gjorts av Buehler m.fl. i München, Hamburg, Berlin, Wien och Zürich, dvs. de största städerna i Tyskland, Österrike och Schweiz. Resultatet är att samtliga städer har minskat biltrafikens andel av resandet signifikant. Nyckeln till framgång har enligt Buehler m.fl. varit koordinerade åtgärder inom trafik- och stadsplanering som förstärker varandra. Åtgärderna har varit inriktade på att göra bilanvändandet långsammare, dyrare och mindre attraktivt samtidigt som säkerhet, bekvämlighet och möjlighet till att gå, cykla och åka kollektivt har förbättrats. Förändringarna har skett i städer där invånarna har en hög medelinkomst och höga förväntningar på kvalitet på erbjudna transporttjänster.

Marsden m.fl. tar i en artikel⁴¹ upp möjligheterna till större förändringar i resbeteende som följd av disruptiva händelser. En av teserna är att möjligheterna till förändring är större än vad som framgår av dagens relativt statiska modeller och deterministiska prognoser.

Vad som är disruptiva händelser kan variera. Ett exempel på disruptiv teknik kan gälla introduktionen av elassisterade cyklar. I en studie har resbeteendet av 98 slumpmässigt utvalda svenska elcykelanvändare studerats. Målsättningen var att se vilka substitutionseffekter som fanns, dvs. om elcyklingen ersatte andra resor. Resultatet visar att elcykelanvändarna i genomsnitt ökade sitt cyklande med en resa och 6,5 kilometer per dag.⁴² Det mest intressanta var dock att ökningen skedde på bekostnad av bilen, där användarna minskade sitt bilresande med i genomsnitt en resa och 14 kilometer per person och dag. Den minskade körsträckan med bil motsvarar 37 procent av användarnas dagliga bilanvändning.

Skärpt parkeringspolitik behöver samspela med en väl fungerande kollektivtrafik och andra mobilitetstjänster som bilpooler. Tillgång och prissättning på parkering påverkar såväl resval som bilinnehav.⁴³ Begränsning av tillgängligheten till parkeringsplatser minskade bilinnehavet med upp till 15 procent i Norge.⁴⁴ Även i Göteborg har en

⁴⁰ Buehler, R. m.fl. (2016), s. 4–28.

⁴¹ Marsden, G. m.fl. (2020), s. 89–101.

⁴² Söderbergh, Alfred m.fl. (2021), s. 1.

⁴³ Christiansen, Petter m.fl. (2015), s. 4.

⁴⁴ Christiansen, Petter m.fl. (2015), s. 62.

studie från 2020 påvisat ett samband mellan parkeringstal och bilinnehav.⁴⁵ Bilinnehavet påverkar i sin tur flera faktorer som antal resor med bil, ytbehov för parkering och byggkostnader för nya bostäder.

När sänkta eller flexibla parkeringstal är en relativt väletablerad arbetsmetodik hos svenska kommuner för att påverka resvanor och bilinnehav är det därför väsentligt att studera vad som krävs för att kunna arbeta framgångsrikt med frågan. I en forskningsstudie⁴⁶ har effekten av sänkta parkeringstal studerats för 16 bostads- och nybyggnadsprojekt i Sverige, Tyskland, Österrike och Schweiz. Slutsatsen är att invånarna i de studerade projekten har en högre andel hållbart resande jämfört med närliggande områden. Projekten har alla haft ett lägre parkeringstal än omgivande områden och har kännetecknats av bra förutsättningar för hållbar mobilitet som god kollektivtrafik, centrala lokaliseringar samt god tillgång till service. För att minska bilberoendet kombinerar många av projekten låga parkeringstal med mobilitetstjänster som bilpooler.

Resultaten pekar på att en kombination av åtgärder som sänkt parkeringstal, god kollektivtrafik och tillgång till bilpooler ger möjligheter för kommuner att minska bilinnehavet i främst medelstora till större svenska städer och därmed arbeta i riktning mot ett transporteffektivt samhälle.

I den belgiska staden Gent med 260 000 invånare har det genomförts ett flertal åtgärder som visar potentialen med kombinerade åtgärder i stadsmiljö i större skala. Huvudsakliga åtgärder som genomförts är

- införande av sex zoner i centrala staden för att förhindra genomfartstrafik med personbil och lastbil,
- utökat område med 30 km/h som bashastighet innanför stadens ringväg,
- skärpt parkeringsreglering med högre avgifter centralt, fler infartsparkeringar och styrning bort från gatuparkering,
- högre prioritet och förstärkt kollektivtrafik med sänkta restider på viktiga busslinjer,
- förstärkt och utökat nätverk av cykelbanor samt fokus på kvalitativ cykelparkering,

⁴⁵ Fastighetsägarna m.fl. (2020), s. 28.

⁴⁶ Sprei, Frances m.fl. (2020), s. 12.

- utökning av bilfritt område i centrala Gent och allmän gaturums-prioritering av stadsliv och gående.

Resultatet är en betydande minskning av biltrafiken, både som marknadsandel mätt i resor men också i absoluta tal för vissa områden. Biltrafikens marknadsandel har mellan 2015 och 2018 minskat från 45 till 38 procent samtidigt som biltrafik med start eller målpunkt i staden har minskat med 17 procent under högtrafik.⁴⁷ Samtidigt har resande med cykel och kollektivtrafik ökat.

Vikten av att sätta ihop policypaket tas också upp i en artikel där resultat från införandet av tre större projekt eller paket analyseras. De projekt som studerats är trängselskatten i London och Stockholm samt införandet av en miljödifferentierad kilometerskatt för tunga lastbilar i Schweiz. Det som lyfts fram som avgörande faktorer för framgång med projekten är kombination av morot och piska samt en tydlighet om hur intäkterna från de olika avgifterna och skatterna skulle användas.⁴⁸

Även på landsbygden finns potential till minskad bilanvändning, även om den kan vara svårare att realisera. I ett projekt har potentialen för en mer hållbar arbets- och skolpendling undersökts i Västra Götaland med resultatet att 37 procent av den arbetande befolkningen kan nå sitt arbete inom 30 minuter genom cykling.⁴⁹ Potentialen är beräknad utgående från alla invånare i Västra Götaland, såväl boende och verksamma på landsbygd som i städer och tätorter. Resultatet stämmer väl överens med uppgifter som redovisas av Trafikanalys och som visar att reslängder inte behöver vara mycket längre i landsbygdskommuner jämfört med resor i storstadskommuner.⁵⁰

Inom godstrafikområdet finns också exempel som visar att det finns potential att ersätta lastbilstransporter med mindre energikrävande och klimatbelastande transportsätt som tåg. Göteborgs hamn har med hjälp av olika aktörer etablerat ett tågpendelsystem till och från hamnen under namnet *Railport Scandinavia*. Göteborgs hamn knyts ihop med ett 20-tal inlandsterminaler i Sverige och Norge, vilka trafikerar med regelbundna tågavgångar till och från hamnen. På terminalerna erbjuds tjänster som lagring och tull som inte behöver ske i

⁴⁷ IVA Mobilitetsbedrijf i.s.m. (2019), s. 39 och 73.

⁴⁸ Hedegard Sørensen, Claus m.fl. (2013), s. 8.

⁴⁹ www.vgregion.se/kollektivtrafik/hallbart-resande-vast/potentialstudie-for-gang-och-cykling.

⁵⁰ Trafikanalys (2018b), s. 69.

Göteborg. Konceptet omfattar containertransporter, men också trailertransport och styckegods ingår. Överflyttningen av gods från lastbil till tåg har varit speciellt framgångsrik för containertrafiken och mer än 60 procent av hanterade containrar i hamnen går via tågsystemet.⁵¹ Detta motsvarar enligt gjord miljöutvärdering en minskning av koldioxidutsläppen med drygt 50 000 ton per år. Flera av terminalerna som Falköping, Nässjö och Åmål ligger dessutom på ett avstånd mellan cirka 10–20 mil från Göteborg, vilket visar att även kortare tågtransporter kan konkurrera med lastbilen om de uppfyller vad som behövs av t.ex. servicegrad och tillförlitlighet.

Åtgärder och potential för att främja intermodala järnvägstransporter har undersökts av Trafikverket.⁵² I en redovisning av ett regeringsuppdrag nämns bl.a. teknikutveckling och förmedling av kunskap och information till varuägare och logistikoperatörer som viktiga delar. Trafikverket bedömer att det finns en stor marknadspotential för intermodala järnvägstransporter. På kort sikt skulle en ökning med 8 miljarder tonkilometer vara möjligt, vilket motsvarar en ökning med 38 procent, samtidigt som lastbilstrafikens transportarbete minskar med 6 miljarder tonkilometer. Längre fram i tiden, med längre, tyngre och bredare lastbärare för järnvägen kan marknaden växa ytterligare. Marknadspotentialen bedöms då öka med ytterligare 6 miljarder tonkilometer, varav 60 procent flyttas över från vägtransporter och 40 procent från sjötransporter. Den sammanlagda överflyttningspotentialen av gods från väg och sjö till järnväg på kort och längre sikt, skulle innebära en minskning av godstransportsektorns koldioxidutsläpp med 15–20 procent.⁵³

Godsdistribution i städer är ett annat område där det finns potential att ersätta godstransporter som genomförs med personbil och lastbil med godscyklar. I en rapport från Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, återges bedömningar från olika studier och enligt en uppskattning kan upp till 10 procent av antalet godstransporter under 2 kilometer genomföras med elektriska godscyklar.⁵⁴ En annan studie uppskattar att godscyklar kan användas för mellan 25–51 procent av dagens godssändningar.⁵⁵

⁵¹ Göteborgs hamn (2021), s. 3.

⁵² Trafikverket (2021c), s. 3–4.

⁵³ Trafikverket (2021c), s. 6.

⁵⁴ Arvidsson, Niklas (2020), s. 24.

⁵⁵ Arvidsson, Niklas (2020), s. 18.

En potentiell möjlighet att minska trafikarbetet med personbil är ökad användning av informationsteknik (IT) och digitala hjälpmedel i kombination med ändrade regler, incitament och policier för både arbets- och tjänsteresor. På grund av pandemin har många arbetsgivare erbjudit anställda möjlighet att arbeta hemifrån både i Sverige och i andra länder. Det har medfört att utrustning och teknik för många har blivit bättre anpassade för hemarbete. Även arbetsgivarna har fått se över policier och regler för hem- och distansarbete. Enligt en rapport från Transportstyrelsen finns det anledning att tro att arbetsgivare efter pandemin har intresse av att fortsätta med att underlätta för och tillåta hemarbete i någon form.⁵⁶ Företag och arbetsgivare kan också se fördelar med och möjligheter att i pandemins spår minska antalet tjänsteresor och fysiska möten. Liknande resultat finns i en studie där arbetsgivarrepresentanter och anställda från 10 myndigheter, universitet och företag har tillfrågats om resvanor och distansarbete efter pandemin.⁵⁷ De tillfrågade tror då på en kraftig ökning av distansarbetet med i snitt 2,2 dagars arbete på distans per vecka. Inom arbetet för REMM – resfria/digitala möten i myndigheter som drivs av Trafikverket fick deltagande myndigheter i slutet av 2021 nya direktiv i sina regleringsbrev.⁵⁸ I direktiven står bl.a. att:

Myndigheten ska redovisa hur myndigheten arbetar för att ta tillvara de erfarenheter av vad pandemin inneburit i fråga om minskade utsläpp från tjänsteresor. Myndigheten ska särskilt beskriva vad myndigheten kan göra för att fortsätta utveckla arbetsätt som innebär alternativ till fysiska möten och en allt mindre miljö- och klimatpåverkan, samtidigt som verksamhetens behov, myndighetens geografiska läge och andra förutsättningar beaktas.

Det finns därför skäl att tro att behovet av arbetsresor med såväl bil, kollektivtrafik och cykel kan komma att minska framöver. En kombination av förbättrade möjligheter och regler för hemarbete tillsammans med miljöstyrande resopolicier har också förutsättningar att ge större effekter.⁵⁹ Exempelvis kan arbetsgivare minska möjligheten att använda egen bil i tjänsten och i stället erbjuda bilpoolsbil eller tjänstebil, dvs. fordon som bara ska användas i tjänsten, vilket kan få flera effekter. Dels kan trafikarbetet med bil minska som en följd av

⁵⁶ Transportstyrelsen (2021), s. 30.

⁵⁷ Arnfalk, Peter m.fl. (2021), s. 7.

⁵⁸ www.remm.se/2021/12/21/minskade-utslapp-fran-tjansteresor-och-deltagande-i-remm-i-regleringsbrev-for-2022.

⁵⁹ Hult, Cecilia m.fl. (2019), s. 22.

att bilpoolsanvändare minskar sitt bilkörande jämfört med tillgång till egen bil, dels försvinner ett hinder att byta bil mot andra färdsätt till arbetet när den egna bilen inte längre ska vara en del av arbetet.

Klimatpåverkan från transportinfrastruktur

Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle är viktiga för klimatomställningen av flera skäl, vilket bl.a. påtalats av Utfasningsutredningen. Ett av dessa skäl är minskad klimatbelastning från byggande av ny infrastruktur. Byggande, drift och underhåll av väg står i dag för cirka 7 procent av de växthusgasutsläpp vägtrafiken ger upphov till. Utsläppen från fordon i trafik står för cirka 78 procent medan tillverkning, underhåll och skrotning av fordon står för cirka 15 procent.⁶⁰

Med en ökande andel elfordon kommer utsläppen från användande av fordonen att minska samtidigt som utsläppen från främst tillverkningen av fordonen ökar. Klimatpåverkan från Sveriges transportinfrastruktur, inkluderat byggande, drift och underhåll, uppgår till cirka 3 miljoner ton växthusgaser per år med fördelningen 1,9 miljoner ton för vägar, 0,7 miljoner ton för järnvägar och resterande del för hamnar och flygplatser.⁶¹ Byggande av ny statlig transportinfrastruktur inklusive reinvesteringar beräknas ge en klimatpåverkan med 1 miljon ton per år. Största klimatpåverkande poster i byggandet utgörs av betong med cirka 45 procent, drivmedel med 25 procent och stål med 20 procent.⁶² Ett ökat genomslag för åtgärder som bidrar till en ökad transporteffektivitet kan minska behovet av transporter, vilket i sin tur kan minska behovet av byggande av ny transportinfrastruktur både på väg- och järnvägssidan och därmed bidra till minskade klimatutsläpp. Den infrastruktur som ska byggas behöver i sin tur bidra till omställningen mot ett mer transporteffektivt samhälle.

⁶⁰ Trafikverket (2020d), s. 72.

⁶¹ Trafikverket (2020d), s. 72.

⁶² Trafikverket (2020d), s. 73.

Rättvisa, acceptans och hållbar omställning

Ett annan aspekt är att åtgärder för ett transporteffektivt samhälle kan bidra till en större social hållbarhet av transportsektorns klimatomställning. I en forskningsstudie dras slutsatsen att det kommer att vara svårt att nå klimatmålet för transportsektorn utan negativa effekter för vissa grupper som t.ex. boende på landsbygd.⁶³ För att förhindra att omställningen försvåras och fördröjs när grupper kommer att uppfatta sig som förlorare i en omställning kan det behövas differentierade och kompensatoriska styrmedel. Målet är att få samsyn och acceptans för styrmedel och åtgärder. Framför allt bör behovet av att inte bara möjliggöra fossilfria transporter i sig utan att också tillhandahålla ett utbud av transportmöjligheter som bidrar till att människor kan lösa sina vardagsproblem lyftas fram. Det innebär att åtgärder för att möjliggöra ett mer transporteffektivt samhälle bör vara inriktade mot såväl städer som landsbygd. I städer finns den största potentialen till förändrat resande medan åtgärder på landsbygden är viktiga även ur ett legitimitets- och acceptansperspektiv.

En differentierad vägskatt är ett exempel på ett nytt styrmedel som har studerats i ett forskningsprojekt.⁶⁴ I studien ges förslag och principer om hur en ny beskattning av vägtrafiken kan se ut baserad på en geografiskt differentierad vägskatt som gör det relativt sett dyrare att köra i stadstrafik jämfört med på landsbygd. En av svagheterna med dagens beskattning som lyfts fram är brist på acceptans för höga drivmedelsskatter som finns hos vissa grupper i samhället. En ny vägskatt som tar hänsyn till att de samhällsekonomiska kostnaderna för t.ex. luftföroreningar och trängsel är mindre för bilkörning på landsbygd jämfört med i städer kan på så sätt underlätta omställningen och acceptansen för höjda transportkostnader i allmänhet.

Trafikverket har, som framgår av inledningen av detta avsnitt, i olika scenarier visat hur klimatmålet för transportsektorn kan klaras.⁶⁵ Ett scenario bygger på kraftig ökad användning av biodrivmedel i kombination med elektrifiering. I ett annat scenario höjs drivmedelsskatterna kraftigt för att minska behovet av biodrivmedel och i ett tredje scenario kombineras åtgärder för ett transporteffektivt samhälle med biodrivmedel och elektrifiering, s.k. energieffektiva fordon. En studie⁶⁶

⁶³ Winslott Hiseilus, Lena m.fl. (2020), s. 4.

⁶⁴ Hennlock, Magnus m.fl. (2020), s. 3.

⁶⁵ Trafikverket (2020e), s. 45.

⁶⁶ Norman, Thomas m.fl. (2021), s. 3.

av hållbarheten av de olika scenarierna pekar på att scenariot med en kombination av biodrivmedel, elektrifiering och transporteffektivt samhälle är det som är mest socialt och miljömässigt hållbart. I ett sådant scenario bör enligt studien styrmedel för att minska biltrafiken i större utsträckning riktas mot stadstrafik i kombination med åtgärder som effektiviserar och förstärker alternativ till personbilsresor och lastbilstransporter. Att kraftigt öka användningen av biodrivmedel, med ett ökat uttag av bioråvara, kommer däremot att leda till att de sannolikt inte kommer att vara miljömässigt hållbara på grund av negativ påverkan på den biologiska mångfalden. Studien pekar dock också på att den sociala hållbarheten kan bli lidande när en ökad andel biodrivmedel till följd av reduktionsplikten riskerar att leda till högre drivmedelspriser. Att minska på trafiken genom höga skatter som håller nere behovet av biodrivmedel anses vara ekologiskt men inte socialt hållbart.

Frågan om acceptans för klimatställningen tas upp i en studie⁶⁷ från K2. En av slutsatserna är att kollektivtrafikens roll i en omställning inte bara är att öka antalet kollektivtrafikresenärer genom direkt byte av färdmedel utan också att göra beslut om omställningen möjliga att fatta. När kostnaderna för biltrafiken ökar kan satsningar på kollektivtrafik ge legitimitet åt klimatåtgärder både i städer och på landsbygden.

8.2 Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle

Utredningens förslag

1. Den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle

Det ska införas ett tillägg i 1 § förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur som anger att den nationella planen ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och, i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

⁶⁷ Winslott Hiselius, Lena (2021), s. 21.

Ett tillägg ska även införas i 1 § förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur som anger att länsplanen ska, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar i syfte att bidra till att de transportpolitiska målen uppnås.

Enligt förslagen är således strävan mot ett transporteffektivt samhälle ett verktyg för att nå de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle är inte ett mål i sig självt.

Det ska läggas till i 1 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att myndigheten ska verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

2. Ökat genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Det ska införas ett nytt andra stycke i 4 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur som anger att den nationella planens inriktning ska bestämmas med utgångspunkt i 1 §, ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen.

I 4 § 2 förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska ett tillägg införas om att inriktningen för länsplanerna ska bestämmas med motsvarande utgångspunkt som anges i tillägget om inriktningen för den nationella planen.

7 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska ändras så att förslag från bl.a. Trafikverket samt regionala och lokala myndigheter om vilka regionala förbättringar i transportsystemet som bör genomföras ska kunna avse andra typer av åtgärder än investeringar i infrastruktur, dvs. även åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

I 2 § förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. läggs till en ny punkt 10 om att statlig medfinansiering får beviljas för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller genom en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. En ny 1 § 5 möjliggör medfinansiering till kommuner och regioner för sådana åtgärder.

Det ska förtydligas att Trafikverkets uppdrag är bredare än infrastrukturplanering genom ett tillägg i 1 § förordningen med instruktion för Trafikverket om att myndigheten ska planera, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Dessutom ska ordet *infrastrukturplanering* ersättas av ordet transportplanering i 1 och 2 §§. Det ska anges i 3 § förordningen med instruktion för Trafikverket att myndigheten ska stödja andra aktörer i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Regeringen ska ge Trafikverket i uppgift att precisera formerna för hur andra aktörers arbete ska stödjas, i samråd med representanter för berörda parter på regional och lokal nivå.

Avslutningsvis ska regeringen ge Trafikanalys i uppdrag att ta fram en katalog över goda exempel på verkningsfulla steg 1- och steg 2-åtgärder som var och en samt i åtgärds kombinationer kan bidra till de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle. I uppdraget bör ingå att identifiera sådana steg 1- och steg 2-åtgärder som i dag saknar en naturlig finansör och föreslå hur finansieringssituationen kan lösas, samt att se över arbetsformer och förutsättningar för välfungerande samverkan mellan involverade planeringsorganisationer. Uppdraget ska genomföras i samråd med berörda myndigheter och organ på nationell, regional och lokal nivå samt beakta nationell och internationell forskning.

3. Tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska bedömas

Genom tillägg i 4 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och i 4 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska planupprättaren bedöma om tidigare beslutade men ännu inte byggstartade infrastrukturobjekt följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen.

4. Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

2 § 5 förordningen med instruktion för Trafikverket ska ändras så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarierna ska tas fram i samverkan med andra myndigheter och organ. Scenarier för ett transporteffektivt samhälle med minskad biltrafik, lastbilstrafik och inrikes flygresande ska ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Trafikverket får i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter precisera hur den scenariobaserade arbetsmetodiken bör utformas.

Ett tillägg i 8 § förordningen med instruktion för Trafikverket ska också införas om att Trafikverket ska bistå planeringsansvariga myndigheter och organ vid utarbetandet av regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen.

5. Uppdrag till Trafikverket att se över kalkylvärden m.m. som används i transportsektorns samhällsekonomiska analyser

Regeringen ska ge Trafikverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter analysera och dra lärdomar av nationellt och internationellt använda metoder och modeller som beskriver nytta och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I uppdraget ingår att granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten (*Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn*). Granskningen ska syfta till att tydliggöra begränsningar med dagens samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden och ge riktlinjer under vilka förutsättningar de ska utgöra ett beslutsunderlag i transportplaneringen.

Skäl för utredningens förslag

Dagens transportplanering utgår från att klimatmålet kan klaras genom elektrifiering av fordonsflottan och stor användning av biodrivmedel men utan ett tydligt fokus på åtgärder för ökad transporteffektivitet. Utredningen menar att transportplaneringen måste förändras med ett större fokus på åtgärder och styrmedel för ett transporteffektivt samhälle som viktiga komplement till infrastrukturinvesteringar.

Utredningen redogör i detta avsnitt för hur den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle och hur fyrstegsprincipen kan få ökat genomslag i transportplaneringen. Dessutom föreslår utredningen att tidigare beslutade men ännu inte byggstartade infrastrukturobjekt under vissa förutsättningar ska omprövas och att Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering. Slutligen beskrivs effekter av förslagen på åtgärdsfördelning inom transportplaneringen och begränsningar med dagens samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden.

8.2.1 Den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle

Utredningen konstaterar att nuvarande styrning mot ett transporteffektivt samhälle är svag, vilket också uppmärksammats av Klimatpolitiska rådet och flera myndigheter (se kapitel 7). En starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle behövs för att de transportpolitiska målen ska kunna nås (se avsnitt 8.1). Detta förutsätter att det är tydligt vad ett transporteffektivt samhälle ska innebära på en konkret och mätbar nivå för berörda myndigheter och aktörer inom transportplaneringen. Utredningen föreslår därför att begreppet *transporteffektivt samhälle* införs i förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur, förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur och förordningen med instruktion för Trafikverket. Utredningen föreslår också att en mätbar parameter, trafikarbete, kopplas till begreppet *transporteffektivt samhälle* för att konkretisera dess innebörd.

Tolkning av transporteffektivt samhälle

Begreppen *transporteffektivitet* och *transporteffektivt samhälle* tolkas och beskrivs delvis olika av olika aktörer (se kapitel 7). En principiell skiljelinje går mellan tolkningar av begreppen som innebär att effektiviteten uttryckt som en kvot mellan nytta och transportarbete ska öka respektive tolkningar som innebär att trafikarbetet ska minska i absoluta tal.

Trafikverkets beskrivning av ett transporteffektivt samhälle i inriktningsunderlaget för infrastrukturplaneringen utgår från ett effektivitetsmått:⁶⁸

Ett transporteffektivt samhälle kan beskrivas som nivån på tillgängligheten eller transportnyttan i förhållande till insatsen i form av trafikarbete. Genom att öka nyttan eller minska insatsen ökar effektiviteten. Åtgärder som bidrar är exempelvis att järnvägen rustas upp, moderniseras och byggs ut. Vägar som passar in i ett transporteffektivt samhälle är samhällsekonomiskt motiverade, även med en minskad trafik.

Med denna typ av tolkning finns ingen motsättning mellan ett transporteffektivt samhälle och ett ökat trafikarbete. I inriktningsunderlaget förutsätts enligt basprognosen att trafikarbetet med personbil och lastbil ska öka. Entydiga kvantitativa mått på tillgänglighet och transportnytta saknas vilket innebär att begreppet transporteffektivt samhälle enligt denna tolkning inte går att mäta.

Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen har inom ramen för Energimyndighetens tidigvarande samordningsuppdrag tagit fram en beskrivning av innebörden av begreppet transporteffektivt samhälle som innebär att trafikarbetet med de energiintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och flyg ska minska genom överflyttning till mer energieffektiva färd- och transportmedel samt genom att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt (se kapitel 7). Denna tolkning innebär att transporteffektivt samhälle blir ett mätbart begrepp med innebörden att trafikarbetet med utpekade fordonsslag ska minska i absoluta tal.

Utredningen anser att tolkningar av begreppen som betonar effektivitet uttryckt som en kvot mellan nytta och transportarbete kan vara logiskt intuitiva men att de är otillräckliga för att ge berörda myndigheter inom transportplaneringen tydlig vägledning på en konkret och kvantifierbar nivå om vad strävan mot ett transporteffektivt samhälle ska innebära för deras arbete och inriktning av transportplaneringen. En kvotbaserad tolkning av begreppet skulle innebära att transportarbetet kan fortsätta att öka så länge tillgängligheten anses öka mer.

Utredningen menar att ett minskande trafikarbete i absoluta tal krävs för att transportsektorn ska bidra till klimatomställningen i linje med klimatmålen samt på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt som samtidigt är robust mot förändrade omvärldsförutsättningar

⁶⁸ Trafikverket (2020c), s. 25.

(se avsnitt 8.1). Det är däremot inte lämpligt att i förordningstext kvantifiera i vilken takt trafikarbetet ska minska. I enlighet med de transportpolitiska målen ska transportsystemet även fortsättningsvis medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet.

Utredningen bedömer vidare att det är nödvändigt att peka ut de fordonsslag vars trafikarbete på grund av att de är energi- och resursintensiva behöver minska. Ett skäl till detta är att det måste vara tydligt definierat vilka fordonsslag som avses för att begreppet transporteffektivt samhälle ska bli tillräckligt konkret för att få en styrande verkan. De energi- och resursintensiva fordonsslag som bör omfattas är enligt utredningen personbil, lastbil och flyg.

Behovet av ett transporteffektivt samhälle kvarstår även vid elektrifiering av transportsektorn

Den påbörjade elektrifieringen av vägtransportsektorn kommer att minska skillnader i energieffektivitet mellan fordonsslag och mellan trafikslag. Elektrifieringens effekter är dock begränsade under det närmaste decenniet på grund av att elektrifieringen sker gradvis och att fordonssflottan förnyas långsamt. Elektrifieringen av tunga fordon förväntas dessutom framskrida i lägre takt jämfört med lätta fordon. Transportsektorns bidrag till klimatomställningen kan inte heller stanna vid att begränsa energiintensiteten eller växthusgasutsläppen från fordon i drift. Antalet fordon som framförs och trafikarbetet har stor betydelse för transportsektorns klimatpåverkan även vid en långt framskriden elektrifiering av fordonssflottan. Tillverkning av alla typer av motorfordon är energikrävande och genererar koldioxidutsläpp. Energiåtgången är väsentligt högre för att tillverka elektrifierade fordon än för att tillverka motsvarande fordon med förbränningsmotorer (se avsnitt 8.1).

Produktion av elektrifierade fordon kräver också tillgång till ett antal metaller och mineral som i dag utvinns på ett begränsat antal platser på jorden och i flera fall med stor negativ påverkan på lokal miljö och hälsa. Till detta kommer att de betydande växthusgasutsläppen från produktion av cement till infrastruktur för vägtrafik påverkas av hur trafikarbetet och bilinnehavet utvecklas. Ett minskat trafikarbete har också nytta för miljön vid sidan av minskad klimatpåverkan vilka delvis kan gå förlorade om begreppet transporteffektivitet be-

tonar energieffektivitet i stället för minskat trafikarbete, t.ex. minskade utsläpp av kväveoxider och partiklar, minskat buller, mer attraktiva boendemiljöer och minskade barriäreffekter.

Föreslagna förordningsändringar och syftet med dessa

Utredningen föreslår ändringar i 1 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och i 1 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur som innebär att den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Vad gäller länsplanerna ska hänsyn tas till regionala förutsättningar.

Enligt utredningens förslag är strävan mot ett transporteffektivt samhälle ett verktyg för att nå de transportpolitiska målen. Förordningsändringarna innebär att den nationella planen och länsplanerna ska bidra till ett transporteffektivt samhälle i syfte att bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Ett transporteffektivt samhälle är därmed inte ett mål i sig självt.

Den nationella planen och länsplanerna ska bidra till att trafikarbetet för vart och ett av fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend över tid, även om enstaka år kan komma att avvika från denna trend. Minskningen som planerna ska bidra till ska avse trafikarbetet i absoluta tal i relation till historiskt trafikarbete, inte till ett referensscenario eller liknande. Planerna ska även fortsättningsvis medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet vilket framgår av att planerna ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås.

Varje enskild nationell plan och länsplan kan förväntas få begränsad påverkan på de samlade trafikflödena. Enskilda planer påverkar endast en liten del av transportsystemet och de samlade trafikflödena påverkas i mycket hög grad av flera andra faktorer såsom exempelvis styrmedelsutformning, kommunal fysisk planering och ekonomisk utveckling. Det är dock viktigt att varje nationell plan och länsplanerna, med hänsyn till regionala förutsättningar, verkar i rätt rikt-

ning och bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle och minskande trafikarbete.

Bidraget till minskat trafikarbete från den nationella planen och länsplanerna kan förväntas kompletteras av bidrag till minskat trafikarbete från t.ex. styrmedel och kommunal fysisk planering i ett Sverige som utvecklas i linje med beslutade klimatmål. Planerna behöver därför passa in i ett samhälle där trafikarbetet minskar till följd av flera aktörers agerande. Utredningen föreslår därför att den nationella planen och länsplanerna utöver att bidra till även ska passa in i ett transporteffektivt samhälle. Med detta avses att objekt i den nationella planen och i länsplanerna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma även vid en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg inte ökar. Trafikverket uppger att 8 av 27, dvs. drygt 30 procent, av de nya väginvesteringarna i förslaget till nationell plan för 2022–2033 inte är samhällsekonomiskt lönsamma utan trafiktillväxt.⁶⁹ De vägprojekt som blir olönsamma utan trafiktillväxt är dock de mest kostsamma, vilket innebär att kostnaden för dessa projekt uppgår till över 70 procent av medlen till nya vägprojekt.⁷⁰

Utredningen föreslår också att 1 § i Trafikverkets instruktion ändras så att Trafikverket får i uppgift att verka för att de transportpolitiska målen uppnås, och i samma syfte, för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Förslaget förtydligar och konkretiserar vad de transportpolitiska målen ska innebära för inriktningen av myndighetens arbete.

Förslagen om stärkt styrning mot ett transporteffektivt samhälle förstärker effekten av utredningens övriga förslag som syftar till att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen. Utöver att stärka och förtydliga styrningen kan förslagen bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem.

⁶⁹ Trafikverket (2021b), s. 152.

⁷⁰ Lund, Emma m.fl. (2022), s. 34.

8.2.2 Ökat genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Brister i dagens tillämpning av fyrstegsprincipen

Flera aktörer har under en längre tid påtalat att fyrstegsprincipen inte fungerar och används som avsett. I t.ex. en bilaga till Riksrevisionens granskning av infrastrukturplaneringen 2012 kritiserar författaren användningen av fyrstegsprincipen. Problem som tas upp är att det saknas metodutveckling som gynnar fyrstegsprincipen samt att tillämpningen i transportplaneringen är så gott som obefintlig. I stället nämns att infrastrukturplanen verkar vara uppbyggd som en omvänd fyrstegsprincip där dyra investeringsobjekt kommer först.⁷¹ Forsknings- och konsultbolaget Trivector konstaterar i en utvärdering för Trafikanalys 2014 att fyrstegsprincipen inte har fått genomslag i planeringen.⁷² Senare genomgångar visar att de påtalade problemen kvarstår.

Riksrevisionen genomförde 2018 en granskning av hur fyrstegsprincipen fungerar och används inom transportplaneringen och gjorde följande sammanfattande observation:⁷³

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens och Trafikverkets styrning inte stödjer ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Regeringen behöver i flera avseenden förtydliga hur Trafikverket ska arbeta med fyrstegsprincipen, och Trafikverket behöver utveckla arbetssättet med ÄVS:erna⁷⁴ för att åstadkomma mer kostnadseffektiva investeringar inom transportsektorn.

Även Trafikverket har påtalat behovet av en ändrad planeringsinriktning för att gå mot en bredare transportplanering jämfört med dagens infrastrukturplanering. I en rapport⁷⁵ riktad till ansvarigt departement önskar Trafikverket bl.a. att regeringen ska låta utreda vilka effektiva steg 1- och steg 2-åtgärder som saknar naturlig finansiering på lokal och regional nivå och förslag på lösningar. Trafikverket har i andra sammanhang bedömt sitt nuvarande mandat att arbeta med och finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder och dragit slutsatsen att verket inte har ett tillräckligt mandat och instruktioner på området.⁷⁶

⁷¹ WSP (2012), s. 12.

⁷² Ljungberg, Christer m.fl. (2014), s. 40.

⁷³ Riksrevisionen (2018), s. 6.

⁷⁴ Åtgärdsvalsstudier, kapitel 7.

⁷⁵ Trafikverket (2018c), s. 6.

⁷⁶ Trafikverket (2018a), s. 2–6.

Klimatpolitiska rådet konstaterade 2019 att dagens användning av fyrstegsprincipen har fokus på steg 3- och steg 4-åtgärder, vilket får till följd att kostnaderna för transportsystemet ökar och klimatomställningen försvåras. Klimatpolitiska rådet ansåg att tillämpningen av steg 1- och steg 2-åtgärder försvåras av att åtgärdsvalsstudier utgår från brister i enskilda väg- eller järnvägsförbindelser vilket även försämrar möjligheten att tillämpa ett trafikslagsövergripande synsätt. Ett annat problem som påtalades är att Trafikverket anser sig sakna mandat att medfinansiera steg 1- och steg 2-åtgärder.⁷⁷

Naturvårdsverket gör på flera områden andra bedömningar än Trafikverket om Trafikverkets möjligheter och mandat att arbeta med och finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder. Exempelvis har Trafikverket och Naturvårdsverket olika uppfattningar om möjligheterna att arbeta med och finansiera olika åtgärder för hållbart resande, s.k. *mobility management*-åtgärder. Trafikverket anser inte att sådana ingår i verkets mandat, medan Naturvårdsverkets bedömning är att mandat finns enligt gällande förordningar.⁷⁸

Brister i tillämpningen av fyrstegsprincipen på regional och kommunal nivå

Det finns också stora problem med bristande tillämpning av fyrstegsmodellen på regional nivå. Tre fjärdedelar av regionerna uppger att de vill kunna finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder med medel avsatta i länsplanerna för regional transportinfrastruktur, vilket de menar i praktiken inte är möjligt i dag.⁷⁹ Hälften av regionerna uppgav i sina remissvar om förslaget till inriktningsplanering för infrastrukturplaneringen att de önskar ändringar i regelverk och förordningar så att detta blir möjligt.⁸⁰ Även länsstyrelserna är överlag kritiska till dagens planeringsordning och att fyrstegsprincipen inte tillämpas. I remissvaren om förslaget till inriktningsplanering menar en tredjedel av dem att förslaget inte följer regeringens intention att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt (steg 1) samt åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2).⁸¹

⁷⁷ Klimatpolitiska rådet (2019), s. 67.

⁷⁸ Naturvårdsverket (2021b), s. 3–5.

⁷⁹ 2030-sekreteriatet (2021).

⁸⁰ 2030-sekreteriatet (2021).

⁸¹ RUS (2021), s. 1.

Även på kommunal nivå upplevs problem med fyrstegsprincipen. I en rapport från 2018 intervjuas kommunala företrädare om möjligheterna att använda fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2.⁸² Storstadskommunerna, med stora budgetar och många specialister, menar att de kan arbeta med steg 1- och steg 2-åtgärder även utan stöd från Trafikverket. I mindre kommuner saknas dock ofta resurser, både personella och finansiella, för att arbeta med nya metoder. Klimatkommunerna, som är en intresseorganisation för kommuner och regioner som arbetar aktivt med klimatfrågor, vill även de se en förändring. De önskar ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd för att arbeta med steg 1- och steg 2-åtgärder.⁸³ De menar också att dagens uteblivna stöd leder till ökad risk för fokus på steg 3- och steg 4-åtgärder.

Sammantagen bedömning av brister i tillämpningen av fyrstegsprincipen

En utvärdering beställd av Trafikverket kommer till slutsatsen att ett större genomslag för fyrstegsprincipen förutsätter ett tydligare systemperspektiv i transportplaneringen för att undvika dagens fokus på lokala brister.⁸⁴ Enligt utvärderingen behöver analyser göras som identifierar systembrister i transportsystemet kopplade till miljö och social hållbarhet. Dessa brister behöver få en tydlig koppling till de konkreta åtgärder som planeras och genomförs även om de inte behöver vara geografiskt knutna till de planerade åtgärderna. Till exempel kan enligt författarna till utvärderingen en informationskampanj för cyklande riktas till en arbetsplats som gör att behovet av kapacitetsstärkande åtgärder på ett vägavsnitt minskas även om arbetsplatsen och den aktuella vägsträckan är geografiskt åtskilda. I utvärderingen framhålls också nuvarande metodik för åtgärdsvalsstudier som ett problem och att det i stället behöver utvecklas två olika typer av åtgärdsvalsstudier. För tidiga skeden bör åtgärdsvalsstudier vara av konceptualstyp medan de i skeden närmare fysisk planläggning kan innehålla mer konkreta åtgärdsval.⁸⁵

Sammantaget anser utredningen att det finns stora brister i hur fyrstegsprincipen tillämpas inom transportplaneringen i praktiken.

⁸² Strömblad, Emma m.fl. (2018), s. 33.

⁸³ klimatkommunerna.se/vad-vi-vill/vad-vi-vill-transporter.

⁸⁴ Lund, Emma m.fl. (2021b), s. 4.

⁸⁵ Lund, Emma m.fl. (2021b), s. 29.

Problembilden kan sammanfattas i två huvudsakliga tillkortakommanden:

1. Dagens planering med åtgärdsvalsstudier som bas utgår från identifierade lokala brister, ofta i kapacitet eller trafiksäkerhet, för enskilda väg- eller järnvägsförbindelser. Detta gör det svårt att använda steg 1- och steg 2-åtgärder för att åtgärda identifierade brister eftersom sådana åtgärder är beroende av att det i stället görs en transportplanering utifrån ett systemperspektiv med ett trafikslagsövergripande synsätt. Ett systemperspektiv är också ofta nödvändigt för att identifiera brister relaterade till klimat- och miljömål. Resultatet av det bristande systemperspektivet blir i många fall en i praktiken bakvänd tillämpning av fyrstegsprincipen där identifierade brister i transportsystemet i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar och nybyggnation.
2. Trafikverket anser sig ha ett starkt begränsat mandat att arbeta med de två första stegen i fyrstegsprincipen. Bristen på mandat avser både möjlighet att finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder samt att föreslå generella styrmedel för regeringen, dvs. styrmedel som beslutas av regering och riksdag. Eftersom staten genom Trafikverket endast i mycket begränsad omfattning medfinansierar steg 1- och steg 2-åtgärder i länsplaner för regional transportinfrastruktur blir sådana åtgärder också mindre intressanta för kommuner och regioner att planera för och genomföra. Utredningen menar att Trafikverkets nuvarande tolkning av mandatet således skapar incitament för aktörer på nationell, regional och lokal nivå att planera och genomföra steg 3- och steg 4-åtgärder i större omfattning än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Förordningsändringar som stärker tillämpningen av fyrstegsprincipen

Utredningens slutsats är att ett flertal förordningsändringar behövs för att adressera problemen kring tillämpningen av fyrstegsprincipen. Sammantaget kommer dessa förslag att bidra till en mer samhällsekonomiskt effektiv transportplanering som skapar bättre förutsättningar att nå mål på klimat- och miljöområdet samt därigenom även de transportpolitiska målen.

Inriktningen av den nationella planen och länsplanerna

Utredningen anser att utgångspunkten för inriktningen av den nationella planen respektive länsplanerna behöver förtydligas i två avseenden.

För det första bör en utgångspunkt för inriktningen vara 1 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och 1 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur, i enlighet med utredningens ändringsförslag om att ett syfte med planerna är att bidra till ett transporteffektivt samhälle med ett minskande trafikarbete.

För det andra bör en utgångspunkt för planernas inriktning vara ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen. Det är nödvändigt med en transportplanering utifrån ett systemperspektiv och ett trafikslagsövergripande synsätt för att identifiera brister och åtgärder i transportsystemet relaterade till klimat- och miljömål samt för att steg 1- och steg 2-åtgärder ska kunna tillämpas effektivt och få betydande genomslag. Den förtydligade utgångspunkten för planernas inriktning bör framgå genom ett tillägg i 4 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och i 4 § 2 förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Avsikten med förslaget är att stärka och förtydliga styrningen mot de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle, att möjliggöra identifiering av brister och effektiva åtgärder relaterade till klimat- och miljömål, att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen och att bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem.

Statlig medfinansiering och förenlighet med statsstödsregler

Ett ökat genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen förväntas bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem, ökad transporteffektivitet och minskad miljö- och klimatpåverkan. I 2 § förordningen om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. läggs en ny punkt 10 till om 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 transportinfrastruktur. För att specifikt förtydliga att kommuner och regioner ska kunna motta medfinansiering för sådana åtgärder föreslår utredningen också en ny 1 § 5 i samma förordning som anger att kommuner och regioner får motta medfinansiering för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller större ombyggnationer av transportinfrastruktur.

Statlig medfinansiering måste vara förenlig med EU:s statsstödsregler. Enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan EU-länderna. EU-domstolen har i avgöranden slagit fast att enheter som ägnar sig åt ekonomisk verksamhet, oavsett deras rättsliga form och hur de finansieras, ska anses vara företag i bestämmelsens mening.⁸⁶ Detta innebär att bestämmelsen kan vara tillämplig även vid statligt stöd till statliga, regionala och kommunala aktörer.

Artikel 106.2 i EUF-fördraget innebär att en medlemsstat får säkerställa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse med hjälp av statsstöd. Vad som är ett allmänt intresse i bestämmelsens mening är inte rättsligt definierat. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse beskrivs av EU-kommissionen som ekonomisk verksamhet som är till övergripande allmän nytta och som marknaden inte skulle tillhandahålla utan offentligt ingripande, eller endast tillhandahålla på andra villkor som påverkar kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling och allmän tillgång till tjänsterna. Varje medlemsstat definierar själv vad som är en tjänst av allmänt intresse och EU-kommissionen är begränsad till att kontrollera om medlemsstatens bedömning är uppenbart felaktig.⁸⁷

⁸⁶ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C/2016/2946, 19 juli 2016.

⁸⁷ Upphandlingsmyndigheten, www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/rattsliga-forutsattningar.

Trafikverkets uppdrag ska vara bredare än infrastrukturplanering

För att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen behöver Trafikverkets nuvarande uppdrag, som har starkt fokus på rörlighet, vidgas till att även inkludera ett tillgänglighetsperspektiv. 1 § förordningen med instruktion för Trafikverket bör därför ändras så att det framgår att Trafikverkets uppdrag är bredare än infrastrukturplanering. Det behöver framgå av myndighetens instruktion att dess mandat inkluderar att planera, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur (steg 1- och steg 2-åtgärder). Det bredare fokuset på tillgänglighet förväntas även påverka hur Trafikverket arbetar med information och kunskap kring tillgänglighet som planeringsnorm i stället för rörlighet och vilken betydelse det kan ha för olika samhällsaktörer. Exempelvis kan myndigheten sammanställa forskning om förändrade logistikstrukturer som medger ett minskat transportarbete.

Enligt den nuvarande 2 § 16 förordningen med instruktion för Trafikverket ska Trafikverket i den långsiktiga *infrastrukturplaneringen* stegvis analysera val av åtgärder genom att överväga åtgärder som bl.a. kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur (steg 1- och steg 2-åtgärder). Sådana åtgärder behöver dock inte medföra förändrad infrastruktur och definitionsmässigt är det steg 3- och steg 4-åtgärder som innebär omfattande ombyggnation eller nybyggnation av infrastruktur. För att understryka att Trafikverkets uppdrag inte är begränsat till åtgärder som förändrar eller uppför transportinfrastruktur bör begreppet *transportplanering* användas i stället för *infrastrukturplanering* i myndighetens instruktion. Av samma orsak bör det framgå av 7 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur att förslag från bl.a. Trafikverket samt regionala och lokala myndigheter om vilka regionala förbättringar i transportsystemet som bör genomföras kan avse andra typer av åtgärder än investeringar i infrastruktur, dvs. även steg 1- och steg 2-åtgärder som inte innebär investeringar i ny- eller ombyggnation av infrastruktur.

Transportplanering, dvs. det begrepp utredningen använder, inkluderar utöver dagens infrastrukturplanering även åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Alla sådana åtgärder faller

inte inom Trafikverkets eller länsplaneupprättarnas mandat att genomföra. Exempelvis är det regering och riksdag som ansvarar för flertalet styrmedel inklusive skatter och kommunerna har planmonopol gällande fysisk planering. Trafikverket har dock möjlighet att föreslå styrmedel och styrmedelsförändringar för regeringen och bistå kommuner i den fysiska planeringen vad gäller frågor av betydelse för transportutvecklingen. Genom att använda begreppet transportplanering vill utredningen också göra det tydligt att tillgänglighet ska vara en av utgångspunkterna för planeringen till skillnad mot ett snävare rörlighetsfokus.

Mandat för olika steg 1- och steg 2-åtgärder

För att konkretisera tänkbara och efterfrågade steg 1- och steg 2-åtgärder på regional nivå har utredningen haft möten med både regionplanerare för infrastruktur på Västra Götalandsregionen och tjänstepersoner som direkt arbetar med projekt och kampanjer för hållbart resande på Västtrafik. Tabell 8.1 visar exempel från Västra Götalandsregionen på steg 1- och steg 2-åtgärder som utredningen anser ska kunna medfinansieras genom länsplaner för regional transportinfrastruktur med utredningens förslag. Samtliga åtgärder och åtgärdstyper i tabellen genomförs i viss utsträckning redan i dag av Västra Götalandsregionen, ibland i samarbete med kommuner och företag, men statlig medfinansiering skulle innebära en möjlighet att skala upp arbetet och höja ambitionsnivån. Som framgår av tabellen ska medfinansiering via länsplaner kunna beviljas för såväl fysiska åtgärder som för personella resurser, t.ex. för att kommuner ska kunna avsätta personal för att utveckla gröna transportplaner eller parkeringsplaner.

Tabell 8.1 Exempel från Västra Götalandsregionen (VGR) på steg 1- och steg 2-åtgärder som utredningen anser ska kunna medfinansieras via länsplan för regional transportinfrastruktur med utredningens förslag

Åtgärd/åtgärdstyp Beskrivning	
Åtgärdsexempel steg 1	
Gröna res- och transportplaner	Gröna res- och transportplaner eller motsvarande genomförs tillsammans med fastighetsägare, företag och andra arbetsgivare. ⁸⁸ Här är inriktningen främst att vända sig till arbetsgivare när det ändå sker en fysisk förändring, t.ex. att en väg byggs om och kapaciteten tillfälligt försämras eller att en ny arbetsplats ska etableras eftersom möjligheten till förändring i beteenden är som störst vid dessa tillfällen. Intresserade arbetsgivare och fastighetsägare kan t.ex. få hjälp att förbättra och förändra sina resepolicyer i riktning mot ett mer hållbart resande. Kommuner kan också få stöd till investeringar kring t.ex. förbättrade möjligheter till cykel och kollektivtrafik. Metodiken är väl utarbetad och det finns goda erfarenheter kring ett förändrat resande. Konceptet med gröna transportplaner tillämpas också av vissa kommuner som del i deras linjearbete. I Göteborg har åtgärden använts för flera områden, bl.a. kopplat till ett stort nybyggnadsområde i centrala Göteborg innehållande bostäder, arbetsplatser och hotellverksamhet. Stöd kan ges såväl till personella resurser som till fysiska åtgärder för ökade möjligheter till gång-, cykel- och kollektivtrafik.
Förändrat resande till och från skola	VGR arbetar med förändrat resande till och från skolan genom projekten <i>På egna ben</i> och <i>Skolreseplaner</i> . <i>På egna ben</i> är en utmaning för elever i årskurs 4–6 som handlar om att ta sig till skolan genom att cykla, gå eller åka kollektivt för att undvika de ofta korta bilresorna. Metodiken är inarbetad och uppskattad och görs i samarbete med skolor och kommuner. Projektet har stor potential att skalas upp till att nå fler årskurser, men också fler kommuner och skolor än vad som är möjligt i dag. Projektet bygger också på egenfinansiering från kommuner vilket kan vara svårt för mindre kommuner att klara. Projektet kan också samordnas med s.k. skolreseplaner som bl.a. innebär fysiska åtgärder i skolsemiljön. Stöd kan ges såväl till personella resurser som till fysiska åtgärder för ökade möjligheter till gång- och cykel.

⁸⁸ Larsson, Mats-Ola (2019), s. 4.

Åtgärd/åtgärdstyp	Beskrivning
Cykelprojekt	VGR genomför bl.a. cykelprojekten <i>Elcyklist</i> och <i>Bussohøj</i> . Inom <i>Elcyklist</i> får personer tillgång till en elcykel under minst 6 veckor. Erbjudandet kopplas ofta till en arbetsgivare för att få ett tydligt sammanhang. Vetenskapliga utvärderingar har visat markanta beteendeförändringar och klimatvinster med elcyklister som ersätter bilresor med cykelresor. Deltagare i <i>Bussohøj</i> får låna en vicykel gratis som får tas med på tåg och buss och därmed kan kollektivtrafikresan i vissa fall bli ett konkurrenskraftigare alternativ till bilen när restiden för anslutningsresor kortas. Stöd kan ges såväl till personella resurser som till inköp av cyklar.
Parkeringsplaner	Parkeringsplaner och parkeringspolicier är centrala styrmedel för kommuner för att begränsa biltrafik och få fler att använda gång, cykel och kollektivtrafik. Trots detta tillämpar färre än hälften av kommunerna i VGR klimatstyrande parkeringsplaner. Medfinansiering via länsplan kan skapa möjlighet för fler kommuner att arbeta fram parkeringsplaner. I många fall är behovet stort av ett omfattande inventerings- och kartläggningsarbete av t.ex. antal parkeringsplatser, upplåtelseform, beläggning och kategori av parkerare som boende, arbetsplats eller handel. Stöd handlar här främst om personella resurser till kommuner för att ta fram nya eller omarbetade parkeringsplaner med tillhörande handlingsplaner.
Åtgärdsexempel steg 2	
Åtgärder i gaturummet	Planering för minskande biltrafik i stadsområden behöver följas upp av fysiska åtgärder. En hastighetsänkning till 30 eller 40 km/h kräver omskytning och ombyggnation för att hastighetsgränserna ska efterlevas. Cykelfart och gångfart kan vidare införas där stadslivet har potential att utvecklas vilket också innebär såväl omskytning som ombyggnation. Minskande biltrafik i lägre hastigheter kan klaras med mindre ytor vilket medger att befintliga gaturum kan utnyttjas effektivare. Gator kan därför byggas om för att få till mer vistelseytor för bl.a. gående och för att det ska upplevas fördelaktigt att gå, cykla och resa kollektivt. En förändrad parkeringspolitik med färre parkeringsplatser behöver också följas av en omvandling av frigjord yta för att skapa nya stadskvalitéer. Stöd kan ges såväl till personella resurser för utredning och projektering som till fysisk ombyggnation.
Bygdegator	Möjligheten att cykla varierar kraftigt inom VGR. I många fall på landsbygden finns inga cykelbanor och befintlig väg saknar vägren. En möjlighet för vägar med mindre biltrafikmängder är att byggas om till s.k. bygdegata/bygdeväg. Konceptet med bygdegata innebär att en cykel/gångbana skapas på befintlig körbana som smalnas av för biltrafik och i stället utrustas med mötesfickor för biltrafiken. Stöd kan ges såväl till personella resurser för utredning och projektering som till fysisk ombyggnation.

Åtgärd/åtgärdstyp	Beskrivning
Kombinerad mobilitet	VGR både deltar i projekt kring kombinerad mobilitet på landsbygd. Erfarenheterna från dessa projekt och de beteendeförändringar som nu ses i spåren av pandemin gör att det finns ett behov av att finansiera olika typer av lösningar som underlättar ett mer flexibelt resande och arbetssätt. Exempel på åtgärder är investeringar i mobilitetshubbar och pendelparkeringar. I vissa fall kan kombinationer av dessa vara aktuella som att en befintlig pendelparkering kompletteras med annan åtgärd för mobilitet eller tillgänglighet som t.ex. hyrcyklar, bilpooler och leveransboxar. Stöd kan ges såväl till personella resurser för utredning och projektering som till investeringar.
Lånecykelsystem	System för lånecyklar finns i dag hos några kommuner i VGR. Statlig medfinansiering via länsplan skulle innebära en stor potential och möjlighet för VGR/Västtrafik och kommuner att skala upp arbetet genom att t.ex. upphandla system för lånecyklar och mikromobilitet för hela regionen och att koppla dessa tjänster till kollektivtrafiken. Intresserade kommuner skulle sedan kunna söka finansiellt stöd av regionen för att ansluta sig till upphandlade tjänster. Stöd kan ges till personella resurser för upphandlingsstöd och utredning om behov hos olika kommuner samt till investeringar för att möjliggöra cykel-parkeringar, elanslutningar m.m.

Kommentar: Åtgärderna i tabellen ska betraktas som exempel på åtgärder och åtgärdstyper och sammanställningen utgör inte ett formellt önskemål om statlig medfinansiering från regionens sida.

Tabell 8.2 visar exempel på steg 1- och steg 2-åtgärder som utredningen anser att Trafikverket ska kunna finansiera och genomföra i anslutning till statlig infrastruktur med utredningens förslag. Vissa av åtgärdstyperna inom steg 1 och samtliga inom steg 2 genomförs av Trafikverket delvis och i varierande omfattning redan i dag. Trafikverkets egen tolkning av vad som ingår i myndighetens nuvarande mandat framgår av riktlinjepromemorian *Hantering av steg 1- och 2-åtgärder i transportplaner och investerings- och underhållsplaner*⁸⁹.

⁸⁹ Trafikverket (2018a), s. 2–6.

Tabell 8.2 Exempel på steg 1- och steg 2-åtgärder som utredningen anser att Trafikverket ska kunna finansiera och genomföra i anslutning till statlig infrastruktur med utredningens förslag

Åtgärdstyp	Beskrivning/exempel
Åtgärdsexempel steg 1	
Information och beteendepåverkan för hållbart resande/transporter	Information riktad till trafikanten/bilisten kopplad till transport-systemet som kan bidra till hållbart resande, t.ex. information om ny cykelväg, pendlarparkering eller annan åtgärd som kan påverka val av transportsätt. Informationsåtgärder behöver ej vara begränsade till byggskedet vilket är fallet i dag. Trafikverket kan stödja näringsliv, kommuner och andra myndigheter med kunskap och forum för att främja effektiva och konkurrenskraftiga intermodala transporttjänster.
Avgifter	Banavgifter, p-avgifter pendlarparkering, infrastrukturavgifter inkl. broavgifter m.m.
Lokalisering statlig infrastruktur	Lokalisering av Trafikverkets egna anläggningar.
Hastighetsgränser som beslutas av Trafikverket	Hastighetsgränser är en viktig åtgärd för att påverka utsläpp och den relativa attraktionskraften för olika färdmedel. En av de åtgärder som Trafikverket har rådighet över med störst direkt påverkan på utsläppen.
Åtgärdsexempel steg 2	
Omfördelning av vägytor inkl. busskörfält	Omfördelning av ytan på befintlig väg till förmån för gång- och cykeltrafik eller kollektivkörfält. I samverkan med berörda aktörer kan Trafikverket t.ex. skapa busskörfält. (På kommunalt vägnät kan statlig medfinansiering ske via länsplan.)
ITS – intelligenta transportsystem	Intelligenta transportsystem (ITS) är ett samlingsnamn för informationsteknik som ska bidra till ett bättre transportsystem. ITS kan vara exempelvis webbverktyg för transportplanering för människor och gods, information om trafiksituationen i realtid eller varningssystem mellan cyklister och bilister. Utöver ITS-åtgärder Trafikverket genomför själva kopplade till statlig infrastruktur ska Trafikverket genom samverkan bidra med kunskap och tillhandahålla information till andra aktörer. (ITS-åtgärder kan medfinansieras via länsplan för icke-statlig infrastruktur.)
Signalprioritet	Hur trafiksignaler är inställda påverkar bl.a. den relativa attraktionskraften för olika färdmedel. Signalprioritet kan också utgöra del av ITS-åtgärder.
Särskild drift	T.ex. prioritering av snöröjning på gång- och cykelbanor eller extra vinterunderhåll av dessa.

Åtgärdstyp	Beskrivning/exempel
Samordnad tågplan	Tågplanen bestämmer hur järnvägsnätet används – när tåg ska gå och när banarbeten ska genomföras. Tågplanens utformning påverkar kapacitetsutnyttjandet av järnvägsnätet.
Pendlarparkeringar	Pendlarparkering för personbil och cykel längs med statligt vägnät. (Statlig medfinansiering kan ske av pendlarparkeringar utanför statligt vägnät.)

Utredningen menar vidare att Trafikverket ska kunna finansiera och medfinansiera samverkansprojekt med andra aktörer, inklusive kommuner och företag, för att bidra till lokalisering av nya verksamheter och markanvändning som kortar avstånd och restider. Trafikverket ska också kunna finansiera och medfinansiera samverkans- och samordningsprojekt med olika aktörer för att främja exempelvis samordnad distribution, åtgärder för hållbart resande och tillskapandet av gröna transportplaner. Trafikverkets finansieringsmöjlighet ska inte vara begränsad till finansiering av det egna projektdeltagandet. Samverkans- och samordningsprojekt som finansieras eller medfinansieras av Trafikverket ska syfta till åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller större ombyggnationer av transportinfrastruktur.

Vad gäller flera åtgärdstyper inom steg 1 och steg 2 som är centrala för utvecklingen mot ett transporteffektivt samhälle saknar Trafikverket mandat att själva genomföra åtgärderna. För exempelvis skatter, generella styrmedel och subventioner ligger beslutsmandatet hos regering och riksdag. Vissa avgifter beslutas på kommunal nivå och kommunerna har planmonopol vad gäller fysisk planering. Även om Trafikverket inte på egen hand kan genomföra åtgärder inom dessa områden har myndigheten enligt utredningen en mycket viktig roll i att föreslå åtgärder för regeringen eller, exempelvis vad gäller planerings- och parkeringsfrågor, kommuner. Tabell 8.3 listar exempel på åtgärdstyper där Trafikverket saknar genomförandemandat men för vilka utredningen anser att myndigheten, med utredningens förslag, har mandat att föreslå åtgärder och förändringar för den beslutsfattande nivån. Delvis sker detta redan i dag.

Tabell 8.3 Exempel på steg 1- och steg 2-åtgärder där Trafikverket saknar genomförandemandat men ska kunna föreslå åtgärder och förändringar

Åtgärdstyp	Beskrivning/exempel
Skatter	Drivmedelsskatter, fordonsbeskattning, kilometerskatt, trängselskatt m.m.
Generella styrmedel	Reduktionsplikt, stadsmiljöavtal, miljökompensation för överflyttning av gods till sjöfart m.m.
Subventioner	Reseavdrag, förmånsvärde personbil, förmånsbeskattning arbetsplatsparkering, subventioner av kollektivtrafik och inrikes luftfart, premier för inköp av vissa fordonstyper m.m.
Parkeringsavgifter och -policyer	Kommunalt beslutade parkeringsavgifter och verkningfulla parkeringspolicyer.
Kommunala planer och strategier samt samordning	Trafikverket ska föra dialog med kommuner om lämpliga lokaliseringalternativ för verksamheter och motverka olämpliga lokaliseringar. Trafikverket ska samverka med olika aktörer för att främja samordnad distribution, kommunala trafikstrategier, åtgärder för hållbart resande, gröna transportplaner, m.m. Notera att Trafikverket enligt utredningen också har mandat att finansiera och medfinansiera samverkans- och samordningsprojekt.

Utredningen konstaterar att flera olika aktörer ansvarar för olika typer av steg 1- och steg 2-åtgärder och att aktörernas mandat att finansiera eller medfinansiera steg 1- och steg 2-åtgärder behöver förtydligas. Utredningen bedömer att klarhet i frågan om finansieringsmandat för Trafikverket och andra aktörer är centralt för att fyrstegsprincipen ska få ökat genomslag i transportplaneringen och i ökad omfattning bidra till samhällsekonomisk effektivitet och ett transporteffektivt samhälle.

I 2022-års regleringsbrev fick Trafikverket i uppdrag att redovisa typer av åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt eller som innebär att befintlig infrastruktur används mer effektivt. Fokus för uppdraget är att analysera och redovisa vilka steg 1- och steg 2-åtgärder som kan finansieras med medel från den nationella planen för transportinfrastruktur respektive länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt vilka åtgärdstyper som inte kan finansieras på så sätt och skälen till det.⁹⁰

⁹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Trafikverket, Infrastrukturdepartementet I2021/03296, I2021/03249 (delvis) och I2021/00744, uppdrag nr 6, 16 december 2021.

Utredningen förutsätter att uppdraget i Trafikverkets regleringsbrev⁹¹ kommer att bidra till ökad klarhet i mandatfrågan men menar att uppdraget bör kompletteras med fler perspektiv. Utredningen föreslår därför att regeringen ger Trafikanalys i samråd med Boverket, Naturvårdsverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sveriges kommuner och regioner samt Trafikverket i uppdrag att ta fram en katalog över goda exempel med verkningfulla steg 1- och steg 2-åtgärder som var och en samt i åtgärdscombinationer kan bidra till de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle. Uppdraget bör beakta nationell och internationell forskning inom området.

I uppdraget bör ingå att identifiera sådana steg 1- och steg 2-åtgärder som i dag saknar en naturlig finansiering och föreslå hur finansieringssituationen kan lösas, samt att se över arbetsformer och förutsättningar för välfungerande samverkan mellan involverade planeringsorganisationer. I uppdraget bör beläggas hur effekten av combinationer av åtgärder kan skilja sig från summerade effekter av enskilda åtgärder. Regeringen bör när den lägger uppdraget precisera hur det ska förhålla sig till förslagen i detta betänkande eftersom förslagets genomförande skulle påverka förutsättningarna för uppdraget. Uppdraget bör inte omfatta styrmedel som beslutas av regering eller riksdag såsom exempelvis skatter.

Trafikverket ska stödja andra aktörer

Avslutningsvis konstaterar utredningen att mindre kommuner med små resurser kan ha svårt att införskaffa kunskap om och genomföra åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle, även när åtgärderna kan bidra till minskade kostnader för kommunen. Utredningen föreslår därför att Trafikverket får i uppgift att stödja andra aktörer, exempelvis mindre kommuner, i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Mindre kommuner kan även behöva hjälp med att söka stadsmiljöavtal i syfte att genomföra sådana åtgärder.

⁹¹ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Trafikverket, Infrastrukturdepartementet I2021/03296, I2021/03249 (delvis) och I2021/00744, uppdrag nr 6, 16 december 2021.

Trafikverket kan redan i dag stödja kommuner och andra aktörer i deras arbete med transportfrågor. Ett exempel är att Trafikverket finansierat och tagit fram handboken *Trafik för en attraktiv stad (TRAST)* tillsammans med Sveriges kommuner och regioner samt i samarbete med Boverket. *TRAST* syftar till att vägleda planerare och beslutsfattare exempelvis vid framtagande av lokala trafikstrategier. Trafikverket har också ett regeringsuppdrag 2019–2022 att genomföra informations- och kunskaphöjande åtgärder inom området omställning av transportsystemet till fossilfrihet. I uppdraget ingår att skapa en arena om fossilfri tillgänglighet och transporteffektivitet i städer. Enligt Trafikverket arbetar arenan bl.a. med vägledning och kunskapsuppbyggnad om hur omställningen till ett transporteffektivt samhälle kan gå till. Arenan finansierar inte projekt men kan visa på olika finansieringsmöjligheter.⁹²

Utredningens förslag innebär att Trafikverket genom ett tillägg i 3 § förordningen med instruktion för Trafikverket får i stående uppgift att stödja andra aktörer i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Trafikverket ska på så vis med mer resurser och större långsiktighet få möjlighet att stötta kommuner mer verkningsfullt än i dag. Kommuner kan i dagsläget få bra tips om hur nya trafikstrategier kan genomföras, men om de personella resurserna saknas kommer ändå ingen förändring till stånd. Trafikverket ska därför ges möjlighet att finansiera och stödja konkreta trafikstrategier och projekt i enskilda kommuner genom hjälp till framtagande av och konsekvensbeskrivningar av konkreta genomförandeplaner. Genom att uppgiften skrivs in i Trafikverkets instruktion skapas förutsättningar för myndigheten att arbeta långsiktigt tillsammans med kommuner och andra aktörer samt att säkerställa kompetens och resurser för uppgiften. Förslaget förväntas ge mindre kommuner bättre förutsättningar att utvecklas i riktning mot ökad transporteffektivitet. Formerna för hur Trafikverket ska stödja andra aktörer bör bestämmas i samverkan mellan Trafikverket och representanter för berörda parter på regional och lokal nivå, inklusive Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Regeringen bör ge Trafikverket ett uppdrag med denna innebörd.

⁹² www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/regeringsuppdrag-remisser-och-remissvar/Regeringsuppdrag/fossilfri-transportsektor--information-och-kunskap/arena-transporteffektiv-stadsmiljo.

8.2.3 Tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska bedömas

Den transportplanering som nu sker är viktig för transportsystemets framtida utveckling och samhällets utformning. För att påverka utvecklingen fram till 2030 är det dock inte tillräckligt med att nya objekt som kommer in i infrastrukturplaneringen ligger i linje med klimat- och miljömålen. Om redan beslutade objekt eller projekt finns kvar trots att de motverkar eller inte ligger i linje med de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet kommer måluppfyllelsen att försvåras.

Frågan har studerats inom projektet⁹³ *Miljömål inom transportplaneringen*. I projektet framkommer att det i länsplanerna förekommer gamla vägobjekt som inte är genomförda och som inte skulle ha kvalat in om de hade bedömts utifrån dagens mål, prioriteringar och arbetssätt.

Utredningen anser att infrastrukturobjekt som har beslutats i en tidigare nationell plan eller en länsplan, men inte byggstartats, endast bör inkluderas i föreliggande plan om de följer inriktningen enligt 4 § 1 förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur respektive 4 § 2 förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Inriktningen på investeringar och åtgärder enligt dessa bestämmelser ska vara den som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Utredningen föreslår därför ett tillägg i 4 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och i 4 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur med innebörden att det ska fastställas om tidigare beslutade infrastrukturobjekt som ännu inte byggstartats följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Planupprätaren förutsätts tillse att endast infrastrukturobjekt som följer den inriktningen inkluderas i föreliggande planförslag, om det inte finns särskilda skäl för undantag.

Förslaget förväntas bidra till de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet, ett mer transporteffektivt samhälle och ökad samhälls-ekonomisk effektivitet genom att minska transportplaneringens inneboende tröghet avseende inriktningsförändringar. Förslaget samverkar i hög grad med förslaget om ändrad utgångspunkt för planernas inriktning.

⁹³ Naturvårdsverket (2020), s. 33–34.

8.2.4 Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

Brister i dagens infrastrukturplanering baserad på prognoser

Transportpolitiken utgår från mål som riksdagen beslutat om. Det övergripande transportpolitiska målet är att en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning säkerställs för medborgarna och för näringslivet i hela landet. Dessutom finns ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa som sinsemellan är jämbördiga. För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås har regeringen angett att funktionsmålet i huvudsak ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.⁹⁴

Transportpolitiken är således målstyrd och med målen som utgångspunkt arbetar Trafikverket med prognoser baserade på skrivningar i regeringens infrastrukturproposition *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25) som bl.a. anger att:⁹⁵

- Prognoser ska utgå från beslutade förutsättningar, styrmedel och planer för infrastrukturen.
- Prognoser ska beakta arbetet hos andra statliga aktörer.
- Alternativa antaganden ska i första hand studeras genom så kallade känslighetsanalyser av ett prognosresultat, snarare än genom att flera olika prognoser utarbetas.
- Alternativa tillämpningar och prognoser ska kunna relateras till de nationella prognoserna.

Basprognosens roll är enligt Trafikverket att utgöra ett underlag för en sannolik utveckling. Men prognosen, som den används i dag, är mer än ett underlag. Den blir många gånger i realiteten alltför tongivande, vilket kan bromsa städers omvandling och bostadsbyggande.

I ett forsknings- och utvecklingsprojekt⁹⁶ har motsättningar mellan dagens planering baserad på prognoser och en tydligare målstyrd planering studerats. I studien beskrivs hur dagens infrastrukturplanering utgår från prognosmodeller som förutsäger en framtida trafikökning.

⁹⁴ Prop. 2020/21:151, *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*, s. 5–6.

⁹⁵ Prop. 2012/13:25, *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, s. 88–89.

⁹⁶ Hult, Åsa m fl. (2017), s. 7.

Den målstyrda planeringen som studerats beskrivs enligt studien på följande sätt:⁹⁷

Den målstyrda planeringen utgår från lokala mål om att bromsa, stabilisera eller minska trafikarbetet av miljöskäl, eller för att underlätta förtätning och ny bebyggelse, omvandla trafikleder till stadsgator och liknande.

I projektet har 13 medelstora till stora kommuner medverkat, t.ex. Eskilstuna, Sundsvall och Umeå. I flera kommuner med stadsförnyelseprojekt upplever kommunerna att Trafikverkets planering med basprognosen som grund krockar med kommunernas ambitioner att begränsa biltrafiken och bygga bostäder och arbetsplatser centralt. Om vägtrafiken förväntas öka i basprognosen uppstår t.ex. ett problem för Trafikverket om bostäder och kontor byggs nära en nationell väg. Nya bostäder och kontor genererar biltrafik som kommer att använda den nationella vägen, vars kapacitet med hänsyn till basprognosens trafikökning kan bli otillräcklig. Därför kan nya, centralt lokaliserade projekt vara ofördelaktiga enligt Trafikverkets planering och Trafikverket kan motsätta sig centrala projekt för att t.ex. förtäta och bygga fler bostäder om de upplever att riksintresse för statlig väg kan påverkas negativt. Detta trots att ett av syftena med centrala stadsförnyelseprojekt är att minska behovet och nygenereringen av bilresor genom att skapa tillgänglighet och närhet.

Andra exempel på konflikter mellan dagens planering och en tydligare målstyrd planering är när Trafikverket planerar ny- eller ombyggnation av infrastruktur för att förbättra tillgängligheten med bil, vilket kommuner upplever problematiskt eftersom de ser svårigheter att hantera och planera för den ökade biltrafiken.⁹⁸ Kommunen kan i stället vilja satsa på stadsgator med lägre hastigheter för att minska barriäreffekter och problem med buller, något som Trafikverket kan motsätta sig och satsningen blir därför svår att genomföra. Enligt de intervjuer som gjordes i studien upplever många kommunrepresentanter att Trafikverkets mål i praktiken är att skapa god framkomlighet för biltrafik. Detta bekräftas delvis av Trafikverkets representanter som ofta anser att⁹⁹

⁹⁷ Hult, Åsa m fl. (2017), s. 7.

⁹⁸ Hult, Åsa m fl. (2017), s. 7.

⁹⁹ Hult, Åsa m fl. (2017), s. 7.

...deras övergripande mål är att tillhandhålla god tillgänglighet och att de inte har någon annan möjlighet att planera på ett annat sätt, så länge prognoserna visar att trafiken kommer att öka.

Trafikverket, å sin sida, menar att det saknas konkreta kommunala åtgärder som gör det troligt att de kommunala målen kan nås och att kommunerna i praktiken därför skjuter över ansvar och kostnader på Trafikverket.¹⁰⁰

Ett forskningsprojekt¹⁰¹ har undersökt hur miljömålen tas om hand i planeringsprocessen mellan statliga, regionala och kommunala aktörer. En fråga som återkommer i samtal med aktörerna är att dagens trafikprognoser utgår från en växande efterfrågan på resor och gods-transporter på väg, vilket leder till infrastrukturinvesteringar för att möta det prognostiserade behovet. Detta innebär i sin tur att miljömålen motverkas när insatserna i stället borde fokusera på en mer transporteffektiv samhällsplanering i kombination med åtgärder, styrmedel och infrastruktuursatsningar som håller tillbaka efterfrågan på bil- och lastbilstransporter.¹⁰² I projektet konstateras att miljömålen får ett begränsat genomslag eftersom de anses som otydliga eller stå i konflikt med andra mål. En annan anledning, som tas upp i projektet, till att miljömålen inte slår igenom är att infrastrukturobjekt som beslutats i tidigare planeringsomgångar inte omprövas när ny eller reviderad planering genomförs trots att de kan försvåra en uppfyllelse av miljömålen. Ytterligare en anledning till det begränsade genomslaget är enligt forskningsprojektet att det saknas ett tydligt ansvar för att miljömålen prioriteras i hela planeringsprocessen.

I projektet ges flera förslag till förändrade arbetsätt och uppdrag:¹⁰³

- En gemensam målbild behöver tas fram gällande vad omställningen av transportsystemet innebär i förändrade konkreta prioriteringar.
- Regeringen bör förtydliga för Trafikverket hur olika miljömål ska tolkas och prioriteras.
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla målorienterade prognoser utifrån ett mer transporteffektivt samhälle som komplement till dagens basprognoser.

¹⁰⁰ Hult Åsa, m.fl. (2017), s. 7.

¹⁰¹ Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020a).

¹⁰² Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020a), s. 17–18.

¹⁰³ Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020a), s. 8.

- Regeringen bör utfärda direktiv som gör det möjligt för Trafikverket att finansiera och hantera steg 1- och steg 2-åtgärder.
- Regeringen bör även överväga att avsätta en speciell pott för dessa åtgärder i infrastrukturbudgeten och förstärka budgeten till stadsmiljöavtal.
- Metoder behöver utvecklas för att ompröva beslutade objekt som inte ligger i linje med dagens miljömål.

Marginalperspektiv och inducerad trafik

Infrastrukturplaneringen på nationell nivå vid Trafikverket, men också i stor utsträckning vid regioner och kommuner, utgår i dag från att infrastrukturens roll för att påverka trafikens växthusgasutsläpp är marginell eftersom de nya infrastrukturobjekt som byggs utgör en liten del i förhållande till den redan byggda infrastrukturen och för att det inte är infrastrukturen i sig utan trafiken som står för de stora utsläppen. Synsättet, har i en rapport¹⁰⁴ benämnts ”*marginalperspektivet*”, och baseras på att åtgärder som påskyndar en övergång till klimatneutrala transporter i första hand handlar om styrmedel för elektrifiering, biodrivmedel samt transportarbete och val av färdmedel med bränsleskatter som de viktigaste åtgärderna. Genom att tillämpa ett s.k. marginalperspektiv finns dock en risk att viktiga effekter som inducerad trafikefterfrågan förbises.

Inducerad trafik har studerats såväl i nationell som i internationell forskning. I en rapport¹⁰⁵ definieras begreppet enligt följande:

Inducerad biltrafik definieras den extra biltrafik som nygenereras av utökad vägkapacitet och är alltså biltrafik utöver omfördelningen i tid och rum av den som redan finns i systemet. Den inducerade trafiken består av resor som kunde ha gjorts med annat färdmedel, längre bilresor samt av bilresor som inte hade gjorts alls utan den nya vägkapaciteten. Inducerad trafik inkluderar inte ökad trafik på grund av att befolkning eller ekonomiskt utrymme ökar.

När inte tillräcklig hänsyn tas till inducerad trafik vid transport- och infrastrukturplanering kan det dels leda till att trafiken ökar mer än

¹⁰⁴ Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020a), s. 23.

¹⁰⁵ Smidfelt Rosqvist, Lena m.fl. (2011), s. 9.

avsett, dels att de funktioner och den kapacitet som avsågs med en investering inte uppnås.¹⁰⁶

Problem med inducerad trafik tas också upp i en OECD-rapport¹⁰⁷. Rapporten konstaterar att transport- och markplanering i städer är fokuserad på restidsbesparingar för bilkörning, med utbyggd väginfrastruktur som följd, vilket i sin tur leder till inducerad efterfrågan, utglesning av stadsbilden samt minskad konkurrenskraft och minskad attraktivitet för gång-, cykel och kollektivtrafik. I rapporten nämns också hur ett för starkt fokus på mobilitet leder till att planering och satsningar på närhet och tillgänglighet förbises.¹⁰⁸

In addition, road capacity expansion implies that a higher share of public space, and investment, is allocated to car driving and parking to the detriment of other modes and uses of public space beyond transport, further limiting the possibility of creating proximity, and also reducing the attractiveness of active and shared modes.

Andra effekter som riskerar att förbises med ett marginalresonemang är alternativ användning av tillgängliga medel. En del av pengarna som nu används för nybyggnation hade, med ett annat synsätt, kunnat ge påtagliga effekter på trafikarbetet om de använts till steg 1- och steg 2-åtgärder (se t.ex. avsnitt 8.2.5). En annan aspekt är legitimiteten och acceptansen till den förda politiken. Styrmedel som höjda bränsleskatter kommer sannolikt att behöva kompletteras med utbudskapande alternativ som satsningar på cykel- och kollektivtrafik. Resonemanget utvecklas i en forskningsstudie¹⁰⁹ där en av slutsatserna är att det kommer vara svårt att klara transportsektorns klimatmål utan negativa effekter för exempelvis landsbygdens invånare. En rekommendation från studien är därför att kompensatoriska styrmedel sätts in för att undvika att stora grupper uppfattar sig som förlorare och på så vis försvårar och fördröjer omställningen.

¹⁰⁶ Smidfelt Rosqvist, Lena m.fl. (2011), s. 9.

¹⁰⁷ OECD (2021), s. 11.

¹⁰⁸ OECD (2021), s. 61.

¹⁰⁹ Winslott Hiselius, Lena m.fl. (2020), s. 48.

Strategiska miljöbedömningar kan integreras bättre i transportplaneringen

En aktuell forskningsredovisning¹¹⁰ har visat att integreringen av strategisk miljöbedömning enligt miljöbalkens krav brister i nationell infrastrukturplanering. Syftet med strategisk miljöbedömning är att integrera miljö- och hållbarhetsaspekter i ett tidigt planeringsskede där det finns möjligheter att påverka den strategiska inriktningen. Strategisk miljöbedömning initieras i dag för sent för att kunna främja en hållbar utveckling i transportplaneringen och strategisk miljöbedömning utförs inte i den strategiskt viktiga inriktningsplaneringen. Möjligheter att genom samråd ge andra myndigheter utrymme att påverka miljöbedömningens och planeringsprocessens innehåll, form och inriktning tas, enligt forskningsrapporten, inte heller tillvara i dag.¹¹¹

Sammantagen bedömning av brister

Utredningen konstaterar att dagens infrastrukturplanering vid Trafikverket utgående från prognoser orsakar flera problem. Dessa problem kan sammanfattas enligt följande:

1. Klimat- och miljömål får inte tillräckligt tydligt genomslag i transportplaneringen eftersom den prognosbaserade planeringsansatsen gör att investeringar i utbyggd vägkapacitet beräknas vara lönsamma och rationella för att möta en förväntad trafikökning med personbil och lastbil till skillnad från åtgärder för att dämpa efterfrågan på transporter med personbil och lastbil. En bidragande orsak till detta är enligt utredningens bedömning att det i nuläget är otydligt hur klimat- och miljörelaterade mål ska prioriteras i förhållande till andra mål på transportområdet. En annan orsak är avsaknaden av en djupare problemanalys av en omställning som både är miljömässigt- och socialt hållbar gällande t.ex. användningen av biodrivmedel.
2. Det uppstår konflikter mellan å ena sidan Trafikverkets prognosbaserade planering som utgår från ökande trafikflöden och å andra sidan lokalt beslutade mål om trafikbegränsningar och planerad stadsutveckling. Investeringar i förstärkt vägkapacitet för att möta

¹¹⁰ Lundberg, Kristina m.fl. (2020), s. 14.

¹¹¹ Lundberg, Kristina m.fl. (2020), s. 15.

en förväntad trafikökning motverkar i dessa fall lokala ambitioner om att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle.

3. Transportplanering utifrån en basprognos med fortsatt ökad biltrafik, lastbilstrafik och flygresande riskerar att leda till åtgärder som passar dåligt in i ett framtida hållbart och transporteffektivt samhälle. Detta gäller inte minst i en värld som i snabb takt ställer om för att efterleva intentionen med Parisavtalet¹¹². Att planera för ett långsiktigt hållbart transportsystem kräver att flera olika scenarier för ett mer transporteffektivt samhälle utforskas avseende styrning och omvärldsutveckling samt ökad samverkan med regional och lokal nivå. Transportplaneringen kan inte längre baseras på en prognos som bygger på historiska samband och som leder till en ohållbar ökning av bil- och lastbilstrafik samt flygresande.
4. Slutligen tar inte dagens prognosbaserade planeringsansats tillräcklig hänsyn till inducerad vägtrafik.

Inför scenariobaserad transportplanering

En scenariobaserad transportplanering ska utgå från att transportsystemets omställning behöver stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, fossilfria och energieffektiva fordon samt förnybara drivmedel. Utredningen anser att det av flera skäl är angeläget att framöver basera transportplaneringen på scenarier:

1. Den långsiktiga transportplaneringen vid Trafikverket ska bl.a. ge regeringen och riksdagen möjlighet att påverka den strategiska inriktningen för transportsystemets utveckling.¹¹³ För meningsfulla och välgrundade politiska beslut om inriktningen krävs dock ett beslutsunderlag som synliggör en bredd av utvecklingsalternativ, målkonflikter samt strategiska vägval med påverkan på måluppfyllelse och fördelning av effekter. En scenariobaserad planering kan till skillnad från dagens planering skapa förutsättningar för en välgrundad och reell politisk styrning av den strategiska inriktningen för transportsystemets utveckling.¹¹⁴

¹¹² Prop. 2016/17:16, *Godkännanden av klimatavtalet från Paris*.

¹¹³ Prop. 2016/17:21, *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*.

¹¹⁴ Witzell, Jacob (2021), s. 13.

2. Det övergripande transportpolitiska målet om ett långsiktigt hållbart och samhällsekonomiskt effektivt transportsystem för medborgare och näringsliv i hela landet är inte uppnått. Utredningen bedömer att nuvarande utveckling av transportsystemet inte leder till att transportsektorns klimatmål nås på ett hållbart sätt eller bidrar i tillräcklig utsträckning till uppfyllelse av andra miljömål. Det finns därför anledning att även undersöka andra utvecklingsalternativ för transportsystemet än vad som följer av nuvarande inriktning, vilket förutsätter att flera scenarier utvecklas och analyseras.
3. Utvecklingsalternativ för att uppnå transportpolitiska mål, klimatmål och andra miljömål präglas av djup osäkerhet och även de modeller som i dag tillämpas i planeringen är grundade i antaganden som bär på betydande osäkerhet. Att utarbeta alternativa inriktningar möjliggör en mer robust planering genom att åtgärders relevans och effektivitet kan bedömas gentemot flera möjliga framtidsutvecklingar.
4. Scenarier gör det möjligt att tydliggöra strategiska vägval och deras effekter på bl.a. klimat- och miljömål i inriktningsplaneringen. Miljöbedömningen är ett verktyg för dessa strategiska vägval. Olika scenarier bör därför utgöra alternativ i miljöbedömning av såväl inriktningsunderlag som nationell plan och länsplaner för transportsystemet.¹¹⁵

Trafikverkets infrastrukturplanering utgående från prognoser behöver därför ersättas av en scenariobaserad transportplanering som inkluderar ökad samverkan med relevanta myndigheter som Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, länsstyrelserna samt den regionala och lokala nivån. Trafikverket ska därmed i samverkan med andra planera för åtgärder som bidrar till och passar in i ett mer transporteffektivt samhälle. Förslaget bör genomföras genom en ändring med denna innebörd av 2 § 5 förordningen med instruktion för Trafikverket. Ändringen klargör också att scenarierna ska ligga till grund för strategiska miljöbedömningar inom transportplaneringen. Det är viktigt att en strategisk miljöbedömning genomförs under den för slutresultatet avgörande inriktningsplaneringen, dvs. i en tidig fas av transportplaneringen. Genom den föreslagna myndighetssamverkan

¹¹⁵ Witzell, Jacob (2021), s. 11.

stärks förutsättningarna att i scenarier beakta aspekter såsom förändrad fysisk bebyggelsestruktur, kombinationer av styrmedel, teknikutveckling och pågående arbete inom relevanta politikområden.

Scenarierna ska utforska effekter och konsekvenser av olika principiella kombinationer av styrning på nationell, regional och lokal nivå samt olika inriktningar för transportplaneringen. Scenarierna ska också tydliggöra målkonflikter och strategiska vägval. En utgångspunkt i arbetet med att ta fram scenarier ska utgöras av det reviderade syftet med transportplaneringen enligt utredningens förslag, vilket innefattar att bidra till ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Det innebär att Trafikverket ska ta fram och tillhandahålla scenarier för ett mer transporteffektivt samhälle som ska användas vid val och dimensionering av åtgärder i stället för nuvarande basprognos. Ett referensscenario ska också tas fram för konsekvensbeskrivning.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att precisera formerna för den scenariobaserade arbetsmetodiken. Uppdraget bör genomföras tillsammans med Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen och länsstyrelserna. Stor vikt bör läggas vid att uppnå samsyn mellan myndigheterna i uppdraget.

Koordinering och samverkan i infrastrukturplaneringen på regional nivå stärks om det regleras att Trafikverket ska bistå den regionala nivån i arbetet att ta fram och tillämpa anpassningar av de nationella scenarierna utifrån regionala målsättningar, strategier och planeringsinriktningar och som i ökad utsträckning tillvaratar lokal kunskap om planeringsförutsättningar. Utredningens förslag på tillägg i 8 § förordningen med instruktion för Trafikverket ger länsplaneupprättare möjlighet att ta initiativ till regionaliserade scenarier som utarbetas i samverkan med Trafikverket.

Utredningen anser sammantaget att en scenariobaserad planering som inkluderar ökad samverkan med relevanta myndigheter på nationell, regional och lokal nivå har förutsättningar att bidra till en mer samhällsekonomiskt effektiv transportplanering som skapar bättre förutsättningar att nå mål på klimatområdet och övriga miljömål.

8.2.5 Effekter på åtgärdsfördelning inom transportplaneringen

Den omsvängning i fördelning av medel mellan olika typer av åtgärder i den nationella planen och länsplanerna som skett hittills med utgångspunkt i klimatomställningen har i stor utsträckning handlat om att mindre medel lagts på stora väginvesteringar och mer på investeringar i järnväg och åtgärder för att underlätta framkomligheten för kollektivtrafiken med syftet att öka kollektivtrafikens attraktivitet. Åtgärder för att minska biltrafikens relativa attraktivitet har därmed haft en mindre framträdande plats i planeringen.

Med utredningens förslag kommer sannolikt åtgärder som omfördelar gatuutrymme från biltrafik till gång, cykel och kollektivtrafik att öka i planerna, på samma sätt som skett i andra europeiska länder.¹¹⁶ Det kan t.ex. handla om omvandling av trafikleder i städer till stadsboulevarder eller omvandling av genomfartsvägar genom mindre samhällen till bygdegator med bättre utrymme för säker cykling. Steg 1-åtgärder som gröna resplaner och prova-på-kampanjer för kollektivtrafik och elcykel får troligen ett ökat genomslag i transportplaneringen när det blir möjligt att få statlig medfinansiering till dessa. En steg 1-åtgärd som kan förväntas öka i omfattning med utredningens förslag är sänkta hastighetsgränser som ofta prioriteras lågt i dagens transportplanering med hänvisning till att den minskar tillgängligheten med bil.

Ett ökat fokus på transporteffektivitet i Trafikverkets planering skulle sannolikt få indirekta konsekvenser för kommunernas planering, med ett ökat fokus på transportsnål bebyggelseutveckling och mer restriktiva parkeringspolicier.

Flera steg 3-åtgärder i dagens planer syftar till att öka användbarheten av befintlig infrastruktur. Många av dessa åtgärder är relevanta även vid ett ökat fokus på ett transporteffektivt samhälle, inte minst på godssidan. Ett viktigt område för att minska trafikarbetet med lastbil kan vara möjligheten att köra längre och tyngre lastbilar, men då måste infrastrukturen vara anpassad för detta. Likaså förutsätter en överflyttning av godstransporter från lastbil till järnväg och sjöfart investeringar i järnväg och farleder.

Flera steg 4-åtgärder i dagens planer framstår som mindre relevanta för eller svåröförenliga med ett transporteffektivt samhälle, såsom exempelvis större investeringar i ny väginfrastruktur. Många sådana åtgärder ligger i planerna i dag och skulle sannolikt strykas om en om-

¹¹⁶ Holm, Fredrik (2019), s. 7, 14 och 28.

prövning av äldre objekt genomförs enligt utredningens förslag. Flera steg 4-åtgärder på järnvägssidan kan dock vara fortsatt relevanta, t.ex. satsningar på dubbelspår.

Sammanfattningsvis förväntas utredningens förslag leda till en förändring av innehållet i nationell plan och länsplaner enligt följande principer:

- Medel omfördelas från steg 4-åtgärder på väg, där vissa tidigare beslutade åtgärder förväntas strykas, till åtgärder på järnväg och åtgärder på de lägre stegen i fyrstegsprincipen.
- Ökat fokus på steg 3-åtgärder för att möjliggöra godstransporter med längre och tyngre lastbilar, med järnväg och med sjöfart.
- Steg 2- och steg 3-åtgärder utformas för att omfördela ytor från bilväg till kollektivtrafik, gång och cykel.
- Fler steg 1-åtgärder såsom exempelvis gröna resplaner och prova-på-kampanjer.
- Åtgärder som verkar begränsande gentemot bilism, som lägre hastighetsgränser och högre parkeringsavgifter, förväntas få större acceptans. Parkeringsavgifter beslutas huvudsakligen på kommunal nivå.
- Ökat fokus på samverkan mellan Trafikverket, regioner och kommuner för att tillgodose tillgänglighet utan att öka trafikarbetet samt för att minska behovet av resor.

För att den förändrade inriktning av transportplaneringen som beskrivs här ska få genomslag krävs både ökade resurser genom omfördelning till transportplaneringens aktörer i enlighet med utredningens förslag och en generell styrmedelsutveckling som är förenlig med ett transporteffektivt samhälle.

8.2.6 Tidsvärderingar och kalkylränta

Trafikverket använder sig av trafikprognosmodeller som *Sampers* och *Samgods* (se avsnitt 7.4). I prognoser och samhällsekonomiska effektbedömningar värderas med hjälp av modellerna, monetariserad samhällsnytta i form av kortare restid till följd av väginvesteringar ofta högre än andra åtgärder. Det får till följd att åtgärder och styrmedel

som bidrar till miljömålen men som minskar framkomlighet, hastighet och attraktivitet för personbils- och lastbilstrafiken vanligen har svårt att bli samhällsekonomiskt effektiva enligt dagens effektbedömningar. Kritiken av restidsvärderingens dominans har i ett europeiskt projekt som letts av *Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy* sammanfattats till följande punkter.¹¹⁷

- Totala tidsvinster för projekt är vanligtvis resultatet av många små tidsbesparingar som totalt inte är relevanta för den enskilde trafikanten.
- Individens restid tenderar att vara konstanta över tid, vilket betyder att tidsbesparingar primärt medger längre res- och transportsträcka.
- Tidsvärderingarna som används i dag är alltför homogena för att på ett korrekt sätt återge olika resenärers värdering av tid. Viss differentiering görs dock och utredningen konstaterar att i Sverige skiljer sig restidsvärderingen mellan olika färd sätt och för olika typer av ärenden.

Restidssäkerhet kan vara högre värderad jämfört med restidsbesparing av den enskilde trafikanten. Kostnads-nyttoanalysens inflytande på nationell transportplanering problematiseras vidare i en avhandling¹¹⁸ från Linköpings universitet. Frågor som tas upp är utmaningar med att kostandsnyttoanalysen gör anspråk på att vara ett neutralt beslutsunderlag och att den anses kunna representera individers värderingar genom betalningsvilja.

I en intervjustudie¹¹⁹ om hinder och möjligheter för att öka kollektivtrafikandelen lyfts trafikprognoser och samhällsekonomiska analyser, kostnads-nyttoanalyser, fram som problematiska. Trafikprognoserna beskrivs ge en verklighetsbild som från början är färgad och utformad utifrån ett bilfokus och därför har begränsningar i att fånga utvecklingen för gång, cykel och kollektivtrafik. Prognoserna anses också behandlas som en sanning trots att de bygger på antaganden och förenklingar av verkligheten.¹²⁰ För de samhällsekonomiska analyserna framkommer en stor skepsis över såväl värderingen de byg-

¹¹⁷ Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (2014), s. 10.

¹¹⁸ Thoresson, Karin (2011), s. 222.

¹¹⁹ Dickinson, Joanna m.fl. (2016).

¹²⁰ Dickinson, Joanna m.fl. (2016), s. 108.

ger på som för tillämpningen. Vissa perspektiv som tidvärderingar anses få en orimligt stor tyngd medan andra perspektiv är sämre representerade. Ett specifikt problem som tas upp är att biltrafikantens tid värderas högre jämfört med tiden för personen som reser kollektivt. Ett resultat är att satsningar för ökad biltrafik gynnas medan kollektivtrafiken missgynnas.¹²¹

Transportekonomiska modeller med kostnads-nyttanalyser anses också ha påtagliga och systematiska snedvridningar som favoriserar mobilitet framför tillgänglighet.¹²² Inom trafikpsykologisk forskning har det lanserats komplementära mått för att analysera tillgänglighet. Ett sådant mått är upplevd tillgänglighet där andra värden än monetärt baserade tidsvinster uppskattas.¹²³

Restidsvärderingen som del i kostnads-nyttanalysen och dess påverkan på rättvise- och fördelningsfrågor har vidare studerats utifrån förutsättningen att restidsvinster byts ut mot tillgänglighetsvinster.¹²⁴ En av slutsatserna är att tillgänglighet som mått ger vissa rättvisefördelar framför restidsmättet. Den viktigaste effekten som lyfts fram är att de grupper som i dag är underrepresenterade i form av antal resor och reslängd inte blir missgynnade av ett tillgänglighetsmått på samma sätt som av ett restidsmått.

Ett annat problem med prognosmodellerna är att de undervärderar effekter av åtgärder för att förbättra kollektivtrafiken. Det gäller främst att åtgärder som minskar trängsel och förseningar, vilka är viktiga för kollektivtrafikens attraktionskraft, inte ger utslag på efterfrågan i modellerna.¹²⁵

Ett ytterligare problem med Trafikverkets samhällsekonomiska modell är användandet av diskontering som innebär att värdet av framtida effekter som klimat avtar med tiden. Problemet med diskonteringsränta har beskrivits av Vetenskapliga Rådet för Hållbar Utveckling¹²⁶. Rådet anser i en rapport om samhällsekonomiska analyser att:¹²⁷

¹²¹ Dickinson, Joanna m.fl. (2016), s. 108.

¹²² Litman, Todd (2013), s. 1.

¹²³ Lättman, Katrin (2018), s. 6.

¹²⁴ Martens, Karel m.fl. (2017), s. 13.

¹²⁵ Norheim, Bård m.fl. (2016), s. 11.

¹²⁶ Vetenskapliga Rådet för Hållbar Utveckling inrättades 2015 av regeringen som en del av Miljövårdsberedningen.

¹²⁷ Vetenskapliga Rådet för Hållbar Utveckling (2018), s. 7.

En hög diskonteringsränta blir oförenlig med långsiktig hållbarhet om den leder till att åtgärder som är nödvändiga för att nå sådan hållbarhet väljs bort eftersom de inte faller ut som samhällsekonomiskt lönsamma i analysen.

Vetenskapliga rådet ger i sin rapport flera rekommendationer. En rekommendation är att de samhällsekonomiska analyserna behöver uppdateras och utvecklas för att bättre kunna stödja ett beslutsfattande kring klimat och Agenda 2030-frågor. En annan rekommendation gäller just diskonteringsräntan. Rådet anser att räntan bör vara så låg att den är förenlig med långsiktig hållbarhet och generationsmålet. Rådet anser också att en med tiden sjunkande diskonteringsränta bör övervägas och att det finns vetenskapliga argument för en sådan förändring.¹²⁸

Utredningen anser att den kritik som förs fram mot tillämpning av kostnads-nyttoanalyser visar på betydande hinder mot att kunna analysera och vidta relevanta åtgärder och styrmedel för ett transporteffektivt samhälle. När valet står mellan två olika dragningar av en väg kan en samhällsekonomisk kalkyl vara ett bra underlag, men när det handlar om förändringar av transportsystemet och val av långsiktig planeringsinriktning, dvs. strategiska vägval och handlingsinriktningar, är dagens kostnadsnyttokalkyler olämpliga som beslutsunderlag. Utredningen anser därför att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att analysera och dra lärdomar av metoder och modeller som används nationellt och internationellt och som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle.

I uppdraget ingår att, utifrån de nationella och internationella erfarenheterna, granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten (*Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn*). Granskningen ska syfta till att tydliggöra begränsningar med samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden samt under vilka förutsättningar de ska utgöra ett beslutsunderlag i transportplaneringen. Uppdraget bör utföras av Trafikverket i samråd med Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Trafikanalys och Transportstyrelsen.

¹²⁸ Vetenskapliga Rådet för Hållbar Utveckling (2018), s. 8.

8.3 Transportvillkor bör regleras i miljöbalken

Utredningens förslag: 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.

Skäl för utredningens förslag

Det framgår av 16 kap. 7 § miljöbalken och av rättspraxis att transportvillkor kan meddelas för tillståndspliktiga verksamheter. Med anledning av utredningens förslag¹²⁹ i delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* om att miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras och att utsläpp av växthusgaser ska redovisas och bedömas i miljöbedömningen och tillståndsprövningen, anser utredningen att det även bör införas i miljöbalken att transportvillkor ska meddelas för tillståndspliktiga verksamheters transporter i syfte att minska miljö- och klimatpåverkan. Tillsammans med förslaget om en ändrad platsvalsregel i avsnitt 4.1, kan transportvillkor bidra till ett transporteffektivt samhälle.

Eftersom det redan är möjligt att föreskriva transportvillkor är syftet inte att skärpa det som redan gäller utan endast att tillförsäkra att sådana villkor föreskrivs i större utsträckning än som görs i dag.

Transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter ska beaktas

Vid tillståndsprövning av en verksamhet ska enligt 16 kap. 7 § miljöbalken hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan komma att behövas för att verksamheten ska kunna komma till stånd eller bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Som framgår av förarbetena¹³⁰ ska alltså även de s.k. följd företag som behövs för den ansökta verksamheten beaktas vid bedömningen av verksamhetens tillåtlighet och på vilka villkor detta får ske. Som exempel på sådana följd företag nämns vägar och kraftledningar samt farliga transporter

¹²⁹ SOU 2021:21, *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*, s. 137 f och s. 174 f.

¹³⁰ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 208.

som ska ske till och från den prövade verksamheten. Både följdverksamheter under driftfasen och anläggningsfasen omfattas.¹³¹

Vidare framgår av förarbetena¹³² att en rimlig avgränsning ska göras så att endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den verksamhet som tillståndsprövas beaktas. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2004 s. 421 utvecklat i vilken utsträckning transporter till och från en miljöfarlig verksamhet kan beaktas som följdföretag vid tillståndsprövningen. Domstolen konstaterade att frågan om var gränsen går för att ett följdföretag ska anses ha ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten får avgöras genom en sammanvägning av omständigheter som transporternas karaktär och omfattning, var transporterna befinner sig i förhållande till anläggningen samt olägenheterna från transporterna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet. En rimlig avgränsning kan enligt Högsta domstolen vara att kräva av den som sökt tillstånd att denne redovisar miljökonsekvenser av transporter till och från en anläggning i anläggningens närområde och beroende på hur allvarliga olägenheterna visar sig bli, kan tillståndsmyndigheten förena tillståndet med villkor för sådana transporter, meddela ett prövotidsförordnande eller ytterst avslå ansökan.

En anläggnings närområde har i MÖD 2004:35 bedömts omfatta utsläpp inom en radie av en, fem respektive tio mil från anläggningen och i MÖD 2005:52 var tolkningen av begreppet närområde beroende av vilken typ av miljöpåverkan som transporterna gav upphov till varvid en genomgång gjordes av de olika emissionerna och deras olika utbredningsområden.

Följdföretag kan regleras med s.k. transportvillkor

Den som ansöker om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet ska redovisa vilka följdföretag som kan bli aktuella och konsekvenserna av dem i en miljökonsekvensbeskrivning.¹³³ Enligt 6 kap. 35 § 4 och 5 miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning i en specifik miljöbedömning innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt uppgifter om de åtgär-

¹³¹ Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 166.

¹³² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 208.

¹³³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 208.

der som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande¹³⁴ att det skulle förtydligas i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken att de åtgärder som planeras för att minimera en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen i en specifik miljöbedömning och bedömas i tillståndsprövningen. Utredningen föreslog även att det skulle införas två nya bestämmelser i 22 kap. miljöbalken om att en ansökan om tillstånd till en verksamhet som avses i artikel 10 och bilaga 1 i EU:s industriutsläppsdirektiv¹³⁵ ska innehålla förslag till hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras vilket även ska bedömas i ett tillstånd till en sådan verksamhet.

Av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Klimatrettsutredningen föreslog i sitt delbetänkande¹³⁶ att detta även ska gälla i syfte att minimera klimatförändringar. Av förarbetena¹³⁷ till bestämmelsen framgår att utöver skador och olägenheter som orsakas av fastighetsanknuten verksamhet omfattas sådana verkningar från verksamhet och åtgärder som inte sker genom användande av mark, byggnad eller anläggning. Detta innebär enligt samma förarbeten att krav med stöd av bestämmelsen kan ställas även på exempelvis transporter.

Tillstånd som har meddelats med stöd av miljöbalken får enligt 16 kap. 2 § miljöbalken förenas med villkor. Av 22 kap. 25 § miljöbalken framgår att en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall bl.a. ska innehålla bestämmelser om villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik samt de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen. Vad domen ska innehålla i varje enskilt fall ska anpassas till ansökan och till de frågor som aktualiseras i prövningen.¹³⁸

¹³⁴ SOU 2021:21, s. 174 f.

¹³⁵ Direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet).

¹³⁶ SOU 2021:21, s. 141 f.

¹³⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 15–16.

¹³⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 246.

I praxis finns flera avgöranden om vad s.k. transportvillkor kan omfatta. I NJA 2004 s. 421 konstaterade Högsta domstolen att förutsättningar som måste vara uppfyllda om villkor ska kunna föreskrivas är att sökanden måste ha faktiska och rättsliga möjligheter att ta ansvar för uppfyllandet av villkoret, att transporterna inte får vara på stort avstånd från anläggningen och på det avståndet endast utgöra en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna samt inte innebära en indirekt reglering av transportsektorn, t.ex. särskilda avgaskrav på lastbilar och fartyg.

I MÖD 2003:45 skulle bolaget utreda möjligheterna att övergå till järnvägstransporter trots att bolaget ansåg att det inte var möjligt att föreskriva villkor som rör transporter till och från en anläggning när transporterna inte utförs av bolaget i egen regi. I MÖD 2004:35 konstaterade Miljööverdomstolen att tänkbara åtgärder för att motverka störningarna var att övergå från biltransporter till mer miljövänliga transporter på järnväg eller med fartyg eller att optimalt utnyttja de transporter som ger lägsta störningar eller andra åtgärder som har med de transporttekniska eller logistiska lösningarna att göra. Domstolen fann att verksamhetsutövaren och beställaren av transporterna hade de bästa förutsättningarna att finna lösningar.

I t.ex. MÖD 2004:80 och MÖD 2005:23 ålades verksamhetsutövaren att utreda den miljöpåverkan som transporterna till och från verksamheten kunde orsaka i anläggningens närområde samt möjligheterna att genom val av transportslag eller transportlösningar minska påverkan och i MÖD 2007:5 föreskrevs ett tydligt villkor om aktiv transportstyrning och förarutbildning. Däremot fann Miljööverdomstolen i MÖD 2005:10 att det fanns begränsade möjligheter att inom ramen för en tillståndsprövning av hamnverksamheten enligt miljöbalken föreskriva villkor som reglerar fartygstrafiken eftersom den som är ansvarig för en allmän hamn som huvudregel inte kan vägra fartyg tillträde till hamnen eller uppställa krav på fartygen för att de ska få trafikera hamnen.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 april 2020 i mål nr M 214-19 ansåg domstolen att bl.a. vägnätets utseende och pågående infrastruktursatsningar gjorde att det saknades förutsättningar att ålägga bolaget styrmedel avseende lastbilstrafikens vägval eller val av transportslag. Mark- och miljööverdomstolen ansåg vidare att villkor inte skulle föreskrivas avseende handlingsplan, aktiv transport-

styrning, förarutbildning eller att viss del av transporter ska ske med fordon av senaste miljöklass.

IVL kom i underlagsrapporten *Transporteffektivitet – i lagens namn*¹³⁹ fram till att det inte fanns rättsliga hinder mot att sätta transportvillkor om transportval som minimerar miljöpåverkan i en vidare mening inklusive klimathänsyn eftersom transportvillkor som kan sättas utifrån lokal miljöpåverkan även kan inkludera klimathänsyn.¹⁴⁰ I rapporten anges också att de positiva effekter för klimatet som kan fås av exempelvis en omläggning av transporter från väg till järnväg även kan minska trafikbuller och luftutsläpp i närområdet. IVL konstaterade dock att prövningsmyndigheter är väldigt restriktiva med att föreskriva transportvillkor och i princip aldrig har gjort det med hänvisning till transporteffektivitet eller klimat.¹⁴¹

Det finns alltså stöd i lagstiftningen för att föreskriva transportvillkor med de begränsningar som följer av praxis, dvs. att sökanden måste ha faktiska och rättsliga möjligheter att ta ansvar för uppfyllandet av villkoret, att transporter inte får vara på stort avstånd från anläggningen och på det avståndet endast utgöra en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna samt inte innebära en indirekt reglering av transportsektorn. Transportvillkor som har föreskrivits har t.ex. avsett att utreda möjligheterna att övergå från transporter med bil till järnväg eller fartyg,¹⁴² och att optimalt utnyttja de transporter som ger lägsta störningar eller andra åtgärder som har med de transporttekniska eller logistiska lösningarna att göra.¹⁴³ Det finns avgöranden där verksamhetsutövaren har ålagts att utreda den miljöpåverkan som transporter till och från verksamheten kunde orsaka i anläggningens närområde samt möjligheterna att genom val av transportsätt eller transportlösningar minska påverkan.¹⁴⁴ Även aktiv transportstyrning och förarutbildning har föreskrivits.¹⁴⁵ Det har däremot funnits begränsade möjligheter att föreskriva transportvillkor om det på något sätt utgör hinder för andra verksamheter eller om det av andra anledningar saknas förutsättningar.¹⁴⁶

¹³⁹ Roth, Anders m.fl. (2021), s. 30 f.

¹⁴⁰ Se även SOU 2021:21.

¹⁴¹ De transportpolitiska målen och målen i miljömålssystemet redovisas i bakgrunden, kapitel 7.

¹⁴² MÖD 2003:45 och MÖD 2004:35.

¹⁴³ MÖD 2004:35.

¹⁴⁴ MÖD 2004:80 och MÖD 2005:23.

¹⁴⁵ MÖD 2007:5.

¹⁴⁶ MÖD 2005:10 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 april 2020 i mål nr M 214-19.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att domstolarna har ett relativt stort bedömningsutrymme när det gäller att avgöra om transportvillkor ska föreskrivas och hur villkoren i så fall ska se ut efter en sammanvägning i varje enskilt fall av transporternas karaktär och omfattning, var transporterna befinner sig i förhållande till anläggningen samt olägenheterna från transporterna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet. Trots detta anser utredningen att det inte föreskrivs transportvillkor i tillräcklig utsträckning.

Transportvillkor kan bidra till ett transporteffektivt samhälle

I det av Naturvårdsverket finansierade forskningsprojektet MERIT¹⁴⁷ genomfördes en praktisk och juridisk undersökning av miljömålsystemet och tillståndprocesserna. Syftet var att beskriva hur tillståndprocesserna bättre skulle kunna bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålen. Enligt en kartläggning i MERIT, uppskattades att 48 procent av växthusgasutsläppen i Sverige härrör från tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, exklusive tillståndspliktigt jordbruk. Det rör sig huvudsakligen om direkta utsläpp från industri- och energianläggningar men av kartläggningen framgår att även utsläpp av växthusgaser från transporter och arbetsmaskiner som härrör från de tillståndspliktiga verksamheterna bör räknas hit. Bedömningen i MERIT var att minst en tiondel av utsläppen från inrikes transporter kommer från transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter vilket är inräknat i de 48 procenten. Miljökonsekvensbeskrivningar från t.ex. tillståndsprövningar av Trelleborgs hamn och Landvetters flygplats har dessutom visat att runt en tredjedel av de totala växthusgasutsläppen från sådana verksamheter kan härröra från marktransporter av gods och passagerare till och från anläggningen.¹⁴⁸ Det ska dock anmärkas att verksamheternas kärnverksamheter utgörs av just transporter.

Romson m.fl. har i en artikel¹⁴⁹ i Nordisk miljörettslig tidskrift undersökt tillämpningen av transportvillkor i praxis och konstaterar

¹⁴⁷ MERIT – *Miljömålens relevans i MKB och tillståndprocesser* (2021), Naturvårdsverket, rapport 6966. Se även Lindblom, Erik m.fl. (2020), s. 14.

¹⁴⁸ Miljökonsekvensbeskrivningar tillhörande mål nr M 867-08, Växjö tingsrätt, miljödomstolen, deldom den 24 april 2010 och mål nr M 1030-13, Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, deldom den 17 juni 2015.

¹⁴⁹ Romson, Åsa m.fl. (2021).

att när klimatomställningen kräver mer insatser för byte av transportslag och minimering av transportarbetet har behoven av kompletterande styrmedel på transportområdet ökat. Enligt Romson m.fl. kan villkor som styr val av transportsätt och främjar transporteffektivitet utgöra komplement till både allmän styrning av transportsektorns miljöpåverkan och till bedömningen av lokalisering av den enskilda transportintensiva anläggningen.

Växthusgasutsläpp från transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter utgör alltså en inte oväsentlig del av de nationella växthusgasutsläppen. Enligt utredningens bedömning bör därför tillstånd till verksamheter i större utsträckning än i dag förenas med transportvillkor så att verksamheternas totala miljö- och klimatpåverkan kan minska och bidra till ett transporteffektivt samhälle. Dessutom medför minskade utsläpp av kväveoxider och partiklar från transporter betydande hälsovinster och bidrar till att klara förväntade framtida strängare krav för luftkvalitet.¹⁵⁰

Det bör vara obligatoriskt att föreskriva transportvillkor för tillståndspliktiga verksamheter när det är befogat

I enlighet med utredningens direktiv¹⁵¹ och den analys utredningen gjorde i delbetänkandet¹⁵² behöver lagstiftningen genom miljöbalken komplettera övriga styrmedel på transportområdet.

De förutsättningar som måste vara uppfyllda för att föreskriva transportvillkor enligt miljöbalken är väl inarbetade i rättspraxis och det finns enligt utredningens uppfattning inte skäl att utöka tillämpningsområdet. Det som däremot behöver åtgärdas är att transportvillkor behöver föreskrivas i högre utsträckning än vad som sker i dag. Genom att föra in vad som redan gäller enligt rättspraxis i lagstiftningen och göra till huvudregel att förena tillstånd med transportvillkor där det är relevant, måste prövningsmyndigheterna besluta om sådana villkor och endast avstå från att föreskriva transportvillkor när det inte är befogat i det enskilda fallet.

¹⁵⁰ Se Världshälsoorganisationens (WHO) nya riktvärden för luftkvalitet www.naturvardsverket.se/om-oss/aktuellt/nyheter-och-pessmeddelanden/nya-riktlinjer-fran-who-starker-halsoargumentet-for-luft--och-klimatgarder.

¹⁵¹ Dir. 2019:101, *Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål*.

¹⁵² SOU 2021:21, s. 317 f.

De ändringar av miljöbalken som Klimaträttsutredningen föreslog i delbetänkandet¹⁵³ innebär bl.a. att följdföretags växthusgasutsläpp ska identifieras, beskrivas och bedömas i miljökonsekvensbeskrivningen tillsammans med uppgifter om de åtgärder som planeras för att minimera sådana utsläpp.¹⁵⁴ Detta ska sedan bedömas av tillståndsmyndigheten i ansökan och i tillståndet.¹⁵⁵ Om dessa ändringar genomförs kommer det att finnas ett tydligare underlag för att bedöma under vilka förutsättningar ett tillstånd kan förenas med transportvillkor. Även om klimatpåverkan ska redovisas och bedömas¹⁵⁶ redan enligt gällande regelverk behöver detta enligt utredningens motivering i delbetänkandet förtydligas i lagstiftningen eftersom det inte sker i tillräcklig utsträckning.¹⁵⁷

Bestämmelsen i 16 kap. 7 § miljöbalken reglerar bara vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen, inte i vilka avseenden man får föreskriva villkor. Utredningen anser att ett förtydligande därför behöver göras vad gäller transportvillkor eftersom inte sådana villkor föreskrivs i tillräcklig utsträckning och ännu inte har föreskrivits med hänvisning till klimat.

Beroende på omständigheterna i varje enskilt fall finns flera exempel i praxis som kan tjäna som vägledning, t.ex. att tillgängliggöra möjligheter att ladda elfordon, att verka för att transporter till och från en verksamhet görs på ett miljöanpassat sätt, att gods transporteras i så hög grad som möjligt på järnväg eller fartyg eller att föreskriva om handlingsplaner, t.ex. att ställa upp mål att andelen trafik med vissa transportsätt inte ska öka eller att regelbundet analysera transportlösningar och genomföra förbättringar i samråd med tillsynsmyndigheten.¹⁵⁸ Handlingsplanerna kan sedan utgöra stöd för tillsynsmyndigheten att kräva uppföljningar i miljörapporten. Flera av dessa villkor bidrar även till att uppfylla andra miljö kvalitetsmål, t.ex. *Frisk luft* och *God bebyggd miljö*, genom att minska utsläppen av t.ex. kväveoxider och partiklar eller att minska buller.

Genom att lägga till en ny punkt i 22 kap. 25 § miljöbalken om att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som

¹⁵³ SOU 2021:21, s. 174 f.

¹⁵⁴ Förslag om ny 6 kap. 35 § 6 miljöbalken.

¹⁵⁵ Förslag om ny 6 kap. 43 § och 22 kap. 25 h § miljöbalken.

¹⁵⁶ 6 kap. 35 § 4 och 5 samt 43 §§ miljöbalken.

¹⁵⁷ SOU 2021:21, s. 176 f.

¹⁵⁸ Se t.ex. Miljööverdomstolens dom den 19 april 2011 i mål nr M 1956-10, MÖD 2004:35, MÖD 2003:45 och MÖD 2005:23.

utgör s.k. följd företag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken, blir det tydligt för prövningsmyndigheten att sådana villkor alltid ska övervägas om det är befogat utifrån den prövning som ska göras enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. En sådan förändring bör därför genomföras samtidigt med utredningens förslag i delbetänkandet att miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras och att 2 kap. 3 § första stycket miljöbalken även gäller i syfte att minimera klimatförändringar.¹⁵⁹

Eftersom länsstyrelser och kommunala nämnder också prövar verksamheter med transporter bör ändringen även gälla dem. Utredningen föreslår därför en följdändring i 19 kap. 5 § miljöbalken.

8.4 Utvecklade stadsmiljöavtal

Utredningens förslag

Ändringar av förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer

I 1 § 1 ska åtgärder som leder till ökad andel persontransporter med gångtrafik läggas till som stödberättigade åtgärdestyper. Gångtrafik läggs också till i uppräkningsdelen av transportsätt i bestämmelsens sista stycke.

En ny 1 § 3 införs som medger stöd till kommuner och regioner för åtgärder i städer som leder till minskad transportefterfrågan eller effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

Ett tillägg ska också göras i 2 § 1 samma förordning om att stöd får ges till anläggandet av anslutande gångvägar till anläggning för lokal eller regional kollektivtrafik. I samma bestämmelse ska ett tillägg införas om att stöd får ges till investeringar som tillgodoser ett allmänt lokalt eller regionalt transportbehov och som avser en väg, gata, allmän plats eller annan anläggning för gångväg.

Avslutningsvis, ska det i 7 § läggas till åtgärder som bidrar till en begränsning av biltrafiken som möjlig motprestation från kommunen eller regionen.

¹⁵⁹ SOU 2021:21, s. 137 f.

Uppdrag till Trafikverket om förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal

Regeringen ska ge Trafikverket i samverkan med Boverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Trafikanalys och Vinnova i uppdrag att undersöka förutsättningarna för en reglering av hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter i tätort, med fokus på större kommuner och stadsregioner. En förutsättning för uppdraget bör vara att biltrafiken inom avtalsområdet inte får öka och att den på sikt ska minska.

Utredning om möjlighet för driftstöd av kollektivtrafik

Regeringen ska tillsätta en utredning för att klarlägga om statligt stöd får och bör kunna ges till drift av lokal eller regional kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal eller som separat stöd om så bedöms lämpligt.

Skäl för utredningens förslag

Utvecklade stadsmiljöavtal kommer att vara en viktig del i arbetet mot ett transporteffektivt samhälle. Trafikarbetet i städer utgör cirka 30 procent av trafikarbetet med personbil i Sverige¹⁶⁰, men även om huvuddelen av trafikarbetet sker utanför städerna är en högre ambitionsnivå för städers arbete fortfarande viktig. Det finns flera skäl till detta. Resor som huvudsakligen sker utanför städer kan fortfarande ha en målpunkt i städer, varför påverkan av åtgärder i städer kan bli större än vad som visas av faktiskt körda kilometer. Ett annat viktigt skäl till att fokusera på städer är att potentialen till att påverka biltrafikens andel och trafikarbetet med personbil är som störst i stadsområden. Även bilinnehavet kan påverkas i städer till följd av samlade paket med åtgärder. Ett minskat bilinnehav skulle påverka inte bara resor i stadsmiljö utan också längre resor där t.ex. destinationer med god kollektivtrafiktillgänglighet får större attraktionskraft. Utredningen vill här poängtera att arbete och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle inte bara är aktuellt och relevant för större städer utan även för mindre och medelstora städer.

¹⁶⁰ Hennlock, Magnus m.fl. (2020), s. 33.

I avsnitt 8.1 beskrivs hur städer som arbetat framgångsrikt med transporteffektivitet har gjort bilanvändandet långsammare, dyrare och mindre attraktivt samtidigt som säkerhet, bekvämlighet och möjlighet att gå, cykla och åka kollektivt har förbättrats. Här kan utvecklade stadsmiljöavtal spela en avgörande roll eftersom de har potential att innehålla både styrmedel som gör det dyrare och svårare att köra bil samtidigt som investeringar förbättrar möjligheterna att gå, cykla och åka kollektivt. Kombinationen av kommunala åtgärder och statliga pengar till investeringar gör det också möjligt för den lokala politiken att få mandat för mer restriktiva bilåtgärder.

8.4.1 Utvidgning av nuvarande stadsmiljöavtal

Nuvarande stadsmiljöavtal utgår från förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer. I dag finns bl.a. möjligheter att söka stöd för investeringar som tillgodoser ett allmänt lokalt eller regionalt transportbehov för kollektivtrafik och cykel. Det kan t.ex. gälla en spåranläggning, hållplats eller en cykelparkering. Utredningen föreslår att stöd även ska kunna sökas för infrastruktur för gång. Förbättrade möjligheter för gående spelar stor roll för förutsättningarna att skapa en attraktiv helhetslösning och ytprioritering mellan gång, cykel, kollektivtrafik och bil. Till exempel kan en ombyggnad av ett gatuumråde, med mer yta för gående och stadsliv på bekostnad av körbana eller vägyta, medföra att en dedikerad cykelbana inte längre behövs för att förbättra cyklisters framkomlighet och säkerhet. För att prioritera cyklingen kan i stället det gatuumråde som är kvar skyltas om till en cykelfartsgata med en hastighetsbegränsning på 30 km/h.

Utifrån hur kommuner i dag arbetar är det också logiskt att inkludera infrastruktur för gång. Enligt en studie vill kommuner ändra förhållningssätt i sin trafik- och stadsplanering och planera för tillgänglighet i stället för den planering för rörlighet som tidigare varit dominerande. I en mer tillgänglighetsstyrd planering, med en attraktiv stad i fokus, lyfts det fram i studien att gång-, cykel- och kollektivtrafik ska prioriteras framför biltrafiken. Ökad möjlighet till gångtrafik spelar en viktig roll för att möjliggöra ett ökat fokus på tillgänglighet.

Ytterligare ett motiv till att inkludera gång är betydelsen av att kunna genomföra samlade paket med åtgärder för att kunna minska biltrafiken. Åtgärds paketet bör innehålla både morot och piska och

där kan ökade möjligheter till gång spela en viktig roll som morot samtidigt som minskad tillgång på parkering kan utgöra en piska.

Ett tydligt exempel på en stad som prioriterat gång är spanska Pontevedra med cirka 80 000 invånare. I Pontevedra ser man först till fotgängarnas behov och i det ingår att även möjliggöra att barn kan leka på gator och torg samt att äldre och funktionshindrade ska kunna ta sig fram. Nästa steg i prioritetsordningen är cykel följt av kollektivtrafik och med biltrafiken sist. Ett stort fokus på gåendes villkor tillsammans med andra åtgärder som sänkt hastighet till 30 km/h och skärpt parkeringspolitik har lett till betydande minskningar av biltrafiken.¹⁶¹ Förändringarna har gjorts med stort medinflytande och förankring från såväl invånare som handlare och kritik som framförts innan åtgärderna genomfördes har upphört när många dragit nytta av det nya gatulivet. Handlare och butiksinnehavare har också i de flesta fall ökat sin omsättning. Samma borgmästare som initierade omvandlingen är efter 19 år fortfarande kvar i ämbetet, omvald fem gånger.

För att öka möjligheterna till fler verkningsfulla åtgärder och motprestationer föreslår utredningen att förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer kompletteras så att åtgärder även kan gälla gång genom tillägg i 1, 2 och 3 §§. I 2 § 1 görs ett speciellt förtydligande om att stöd till anläggande av anslutande gångvägar till kollektivtrafik är stödberättigat för att möjliggöra och lyfta fram gång-åtgärder som ser till hela resan.

En ny formulering i 1 § 3 införs som medger stöd för åtgärder i städer som leder till minskad transportefterfrågan eller effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Det kan t.ex. handla om att realisera införandet av en ny parkeringspolicy genom att ta bort parkeringsplatser och bygga om i gaturummet.

Inom de norska byväxtavtalen (Byveksavtale)¹⁶² är det möjligt att söka stöd för drift av kollektivtrafik. Byväxtavtalen är avsiktsförklaringar mellan staten och stadsregioner och innehåller förutom ett nollväxtmål för biltrafiken även inriktningar för samhällsplanering och markanvändning. Behovet av driftsstöd kommer sannolikt att uppstå även i Sverige i takt med det ökade behovet av investeringar inom utvecklade stadsmiljöavtal och för att underlätta en återhämtning i spåren av pandemin. Möjlighet till statligt stöd till drift av kollek-

¹⁶¹ Holm, Fredrik (2019), s. 55.

¹⁶² www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977.

tivtrafik ska dock inte utnyttjas till ett kontinuerligt driftsstöd över lång tid. Eventuella driftstöd bör i stället vara knutna till stadsmiljöavtal och specifika projekt. Ett exempel kan vara stadsutvecklingsprojekt med byggnation av nya bostäder. I nya områden sker ofta färdigställande av bostäder och verksamheter successivt och därmed också inflyttningen av boende och företag. För att kunna etablera hållbara resvanor behöver attraktiv kollektivtrafik finns på plats redan när de första inflyttningarna sker. Det är viktigt att etableringen av nya bostäder och verksamheter med lågt parkeringstal för bilar kopplas ihop med ett kompenserande utbud av mobilitetstjänster där kollektivtrafiken är central. Det innebär att trafikutövaren behöver ha ett högt trafikeringsutbud även om beläggningen är låg, vilket kan leda till att trafiken behöver drivas med förlust under de första åren. Utredningen anser att stöd till drift av kollektivtrafik kan vara en viktig åtgärd och stödform för att stärka arbetet med stadsmiljöavtal. För att kunna gå vidare behöver dock frågan utredas ytterligare, inklusive förenlighet med statsstödsreglerna. Utredningen föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som ska se över om statligt stöd får och bör kunna ges även till drift av lokal eller regional kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal.

I 7 § förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer föreslår utredningen att kompletteringar ska göras som anger att motprestationer, förutom att bidra till en ökad andel hållbara transporter, även inkluderar åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken. Syftet är att förbättra möjligheterna att effektivt verka för ett transporteffektivt samhälle, där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Liksom tidigare kan motprestationer också bestå av ökat bostadsbyggande.

Utvidgade stadsmiljöavtal ska kunna sökas av alla kommuner. Utvärderingar visar dock att små kommuner även med dagens system har svårt att söka på grund av bristande resurser och kompetens.¹⁶³ Det behövs därför ett speciellt kompetensstöd riktat till mindre kommuner, vilket också föreslås i avsnitt 8.2.2.

Sammanfattningsvis anser utredningen att dagens stadsmiljöavtal fyller en viktig funktion, men att de behöver utvidgas för att öka möjligheterna att framgångsrikt verka för ett transporteffektivt samhälle.

¹⁶³ Holm, Fredrik (2019), s. 27.

8.4.2 Undersök förutsättningarna för ett nytt styrmedel – förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal

Utredningen har låtit göra en utvärdering av de finska avtalen för mark, boende och trafik (MBT-avtalen).¹⁶⁴ Utredningens slutsats från utvärderingen och även i jämförelse med de norska avtalen är att det svenska systemet med ansökningsförfarande för stadsmiljöavtal har en alltför begränsad potential att åstadkomma biltrafikdämpande effekter. Från de förhandlingsbaserade avtalen i Finland och Norge lyfts också positiva erfarenheter fram av att staten, regionerna och kommunerna arbetar mot samma mål (en utförligare beskrivning av avtalen i Sverige, Norge och Finland finns i avsnitt 7.4.5).¹⁶⁵ Samma resonemang förs i en rapport¹⁶⁶ om stadsmiljöavtalen från Trafikverket som tagits fram i samarbete med andra myndigheter inom ramen för Miljömålsrådet. I rapporten föreslås att dagens stadsmiljöavtal delas upp i två typer. Ett nytt system skapas med en förhandlingsprocess som grund som är riktad till större städer eller stadsregioner där tätortsgränsen sträcker sig över flera kommuner. För att kunna minska biltrafiken är det viktigt att alla planer och åtgärder samt investeringar som berör området verkar i samma riktning. Det kan därför behövas en förhandlingsprocess för att samtliga parter på kommunal, regional och statlig nivå ska komma överens och genomföra nödvändiga förändringar. Avtal som tecknas enligt förhandlingsmodellen ska kunna löpa över hela den 12-åriga perioden för den nationella infrastrukturplanen. Det är viktigt för att möjliggöra tillräcklig tid för framförhandling av åtgärder och styrmedel samt för att ge tid för införande.

Trafikverket skriver i sin analys¹⁶⁷ att införandet av två olika ansökningsmodeller sannolikt kommer kräva en ändring av förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer och att det kan behöva förtydligas i förordningen att en analys för förhandlingsavtalen behöver omfatta både åtgärder och motprestationer.

Utredningens slutsats är att det bör undersökas om nuvarande modell för stadsmiljöavtal bör kompletteras med förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal. De förhandlingsbaserade avtalen bör vara ämnade för större projekt och större kommuner samt stadsregioner för

¹⁶⁴ Lund, Emma m.fl. (2021a).

¹⁶⁵ Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 35.

¹⁶⁶ Trafikverket (2017), s. 6.

¹⁶⁷ Trafikverket (2017), s. 24.

att möjliggöra att aktörer från kommunal, regional och statlig nivå kan komma överens om åtgärder och styrmedel för att nå målen. Förhandlingsprocessen bör kunna utformas så att planeringsaktiviteterna för transportinfrastruktur, kollektivtrafikutbud och trafikstyrande åtgärder samordnas.

Nya förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal bör omfatta relevanta aktörer från nationell, regional och kommunal nivå

Erfarenheterna från Norge och Finland visar att statens finansiering och delaktighet i en omställning av transportsystemet i stadsregioner är viktig av flera skäl. Dels för att relativt stora investeringar kan behövas i t.ex. kollektivtrafiken som städer har svårt att bära själva men också som ett incitament för kommunerna att samordna sin planering och för att ställa krav på verkningsfulla motprestationer och styrmedel. Erfarenheterna visar också att samtliga tre nivåer behöver vara delaktiga. Det innebär att såväl staten som regionerna och den kommunala nivån bör vara delaktiga och utgå från gemensamma mål till skillnad från Sverige där staten och kommunerna ofta har olika utgångspunkter för t.ex. trafikens utveckling.

Erfarenheterna från de nuvarande svenska stadsmiljöavtalen visar att det ofta är enskilda kommuner som söker stöd. För att effektivt kunna påverka trafiken i en stadsregion kan det dock behövas att flera kommuner tillsammans kommer överens om åtgärder på samma sätt som i Norge och i Finland. Regionerna är också en viktig part. De ansvarar för planeringen av infrastruktur genom länsplanerna, tar fram regionala utvecklingsstrategier och är ansvariga för kollektivtrafiken.

I många regioner bedrivs redan ett regionalt planeringssamarbete, formellt eller informellt, som behöver vara en del av arbetet med mer omfattande avtal. Vid utvecklingen av stadsmiljöavtalen är det viktigt att inte skapa helt frikopplade processer vid sidan av det befintliga planeringssystemet som minskar det demokratiska inflytandet. Sådana synpunkter har framförts både mot de finska MBT-avtalen och den förhandlingsplanering som skett inom ramen för Sverigeförhandlingens storstadsavtal.¹⁶⁸

För utvecklingen av förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal bör också erfarenheter från Sverigeförhandlingens storstadsavtal¹⁶⁹ tas tillvara.

¹⁶⁸ Riksrevisionen (2021), s. 8.

¹⁶⁹ www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/finansiering/storstadsavtalen.

En genomförd granskning av Riksrevisionen gällande statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik inom Sverigeförhandlingen drar slutsatsen att regeringen inte säkerställt att den statliga medfinansieringen stämmer överens med riksdagens transportpolitiska mål.¹⁷⁰ Som en av rekommendationerna anger Riksrevisionen att en prioritering utifrån de transportpolitiska målen ska vara en huvudsaklig utgångspunkt.

Ett tänkbart alternativ till förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal är att bygga vidare på Sverigeförhandlingens storstadsavtal.

En förutsättning bör vara att biltrafiken inte får öka

Trafikverket har i en studie¹⁷¹ låtit utreda behov av och potential för åtgärder och styrmedel i städer med syftet att se hur de befintliga stadsmiljöavtalen kan utvecklas för att svara upp mot behovet av biltrafikminskningar i klimatscenarier för transportsystemet. Fokus har varit städer i Sverige med minst 40 000 invånare, vilka är 36 stycken till antalet. Beräkningarna har utgått från tre typstäder representerade av Göteborg, Linköping och Sollentuna. Typstäderna har valts ut för att representera SKR:s kommungrupper storstäder, större städer samt förortskommuner till storstäder.

Beräkningar i studien har även utgått från två nivåer. Dels ett nollväxtmål för biltrafiken, dels ett mål som utgått från Trafikverkets dåvarande klimatscenario (2016) som förutsatte en minskning av biltrafikarbetet med 30 procent som helhet för landet till 2030 för att klara riksdagens mål om att minska växthusgasutsläppen från inrikes transporter med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. För Göteborg innebar det en minskning av biltrafiken med 37 procent till 2030, för Linköping 39 procent och för Sollentuna med 42 procent. Sedan studien gjordes har Trafikverkets klimatscenario uppdaterats och det nya scenario som utvecklats, med åtgärder för ett transporteffektivt samhälle samt försiktig användning av förnybara drivmedel, visar nu på behov av en nationell trafikminskning med 10–20 procent.¹⁷² Studien om utvecklingsbehov för stadsmiljöavtal är dock fortfarande relevant eftersom den visar potential och möjlighet av trafikdämpande åtgärder i svenska städer.

¹⁷⁰ Riksrevisionen (2021), s. 6.

¹⁷¹ Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 6.

¹⁷² Trafikverket (2020e), s. 49.

Beräkningarna i studien har utgått från åtgärder i fem olika åtgärds-kategorier:

- Stadsplanering som transporteffektiv planering och gatuutformning.
- Förändringar i mobilitetsutbud som förbättrad kollektivtrafik, bilpooler samt snabbcykelvägar.
- Kommunala styrmedel som parkeringsreglering.
- Statliga styrmedel som trängselskatt.
- *Mobility management* som informationskampanjer och gröna resplaner.

Resultat från studien visar att städerna har förutsättningar att klara nollväxtmål för biltrafiken genom att arbeta med stadsplanering, kommunala styrmedel som parkering samt genom att förbättra tillgängligheten med gång, cykel och kollektivtrafik. Beräkningar visar också att det finns förutsättningar att åstadkomma en biltrafikminskning i städer enligt de framräknade nivåerna, men det innebär att ambitionsnivån måste skärpas och att städerna behöver arbeta med alla tillgängliga åtgärder inklusive statliga styrmedel. Studien påpekar också att generella statliga styrmedel behöver styra i rätt riktning. Som exempel nämns förändringar i avdragsregler för arbetsresor, drivmedels-skatte och sänkta hastighetsgränser. Genomförda åtgärder innebär inte bara att biltrafiken minskar. I t.ex. Linköping beräknas kollektivtrafikresandet öka med 130 procent medan ökningen för gång- och cykelresorna blir 160 procent.¹⁷³

Cirka 50 procent av potentialen till ett minskat biltrafikarbete beror på åtgärder som bidrar till ökad framkomlighet för kollektivtrafiken och tillgång till bilpooler. Transportsnål planering samt gång- och cykelanpassad utformning av gaturummet ger också bidrag. Därefter ger styrmedel som parkeringsreglering cirka 40 procent av minskningspotentialen medan s.k. *mobility management*-åtgärder står för resterande 10 procent av potentialen.¹⁷⁴

En annan slutsats från studien är att det är nödvändigt att statliga, regionala och kommunala åtgärder används tillsammans och att de dessutom kompletterar varandra. På så vis blir effekten större, den

¹⁷³ Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 39.

¹⁷⁴ Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 6.

samhällsekonomiska effekten förbättras och insatserna uppfattas som mer samstämmiga av de aktörer och invånare som ska förändra sitt resande.¹⁷⁵ Ett ytterligare viktigt motiv är att utvidgade stadsmiljöavtal kan erbjuda en förhandlingslösning som kan innefatta både den statliga, regionala och kommunal nivå.

I avsnitt 8.2 beskrivs hur dagens prognosbaserade planering skapar problem och konflikter mellan Trafikverket och kommuner, där kommunerna kan ha mål om trafikminskningar medan Trafikverket prognostiserar trafikökningar. Trafikverket, å sin sida, arbetar utifrån beslutad styrning och tycker sig inte kunna utgå från kommunala mål vilka kan sakna förankring i styrmedel och åtgärder.

De norska och finska avtalsmodellerna presenteras i avsnitt 7.4.5 och erfarenheterna av dessa betonar vikten av att ha gemensamma mål mellan statlig, regional och kommunal nivå. Det norska nollväxtmålet är extra intressant eftersom det medverkar till styrning mot ett transporteffektivt samhälle. Detta bekräftas i en artikel¹⁷⁶ där målstyrd planerings påverkan på nationell infrastrukturplanering har studerats med speciellt fokus på det norska nollväxtmålet som del i byväxtavtalen. Slutsatsen är att val och dimensionering av åtgärder i den norska nationella transportplanen i stadsområden som omfattas av nollväxtmål till stor del utgår från nollväxtmålet för biltrafiken i städerna. I artikeln dras också slutsatsen att det inte är tillräckligt att, som i Sverige, göra känslighetsanalyser för minskad biltrafik eftersom de inte påverkar arbetet med att planera för en fortsatt vägutbyggnad. I stället behövs enligt artikeln bindande mål för trafiken kopplat till en tydlig styrning.

I artikeln föreslås en utveckling av de svenska stadsmiljöavtalen, i enlighet med nämnda slutsatser, för en styrning mot minskad biltrafik.¹⁷⁷ Ett nationellt nollväxtmål för biltrafik i städer eller större tätortsområden föreslås, men målet kan ersättas av mer ambitiösa lokala mål som redan finns antagna av en del städer. Ytterligare förslag är att områden som omfattas av stadsmiljöavtal har behov av två typer av prognoser eller scenarier. Det behövs dels scenarier som utgår från måluppfyllelse och som används för att dimensionera infrastrukturåtgärder, men också för samhällsplaneringen, dels traditionella prognoser som visar effekten av olika styrmedelspaket och kom-

¹⁷⁵ Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 40.

¹⁷⁶ Johansson, Håkan (2021), s. 11.

¹⁷⁷ Johansson, Håkan (2021), s. 12.

binerade åtgärder. Artikeln tar också upp behovet av verkningfulla styrmedel i utvecklade stadsmiljöavtal, där den norska bompengen både har trafikstyrande och finansierande syften i de norska byväxtavtalen.

Ett av motiven till det norska nollväxtmålet är att det har visat sig mer samhällsekonomiskt effektivt att begränsa biltrafiken jämfört med att låta biltrafiken öka enligt de ursprungliga prognoserna. I en rapport har samhällsekonomiska effekter av ett nollväxtmål beräknats för Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala. Resultat visar att det för alla fyra städerna är samhällsekonomiskt lönsamt att inte låta biltrafiken öka fram till 2040.¹⁷⁸

Utredningen anser sammantaget att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att i samverkan med Boverket och Trafikanalys undersöka förutsättningarna för en reglering av hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter i tätort. Boverkets medverkan i uppdraget anses väsentlig då bebyggelseutvecklingen är en viktig fråga för att på sikt gå mot ett mer transporteffektivt samhälle. Utgångspunkten bör vara förhandlingsbaserade avtal riktade mot större kommuner och stadsregioner. En förutsättning för avtalen bör vara att biltrafiken inom avtalsområdet inte får öka och att den på sikt ska minska.

Utredningen anser att forskning och erfarenheter tydligt pekar på att nya stadsmiljöavtal bör utgå från att biltrafiken ska begränsas. Om kommunen eller kommunerna har lokala mål om att biltrafiken ska minska bör dessa kunna gälla som mål även för de förhandlingsbaserade stadsmiljöavtalen.

Mål för nya stadsmiljöavtal bör gälla även för andra investeringar

Klimatpolitiska rådet anser att stadsmiljöavtalen ska vara styrande för annan planering enligt årsrapporten från 2019:¹⁷⁹

Alla statliga investeringar i transportsystemet i städer och tätorter sker enligt stadsmiljöavtalens principer, det vill säga att alla investeringar ska syfta till att främja hållbara transporter.

¹⁷⁸ Norheim, Bård m.fl. (2016), s. 4.

¹⁷⁹ Klimatpolitiska rådet (2019), s. 70.

Utredningen instämmer i rådets analys och skrivning. Förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal bör inte ses som något parallellt miljöspår vid sidan av den normala planeringen och andra avtal och överenskommelser. I stället kan det övervägas om avtalens mål ska utgöra ett paraply och en ram för annan planering och förhandlingar om infrastruktur samt bebyggelse av bostäder och verksamheter.

Finansiering och möjligheter till ett flexiblere stöd

En utökning av stadsmiljöavtalen både avseende ambitionsnivå och omfattning samt även vad gäller antalet avtal skulle öka behovet av finansiering. En analys¹⁸⁰ av finansieringsbehovet har gjorts i samband med kartläggningen av åtgärder och styrmedel för att minska biltrafiken i större svenska städer som refereras under rubriken *Betydelse för transporteffektivt samhälle*. För att nå nollväxtmålet i de 36 städer som omfattas behövs enligt analysen en investering på knappt 67 miljarder kronor medan det för att nå klimatscenariot med betydande minskningar av biltrafikarbetet behövs en investering på 167 miljarder kronor. Av dessa investeringar utgör kollektivtrafikens andel mellan 75 och 85 procent.

Som jämförelse har investeringsbehovet i Norge uppskattats till cirka 275 miljarder norska kronor för planperioden 2018–2029 för att nå nollväxtmålet för de nio utpekade stadsområdena. En summa, som till skillnad från den svenska uppskattningen, även inkluderar järnvägssatsningar och infartsparkeringar. Möjliga anledningar till att det norska behovet är högre är att Sverige bedöms ha kommit längre i satsningar på kollektivtrafik, att det är dyrare att bygga i Norge samt att Norge kan inkludera större områden som omfattas av avtalen jämfört med Sverige.

Om alla investeringar liksom i dag ska delfinansieras med 50 procent genom stadsmiljöavtalen innebär det att svenska staten skulle behöva avsätta cirka 84 miljarder kronor för att klimatscenariot ska kunna nås för de 36 största städerna.¹⁸¹ För en planperiod om 12 år motsvarar det 7 miljarder kronor per år. Förutom investeringar i de största städerna med en ny förhandlingsmodell tillkommer också

¹⁸⁰ Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 49.

¹⁸¹ Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 51.

investeringsbehov för de mindre kommunerna, där dagens investeringsnivå kan vara en utgångspunkt.

De svenska investeringarna inom stadsmiljöavtal, inkluderat storstadsförhandlingarna, uppgår till cirka 1,5 miljarder kronor per år. Det är i samma storleksordning som i Finland, men är lägre jämfört med Norges investeringar på 5,5 miljarder svenska kronor per år.¹⁸²

För att kunna utnyttja den potential till omställning som har visats med utvecklade stadsmiljöavtal, dvs. både utvidgade stadsmiljöavtal enligt dagens modell och förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal, skulle den statliga investeringsvolymen för t.ex. kollektivtrafik och cykel behöva öka. En möjlighet till att öka miljöstyrningen ytterligare och samtidigt undvika en ökning av statens utgifter är att omfördela medel inom den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna. Medel kan tas från objekt som inte bidrar till eller passar in i ett transporteffektivt samhälle, vilket t.ex. kan vara kapacitetshöjande åtgärder inom vägsystemet. Finansieringsfrågorna behöver analyseras vidare inom ramen för uppdraget till Trafikverket.

Motprestationer

En viktig del i utvecklade stadsmiljöavtal är kommuners och regioners motprestationer i form av olika styrmedel och restriktioner för biltrafiken. Ett av de viktigaste kommunala styrmedlen är att reglera tillgång till och prissättning av parkering. Sänkta hastigheter för biltrafiken och utformning av gator för att prioritera gång, cykel och kollektivtrafik är exempel på andra betydelsefulla åtgärder. En fråga som kan vara aktuell att knyta till en undersökning om förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal är därför ökade kommunala befogenheter och möjligheter att kunna styra trafiken.

Stadstrafikmålet är svårt att följa upp

Regeringen beslutade 2018 om ett etappmål för att öka andelen gång, cykel och kollektivtrafiktrafik inom miljömålssystemet vid samma tidpunkt som en strategi för levande städer beslutades.¹⁸³ Målet, som brukar benämnas *Stadstrafikmålet* är formulerat enligt följande.

¹⁸² Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 31.

¹⁸³ Regeringens skrivelse 2017/18:230, *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*, s. 6.

Etappmålet för att öka andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik är att andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot att på sikt fördubbla andelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik.

I förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer finns delar av *Stadstrafikmålet* med. Det är där formulerat som att Trafikverket får ge stöd för åtgärder i städer som leder till

ökad andel persontransporter med kollektivtrafik eller cykeltrafik.

Enligt förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer får stöd också ges till hållbara godstransportlösningar.

Klimatpolitiska rådet anser i sin genomgång av transportpolitiken att *Stadstrafikmålet* ska ändras med inriktning att biltrafiken inte ska öka.¹⁸⁴ Trafikverket har i sitt utvecklingsförslag för stadsmiljöavtalen preciserat ett förslag på hur ett nytt *stadstrafikmål* kan formuleras:¹⁸⁵

En ökad andel persontransporter ska ske med gång, cykel och kollektivtrafik i städer/tätorter samtidigt som tillgängligheten för dessa trafikslag prioriteras så att den totala biltrafiken minskar i staden/tätorten.

Ett flertal kommuner har också antagit mål som utgår från en biltrafikminskning. Enligt en undersökning¹⁸⁶, där 197 av landets 290 kommuner svarat, är mål om minskad biltrafik vanligast i större svenska kommuner. Totalt angav 64 kommuner att de har mål för minskad biltrafik, medan 127 kommuner svarade att de har mål om ökat resande för kollektivtrafiken.¹⁸⁷

Trafikanalys har på uppdrag av regeringen följt upp *Stadstrafikmålet*.¹⁸⁸ Trafikanalys konstaterar att den enda källan till inrikes gång- och cykelresande är den nationella resvaneundersökningen och att även den saknar tillräckliga uppskattningar av gång- och cykelresandet. Trafikanalys bedömer vidare att det inte är praktiskt eller relevant att ha mål för enskilda kommuner och föreslår flera områden för att förbättra uppföljningen. Det gäller bl.a. att fördjupa urvalet i den nationella resvaneundersökningen, men också att införa kompletterande mått som trafikarbete med personbil.

¹⁸⁴ Klimatpolitiska rådet (2019), s. 70.

¹⁸⁵ Trafikverket (2017), s. 22.

¹⁸⁶ Hansson, Philip m.fl. (2018), s. 4.

¹⁸⁷ Hansson, Philip m.fl. (2018), s. 13.

¹⁸⁸ Trafikanalys (2019), s. 65, 68 och 69.

Stadstrafikmålet kommer också vara fortsatt svårt att utvärdera på kommunnivå eftersom kommuner oftast har mål och uppföljning för trafiken utifrån antalet resor som utförs och de kan därmed inte följa upp ett mål som baseras på persontransportarbete.¹⁸⁹ Det kan också ifrågasättas om målet i tillräckligt hög grad styr mot ett transporteffektivt samhälle. Det kan därför behöva övervägas om målet behöver omformuleras så att fokus hamnar på att styra trafikarbetet för personbilar, vilket skulle vara möjligt att följa upp. En sådan formulering skulle ligga i linje med förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal utgående från oförändrad och på sikt minskad biltrafik.

Effekter av utökade stadsmiljöavtal

Utredningen har låtit Trivector analysera effekter av utökade stadsmiljöavtal utgående från ett nollväxtväxtmål för biltrafiken och en budgetram överensstämmande med de norska Byväxtavtalen.¹⁹⁰

Trivectors studie visar att det finns en betydande potential att minska biltrafikarbetet nationellt genom utökade stadsmiljöavtal och en minskning med 3 procent till 2030 respektive 6 procent till 2045 bedöms vara möjlig. Beräkningarna utgår från att 70 procent av trafikarbetet sker på landsväg och 30 procent i stad eller tätort. Det finns också en stor möjlighet till minskade växthusgasutsläpp. Om utökade stadsmiljöavtal dessutom finansieras genom att medel i nationell plan omfördelas från beslutade men inte byggstartade vägåtgärder tillkommer ytterligare effekt på trafikarbete och växthusgasutsläpp av minskad vägutbyggnad.

¹⁸⁹ Hansson, Philip m.fl. (2018), s. 14.

¹⁹⁰ Lund, Emma m.fl. (2022), s. 42.

8.5 Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Utredningens förslag: Tillägg görs i 3 kap. 6 b § och 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.

Skäl för utredningens förslag

Den kommunala fysiska planeringen med översiktsplaner och detaljplaner har stor betydelse för ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande. Genom att göra rätt från början ges förutsättningar för tillgänglighet och närhet till olika samhälls- och servicefunktioner och därmed minskas behovet av transporter. En genomtänkt planering är också viktig för att gång, cykel och kollektivtrafik ska kunna stärka sin konkurrenssituation jämfört med bilen. Planläggningen ska enligt 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (PBL) ske med hänsyn bl.a. till miljö- och klimataspekter. En mer integrerad och förutseende samhällsplanering kan minska klimatpåverkande utsläpp genom ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande.

Utredningen anser att det finns behov av att vid samhällsplaneringen låta fyrstegsprincipen utgöra en del av miljöbedömningarna av översiktsplaner och detaljplaner, framför allt av planer som ger upphov till betydande trafikflöden. Fyrstegsprincipen används inom transportplaneringen för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling, se avsnitt 8.1. Fyrstegsprincipen kan inom den fysiska planeringen användas som ett stöd för att finna det handlingsalternativ som begränsar efterfrågan på transporter, minskar bilberoendet eller ger effektivare utnyttjande av befintligt transportsystem.

Strategiska miljöbedömningar regleras i 6 kap. miljöbalken. Bestämmelserna saknar dock ett uttryckligt stöd för att i planer som har en betydande miljöpåverkan även beakta betydande trafikflöden.

Utredningen föreslår därför att den strategiska miljöbedömningen för planer med betydande trafikflöden även ska kompletteras med en redogörelse 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.

Fysisk planering ska ske i riktning mot ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande

I PBL finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten genom översiktsplaner och detaljplaner. Av 2 kap. 3 § PBL framgår att planläggning ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja bl.a.

- en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder, och
- en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt.

I förarbetena¹⁹¹ till bestämmelsen framgår att syftet är att främja goda miljöförhållanden dels genom anpassning till klimatförändringar, dels genom en minskad klimatpåverkan och därigenom bidra till att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Vidare framgår det att kommunernas samhällsplanering bör kunna spela en viktig roll i klimatarbetet. Det handlar framför allt om en mer integrerad och förutseende samhällsplanering för minskade klimatpåverkande utsläpp genom ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande.

Fyrstegsprincipen kan utgöra ett stöd i miljöbedömningarna

I underlagsrapporten *Transporteffektivitet – i lagens namn*¹⁹² föreslår IVL Svenska Miljöinstitutet att fyrstegsprincipen bör utgöra en princip för hela transportplaneringen genom att den används vid strate-

¹⁹¹ Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 161.

¹⁹² Roth, Anders m.fl. (2021), s. 31 och 33.

gisk och specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Enligt IVL bör fyrstegsprincipen användas inom ramen för strategiska och specifika miljöbedömningar om dessa avser en transportintensiv verksamhet. Miljöbedömningarna är, enligt IVL, viktiga beslutsunderlag för att identifiera och analysera transporterernas omfattning och möjliga åtgärder för att minska miljö- och klimatpåverkan.

Strategiska miljöbedömningar utgör en del av den fysiska planeringen

Enligt 3 kap. 1 § PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. I översiktsplanen ska kommunen enligt 3 kap. 4 § PBL redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha en väsentlig betydelse för beslut om användning av mark- och vattenområden.

Innan kommunen antar en översiktsplan ska kommunen enligt 3 kap. 7 § PBL upprätta ett förslag till plan som uppfyller lagens krav på innehåll i en översiktsplan, genomföra samråd och låta förslaget granskas. Bestämmelsen om kommunens samrådsplikt i 3 kap. 8 § PBL syftar till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Inom ramen för samrådet ska kommunen enligt 3 kap. 9 § PBL undersöka om genomförandet av översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen ska enligt bestämmelsen ske på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken. Om en betydande miljöpåverkan kan antas ska kommunen enligt 3 kap. 6 b § PBL redovisa miljökonsekvenser i översiktsplanen på sätt som uppfyller kraven i miljöbalken.

I 4 kap. PBL finns bestämmelser om förutsättningar för reglering genom detaljplan och om innehållet i detaljplanen. Genom en detaljplan får kommunen reglera mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk. Detaljplanen ska beakta de allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL, inklusive 3–4 kap. miljöbalken.

Av det s.k. detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL följer att en kommun med en detaljplan i vissa fall ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning. Kommunens skyldighet gäller bl.a. vissa åtgärder

som kräver bygglov, däribland industriområde, köpcentrum, parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt, förutsatt att åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Kommunen ska i vissa fall, enligt 4 kap. 34 § och 5 kap. 11 a § PBL, undersöka om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om så är fallet, ska miljökonsekvenserna i planen redovisas på ett sätt som motsvarar kraven för en strategisk miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken.

Avgörande för frågan när en detaljplan ska användas är enligt förarbetena¹⁹³ främst omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen.

Processen för upprättande av detaljplaner regleras i 5 kap. PBL. Om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska, enligt 5 kap. 11 a § PBL, en miljöbedömning göras av planen. Inom ramen för miljöbedömningen ska enligt 4 kap. 34 § PBL en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

När ett detaljplaneförslag har tagits fram ska detta bli föremål för samråd enligt 5 kap. 11 § PBL och i vissa fall även granskning enligt 5 kap. 18 § PBL. Samrådet syftar enligt 5 kap. 12 § PBL dels till att hjälpa kommunen få ett så bra beslutsunderlag som möjligt, dels till att ge dem som berörs av planen insyn och en möjlighet att påverka.

En miljökonsekvensbeskrivning kan krävas för vissa detaljplaner med betydande miljöpåverkan

Om genomförandet av en detaljplan för köpcentrum och parkeringsanläggningar kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning göras enligt 4 kap. 33 och 34 §§ PBL. Av förarbetena¹⁹⁴ framgår att köpcentrum och parkeringsanläggningar ska vara av den storleken att de kan förväntas medföra en betydande påverkan på miljön, bl.a. på grund av den folk- och trafik tillströmning som dessa anläggningar ger upphov till. Med köpcentrum avses en samling butiker eller en ensam butik, ofta belägen i utkanten av

¹⁹³ Prop. 1985/86:1, med förslag till ny plan- och bygglag, s. 150.

¹⁹⁴ Se prop. 2004/05:59, Miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen, m.m., s. 28. Se även redaktionella ändringar i prop. 2020/21:17, Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen.

eller utanför sammanhållen bebyggelse, som är ägnad att medföra en inte obetydlig folk- eller trafik tillströmning och med parkeringsanläggningar avses t.ex. parkeringar i anslutning till köpcentrum samt större s.k. infartsparkeringar där det är fråga om att anläggningen är ägnad att medföra en inte obetydlig trafik tillströmning.

Enligt 2 kap. 4 b § plan- och byggförordningen (2011:338), framgår dock att bl.a. köpcentrum och parkeringsanläggningar inte medför en betydande miljöpåverkan förutom i vissa fall.¹⁹⁵

Strategiska miljöbedömningar i den fysiska planeringen beaktar inte betydande trafikflöden

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om strategiska miljöbedömningar för planer och program och specifika miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder. Bestämmelserna i kapitlet följer den kronologiska ordningen i arbetet med att ta fram och besluta om planer och program respektive verksamheter och åtgärder.

Syftet med en miljöbedömning är enligt 6 kap. 1 § andra stycket miljöbalken att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas. Bestämmelsen syftar till att lyfta fram processen, samrådet och beslutet. När en miljöbedömning genomförs ska det ske utifrån det angivna syftet. Bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken reglerar för vilka planer och program respektive verksamheter och åtgärder en miljöbedömning ska göras, vilka moment som ingår i en sådan bedömning och vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Vidare finns bestämmelser om samråd med myndigheter, enskilda och andra.

En myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning ska, enligt 6 kap. 3 § miljöbalken, göra en strategisk miljöbedömning om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I 6 kap. 5 § miljöbalken tydliggörs processen kring undersökningen av om en plan eller ändring kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt 6 kap. 6 § miljöbalken ska undersökningen innebära att kommunen identifierar omständigheter som talar för eller emot

¹⁹⁵ Förordningsmotiv Fm 2021:3, *Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)*.

en betydande miljöpåverkan, och samråder i frågan om betydande miljöpåverkan.

Med stöd av bemyndigandet i 6 kap. 4 § miljöbalken har regeringen i 2 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) föreskrivit att en betydande miljöpåverkan ska antas enligt 6 kap 3 § miljöbalken för bl.a. en översiktsplan. Trots 2 § i förordningen ska frågan, enligt 3 §, om betydande miljöpåverkan avgöras efter en undersökning i fråga om detaljplaner.

I 2 kap. 4 b § första stycket plan- och byggförordningen undantas vissa åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av bestämmelsen framgår bl.a. att en åtgärd som avses i 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan om åtgärden t.ex. avser ett industriområde, ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt, samt ytan på det område som berörs av åtgärden understiger 5 000 kvadratmeter.¹⁹⁶

Av 5 § miljöbedömningsförordningen framgår de kriterier som vid en undersökning ska identifiera omständigheter som i det enskilda fallet talar för eller emot en betydande miljöpåverkan.

Sammanfattningsvis anser utredningen att miljöbedömningarna med dagens regler inte ger stöd för att beakta om en plan ger upphov till betydande trafikflöden.

Det finns ett utrymme för fyrstegsprincipen i miljöbedömningarna

Fyrstegsprincipen kan beskrivas som ett förhållningssätt i åtgärdsanalyser för transportplaneringen. Avsikten är att tillämpa fyrstegsprincipen för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Strategin ska leda till att efterfrågan på transporter minskar och att åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt transportsystem prioriteras. På så vis kan behovet av mer generella styrmedel som höjda bränsleskatter minskas. En alltför transportdrivande fysik planering och struktur på samhället är dock svår att komma till rätta med genom åtgärder i efterhand. De skattehöjningar och andra åtgärder som kan krävas kan komma att uppfattas som oacceptabla. Det är därför väsentligt att planeringen blir transporteffektiv redan från början. För

¹⁹⁶ Fm 2021:3, s. 8.

en plan gällande t.ex. ett nytt handelsområde bör kommunen därför redogöra för hur transportefterfrågan påverkas av den valda lokaliseringen. Bedömningar som ska göras kan bl.a. gälla frågor om lokaliseringen kommer att öka efterfrågan på biltransporter i kommunen i samband med handel och om det finns andra mindre transportdrivande lokaliseringar. Ett exempel är IKEA som i Hamburg i Tyskland har öppnat ett varuhus i de centrala delarna av staden med få tillhörande parkeringsplatser. Den etableringen skiljer sig från de externa handelsplatserna i Sverige där IKEA har fått etablera sig med stort bilberoende och ett högt antal parkeringsplatser.

I samband med val av lokalisering för ny handelsverksamhet är det också viktigt att det finns möjligheter till god kollektivtrafik och möjligheter till cykel och gång när det är möjligt och önskvärt.

För att möjliggöra effektivare användning av befintligt transportsystem och infrastruktur bör tillkommande verksamheter som har betydande trafikflöden förläggas till områden där redan hög tillgänglighet finns. Dessutom bör den befintliga infrastrukturen ge möjlighet att kunna främja resurseffektiva trafikslag, vilket för persontransporter kan handla om kollektivtrafikfiler för bussar. För godsverksamheter med betydande trafikflöden kan det betyda möjligheter till effektivare och samordnade godstransporter, t.ex. genom anslutning till järnväg, närhet till kombiterminal för gods, möjligheter till sam- och omlastning samt tillgång till infrastruktur för el och förnybara drivmedel.

En långsiktig trend globalt inom handel och industri har varit en ökad centralisering i logistikkedjan och dess lageruppbyggnad.¹⁹⁷ Det har bl.a. lett till ett ökat transportarbete, men också gett möjligheter till mer konsoliderade flöden till färre lagerpunkter. En utveckling som skulle ha kunnat utnyttjas till en högre andel järnvägstransporter, eftersom det är mer rationellt att använda järnväg i förhållande till lastbil när mängden transporterat gods ökar.¹⁹⁸ Möjligheten har inte alltid utnyttjats och en delförklaring kan vara att lokaliseringen av t.ex. lager har skett utifrån andra utgångspunkter än att öka andelen järnvägstransporterat gods. I samband med planer för godsverksamheter med betydande trafikflöden kan därför en bedömningsgrund utifrån fyrstegsprincipen ha betydelse för att öka möjligheterna att öka förutsättningarna för andelen järnvägstransporterat gods.

¹⁹⁷ McInnon, Alan (2016), s. 13.

¹⁹⁸ Eng-Larsson, Fredrik m.fl. (2012), s. 36–59.

Utredningen anser alltså att dagens regler avseende fysisk planering och miljöbedömningar inte ger tillräckligt stöd för att närmare beakta trafikflöden i samhällsplaneringen. Krav bör därför ställas på kommunen att med beaktande av fyrstegsprincipen i miljöbedömningarna av planer som innebär betydande trafikflöden utreda handlingsalternativ som bidrar till ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande.

Det ankommer på Boverket att, enligt 2 § 2 förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket, ta fram underlag för tillämpningen av bl.a. PBL. Det är därför lämpligt att Boverket i enlighet med sitt uppdrag tar fram den eventuella vägledning som myndigheten anser behövlig för tillämpningen av de föreslagna ändringarna.

8.6 Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Utredningens förslag: Det ska införas nya punkter i 3 kap. 10 §, 3 kap. 16 § och 5 kap. 14 § PBL med innebörden att länsstyrelsen under samråds- och granskningsförfarandet i de olika planprocesserna även ska verka för att dämpa transportefterfrågan och skapa förutsättningar för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

Vidare ska det införas en ny punkt i 5 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktionen som innebär att länsstyrelsen får ett uttalat uppdrag att verka för ett transporteffektivt samhälle.

Skäl för utredningens förslag

De övergripande transportpolitiska målen¹⁹⁹ är några av flera nationella mål som styr den fysiska planeringen. Målen kommer ursprungligen från infrastrukturpropositionen²⁰⁰ och är primärt för ekonomisk målstyrning. Detta är en svårighet när målen ska brytas ner och anpassas till den fysiska planeringen på regional och kommunal nivå.

¹⁹⁹ Se kapitel 7.

²⁰⁰ Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*.

Länsstyrelsen har en bred kompetens inom samhällsplanering och fysisk planering. Länsstyrelsen, som är statens företrädare i länen, har ett tvärsektoriellt uppdrag, vilket innebär att den har förutsättningar att samordna flera sektors verksamhet på en regional nivå. Vidare kan länsstyrelsen utifrån en helhetssyn göra avvägningar mellan regionala och kommunala intressen och mellan olika trafikslag. Länsstyrelsen har kompetens på området infrastrukturplanering vilket är en tillgång i arbetet för ett transporteffektivt samhälle på regional och kommunal nivå.

Länsstyrelsen har en viktig roll i genomförandet av regeringens transportpolitiska mål. I synnerhet då länsstyrelsen stöder regionala och kommunala aktörer med ansvar för planeringen av samhället och för infrastrukturplanering med bäring på de transportpolitiska målen. Utgångspunkterna för länsstyrelsens uppdrag framgår av förordningen med länsstyrelseinstruktionen (länsstyrelseinstruktionen). Uppdraget är många och länsstyrelsen har ibland dubbla roller att bevaka. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsen får ett uttalat uppdrag att verka för ett transporteffektivt samhälle.

Likaså har länsstyrelsen att bevaka flera av statens intressen i de olika planprocesserna. För att de transportpolitiska målen ska få genomslag på regional och kommunal nivå anser utredningen att det är nödvändigt att länsstyrelsen får ett uttalat uppdrag att bevaka målen i den fysiska planeringen. Det krävs därför att även den fysiska planeringen på regional och kommunal nivå inriktas mot målen och bidrar till ett transporteffektivt samhälle. Utredningen anser således att länsstyrelsen ska ges ett uttalat uppdrag att verka för att den fysiska planeringen är förenlig med ett transporteffektivt samhälle.

Länsstyrelsen har ett brett och tvärsektoriellt uppdrag

Länsstyrelserna ansvarar, enligt 1 § länsstyrelseinstruktionen för den statliga förvaltningen i länen i den utsträckning någon annan myndighet inte har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen ska länsstyrelsen verka för att nationella mål får genomslag i länet, samordna olika samhällsintressen inom länsstyrelsens ansvarsområde samt främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som händer där. Länsstyrelsen ska vidare, enligt samma bestämmelse, inom sin

verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet och ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den.

Länsstyrelsen har enligt 3 § länsstyrelseinstruktionen bl.a. uppgifter inom följande områden: regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat samt naturvård och miljö- och hälsoskydd.

Utöver ovan nämnda områden har länsstyrelsen också ett antal sektorsövergripande uppgifter. Länsstyrelsen ska t.ex. samarbeta på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat. Dessutom ska länsstyrelsen verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Därvid ska länsstyrelsen särskilt samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet, utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå målen, stödja kommunerna med underlag i deras arbete med målen och verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen och i det regionala tillväxtarbetet.

Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Innan en statlig myndighet meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län, ska myndigheten enligt 8 § länsstyrelseinstruktionen samråda med länsstyrelsen. Vidare ska länsstyrelsen själv, enligt 9 § länsstyrelseinstruktionen samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet.

Sammanfattningsvis visar genomgången att länsstyrelsen har flera roller och uppdrag att bevaka, däribland att nationella mål får ett genomslag i länet. Länsstyrelsen har alltså redan i dag ett uppdrag att tillse att de övergripande transportpolitiska målen beaktas t.ex. i den fysiska planeringen. Utredningen anser att klimatmålet för transportsektorn och det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 inte i tillräcklig grad styr samhälls- och infrastrukturplaneringen på regional och kommunal nivå.

Länsstyrelsens uppdrag inom infrastrukturplanering

Trafikverket har i uppdrag att upprätta en trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastruktur. Närmare beskrivning av den nationella planen och planprocessen återges i avsnitt 7.4.1. När den nationella planen för transportinfrastruktur har upprättats ska yttranden över planen inhämtas från, bland andra, länsstyrelserna enligt 7 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur.

I lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Enligt 7 § ska en region upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

En region ska enligt 8 § lagen om regionalt utvecklingsansvar samverka med länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. Syftet med bestämmelsen är att åstadkomma en samsyn på länets utveckling och på så sätt underlätta det regionala tillväxtarbetet.²⁰¹

Länsstyrelsen ska enligt 10 § lagen om regionalt utvecklingsansvar lämna regionen det biträde som den behöver för regionalt tillväxtarbete och regional infrastrukturplanering. Det kan handla om att tillhandahålla uppgifter, lämna underlag i form av analyser och sammanställningar, delta i beredningsprocesser och liknande.²⁰² Länsstyrelsen ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.

Bland länsstyrelsens många uppdrag ingår alltså att bistå Trafikverket och regionerna med den nationella och regionala transportplaneringen.

Länsstyrelsens uppdrag inom den fysiska planeringen på kommunal nivå

I det följande redogörs för länsstyrelsens roll inom översiktsplaneringen. Länsstyrelsen har enligt bestämmelser i 5 kap. PBL en motsvarande roll inom detaljplaneringen. Enligt 5 kap. 14 § PBL har länsstyrelsen att ta till vara statens intressen under samrådet för en ny detaljplan.

I avsnitt 8.5 redogörs för översiktsplaneringens övergripande syfte. Av översiktsplanen ska enligt 3 kap. 5 § PBL bl.a. framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna

²⁰¹ Prop. 2009/10:156, *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*, s. 39.

²⁰² Prop. 2009/10:156, s. 39.

översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål samt planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Bestämmelsen innebär att sambanden mellan översiktsplanen och t.ex. regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, länsplaner för transportinfrastruktur, de transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier ska redovisas i planen.²⁰³

Länsstyrelsen har flera uppgifter i samband med översiktsplaneringen. Av 3 kap. 9–10 §§ PBL följer att kommunen ska samråda med länsstyrelsen när ett förslag till översiktsplan upprättas eller en ändring i planen genomförs. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar. Länsstyrelsen ska också ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som det ska tas hänsyn till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Länsstyrelsen ska vidare enligt 3 kap. 16 § PBL avge ett granskningsyttrande över ett förslag till översiktsplan. Av yttrandet ska det bl.a. framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, om frågor gällande mellankommunala intressen inte samordnas på lämpligt sätt och om bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Genomgången av länsstyrelsens uppdrag i den fysiska planeringen på kommunal nivå visar att länsstyrelsen har att bevaka ett stort antal frågor, och särskilt de frågor som kan ligga till grund för länsstyrelsens överprövning av en detaljplan. Det kan befaras att frågan om ett transporteffektivt samhälle inte bevakas i tillräcklig utsträckning av länsstyrelsen i den fysiska planeringen för det fall myndigheten inte ges ett uttalat mandat härför.

Länsstyrelsens uppdrag inom den fysiska planeringen på regional nivå

Regionplanering enligt 7 kap. PBL syftar till att ge stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen liksom för arbetet i övrigt på regional nivå.²⁰⁴ En regionplan ska ange grund-

²⁰³ Prop. 2009/10:170, s. 419.

²⁰⁴ Prop. 2009/10:170, s. 253.

dragen för användningen av mark- och vattenområden. Dessutom ska planen vara vägledande för beslut om översiktsplaner och detaljplaner.

I 7 kap. 3 § PBL anges att det av regionplanen bl.a. ska framgå hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet.

Bestämmelsen i 7 kap. 5 § PBL reglerar genom en hänvisning till 3 kap. PBL i tillämpliga delar förfarandet när det gäller samråd, utställning och granskning av ett förslag till en regionplan.²⁰⁵ Det innebär bl.a. att innan en regionplan antas ska ett förslag upprättas, som ska vara föremål för samråd, utställning och granskning.²⁰⁶

På samma sätt som i den fysiska planeringen på kommunal nivå saknas det ett uttryckligt mandat för länsstyrelsen att inom den regionala planeringen bevaka frågan om ett transporteffektivt samhälle.

Utgångspunkter för förslaget om förtydligande av länsstyrelsens roll

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag som ändrar nuvarande ansvarsfördelning mellan nationell, regional och kommunal nivå eller det kommunala självstyret.²⁰⁷ Utredningen föreslår i det följande att länsstyrelsen i den fysiska planeringen ska styra den fysiska planeringen mot ett transporteffektivt samhälle. De föreslagna ändringarna innebär delvis ett förtydligande eftersom länsstyrelsen enligt nuvarande bestämmelser ska bevaka nationella mål och statens intressen inom länet. Enligt utredningen innebär därför inte förslagen en ändrad ansvarsfördelning mellan nationell, regional, och kommunal nivå eller en påverkan på det kommunala självstyret.

I delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21) föreslog utredningen att en översyn av lagstiftningen inom åtgärdsområdet planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle skulle göras. Syftet med översynen är att ge klimataspekten och klimatmålen ökad vikt vid samhällsplaneringen. I detta sammanhang är det centralt att åstadkomma en god helhet avseende transportinfrastrukturplaneringen genom en

²⁰⁵ Prop. 2017/18:266, *En ny regional planering*, s. 63 f. och s. 98.

²⁰⁶ Prop. 2017/18:266, s. 68.

²⁰⁷ Dir. 2019:101.

väl fungerande samverkan och samstämmighet mellan nationell, regional och kommunal nivå.²⁰⁸ Länsstyrelsen har genom de många uppdrag och roller inom transportinfrastrukturplaneringen och den fysiska planeringen en möjlighet att ge klimataspekten och klimatmålen en ökad vikt i samhällsplaneringen.

Utredningen Samordning för bostadsbyggande har i betänkandet²⁰⁹ *Stärkt planering för en hållbar utveckling* föreslagit författningsändringar och andra åtgärder i PBL med syftet att planläggning enligt lagen kan tydliggöras så att tillkommande och förändrade fysiska strukturer bidrar till ökad transporteffektivitet som leder till minskad miljö- och klimatpåverkan och ger bättre förutsättningar för att utveckla gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara godstransporter. Utredningen Samordning för bostadsbyggande har även föreslagit ändringar i 2 och 4 kap. PBL som stärker förutsättningarna för transporteffektivitet. Förslagen innebär bl.a. att tillkommande och förändrade fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet samt att bebyggelse ska vara samlad så att behovet av person- och varustransporter hålls på en så låg nivå som möjligt och att befintlig infrastruktur utnyttjas. Vidare har den utredningen föreslagit att kommunen ska ta hänsyn till transporteffektivitet vid bedömningen av om det krävs detaljplan för sammanhållen bebyggelse och att planbeskrivningen ska innehålla en redogörelse för hur planer uppfyller kraven på transporteffektivitet.²¹⁰

Behovet av ändrade normer och ansatser i den fysiska planeringen

I avsnitt 8.1 beskrivs de transportpolitiska målen och utredningens slutsats att åtgärder mot ett transporteffektivt samhälle behöver vidtas för att målet ska nås. Målet ska även vara ett stöd för regional och kommunal planering.²¹¹

Det är enligt utredningens uppfattning svårt att få en helhetsbild av hur de transportpolitiska målen förverkligas på regional och kommunal nivå. Det finns därför ett behov av att tydliggöra länsstyrelsens roll och ansvar. Kommunen ska i den fysiska planeringen bl.a. samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och

²⁰⁸ SOU 2021:21, s. 317.

²⁰⁹ SOU 2021:23, *Stärkt planering för en hållbar utveckling*.

²¹⁰ SOU 2021:23, s. 14 f.

²¹¹ Prop. 2008/09:93, s. 62.

program. Enligt en rapport²¹² från Boverket har 21 olika politik- och ämnesområden betydelse för den fysiska samhällsplaneringen. I rapporten identifieras 28 nationella myndigheter som har ansvar inom ett eller flera områden. Till områdena hör totalt ett 100-tal relevanta mål, varav drygt 40 kan betecknas som övergripande mål. I en senare problemanalys²¹³ gällande de nationella målen framkommer att målens ursprung försvårar en direkt översättning till fysisk samhällsplanering. Vidare skapar målformuleringar, som i första hand har tagits fram för ekonomisk målstyrning, även svårigheter när målen ska brytas ner regionalt och anpassas till fysisk samhällsplanering i regioner och kommuner.²¹⁴

Karolina Isaksson, Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har på uppdrag av utredningen genomfört en översyn av länsstyrelsens roll inom samhälls- och infrastrukturplaneringen med syftet att undersöka på vilket sätt länsstyrelsen skulle kunna bidra till ett större fokus på transporteffektivitet i samhälls- och infrastrukturplanering. I hennes underlagsrapport²¹⁵ till utredningen föreslås bl.a. följande åtgärder som behöver övervägas om länsstyrelsens uppdrag att verka för klimatmål och ett transporteffektivt samhälle ska få ett tydligare genomslag:

- Tydligare skrivningar om klimat och transporteffektivt samhälle i författningar som reglerar kommunal, regional och nationell samhälls- och transportplanering.
- Förstärkning och vidareutveckling av befintligt uppdrag som samråds- och dialogpart samt granskare i planeringsprocesser där länsstyrelsen saknar ett skarpt mandat.
- Lämpligheten i en förstärkning av den befintliga tillsynsrollen i kommunal planering med transporteffektivt samhälle som ny ingripandegrund.

I underlagsrapporten diskuteras olika för- och nackdelar med en ny ingripandegrund för länsstyrelsen. Det framkommer dock att det finns ett antal svårigheter förenade med en sådan utökad tillsynsroll varför en ingripandegrund av aktuellt innehåll inte föreslås.

²¹² Boverket (2014c), s. 24.

²¹³ Boverket (2011), s. 11–12.

²¹⁴ Boverket (2014b), s. 7.

²¹⁵ Isaksson, Karolina (2021), s. 16.

Tydligare skrivningar om klimat och transporteffektivt samhälle

De allmänna intressena i 2 kap. PBL samt de bestämmelser som styr innehållet i den fysiska planeringen och översiktsplaner, detaljplaner och regionplaner genomsyras redan i dag av mål om klimat, miljö och transportfrågor. Genom de ändringar i PBL som föreslås av Utredningen Samordning för bostadsbyggande ges transporteffektivitet och ett transporteffektivt samhälle en ännu tydligare roll bland övriga allmänna intressen och de olika planeringsprocesserna på nationell, regional och kommunal nivå.

Som beskrivs i avsnitt 5.4 har länsstyrelsen en viktig roll i de olika processerna avseende den fysiska planeringen. Länsstyrelsen ska genom samråd, granskning och annan vägledning till regioner och kommuner se till att bl.a. nationella mål får genomslag i den fysiska planeringen på regional och kommunal nivå.

De många uppgifterna med skilda innebörder i 5 och 6 §§ länsstyrelseinstruktionen kan få den konsekvensen att länsstyrelsens roll uppfattas som spretig och delvis otydlig.²¹⁶ Den stora mängd frågor som länsstyrelsen har i uppgift att följa upp och hantera har ökat, vilket har lett till en splittrad situation.²¹⁷ Den splittrade situationen kan vara en bidragande orsak till att de transportpolitiska målen inte får genomslag i den fysiska planeringen. För att nå de övergripande transportpolitiska målen finns det ett behov av att styra den fysiska planeringen mot ett transporteffektivt samhälle. Det bör därför läggas till en punkt i 5 § länsstyrelseinstruktionen med innebörden att länsstyrelsen i sin verksamhet ska verka för att de transportpolitiska målen nås, och i samma syfte, verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbete med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.²¹⁸

Stärka de grundläggande förutsättningarna för samråd och dialog genom planläggningsprocessen

Länsstyrelsen har ett rådgivningsansvar under samråds- och granskningsförfarandet i de olika processerna för samhälls- och infrastrukturplanering. Som utredningen konstaterar i detta avsnitt under rubri-

²¹⁶ Riksrevisionen (2019) och Statskontoret (2021).

²¹⁷ Riksrevisionen (2019) och Statskontoret (2021).

²¹⁸ Se avsnitt 8.2.1.

ken *Behovet av ändrade normer och ansatser i den fysiska planeringen* finns det behov av att fortsatt stärka arbetet för att nå de transportpolitiska målen genom ökat fokus på ett transporteffektivt samhälle i den fysiska planeringen. Detta talar för en förstärkning och vidareutveckling av länsstyrelsens roll i samråds- och granskningsförfarandet i planprocessen.

DEL IV

Konsekvenser och författningskommentar

9 Konsekvensanalys för en ändrad platsvalsregel och en ny avvägningsregel

Utredningen har fått ett tilläggsdirektiv (dir. 2021:50) att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt och att lämna nödvändiga författningsförslag.

I kapitel 3 analyserar utredningen vilket rättsligt utrymme som finns i miljöbalken i dag och var det skulle kunna utökas för att ge klimat större tyngd i tillståndsprövningar utifrån de hinder som ofta möter de tre verksamhetstyperna vindkraft, elnät samt utvinning av metaller och mineral. I kapitel 4 redovisar utredningen sina slutsatser i form av förslag och bedömningar om hur utrymmet skulle kunna utökas i syfte att främja verksamheter som bidrar till klimatomställningen. Utredningen lämnar förslag om en klimatanpassad platsvalsregel i avsnitt 4.1. Dessutom redogör utredningen för en möjlig avvägningsregel i avsnitt 4.2.

I detta kapitel redovisas konsekvenser av förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel. Dessutom redovisas konsekvenser av en ny avvägningsregel men på en övergripande nivå eftersom utredningen inte förordar en sådan regel.

Utredningens utgångspunkt är att all påverkan på klimatet är negativ och att begreppet *klimatpåverkan* avser utsläpp av växthusgaser och därpå följande skadliga effekter. Med bidrag till att minimera klimatförändringar avses att verksamheter och åtgärder *bidrar till klimatomställningen* genom att minska sina egna utsläpp av växthusgaser, sänker halten av växthusgaser i atmosfären eller möjliggör att sådana utsläpp minskar från andra verksamheter och åtgärder.

Innehållet i konsekvensanalysen utgår från kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt i kom-

mittéförordningen (1998:1474). Dispositionen följer i stort strukturen i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

9.1 Problem och syfte

Det grundläggande syftet med utredningens uppdrag är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska nås genom att det klimatpolitiska ramverket ska få genomslag i lagstiftningen. Klimatfrågan ska integreras i lagstiftningen som behöver anpassas så att den är i linje med de klimatpolitiska målen. Av utredningsdirektiven¹ framgår att prövningen av verksamheter med miljöpåverkan som bidrar till att nå klimatmålen men som i dag har svårt att tillgodoräkna sig klimatnyttan i prövningen bör ses över. Det framgår även av direktiven att uppdraget att inkludera klimathänsyn i miljöbalken kan innebära lättnader för verksamheter med låg klimatpåverkan eller som på olika sätt kan bidra till minskade växthusgasutsläpp.

Syftet med förslaget om att klimatanpassa platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken är att det ska bidra både till minskade utsläpp av växthusgaser i Sverige och till att främja klimatomställningen i ett vidare perspektiv.

En ny avvägningsregel skulle syfta till att vissa verksamheter som normalt inte skulle få tillstånd ändå ska få det och eventuellt även kunna användas för att tillåta mer generösa villkor i tillstånd än vad som annars skulle ha varit fallet. Verksamheter som åsyftas är sådana som bidrar till klimatomställningen.

9.1.1 Det rättsliga utrymmet

I utredningens analys av det rättsliga utrymmet för att väga in klimat i miljöbalken i kapitel 3, framgår att det endast finns ett mycket begränsat utrymme att ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och miljön i 2 kap. miljöbalken. Det rättsliga utrymmet begränsas också av bestämmelser i andra kapitel i miljöbalken och rör bl.a. totalförsvaret och andra markpolitiska avvägningar, miljö kvalitetsnormer, Natura 2000-områden, artskydd m.m. Utredningen ser inte att det skulle ge önskat resultat att ändra i de kapitlen och

¹ Dir. 2019:101: Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål.

lämnar därför inte några sådana förslag, vilket motiveras i bedömningarna i kapitel 4. Se dock avsnitt 6.6 där utredningen föreslår undantag från biotop- och strandskydd för starkströmsledning med nätkoncession för linje, vilket också behandlas i konsekvensanalysen i kapitel 10. I detta avsnitt berörs alltså endast det rättsliga utrymmet enligt 2 kap. miljöbalken.

9.1.2 Rättsligt utrymme i platsvalsregeln

Utredningen föreslår att bedömningen av lämpligheten av en plats enligt 2 kap. 6 § miljöbalken inte bara ska ta hänsyn till att ändamålet med den aktuella verksamheten eller åtgärden ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön utan även med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar.

Förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel rör endast det begränsade utrymme som finns när valet står mellan flera alternativa platser och den plats ska väljas där ändamålet kan uppnås med störst hänsyn till både miljö- och klimataspekter. Det mycket begränsade utrymmet gör att det kommer att handla om få fall där avvägningen kan komma att utfalla till förmån till klimatet. Ett exempel skulle kunna vara att det återstår två platser för en vindkraftsanläggning där inga tvingande motstående intressen finns som t.ex. skyddade arter eller intressen för totalförsvaret. Vid en av platserna blåser det mer men ger mer störningar i form av t.ex. buller för närboende. Vid den andra platsen blåser det mindre och bullrar mindre för närboende. I detta exempel skulle ändringen av platsvalsregeln kunna leda till att den plats väljs där det blåser mest, förutsatt att störningarna för de närboende inte är för stora. Även i ett sådant fall påverkas dock utrymmet av att det finns gränser för hur höga bullernivåer som kan accepteras ur hälsosynpunkt.

9.1.3 Rättsligt utrymme för en ny avvägningsregel

Det rättsliga utrymmet för en ny avvägningsregel är vidare än för platsvalsregeln eftersom en avvägningsregel i så fall skulle placeras som en ny egen bestämmelse i 2 kap. miljöbalken medan platsvalet

endast avser bedömningen av om ändamålet med en verksamhet eller åtgärd kan tillgodoses på platsen.

I avsnitt 3.4 redogör utredningen för verksamhetstyperna vindkraft, elnät och utvinning av metaller och mineral eftersom de skulle kunna vara aktuella för en ny avvägningsregel. Utredningens slutsats är att för vindkraft och utvinning av metaller och mineral skulle en ny avvägningsregel inte ge någon större effekt eftersom hinder för dessa verksamheter oftast rör skyddsintressen som behandlas i andra kapitel i miljöbalken än i 2 kap. och att inte heller ändringar av de kapitlen skulle uppnå önskat resultat, se avsnitt 4.2. För elnätens del handlar det främst om att tillståndprocessen behöver gå snabbare och ytterligare en bedömning enligt en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken får dels samma begränsade effekt som för vindkraft och utvinning av metaller och mineral, dels skulle den inte påverka övriga delar av koncessionsprövningen enligt ellagen (1997:857). För alla tre verksamhetstyper gäller att en avvägningsregel i de allra flesta fall skulle förlänga processen om det ska göras en till komplex bedömning.

Även om det alltså finns ett visst utrymme att låta klimatintresset väga tyngre i en avvägning mot människors hälsa och miljön enligt de allmänna hänsynreglerna, måste även andra typer av intresseavvägningar göras och hinder undanröjas för andra skyddsintressen, t.ex. markpolitiska avvägningsregler i 3 kap. miljöbalken (se avsnitt 4.4) och genomförande av EU-rätten (se avsnitt 4.5). Eftersom de bedömningar där klimatintresset skulle behöva väga tyngre än andra intressen i huvudsak inte görs enligt 2 kap. miljöbalken skulle ett utnyttjande av det rättsliga utrymmet i det kapitlet inte ge några större positiva effekter. De negativa konsekvenserna skulle överväga på grund av längre handläggningstider och mer komplicerade processer med samma slutresultat.

9.1.4 Förhållandet mellan klimat- och miljöintresset

Enligt uppdraget ska avvägningen ske mellan klimatnytta och negativ påverkan på människors hälsa och miljön.

Platsvalsregeln

Som framgår i avsnitt 9.1.2 är det rättsliga utrymmet i platsvalsregeln att göra en avvägning mellan klimatintresset och hälso- och miljöintresset mycket begränsat. En plats kommer i många fall att vara den mest lämpliga ur både miljö- och klimatsynpunkt. I vissa fall kan dock en plats vara bättre ur klimatsynpunkt än en annan som kan vara bättre ur miljösynpunkt. Det är i det begränsade utrymmet en avvägning kan göras mellan människors hälsa och miljön och klimatet. På samma sätt som prövningsmyndigheterna gör i dag, blir avvägningen beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. I några få fall kan den föreslagna ändringen av platsvalsregeln få betydelse och ge positiva effekter för klimatet, t.ex. om växthusgasutsläppen från transporter blir mindre eller om en verksamhet som producerar förnybar el kan producera mer el på en ur klimatsynpunkt mer lämpad plats.

En ny avvägningsregel

För en ny avvägningsregel skulle det gå att ge klimatintresset större tyngd i förhållande till hälso- och miljöintresset vid en prövning enligt enbart 2 kap. miljöbalken men det skulle ge liten effekt eftersom det finns flera begränsningar som behandlas i andra delar av miljöbalken. Det är alltså inte huvudsakligen i 2 kap. miljöbalken motsättningarna finns utan i förhållande till skyddsintressen som regleras i andra kapitel i miljöbalken.

9.1.5 Förhållandet till utredningens förslag i delbetänkandet

I avsnitt 4.7 bedömer utredningen att förslagen i utredningens delbetänkande *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*² ger en bred möjlighet att väga in en verksamhets bidrag till klimatomställningen vid tillämpning av miljöbalken, både vid tillståndsprövning och tillsyn.

Genom den ändring av miljöbalkens mål som utredningen föreslår i delbetänkandet³ bör både klimatpåverkan och bidrag till klimatomställningen beaktas. Detta eftersom förslaget också innebär att

² SOU 2021:21, *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*.

³ SOU 2021:21, s. 137 f.

miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras vilket avser negativa effekter för klimatet i form av klimatpåverkan, men även positiva effekter i form av bidrag till klimatomställningen genom skrivningarna att människans påverkan på klimatet ska minimeras.

Vidare läggs flera förslag i delbetänkandet som integrerar klimatperspektivet i miljöbalken, bl.a. att utsläpp av växthusgaser ska redovisas och bedömas i hela kedjan från miljökonsekvensbeskrivning till tillstånd. Enligt förarbetena⁴ omfattar miljöbalken redan klimat men den har tillämpats i mer än 20 år och hittills har varken klimatpåverkan eller bidrag till klimatomställningen beaktats i prövningarna i tillräcklig utsträckning. De förtydliganden som utredningen föreslår i delbetänkandet av att, och hur klimatperspektivet ska beaktas är nödvändiga eftersom praxis inte kommer att ändras om inte lagstiftningen ändras först.

Förslagen i delbetänkandet innebär både krav och möjlighet att ta hänsyn till alla typer av klimataspekter i prövningen. Det utrymme som utredningen nu föreslår ska användas i platsvalsregeln är i linje med och stärker ansatsen från delbetänkandet att även det positiva bidraget till klimatomställningen ska beaktas. En ny avvägningsregel skulle däremot sätta ett intresse, klimatintresset, framför hälso- och miljöintresset, vilket skulle försvåra tillämpningen av övriga förändringar som föreslås i delbetänkandet eftersom dessa följer miljöbalkens nuvarande systematik och riktar sig till alla verksamheter och åtgärder och en ny avvägningsregel bara skulle omfatta en begränsad mängd verksamheter.

Utredningen anser därför att det begränsade utrymmet för att avväga till förmån för klimatintresset bäst tas tillvara genom ändringen av platsvalsregeln. Att en ny avvägningsregel bryter mot miljöbalkens nuvarande systematik kan bidra till att tillämpningen av en sådan regel leda till mer komplicerade bedömningar och längre prövningsprocesser.

⁴ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalken*, del 1, se t.ex. s. 222 och 289 f.

9.2 Nollalternativ och alternativa lösningar

9.2.1 Platsvalsregeln

Nollalternativet vore dagens situation där varken utredningens föreslagna ändringar i delbetänkandet⁵ eller ändringen av platsvalsregeln genomförs. Det skulle innebära att klimatperspektivet inte regelmässigt vägs in i prövningar enligt miljöbalken. Det görs troligen redan i fler fall än vad som framgår av domar och beslut men eftersom det inte finns något krav på att redovisa sådana aspekter kommer praxis sannolikt inte att utvecklas på ett sätt som bidrar till klimatomställningen i tillräcklig utsträckning.

9.2.2 En ny avvägningsregel

Nollalternativet är, liksom det beskrivs i avsnitt 9.2.1 för platsvalsregeln, att varken förslagen från delbetänkandet eller en klimatanpassad platsvalsregel genomförs. Detta bidrar till att möjligheten att ta hänsyn till klimatperspektivet även i fortsättningen inte kommer att tas i tillräcklig utsträckning i miljöprövningen.

9.2.3 Alternativa lösningar

I kapitel 4 beskriver utredningen alternativa lösningar till en ny avvägningsregel i form av förslag och bedömningar på andra sätt att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön. Utredningen föreslår att en klimatanpassad platsvalsregel införs (avsnitt 4.1) samt att Försvarmaktens uppdrag i regleringsbrevet för 2022 kompletteras med ett fristående uppdrag om att ta fram vägledningar om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter (avsnitt 4.3).

Utredningen bedömer att det inte skulle ge önskat resultat att särskilt peka ut klimatintresset i 3 kap. miljöbalken (avsnitt 4.4) eller lämpligt att försöka skapa ett större utrymme för att väga in klimat i miljöbalken i relation till EU-rättsliga skyddsintressen (avsnitt 4.5). Inte heller förordar utredningen en utökad regeringsprövning (avsnitt 4.6). Däremot bedömer utredningen att andra sätt kan främja

⁵ SOU 2021:21, s. 137 f. och s. 174 f.

bidrag till klimatomställningen, t.ex. utredningens förslag i delbetänkandet, ändringar i sektorslagstiftning samt förslag från andra utredningar och andra initiativ för att öka möjligheterna att få tillstånd och att snabba upp och effektivisera processerna (avsnitt 4.7).

9.3 Berörda av förslagen

En klimatanpassad platsvalsregel och en ny avvägningsregel berör samma aktörer, dvs. verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter, tillsyns- och remissmyndigheter samt kommuner. Dessutom berörs enskilda och andra intressenter i verksamheternas och åtgärdernas närområde.

9.4 Bemyndiganden

Förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel avser en lagändring. Detsamma gäller en ny avvägningsregel.

9.5 Överensstämmelse med EU-rätt och internationell rätt

Både förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel och en ny avvägningsregel är förenliga med EU-rätten och med internationell rätt.

9.6 Effekt på utsläppen av växthusgaser

Ändringen av platsvalsregeln kan minska växthusgasutsläppen men minskningen blir marginell om platsvalsregeln ändras utan att förslagen i delbetänkandet genomförs. Om de genomförs kan en ändrad platsvalsregel däremot leda till en minskning av växthusgasutsläppen i enlighet med vad som redovisas i delbetänkandets konsekvensanalys.⁶

I de enstaka fall där en avvägningsregel skulle kunna leda till att en verksamhet får tillstånd som inte skulle fått det utan avvägningsregeln kan regeln leda till utsläppsminskningar. Omfattningen av utsläppsminskningarna beror på vilken typ av verksamhet det rör. Det är dock inte troligt att en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken ger

⁶ SOU 2021:21, s 254 f.

några större effekter på de totala utsläppen av växthusgaser med anledning av att de rättsliga hindren för de verksamheter som skulle omfattas av regeln främst finns i andra delar av miljöbalken.

9.7 Konsekvenser

9.7.1 Konsekvenser för företag

En klimatanpassad platsvalsregel

Platsvalsregeln gäller för både befintliga och nya verksamheter och åtgärder och berör därför alla företag som har sådana enligt miljöbalken. Eftersom det rör sig om ett mycket begränsat rättsligt utrymme som kan bli aktuellt att utnyttja i få fall, blir den slutliga påverkan för företagen mycket liten. De som i huvudsak kan komma att beröras är framför allt de som bidrar till klimatomställningen och där utrymmet i platsvalsregeln skulle kunna utnyttjas för just deras företag. En klimatanpassad platsvalsregel skulle dock kunna innebära att en annan lokalisering än förstahandsalternativet bedöms vara lämpligast eftersom lokaliseringen t.ex. innebär mindre transporter.

Eftersom förslaget om en ändrad platsvalsregel bör införas samtidigt som förslagen från utredningens delbetänkande innebär det nya förslaget ingen ytterligare tidsåtgång eller kostnader utöver dem som redan krävs med anledning av de förslagen.

Förslaget förväntas ha en liten positiv sammantagen effekt på företagens konkurrensförhållanden eftersom det gynnar få företag och främst verksamheter som bidrar till klimatomställningen. Exempelvis bör viss produktion av förnybar el gynnas av förslaget vilket kan medföra positiva effekter även för andra företag. Konkurrensförhållandena inom branscher påverkas inte nämnvärt eftersom regeln gäller för alla nya och befintliga verksamheter och åtgärder.

Påverkan på små och medelstora företag bedöms inte skilja sig från påverkan på företag generellt.

En ny avväggningsregel

En ny avväggningsregel skulle behöva avgränsas till att gälla vissa typer av större tillståndspliktiga verksamheter, enligt miljöbalken eller sektorslagstiftning, för att vara tillämplig. De skulle behöva motivera

i sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning hur de bedömer att den nya avvägningen ska göras och varför hälso- och miljöintressen skulle behöva stå tillbaka för klimatintresset. Dessa nya bedömningar innebär mer utredning, längre planering och högre kostnader för företagen.

Eftersom det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd i prövningen är så begränsat skulle en avvägningsregel endast i få fall leda till att tillstånd ges till verksamheter som annars skulle fått avslag. En sådan regel skulle kunna leda till snabbare processer vid enskilda tillfällen men generellt skulle den leda till mer tidskrävande och oförutsägbara processer eftersom regeln innebär ytterligare bedömningar.

En avvägningsregel skulle sannolikt behöva innehålla trösklar för att bli tillämplar, se avsnitt 4.2.1. Små och medelstora företag kan komma att påverkas negativt om större företag får förmåner de små och medelstora inte får vilket skulle göra att de blev mindre konkurrenskraftiga i förhållande till de utpekade.

9.7.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommunerna och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet kommer i egenskap av tillsynsmyndigheter, parts- och remissmyndigheter på samma sätt som prövningsmyndigheterna att behöva ta ställning till de nya reglerna. För en ändrad platsvalsregel blir det samma typer av ställningstaganden som förslagen i utredningens delbetänkande innebär. För en ny avvägningsregel kan det röra sig om svårare avvägningar mellan klimatintresset och hälso- och miljöintresset vilket kräver ökad kunskap och kompetens.

Tillsynen är avgiftsfinansierad. Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgift för kommunens kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken när det gäller en kommunal myndighets verksamhet. Ytterligare tillsyn med anledning av ändringen av platsvalsregeln bedöms rymmas inom befintlig tillsynsavgiftsram.

Varken det kommunala självstyret eller regionerna påverkas av en klimatanpassad platsvalsregel eller en ny avvägningsregel.

9.7.3 Konsekvenser för staten

Både en ändrad platsvalsregel och en ny avvägningsregel har konsekvenser för staten i form av prövningsmyndigheter, remiss- och tillsynsmyndigheter.

En ändrad platsvalsregel bör bedömas sammantaget med utredningens förslag i delbetänkandet, i synnerhet ändringen av miljöbalkens mål. På samma sätt som förslagen i delbetänkandet kräver ökad kunskap, kompetens och resurser krävs det också för en ändrad platsvalsregel, men det är tillräckligt med de som krävs för ändringarna i delbetänkandet.

Tillsynen är avgiftsfinansierad genom förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Utredningen bedömer att en ändrad platsvalsregel ryms inom befintlig tillsynsavgiftsram. En ny avvägningsregel innebär dock mer komplicerade prövningar vilket skulle kräva ytterligare insatser jämfört med förslagen i delbetänkandet och platsvalsregeln, för att göra rätt avvägningar mellan klimatintresset och hälso- och miljöintresset från prövningsmyndigheter, remiss- och tillsynsmyndigheter med krav på kunskap, kompetens och mer resurser. Naturvårdsverket redovisade ett regeringsuppdrag⁷ om att utreda avgiftssystemet den 31 mars 2022.

9.7.4 Konsekvenser för enskilda

Närboende kan bli påverkade av både en ändrad platsvalsregel och en ny avvägningsregel i den mån klimatintresset bedöms väga tyngre än hälso- och miljöintresset i det enskilda fallet, t.ex. störningar i form av ökat buller och luftföroreningar. När det gäller ändringen av platsvalsregeln bedöms klimatintresset och hälso- och miljöintresset i de flesta fall inte vara motstående intressen.

9.7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget om en ändrad platsvalsregel bedöms ha marginella samhällsekonomiska konsekvenser eftersom regeln endast kommer att göra skillnad i ett fåtal fall. I dessa fall kan effekten bli positiv men sammantaget liten.

⁷ Uppdrag om att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken, Miljödepartementet, M2020/00666/Me, 30 april 2020 och M 2021/00605, 8 april 2021.

En ny avvägningsregel skulle kunna påverka samhällsekonomin om fler verksamheter får tillstånd som annars inte skulle ha fått det. Bedömningen är dock att det rättsliga utrymmet för en avvägningsregel är mycket begränsat och att antalet fall där regeln skulle göra skillnad därmed är litet. Företagen och staten skulle påverkas negativt av ökade administrativa kostnader. Sammantaget bedöms en avvägningsregel inte medföra samhällsekonomiska vinster.

9.7.6 Konsekvenser för möjligheten att nå andra miljö kvalitetsmål

Om avvägningar enligt en ändrad platsvalsregel utfaller till förmån för klimatet kan det påverka miljö kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* negativt på aggregerad nivå. Utfallet är dock mycket svårt att bedöma och det är långt ifrån säkert att den negativa påverkan sammantaget kommer att överväga. Under alla omständigheter bedöms den sammantagna påverkan på nämnda miljö kvalitetsmål bli mycket liten.

9.7.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

De regionala effekterna är små och tillgång till offentlig service påverkas inte.

9.7.8 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete, jämställdhet och jämlikhet och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Förslagen påverkar inte brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet och har varken konsekvenser för jämställdheten eller jämlikheten. Förslagen har inte heller några konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

9.7.9 Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov

Förslaget om en ändrad platsvalsregel bör träda i kraft samtidigt som förslagen i delbetänkandet.

Det finns behov av att informera om de avvägningar som ska göras enligt en klimatanpassad platsvalsregel vilket lämpligen sker tillsammans med förslagen från delbetänkandet. Uppdraget om vägledningar i delbetänkandet⁸ behöver därför kompletteras i fråga om ändringen i platsvalsregeln.

Om en ny avvägningsregel skulle införas orsakar det särskilda informationsbehov och ett ikraftträdande bör avvakta till dess sådan information har lämnats.

9.8 Förslagets genomförbarhet

En ändrad platsvalsregel ligger i linje med förslagen i utredningens delbetänkande och är i rättslig mening genomförbar. Ett motstånd kan dock förväntas från närboende i de fall där ett alternativ väljs där klimatintresset får företräde framför lokala hälso- och miljöintressen.

En ny avvägningsregel kan genomföras i rättslig mening men kan bli svår att genomföra politiskt eftersom den bara bör omfatta vissa verksamhetstyper för att vara tillämpbar och de verksamhetstyperna skulle få fördelar jämfört med andra. Att en avvägningsregel sannolikt skulle behöva innehålla trösklar, se avsnitt 4.2.1, för vilka verksamheter inom varje typ som skulle omfattas av regeln innebär också konkurrensnackdelar för de verksamheter som hamnar under tröskeln. Dessutom kan motstånd väntas från närboende och miljöorganisationer om verksamheter får tillstånd som annars inte skulle ha fått det.

⁸ SOU 2021:21, s. 194 f.

10 Konsekvensanalys för området elnät

Förslagen inom elnätsområdet bidrar till elektrifieringen av samhället och genom det till att Sveriges klimatmål kan nås. I detta kapitel beskrivs effekter och konsekvenser av förslagen i kapitel 6.

Innehållet i konsekvensanalysen utgår från kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt i kommittéförordningen (1998:1474).

10.1 Problem och syfte

Utredningens förslag syftar till att möjliggöra en snabbare ökning av kapaciteten i elnätet, och därigenom skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås genom den elektrifiering som är avgörande för klimatomställningen.¹

10.1.1 Elnät i planering

Utredningen föreslår en översyn av energi- och klimatplanering på regional och kommunal nivå. Det saknas i dag i stor utsträckning struktur, långsiktighet och bestämmelser om samordning för sådan energi- och klimatplanering. En översyn syftar till en effektivare energi- och klimatplanering som möjliggör ökad takt i elektrifieringen. Det förväntas ge bättre underlag för antaganden om framtida behov av nätkapacitet samt öka kunskapen hos flera aktörer, t.ex. länsstyrelser, kommuner och regioner, nätföretag och andra företag, om vad som krävs för en elektrifiering och när åtgärder kan förväntas genomföras.

¹ *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning* (elektrifieringsstrategin), bilaga till beslut II 4 vid regeringssammanträde, I 2022/00299 m.fl., 3 februari 2022 s. 10 och 13 f.

En utvecklad planering kan också visa var stärkt nätkapacitet bör prioriteras.

En utvecklad energi- och klimatplanering kan bidra till att beslut om alternativ till förstärkt nätkapacitet kan grundas på bättre kunskap. Alternativ till ökad nätkapacitet är t.ex. att välja lokalisering närmare energiproduktion för energikrävande verksamheter, investeringar i flexibilitetslösningar eller energilager, energieffektivisering samt nyttjande av fjärrvärme i stället för eluppvärmning. Nätutvecklingsplaner syftar visserligen bl.a. till att ge information om dessa aspekter men energi- och klimatplaner kan bli ett verktyg för att samla och utveckla relevant information för kommunen eller regionen.

Elektrifieringens betydelse och elnätets behov behöver få större genomslag i den fysiska planeringen. Markanvändningskonflikter är en väsentlig anledning till långa ledtider. En tidig och lyhörd dialog om behov av mark för elnät och förståelse för en lednings ändamål kan bidra till att korta ledtiderna för stärkt nätkapacitet. Planering som tar större hänsyn till befintligt elnät kan öka förutsättningarna att förnya och förstärka elnät i befintliga sträckningar, något som i regel kan genomföras snabbare än om ny mark behöver tas i anspråk.

En mycket stor del av elnätet behöver förnyas eller förstärkas till 2045, se kapitel 5, och planering med hänsyn till befintligt nät har stor betydelse för omställningstakten. Det gäller särskilt eftersom en linjekoncession med dagens regelverk inte ger ett rättsligt skydd mot förelägganden eller förbud enligt miljöbalken. Utredningen föreslår därför stärkt vägledning för planering enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Beaktande av framtida markbehov för ledningar i planeringen enligt PBL kan bidra till snabbare lokaliseringsutredningar när ny mark behöver tas i anspråk och minska mängden målkonflikter i och tidsåtgången för koncessionsprövningar. Energi- och klimatplanering samt nätplanering som får en fysisk dimension och regional relevans kan, tillsammans med tillhandahållande av planeringsunderlag enligt 3 kap. miljöbalken, öka förutsättningarna för väl genomförda avvägningar mellan olika samhällsmål.

Utredningen föreslår uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution. Syftet med en sådan uppdatering är dels att stärka elnät av nationell betydelse i relation till andra intressen som inte är riksintressen, dels att öka möjligheterna till avvägningar mot andra

riksintressen. Förslaget motverkar regeringens målsättning² att minska de markområden som omfattas av riksintressen. Utredningen anser att förslaget ändå är motiverat eftersom det finns en påtaglig risk att befintligt elnät av nationell betydelse inte kommer kunna upprätthållas, förnyas eller förstärkas på den mark det tar i anspråk i dag. Konsekvenserna av ett uppdaterat utpekande beror på vilka beslut Energimyndigheten fattar och behöver därför utredas i anslutning till ett sådant beslut. Ett väl avvägt utpekande bör i första hand avse sådana områden som redan är ianspråktagna för energidistribution mark.

10.1.2 Tydligare prövning av linjekoncessioner

Utredningens förslag i avsnitt 6.3 syftar övergripande till att öka förutsebarheten i prövningen och tydliggöra kraven för att få linjekoncession bl.a. genom att förtydliga hur motstående intressen ska bedömas, klargöra vilka frågor som ska prövas enligt ellagens (1997:857) lämplighetsprövning och bidra till starkt vägledning.

Tydliga förutsebara krav och undvikande av prövning enligt flera bestämmelser syftar till att sänka administrativa kostnader och korta prövningstiden bl.a. genom färre kompletteringskrav. Nuvarande ordning där t.ex. lokalisering och teknikval kan prövas både inom ramen för lämplighet och inom ramen för miljöprövningen kan också innebära att en lokalisering eller ett teknikval är det som bäst uppfyller miljöbalkens krav, medan ett annat av andra skäl såsom kostnader eller hänsyn till samhällsekonomiska konsekvenser kan anses lämpligare vid lämplighetsprövningen. Förslaget minskar risken för sådana motsägelsefulla slutsatser. Genom att inte ställa högre krav i prövningen än vad som är motiverat av hänsyn till andra väsentliga intressen syftar förslagen till snabbare elektrifiering och klimatomställning.

Energimarknadsinspektionen uppskattar att mediantiden för en komplettering av en ansökan är en månad men kan ta upp till ett år. Om det inte ställs krav på komplettering av uppgifter kortas Energimarknadsinspektionens handläggningstid. Många uppgifter kommer att krävas även med utredningens förslag men eftersom det är tydligare vad som krävs kan uppgifterna tas fram tidigare i utbyggnadsprocessen. Om det görs parallellt med andra delar av processen leder

² Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, Finansdepartementet Fi2020/00252/SPN, 23 januari 2020.

förslagen också till kortare ledtider totalt. Tydligare krav syftar även till att spara tid genom effektivare samråd och att underlätta framtagande av miljökonsekvensbeskrivning. Genom mindre fokus på frågor t.ex. kring ledningens lämplighet kan samrådstiden kortas och större fokus läggas på ledningens miljöeffekter.

Hur stor tidsvinst förslagen i avsnitt 6.3 kan ge beror på om övriga förslag i kapitel 6 genomförs, särskilt i fråga om valet mellan luftledning och kabel, i vilken utsträckning nätföretagen anpassar underlag och om alla aktörer bidrar till effektivare samråd. I princip har förslagen potential att i vissa projekt spara någon månad i samrådet och någon månad vid koncessionsprövningen men i vilken utsträckning beror på tillämpningen. Vissa projekt fördröjs i dag med flera år bl.a. på grund av oklara regler för koncessionsprövningen. Utredningen bedömer att förslagen ger bättre förutsättningar att undvika sådana fördröjningar, men risken för att nya regler tvärtom ökar tidsåtgången kan aldrig helt uteslutas.

Förslagen avser linjekoncessioner. En stor del av elnätet i Sverige byggs med stöd av områdeskoncession. Ökad vägledning kan underlätta planering och miljöprövningar även av sådant nät.

Lämplighetsprövningen vid linjekoncession

Utredningens förslag syftar till att undvika att vissa frågor, som är fallet i dag, bedöms både vid lämplighets- och miljöprövningen inom ramen för koncessionen samt till att öka förutsebarheten i vad lämplighetsprövningen ska avse. Kompletteringar på grund av att nätföretagen inte har förstått kraven, för att nya krav ställs eller för att krav ställs som det kan diskuteras om det är motiverat att ställa, ska kunna undvikas.

Lämplighetsprövningen är central i koncessionsprövningen och utredningen bedömer att det är av stor betydelse för effektiva prövningsprocesser att lagstiftaren anger tydliga kriterier för den.

På samma sätt som gäller i dag ska lämplighetsprövningen avse frågan om ledningen behövs. Utredningens förslag syftar till att förtydliga när behov av en ledning ska anses föreligga. Förslaget innebär att ledningar som följer av skyldighet i lag, av en prognos om framtida elanvändning eller elproduktion samt nätförstärkningar som av andra skäl anses lönsamma för samhället ska anses behövas. Detsamma ska

gälla ledningar som i övrigt behövs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Syftet är att öka möjligheterna till proaktiv utbyggnad med bibehållande av ett tillräckligt skydd mot att onödiga ledningar byggs.

Förslagen syftar även till att, utöver prövning av behov eller lönsamhet, begränsa lämplighetsprövningen till vissa överföringstekniska aspekter. Utredningen föreslår att det ska ingå i lämplighetsprövningen att bedöma om ledningen har en ändamålsenlig placering i nätet och teknisk utformning i fråga om växelström eller likström och spänning. Dessa aspekter prövas redan i dag och bör i regel vara relativt enkla att beskriva i ansökan samt bedöma vid koncessionsprövningen.

Utredningen föreslår att ledningens tekniska utformning i fråga om överföringskapacitet inom avsedd spänningsnivå inte ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen. Syftet är i första hand att minska risken för komplexa bedömningar som leder till långa handläggningstider men också att möjliggöra en överdimensionering som skapar tillgänglig kapacitet som kan utnyttjas snabbt vid behov. Om det finns överkapacitet i nätet kan framtida tillkommande efterfrågan tillgodose sitt överföringsbehov omgående i stället för att behöva invänta en ytterligare utbyggnad eller förstärkning av elnätet. Det innebär en stor tidsvinst jämfört med de i dag bedömda 10–12 åren det ofta tar att få en ny ledning på plats, men det utgör också en större tidsvinst för de aktörer som kan använda överkapaciteten än vad exempelvis en halvering av den ledtiden skulle innebära. Det mesta talar också för att en överkapacitet som byggs i dag och i relativt nära framtid kommer att användas i framtiden eftersom trenden är att överföringsbehoven ökar och aktörer tenderar att etablera sig där kapacitet finns. Samtidigt uppskattas en överdimensionering inom angiven spänning och av ledningar som i och för sig behövs eller är lönsamma inte orsaka ett ökat intrång eller några i sammanhanget väsentliga kostnadsökningar och det sker oavsett en bedömning av dess förenlighet med miljöbalken.

Genom utredningens förslag klargörs även att vissa andra frågor inte ska prövas i lämplighetsprövningen såsom alternativa sätt att uppnå ändamålet, ledningens lokalisering mellan stationer och teknisk utformning i form av luftledning eller kabel. Det ingår inte heller någon bedömning av om behoven som en ledning ska täcka ska tillgodoses eller inte, vilket får anses vara en logisk följd av ellagens utformning och de skyldigheter som åvilar nätföretagen.

I viss mån begränsar detta Energimarknadsinspektionens utrymme t.ex. att inom ramen för lämplighetsprövningen inkludera bedömningar som inte följer av utredningens förslag om lämplighet eller av miljöbalken. Utredningen har dock analyserat om det finns skäl att reglera andra aspekter inom ramen för lämplighetsprövningen och bedömt att utredningens förslag om valet mellan luftledning och kabel samt miljöprövningen är lämpligare för att bedöma andra aspekter. Det kan inte uteslutas att det kan finnas andra intressen som i och för sig skulle kunna vara av relevans för elnätets påverkan på samhället eller enskilda och som inte har uppmärksammats. Intresset av tydliga, förutsebara krav och rättssäkra prövningsprocesser är dock starkt. Om det är motiverat att kunna ta hänsyn till andra aspekter i lämplighetsprövningen i framtiden bör det därför förutsätta en lagändring.

Frågor som inte ingår i lämplighetsprövningen kan aktualiseras inom ramen för miljöprövningen, när det behövs för att uppfylla de krav som ställs enligt miljöbalken. Att det klargörs att de frågor som bedöms i miljöprövningen inte ingår i lämplighetsprövningen innebär att utrednings- och prövningsresurser sparas.

Utredningen lämnar inget förslag avseende samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar men utredningens förslag om en tydligare lämplighetsprövning kan påverka vad som bör ingå i en sådan om den ska ligga till grund för lämplighetsbedömningen.

Miljöprövningen vid linjekoncession

Miljöprövningen av byggande och användning av en ledning

Utredningens förtydligande att det är byggande och användning av ledningen med en i huvudsak bestämd sträckning som ska vara förenlig med miljöbalken bidrar till ökad tydlighet och att undvika att samma fråga prövas enligt olika bestämmelser. Förslaget, om det genomförs ensamt, bedöms inte medföra någon påtaglig skillnad jämfört med hur miljöbalkens bestämmelser tillämpas i dag vid koncessionsprövningen men bidrar tillsammans med förslaget om lämplighet till ökad tydlighet.

Hushållningsbestämmelsernas tillämpning

Den oklara avgränsningen i dagens regelverk av miljöbalkens tillämpning vid koncessionsprövningen leder till osäkerhet kring hushållningsbestämmelsernas tillämpning. Genom utredningens förslag att det är ledningens huvudsakliga sträckning som ska vara förenlig med 3–4 kap. miljöbalken tydliggörs hushållningsbestämmelsernas koppling till lokaliseringen och frågan om det är förenligt med god hushållning att använda berörda mark- och vattenområden för ändamålet överföring av el.

Vid prövningen av linjekoncession tillämpas hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken även vid pågående markanvändning. Det är en vidare tillämpning än vad som avsågs vid tillkomsten och som är fallet för t.ex. vägar och järnvägar.

Hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid pågående markanvändning innebär att upprätthållande och förstärkning av befintliga ledningar försvåras. Processen att förlänga eller ändra en koncession för befintliga ledningar tar längre tid, vilket i sin tur innebär att förstärkningar tar längre tid och att förnysetakten minskar eftersom nätföretagen ofta inväntar beslut om förlängning innan en förnyelse genomförs.

Eftersom koncessioner numera i regel gäller tills vidare är det endast en mindre del av ledningarna som omfattas av ett ärende om förlängning eller har tidsbegränsats av skäl som anges i 2 kap. 21 § andra stycket ellagen. Även enstaka ledningar kan dock vara av stor betydelse för elektrifieringen i en viss region. Förslaget kommer också att underlätta prövningen för samtliga förstärkningar. Mängden förstärkningar som kan genomföras snabbare på grund av förslaget är dock svår att uppskatta eftersom det även finns andra skäl att dessa kan ta lång tid att genomföra.

Förslaget innebär att hänsynen till andra markanvändningsintressen i rättslig bemärkelse minskar vid koncessionsprövningen vid pågående markanvändning men i praktiken är det sällsynt att en ledning tvingas flytta på grund av hushållningsbestämmelserna. I regel är det förenligt med en god hushållning att använda redan ianspråktagen mark även fortsättningsvis. De exempel som finns där befintliga ledningar fått flyttas och dras i ny sträckning grundar sig i regel på 2 kap. miljöbalken och hänsyn till människors hälsa och miljön.

Det kan inte uteslutas att en befintlig ledning har en sträckning som visar sig inte längre vara förenlig med god hushållning med mark- och vattenområden eller en kommuns utvecklingsmöjligheter. Om så är fallet kommer utredningens förslag innebära att den frågan inte prövas t.ex. vid en ändring eller förlängning av koncessionen. Pågående ärenden om förlängning av befintlig koncession kommer dock enligt föreslagna övergångsbestämmelser att bedömas enligt äldre bestämmelser och därmed inte påverkas av förslaget.

För koncessioner som gäller tills vidare finns ett skydd för motstående markanvändningsintressen eftersom dessa, om det har gått 40 år sedan de beviljades, kan omprövas på initiativ av länsstyrelse, kommun eller Energimarknadsinspektionen. Vid en sådan omprövning begränsas inte tillämpningen av 3–4 kap. miljöbalken. När möjligheten till omprövning infördes bedömde regeringen³ att betydelsen av en ändamålsenlig utbyggnad av elnätet motiverade att en omprövning inte bör kunna ske förrän lång tid har förflutit sedan koncessionen beslutades. Som framgår av kapitel 5 skedde den senaste större utbyggnaden av elnät i Sverige på 1980-talet. Merparten av befintliga linjekoncessioner uppskattas vara äldre än 40 år eller ha förlängts. Konsekvensen av omfattande omprövningar av befintligt nät skulle dock riskera att fördröja elektrifieringen och även om möjligheten finns bör den tillämpas med försiktighet. Den genom miljöbalken upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. trädde i kraft 1987 och har sedan dess tillämpats i koncessionsprövningar och förlängningar. För befintliga ledningar som har koncessioner meddelade efter 1987 har alltså en prövning enligt hushållningsbestämmelserna skett.

Vägledning för prövningen och länsstyrelsens roll

Hänsyn till motstående intressen innebär höga krav på anpassning av ledningar. Utredningens förslag om stärkt vägledning avseende fåglar respektive magnetfält syftar till att effektivisera den specifika miljöbedömningen och miljöprövningar av elnät. Genom tydlig vägledning kan tid sparas, t.ex. genom minskad risk för sent uppkomna inventeringsbehov. Ett annat viktigt syfte med stärkt vägledning i dessa frågor är att andra intressen, t.ex. jord- och skogsbruk, som

³ Prop. 2012/13:70, *Prövning av nätkoncession*, s. 55.

riskerar att drabbas av de anpassningar som görs av hänsyn till fåglar och magnetfält inte ska påverkas på ett sätt som är oproportionerligt i relation till det skydd som behövs för fåglars bevarande respektive människors hälsa.

Utredningens förslag att länsstyrelserna ska utreda och klargöra sin roll i avgränsningsråd och prövningen av elledningar som kräver linjekoncession syftar till att underlätta lokaliseringstuderingar och effektivisera samråd, vilket i sin tur kan underlätta Energimarknadsinspektionens prövning. Vägledning för t.ex. fåglar i kombination med ett klargörande av länsstyrelsens roll kan bidra till tydligare krav i fråga om inventeringar vilket bedöms minska risken för de typer av kompletteringar som ofta tar längst tid.

Andra förslag

För att undvika att villkor ställs som kan riskera att komma i konflikt med syftet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen eller föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732) föreslås att villkor ska vara förenliga med syftet med ledningen och dessa föreskrifter.

Alternativa lokaliseringar ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen och prövas inom ramen för den miljöprövning som görs av en ansökan om linjekoncession. De behöver därför inte redovisas ytterligare i ansökan om koncession varför utredningen föreslår att det kravet på en ansökan om linjekoncession ska tas bort.

En särskild utredning föreslås få i uppdrag att genomföra en översyn av ersättningsbestämmelserna för att bidra till större acceptans och snabbare tillståndsprocesser.

10.1.3 Teknikval – bedömning av kabel kontra luftledning

Frågan om teknikval, och då främst valen mellan växel- och likström respektive luftledning och kabel bedöms av många intressenter som viktig. Å ena sidan antar många att kabel medför mindre påverkan på omgivningen än en luftledning. Å andra sidan kan dessa teknikval påverka en lednings funktion och förmågan att upprätthålla driftsäkerhet och elkvalitet. En grundläggande brist på samsyn kring hur dessa tekniska val bör bedömas kan i avsevärd utsträckning orsaka utdragna

koncessionsprocesser för ledningar på de högsta spänningsnivåerna. Nuvarande regler ger också litet utrymme för att bedöma frågan utifrån ett helhetsperspektiv på vad som är lämpligt i elsystemet.

Utredningen förslår att det tydliggörs att valet mellan växel- och likström i huvudsak prövas i lämplighetsprövningen, se avsnitt 10.1.2 och 10.1.6 om tydligare beaktande av alternativa lösningar.

När det gäller växelströmsledning kräver frågan om valet mellan luftledning och kabel omfattande och tidskrävande utredningar på de högsta spänningsnivåerna om 130 kV och uppåt. Utredningens bedömning är att på dessa spänningsnivåer kommer koncession ges för luftledning vid en sådan ansökan oavsett hur mycket valet utreds. I vissa fall är det inte möjligt att komma fram med en luftledning, t.ex. i storstäder eller i havet, men då står det ofta klart tidigt i processen att kabel måste väljas om ledningen ska kunna byggas.

Det främsta syftet med utredningens förslag är att möjliggöra snabbare prövningsprocesser genom att i förväg och generellt peka ut i vilka situationer kabel ska utredas och användas samt hur valet mellan luftledning och kabel ska bedömas i koncessionsprövningen. Utredningen har bedömt att sådana kriterier bäst regleras i föreskrifter eftersom de bör uppdateras efterhand som kunskapsläge och teknikutveckling förändras. Införs inte tydliga föreskrifter i enlighet med utredningens förslag finns risk för förlängda ledtider.

De av utredningen föreslagna ändringarna i förordningen om nät-koncessioner innebär att luftledning ska utgöra huvudregel för starkströmsledning med en avsedd spänning om 130 kV eller högre. Kabel innebär typiskt sett mindre påverkan på vissa motstående intressen såsom annan markanvändning, boendemiljöer och skogliga värden. Det betyder inte att kabel vid en samlad bedömning av miljöeffekter alltid kan antas medföra en mindre miljöpåverkan eftersom påverkan på vissa värden såsom hydrologi och markbundna värden kan vara stor.

För växelström på högre spänningsnivåer finns begränsningar för hur mycket kabel som kan finnas i elsystemet utan att svårigheterna att upprätthålla driftsäkerhet och elkvalitet blir för stora. Exakt hur mycket kabel som kan hanteras i systemet är i dag inte känt. Utredningen menar att det därför finns goda skäl att i det skede av kraftig utbyggnad som väntas vara sparsam med det utrymme som finns och bara använda kabel för passager med unika krav och där det är nödvändigt för att kunna genomföra elnätsbyggnation.

Intrång i och konflikter med jord- och skogsbruk är en i regel oundviklig konsekvens av dragningar av elledningar på aktuella spänningsnivåer. Likaså innebär anläggning av elledning oundvikligen någon form av påverkan på naturmiljön. Det centrala syftet med utredningens förslag är att hänsyn fortsatt ska tas till sådana intressen men att undvika att processerna fokuserar på tekniska lösningar som är oförenliga med ett fungerande elnät eller riskerar att leda till så omfattande utredningar och anpassningar av elnätet att elektrifieringen och energiomställningen påtagligt försvåras eller fördröjs. Därför lägger utredningen förslag till kriterier som förtydligar prioriteringarna för teknikvalet i lagstiftningen. Genom restriktiva krav på utredning och användning av kabel på de högsta spänningsnivåerna prioriteras en snabb anpassning av elnätet, en funktionell elförsörjning och att kabeltekniken finns tillgänglig när den är nödvändig även i framtiden.

Kriterierna innebär att modeller och mätmetoder kommer behöva stärkas hos nätföretagen för att kunna bedöma i vilken utsträckning kabel kan användas där kriterierna är uppfyllda. Utredningens föreslagna kriterier innebär dock att arbetet med modeller och mätmetoder kan ske successivt och prioriteras till platser där kabel är aktuellt. Det är motiverat för att inte resursbrist och tidsåtgång för framtagande av modeller ska fördröja elektrifieringen väsentligt. En farhåga skulle kunna vara att kriterierna bromsar kunskapsutvecklingen men det kan motverkas t.ex. genom att regeringen ger uppdrag och resurser till Svenska kraftnät att påskynda arbetet.

Acceptansen för kriterierna, som också avgör deras betydelse t.ex. för effektivare samråd, förutsätter att de ses över i takt med att mer kunskap erhålls och tekniken utvecklas.

Problemet jämfört med nollalternativet är onödigt långsam utbyggnad

I en framtida utveckling enligt nollalternativet, se Nollalternativ – teknikval avsnitt 10.2.3, är problemet i huvudsak en onödig tidsåtgång och resursförbrukning för utredningar av kabelalternativ som i praktiken inte är realistiska alternativ. Syftet med utredningens förslag är därför att åstadkomma tidsbesparingar genom att minska mängden utredningar av kabelalternativ utan att hindra att kabel används där en sådan är uppenbart bättre än en luftledning och där den kan an-

vändas utan risk för att äventyra elnätets funktion. Utredningens förslag till klargörande av teknikvalet bedöms jämfört med nollalternativet inte nämnvärt påverka mängden kabel på spänningsnivåer på 130 kV och uppåt. I dag är det främst inom tätorter som sådana spänningsnivåer markförläggs och med utredningens förslag förtydligas att det alltså är ett fall där kabel är aktuellt.

Alternativa men mindre sannolika utvecklingar skulle ge andra problem och syften

Det finns vissa alternativa utvecklingar jämfört med nollalternativet även om utredningen bedömer dem som betydligt mindre sannolika. En sådan alternativ utveckling som beskrivs i avsnitt 10.2.3 är att nätföretagen skulle börja förorda kabel. Om en sådan utveckling skulle bli verklighet förväntas långa ledtider inte vara det främsta problemet. I stället innebär en utbyggnad med relativt mycket kabel att driftsäkerhet och elkvalitet i elnätet riskerar att försämrast. I jämförelse med en sådan utveckling skulle utredningens förslag bidra till mindre kabel i växelströmsnätet på spänningsnivåer på 130 kV och däröver och därmed till mindre risker för avbrott och störningar.

Ett klargörande av teknikvalet bedöms även i detta alternativa scenario kunna förkorta ledtiderna, men möjligtvis i mindre utsträckning eftersom nätföretagen antas direkt förorda kabel för att minska tid och resurser på att utreda andra alternativ eller för att säkerställa att tillgängligt utrymme av kabel kan användas till nätföretagets ledningar. Utredningen bedömer därmed att förslaget rörande teknikval skulle få önskvärda effekter också med denna alternativa utveckling.

Ytterligare en alternativ utveckling vore att höga krav på att använda kabel leder till att elnätsföretagen för att undvika instabilitet i näten avstår från att bygga ledningar för vilka en stor andel kabel pekas ut, eller riskerar att pekas ut, som det enda alternativet. Utredningen ser i huvudsak detta som en variant av nollalternativet eftersom den förväntade effekten av detta är att elnätsföretaget i stället ansöker om att bygga en annan ledning för att tillgodose det aktuella överföringsbehovet eller mest sannolikt att ledningen inte byggs alls. Det innebär att utbyggnadsprocessen tar lång tid och att det finns potential för tidsvinster i utredningens förslag. Om denna variant av nollalternativet skulle innebära att utbyggnaden, också över tid, blir mindre än vad som bedöms behövas skulle problemet vara att klimatomställ-

ningen inte bara fördröjs utan också hejdas. Utredningens förslag skulle därmed få ännu mer motiverade effekter under ett sådant scenario.

10.1.4 Förhandsbesked för elledning

För stora starkströmsledningar som påverkar många intressen tar det ofta särskilt lång tid att få koncession. Sådana ledningar är dock centrala för elektrifieringen och för att energi- och klimatmålen ska kunna nås. Utredningen föreslår därför att förhandsbesked ska kunna sökas i ett tidigt skede om en ledning ska anses lämplig ur allmän synpunkt enligt kraven i 2 kap. 12 a § ellagen.

Förslaget om förhandsbesked gäller bara starkströmsledningar som prövas av nätmyndigheten och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Utredningen bedömer att det främst är Svenska kraftnät som kommer att ansöka om förhandsbesked för transmissionsnätet, medan regionnätsföretagen kommer att ha mindre behov av en sådan möjlighet. Förslaget om förhandsbesked förutsätter att utredningens förslag om tydliga krav för lämplighetsprövningen också genomförs.

Åren 2016–2021 ansökte Svenska kraftnät om koncession för i genomsnitt två transmissionsnätledningar per år men enligt prognosen kommer det att öka till 6,5 ansökningar per år för 2022–2027. Det går inte att förutse hur många av de ärendena som kommer att ha behov av förhandsbesked. Även om det blir få ärenden kommer dock varje ledning i transmissionsnätet att ha stor betydelse för elektrifieringen och varje förhandsbesked kan därför göra väsentlig skillnad.

Ett tidigt beslut att en ledning är lämplig kan tydliggöra ledningens vikt vid samråd och avvägningar samt öka acceptansen för att en ledning behövs eller är lönsam. Det ökar förutsebarheten för nätföretaget men också för kommuner, boende och andra berörda. Stora indirekta besparingarna bedöms kunna uppnås genom att tidigarelägga lämplighetsprövningen och därmed tidigt fokusera på det faktiska syftet med att bygga ledningen ur ett större system- och beredskapsperspektiv. Det förväntas innebära att större hänsyn tas till den sammanhängande nätutvecklingen och vissa överföringstekniska aspekter under resterande koncessionsprocess och kan hjälpa Energimarknadsinspektionen att skapa en tydlig organisation kring dessa frågor.

Vidare bedöms stora indirekta besparingar kunna nås om dessa systemaspekter ges större tyngd i avgränsningssamråd.

När lämplighetsbedömningen görs innan avgränsningssamråd kan samrådet genomföras med ett ökat fokus och en ökad tydlighet kring en lednings allmänna lämplighet utan att riskera att de tekniska parametrarna som provas i lämplighetsbedömningen överskuggas av andra markanvändningsintressen och miljökonsekvenser.

Förslaget innebär också att om en begäran om förhandsbesked görs får den även avse om en eller flera alternativa utformningar av starkströmsledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen. Utredningen bedömer att den möjligheten främst kommer att användas för att få besked om en alternativ utformning inte är förenlig med de kraven, vilket skulle tydliggöra att det alternativet inte behöver utredas eller ingå i miljöprövningen. Exempel på en sådan bedömning kan vara att ett likströmsalternativ inte anses uppfylla kraven på lämplighet. Det kan också avse en förklaring att en alternativ utformning, såsom att sambygga ledningen med en annan ledning eller att använda kabel mer än i viss omfattning, inte uppfyller kraven i ellagen eller målen för driftsäkerhet. För de alternativ som anses uppfylla kraven och ska utredas påverkas inte miljöprövningen.

Energimarknadsinspektionens bedömning att en ledning är lämplig ska, med viss möjlighet till omprövning, vara bindande för den efterföljande koncessionsprövningen. Energimarknadsinspektionens bedömning att en alternativ utformning av en ledning inte uppfyller kraven i 2 kap. 12 a § eller 12 b § andra stycket ellagen är endast vägledande. Trots det bedömer utredningen att en sådan bedömning från Energimarknadsinspektionen i de flesta fall bör få betydelse för flera samrådsparter såsom kommuner och länsstyrelser och därmed öka nätföretagets möjligheter att leda och genomföra ett effektivt samråd.

Vinsten med en tidig bedömning från Energimarknadsinspektionen är också att de frågor som omfattas av ett förhandsbesked kan utredas och provas parallellt med t.ex. framkomlighetsstudier eller myndighetsdialoger inför samrådet. Frågorna kan då bedömas preliminärt innan nätföretaget färdigställer ansökan. Om den typen av frågor avgörs först i koncessionsprövningen, och Energimarknadsinspektionen gör en annan bedömning än den nätföretaget har gjort, finns risk att delar av teknisk förstudie, samråd och miljökonsekvensbeskriv-

ning behöver göras om. Det beror på att förutsättningarna för t.ex. lokaliseringsutredningen påverkas på ett grundläggande sätt av utfallet av lämplighetsbedömningen. Om och när det kan vara motiverat att begära ett förhandsbesked och om det bör inkludera en bedömning av alternativ måste avgöras av nätföretaget utifrån fördelarna för processen som helhet.

För att detta förslag ska spara tid och resurser och skapa en bättre process med större system- och beredskapsfokus krävs att Energi marknadsinspektionen och övriga myndigheter ges möjligheten att ta välinformerade beslut kring lämpligheten. Det finns en risk att besparingar uteblir om myndigheter t.ex. väger in fler delar av koncessionsprövningen än endast lämpligheten eller inte vill utesluta alternativ innan hela koncessionsprocessen genomförts.

Ett negativt förhandsbesked, dvs. ett beslut att inget alternativ som ingår i begäran bedöms uppfylla kraven för allmän lämplighet, får överklagas direkt. Ett sådant beslut kan främst förväntas överklagas av nätföretaget. Ett positivt förhandsbesked får enligt förslaget endast överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession. På så sätt undviks att utbyggnadsprocessen försenas.

Ett positivt förhandsbesked kan i vissa fall leda till besparingar på upp till några månader. Det rör projekt där det är ifrågasatt om en ledning överhuvudtaget behövs eller är lönsam och den frågan antas få stor vikt i samråd och koncessionsprövning. Det kan också leda till motsvarande tidsvinst om ett alternativ som inte anses lämpligt eller uppfyller andra krav inte behöver utredas i den vidare processen.

Utredningens förslag till förhandsbesked omfattar endast frågor som ingår i lämplighetsprövningen eller en bedömning av alternativa utformningar som kan påverka ledningens funktion eller möjligheter att uppfylla angivna krav. Det kan inte användas för att avfärda en viss lokalisering mellan anslutningspunkterna i elnätet. När det gäller den specifika miljöbedömningen finns en möjlighet enligt 6 kap. 32 § miljöbalken att begära länsstyrelsens bedömning i fråga om innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen har den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Denna möjlighet skulle i vissa fall kunna användas för att få tydligare och tidigare vägledning om miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig.

10.1.5 Undantag från vissa förbud – biotopskydd och strandskydd

När en ny starkströmsledning byggs anpassas dragningen normalt så långt möjligt för att undvika intresse- och målkonflikter men det går bara till en viss gräns. Därför uppstår ofta behov av ett stort antal dispenser på grund av påverkan på naturvärden, bl.a. områden som omfattas av strand- eller biotopskydd. Hur många dispenser som behövs varierar kraftigt beroende på ledningens längd, typ, vilka intressen som påverkas m.m.

Även när befintliga ledningar ska förnyas eller förstärkas kan dispenser från strand- och biotopskydd krävas, särskilt om sträckningen förändras. Vid underhåll av befintliga ledningar kan dispens också krävas bl.a. från särskilda biotopskydd inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) och handläggs av Skogsstyrelsen.

Det finns ingen samlad statistik över hur många dispenser från generellt biotopskydd respektive strandskydd som utbyggnad av en kraftledning medför. Det varierar kraftigt beroende på vilken typ av landskap ledningen byggs i och biotopskydden varierar mer än strandskydden. Utifrån erfarenheter från prövning rör det sig typiskt om 3–5 dispenser från strandskydd och ett fåtal biotopskydd per mil och ledning. Det kan dock krävas avsevärt mer beroende på ledning. Projektet för transmissionsnät för sträckan Nybro-Hemsjö innebär krav på i genomsnitt 13 dispenser per mil från generella biotopskydd, i genomsnitt 3 dispenser per mil från särskilda biotopskydd (räknat tillsammans med särskilda områdesskydd) och i genomsnitt 9 dispenser per mil från strandskydd.

Antalet dispenser i det specifika fallet beror förutom typ av ledning på landskapet och antalet skyddade objekt också på hur lätta de är att undvika vid planering. Särskilda biotopskydd värderas vanligen högre i en tidig planering och undviks därmed oftare.

Utredningen uppskattar handläggningstiden för dispens avseende generella och särskilda biotopskydd till 1–6 månader men enligt uppgifter från regionnätbolag kan den i dagsläget uppgå till 1–1,5 år hos vissa länsstyrelser.

När det gäller generella biotopskydd och strandskydd beviljas dispens i de allra flesta fall. Utredningen bedömer att förslaget om att införa undantag från kraven på dispens skulle möjliggöra en snabbare

utbyggnad av elnät. Utredningen föreslår i avsnitt 6.3 ett uppdrag till länsstyrelsen att se över hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen på ett effektivt sätt i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession. En tydlig roll för länsstyrelsen kan säkerställa att hänsyn tas till generella biotopskydds- och strandskyddsområden även om undantag införs och att den som ska bygga eller underhålla nät även fortsatt kommer att ha incitament att undvika påverkan på sådana områden så långt det är möjligt. Även tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela förelägganden och förbud med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken förblir oförändrade.

Utredningen bedömer att tillsammans med att naturskyddet och kravet på val av lämplig plats alltid gäller i miljöprövningen, skulle effekten av ett undantag för starkströmsledningar på strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § bli marginell. Ett införande av undantagen skulle även kunna underlätta mer parallella prövningsprocesser eftersom dispensansökningar ofta behöver göras sent i tillståndsprocessen.

När det gäller de särskilda biotopskydden förekommer det att dispens inte ges för underhållsåtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla kraven på driftsäkerhet och skydd mot person eller sakskada från befintliga ledningar. I viss utsträckning kan det föreslagna begränsade undantaget i detta avseende påverka miljöskyddet i sådana områden. Riskerna för alltför stor negativ påverkan motverkas dock av det skydd för fortplantningsområden och livsmiljöer som artskyddet innebär och kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken vid åtgärder som kan innebära en ändring av naturmiljön. Vikten av att upprätthålla säkerheten i befintligt nät får därför enligt utredningen anses väga tyngre än behovet av en prövning enligt bestämmelserna om biotopskydd.

10.1.6 Gemensamma syften för förslagen

De intermediära syftena med förslagen är att möjliggöra en snabbare utbyggnad av elnätet. Det finns redan incitament i dagens system för såväl användning som produktion av fossilfri el, inte minst via styrmedel som missgynnar utsläpp av växthusgaser. Högre kapacitet i elnätet kan i kombination med dessa styrmedel leda till en snabbare elektrifiering.

Att överföringskapacitet finns i rätt tid i relation till överföringsbehoven är en förutsättning för att elnätet ska kunna utnyttjas för elöverföring på ett ändamålsenligt sätt. Det är dock inte ett tillräckligt villkor för att elproducenter och elanvändare verkligen ska välja att etablera verksamhet och utnyttja överföringspotentialen. Till de viktigare syftena med förslagen hör att de också ska medverka till god funktion och stabilitet i elnätet.

Funktion och stabilitet är avgörande

En utbyggnad som äventyrar elnätets funktion eller stabilitet är inte något reellt handlingsalternativ eftersom nätägarna i ett sådant fall snarare skulle avstå från att bygga nät. Även om en sådan utbyggnad mot förmodan skulle göras skulle det påverka viljan att investera i verksamheter som är beroende av stabil elöverföring och god elkvalitet.

Tydligare beaktande av alternativa lösningar

Att ökad elanvändning och -överföring är nödvändigt för att nå klimatmålen utesluter inte att det på marginalen finns andra åtgärder som är bättre alternativ. Om och när t.ex. val av lokalisering av elanvändande verksamhet, användande av flexibilitetslösningar eller energieffektiviseringar är möjliga kan det i vissa fall vara ett bättre alternativ än ytterligare utbyggnad och förstärkning av elnätet.

På marginalen och i enskilda fall kan det finnas bättre alternativ till att bygga ut elnät men inga sådana alternativ har potential att eliminera behovet av utbyggnad. Utbyggnadsbehovet är stort även om andra alternativ också utnyttjas. Det är dock viktigt att utredningens förslag inte leder till att alternativa lösningar inte kommer till stånd i önskad omfattning. Sådana lösningar är komplement till en utbyggnad och bör användas där de bidrar på ett bättre sätt än ytterligare elnätsförstärkning. Om alternativa lösningar används där de verkligen är bättre kan det bidra till snabbare processer genom att resurser inte behöver användas för ledningsdragningar.

Ellagens allmänt hållna bestämmelse om anläggningens lämplighet innebär osäkerhet kring hur olika typer av alternativ till anläggningen, eller alternativ för utformningen av den, bör beaktas inom ramen för koncessionsprövningen. Det är också oklart hur alternativ ska be-

dömas i relation till allmän lämplighet eller enligt miljöbalkens bestämmelser. Detta leder till att det blir svårare att bemöta eventuella invändningar i samrådet, en ökad risk för krav på kompletteringar av koncessionsansökan och en risk för motstridiga slutsatser i koncessionsprövningen.

Flera av utredningens förslag syftar till att tydliggöra vilka alternativ som är relevanta för koncessionsprövningen och på vilket sätt de bör beaktas. Sammantaget får utredningens förslag följande innebörd:

- Alternativ till att bygga elnät ska beaktas genom stärkt planering och främjas genom andra styrmedel såsom avgifter. I koncessionsprövningen ska utvecklingen av sådana alternativ beaktas genom att ta hänsyn till den förväntade utvecklingen vid bedömningen om ökad nätkapacitet behövs eller är lönsam inom ramen för lämplighetsprövningen.
- Alternativa sätt att föra över el ska beaktas vid koncessionsprövningen om alternativen kan fylla samma funktion, dvs. flera alternativ kan uppfylla ändamålet med ledningen. Inom ramen för koncessionsprövningen bedöms ledningens placering i nätet och tekniska utformning i fråga om lik- eller växelström och spänning vid lämplighetsbedömningen. Alternativ kan aktualiseras om det finns skäl att anta att nätföretaget inte har valt ett ändamålsenligt alternativ.
- Alternativ till att bygga elnät och alternativa sätt att föra över el utgör olika sätt att uppnå ändamålet med verksamheten. Sådana alternativ ska i regel inte redovisas inom ramen för den miljöbedömning som sker vid en ansökan om linjekoncession. Undantagsvis kan länsstyrelsen begära att så ska ske vid samrådet.
- Alternativ för den valda överföringstekniska lösningen såsom olika lokaliseringar och sätt att utforma den valda överföringstekniken ska bedömas utifrån dess förenlighet med miljöbalkens bestämmelser. Bedömning av ledningens utformning som luftledning eller kabel ska bedömas enligt de av utredningen föreslagna bestämmelserna för detta teknikval, se avsnitt 10.1.3.
- Genom möjligheten till förhandsbesked kan nätföretaget begära ett tidigt besked om ett visst sätt att föra över el ska anses lämpligt eller inte. En sådan begäran kan även inkludera en tidig be-

dömning av om en eller flera alternativa utformningar för den valda överföringstekniska lösningen är förenliga med ändamålet med ledningen, vissa föreskrifter och målen för driftsäkerhet.

Genom att överväga alternativ till att bygga elnät i ett tidigt skede inom ramen för planeringen av de verksamheter eller åtgärder som orsakar behovet av överföring av el kan klimatomställningen ske snabbare och med mindre negativa samhällsekonomiska konsekvenser än om sådana alternativ inte övervägs. Elnätsbyggnation ska anpassas till den förväntade utvecklingen, vilket bedöms inom ramen för koncessionsprövningen. En linjekoncession bör dock inte användas som styrmedel för att framtvinga en annan utveckling av framtida behov. Det skulle få alltför stora negativa konsekvenser i form av komplexa bedömningar och riskera att fördröja omställningen.

Utredningens förslag för en tydligare prövning av linjekoncessioner i avsnitt 6.3 och val av teknik mellan luftledning och kabel i avsnitt 6.4 innebär sammantaget att det blir tydligare hur alternativa sätt att föra över el och alternativ för den valda överföringstekniska utformningen ska bedömas inom ramen för en linjekoncession. Förslagen är inte direkt beroende av varandra men bör genomföras tillsammans för att uppnå syftet att korta ledtider för att bygga elnät och därigenom bidra till ökade förutsättningar för att nå klimatmålen. De bör också genomföras tillsammans med utredningens förslag om planering i avsnitt 6.2 för en effektiv omställning. Den möjlighet att ansöka om förhandsbesked som föreslås i avsnitt 6.5 kan innebära stor skillnad för vissa projekt genom att minska risken att vissa frågor försenar projektet.

Utredningens förslag begränsar prövningsmyndighetens handlingsutrymme t.ex. vid lämplighetsprövningen och bedömningen av valet mellan luftledning och kabel. En sådan begränsning motiveras av att den är nödvändig för att uppnå syftena med en snabbare elektrifiering och att bygga ett stabilt elsystem. Utredningen har bedömt vilka effekter förslagen kan förväntas få för t.ex. motstående markanvändningsintressen och människors hälsa och miljö samt kostnaderna för elnätets anpassning. Som framgår av nollalternativet i avsnitt 10.2 kommer elnätets anpassning medföra konsekvenser för dessa intressen i form av bl.a. ianspråktagande av mark, störande anläggningsarbeten, avverkning av skog och påverkan på landskapsbilden. Med hänsyn till de skydd som finns för motstående markanvändnings-

intressen och människors hälsa och miljö i miljöbalken samt hur tillämpningen kan antas utvecklas utan att förslagen genomförs bedömer utredningen att konsekvenserna av utredningens förslag för dessa intressen bör bli marginella.

10.2 Nollalternativ och alternativa lösningar

Här beskrivs nollalternativ relaterat till respektive förslagsområde i den ordning de beskrivs i avsnitten 10.1.1–10.1.5.

Några särskilda aspekter av nollalternativet som är relevanta för de olika förslagen diskuteras i avsnitt 10.2.6. Bland annat konstateras där att förslagen kan vara mer eller mindre robusta i förhållande till framtida utveckling men att den framtida alternativa utveckling gentemot vilka förslagen jämförs inte är avgörande för vikten av att de genomförs. I avsnitt 10.2.7 beskrivs alternativ som övervägts med potential att uppnå samma syfte som utredningens förslag.

10.2.1 Nollalternativ – elnät i planeringen

Regional samordning av energi- och klimatomställningen kommer att vara viktigt för att nå klimatmålen. Sannolikt kommer länsstyrelserna fortsatt att ha en central roll genom uppdrag att samordna och leda genomförandet av regionala energi- och klimatstrategier. Bristen på långsiktighet kan skapa utmaningar t.ex. när det gäller resurstillsättning och att långsiktigt bygga upp kompetens, erfarenhet och nätverk.

Även kommunerna kommer att ha en viktig roll i arbetet att nå klimatmålen men rollen är delvis oklar. Kommuner kommer troligtvis fortsatt att i stor utsträckning genomföra energi- och klimatplanering. Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering kommer att betraktas som föråldrad och inte tillämpas i någon egentlig utsträckning. Det kommer skilja sig från kommun till kommun när och hur de kommunala energi- och klimatplanerna tas fram samt vad de avser.

Planeringen kommer genomföras utan gemensam struktur för energi- och klimatplaner på kommunal, regional och nationell nivå. Det kommer vara ottydligt hur samordning ska ske mellan olika nivåer och med annan planering, t.ex. nätutvecklingsplaner och fysisk planering.

Nätföretagen kommer att sammanställa och värdera hur behov kommer att utvecklas och basera nätutvecklingsplanerna på en förväntad regional och kommunal utveckling. De kan väntas efterfråga underlag bl.a. från länsstyrelser, regioner och kommuner till stöd för sina bedömningar. Information om planerade förnyelser, förstärkningar och nybyggnation av elnätet kommer finnas i nätutvecklingsplaner men de kan sakna uppgifter om relevanta markbehov för åtgärderna. Nätutvecklingsplanerna kommer även att tydliggöra behov av t.ex. flexibilitet och lagring. Information i olika nätutvecklingsplaner behöver beaktas för att få en för respektive kommun eller region relevant helhetsbild. Det kommer fortsatt saknas tydlighet om och i så fall hur eventuella prioriteringar ska göras.

När det gäller planering enligt PBL kommer nätföretagen lägga alltmer resurser på att bevaka elnäts intressen. Frågan vilka hänsyn som bör tas invid befintligt nät kommer bedömas av respektive kommun i det enskilda fallet. Elnäts nuvarande och framtida markbehov kommer behöva identifieras inom ramen för respektive planeringsprocess enligt PBL. Varje kommun behöver värdera och bedöma vad hänsyn till bl.a. elsäkerhet och driftsäkerhetsaspekter innebär.

I dag behöver transmissionsnätet ofta ta ny mark i anspråk när en förstärkning ska genomföras och det blir allt svårare att underhålla och förnya transmissionsnätet i befintlig sträckning på grund av t.ex. bebyggelse som tillkommit invid ledningen, skyddade områden enligt miljöbalken och motstående riksintressen. Utan uppdaterade riksintresseanspråk bedöms denna utveckling fortsätta och underhåll av befintligt nät respektive nödvändiga förnyelser och förstärkningar försvåras.

10.2.2 Nollalternativ – tydligare prövning av linjekoncessioner

I nollalternativet fokuserar lämplighetsprövningen fortsatt primärt på bedömning av system- och beredskapsperspektiv, behovet av en ledning och att ledningen inte är samhällsekonomiskt olönsam. Nätföretagen bedöms i hög utsträckning fatta investeringsbeslut som på bästa sätt uppfyller kraven om en anläggnings allmänna lämplighet och avslag är ovanligt på denna grund. Lämplighetsprövningen omfattar även bedömningar av t.ex. lämpligheten i lokalisering och teknikval.

Prövningsmyndigheten kommer fortsatt ha ett stort handlingsutrymme vid lämplighetsprövningen. Det finns därmed en flexibilitet i prövningen att ta hänsyn till aspekter som för tillfället framstår som relevanta. Det innebär mindre förutsebarhet och det kan förväntas vara svårt för nätföretagen att veta vilket underlag de ska ge in och för Energimarknadsinspektionen att avgöra vilka aspekter som måste bedömas. Mer kompletteringskrav kan förväntas tills en praxis har utvecklats. Det är också troligt att fler motstridiga åsikter i projekten blir svårare att hantera i samråd om det är osäkert hur de ska bedömas. Samtidigt är det liten sannolikhet för att ledningar byggs som inte behövs eller som är samhällsekonomiskt olönsamma när så mycket elnät krävs.

Utan utredningens förslag kommer fler frågor bedömas både i lämplighetsprövningen och miljöprövningen, vilket kräver mer resurser för prövningen och att den riskerar att ta längre tid. Slutsatserna i bedömningarna riskerar att bli motsägelsefulla eftersom vissa frågor bedöms ur olika perspektiv som inte behöver leda till samma svar. Hushållningsbestämmelserna har en fortsatt vid tillämpning som ställer högre krav på anpassning vid pågående markanvändning än vad som gäller för andra miljöfarliga verksamheter, vägar och järnvägar.

Hänsyn till motstående intressen innebär höga krav på anpassning av ledningar. Särskilt omfattningen av kravet på hänsyn till fåglar och människors hälsa med anledning av magnetfält är svårbedömda. En möjlig utveckling på grund av denna osäkerhet är att större hänsyn krävs och tas än vad som är motiverat. Det kan få konsekvenser för både elnät och andra intressen som får stå tillbaka på grund av de hänsyn som tas. En annan möjlig utveckling är att för liten hänsyn tas, vilket kan riskera att påverka artskyddet på ett otillåtet sätt eller innebära risker för människors hälsa.

Nollalternativet är att kraven på utredning såväl för lämplighetsprövningen som miljöprövningen fortsätter öka och att tiden för samråd, framtagande av ansökan om koncession och handläggning riskerar att bli längre jämfört med i dag.

10.2.3 Nollalternativ – teknikval

Nätföretagen är överens om att luftledning oftast är mest tekniskt lämpligt och kostnadseffektivt i det svenska växelströmsnätet med en avsedd spänning om 130 kV och uppåt. Kabel har använts där luft-

ledning inte bedöms som framkomlig, företrädelsevis inom tätorter. Utredningen gör bedömningen att luftledning kommer att vara den tekniskt mest lämpliga lösningen på dessa spänningsnivåer den närmast förutsebara tiden.

Med ett stärkt kunskapsunderlag och utvecklad teknik för växelströmskabel kan bedömningen komma att förändras i framtiden och särskilt på spänningsnivåerna 130–220 kV. Om det sker kan, utöver tekniska överväganden, den ekonomiska rimligheten bli mer avgörande för frågan om teknikval på dessa spänningsnivåer.

Nuvarande utveckling innebär ett stort behov av snabb ökning av överföringskapaciteten. Samtidigt förlängs handläggningstiderna för koncessionsansökningarna av alltmer komplexa bedömningar av valet mellan luftledning och kabel och nätföretagen behöver lägga mer tid och resurser på att motivera detta teknikval. Nollalternativet är därmed att handläggningstiderna snarast kommer att öka jämfört med i dag.

Kraven på omfattande utredningar av valet mellan luftledning och kabel kan eventuellt innebära att nätföretagen i större utsträckning tvingas ta fram modeller och mätmetoder för att bedöma de tekniska förutsättningarna i hela eller stora delar av nätet. Det skulle ta mycket resurser i anspråk, t.ex. inom elkvalitet, i en situation med en redan problematisk kompetensförsörjning. Det skulle visserligen öka kunskapsunderlaget för att bedöma valet mellan kabel och luftledning men ske på bekostnad av en avsevärt långsammare anpassning av elnätet.

Nollalternativ – den mest sannolika utvecklingen

Den mest sannolika utvecklingen med nuvarande lagstiftning är att elnätsföretagen även fortsättningsvis förordar luftledning där det är mest tekniskt lämpligt, trots ökad administration och tidsåtgång eftersom kabelutredning kan komma att krävas i varje del där det finns en konflikt med motstående intressen. I de flesta fall där nätföretagen förordar luftledning bedöms utredningen också leda till att koncession ges för det.

Andelen kabel jämfört med dagens elnät kommer dock ändå att öka, främst för att nätföretagen kommer att behöva använda kabel vid anslutning av den planerade utbyggnaden av havsbaserad vindkraft och för förstärkningar av elnät i storstadsområden. För att kabel ska

kunna användas i sådana projekt, utan att det får alltför stora konsekvenser för nätföretagens möjligheter att upprätthålla driftsäkerhet och elkvalitet, kommer det att bli viktigare att undvika kabel där den lösningen inte är nödvändig.

Förhållandena kan komma att ändras över tid, med teknisk utveckling och ökad kunskap om hur t.ex. elkvalitet påverkas av växelströmskabel. Om den tekniska utvecklingen och kunskapsunderlagen leder till ett ökat utrymme för att använda växelströmskabel kan frågan om dess användning, främst på spänningsnivåerna 130–220 kV förväntas avgöras genom en bedömning om kabel sammantaget leder till mindre miljöeffekter och om det i så fall är rimligt att använda sådana. Så länge kostnaderna för kabel förblir väsentligt högre än luftledning förväntas även en sådan bedömning leda till att kabel används i begränsad omfattning.

Utredningen bedömer att utredningsbehovet för kabel i nollalternativet skulle kvarstå eller öka jämfört med dagens nivå men att nätbolagen även fortsättningsvis i slutänden kommer att bygga med luftledning i så gott som alla fall där det anses tekniskt mest lämpligt.

Alternativ framtida utveckling – mindre sannolik utveckling

Ett alternativt scenario är att behovet av snabbt ökad kapacitet blir så stort att nätföretagen börjar förorda kabel även i fall där det inte är tekniskt lämpligt eller kostnadseffektivt. Genom att direkt förorda kabel minskar behovet av att utreda andra alternativ och tid och resurser sparas i prövningsprocessen. Denna utveckling skulle innebära en risk att mer markförlagd kabel byggs än vad som är tekniskt lämpligt i det svenska växelströmsnätet på 130 kV och uppåt.

Det påverkar i sin tur nätföretagens möjlighet att möta kraven på god elkvalitet och en sådan utveckling skulle också kunna medföra högre anslutnings- och elnätsavgifter än vad den mer sannolika utvecklingen enligt nollalternativet skulle göra på grund av kabelns högre kostnader och anpassningar för att upprätthålla driftsäkerhet. En minskad driftsäkerhet kan i vissa fall kompenseras med ytterligare investeringar i elnätet för att exempelvis skapa redundans för kabelbrott eller installera kompensationsutrustning för oönskade elektriska fenomen. Uppstår problem med elkvalitet kan dessa i viss utsträckning hanteras genom filter. Det skulle ytterligare försämra

möjligheten att i förlängningen hålla nere anslutnings- och elnätsavgifterna.

Utredningen bedömer att denna alternativa utveckling är mindre sannolik, men den kan tjäna som en referenspunkt för att bedöma hur robust utredningens förslag är. Jämfört med denna alternativa utveckling finns det i huvudsak potential till förändringar som innebär ett stabilare elsystem, lägre kostnader för elkunderna och ökad elektrifiering.

10.2.4 Nollalternativ – förhandsbesked

Om utredningens förslag om förhandsbesked inte genomförs kommer det fortsatt saknas möjlighet för nätföretaget att få ett tidigt bindande besked i fråga om en ledning behövs eller är lönsam och uppfyller de krav som ställs på lämplighet. Dialogen med kommuner och markägare kommer i ett fåtal projekt, särskilt sådana som avser de högsta spänningsnivåerna, att tyngas av ett ifrågasättande om ledningarna behövs och om den förordade lösningen är lämplig.

Det kommer också saknas möjlighet att få Energimarknadsinspektionens bedömning av om en alternativ utformning uppfyller ledningens funktion och vissa krav som ställs på en ledning. I ett fåtal projekt där en viss utformning är avgörande för lokaliseringsutredning och miljöbedömning kan det orsaka svårigheter att genomföra ett effektivt samråd och en bra miljökonsekvensutredning.

I nollalternativet påverkas kvaliteten i samråd och miljöbedömning. Det kan orsaka förseningar med upp till flera år genom t.ex. sent uppdagade behov av inventeringar, anpassningar av lokalisering eller avslag på grund av brister i underlagen.

10.2.5 Nollalternativ – undantag från vissa förbud biotop- och strandskydd

Nollalternativet innebär att dispens måste beviljas för varje enskilt fall när förbud som gäller till skydd för biotop- eller strandskyddsområden berörs av en starkströmsledning som kräver nätkoncession för linje.

I allmänhet ges dispens från strandskydd och generellt biotopskydd. Utredningen utgår därför från ett nollalternativ där vare sig

generellt biotopskydd eller strandskydd kommer att hindra utbyggnad av ledningar men där dispenser behöver sökas i varje enskilt fall. Dessa dispenser söks normalt sent i utbyggnadsprocessen. I projekt där mer parallella processer tillämpas för andra prövningar såsom koncession och ledningsrätt kan dessa dispenser begränsa möjligheten att korta den totala ledtiden.

Avslag är vanligare för särskilda biotopskydd och de hyser oftare skyddade arter. Utredningen utgår därför från ett nollalternativ där ledningsdragning genom områden med särskilt biotopskydd i stor utsträckning kommer att undvikas och att dispens kommer att krävas när det inte går. Vid förnyelse och förstärkningar av ledningar kommer det särskilda biotopskyddet att bidra till att ledningar behöver dras i ny sträckning och koncessioner ändras. Ett avslag från dispens kan också leda till att nödvändigt underhåll av en ledning försvåras eller omöjliggörs.

För samtliga dispensärenden krävs en naturvärdesinventering enligt SIS-standard. Dessa inventeringar är ibland tidskritiska då de bara kan göras en specifik tid på året. Nollalternativet innebär alltså ett utredningskrav som kan bidra till att utredningsprocessen tar lång tid och utbyggnaden av elnät fördröjs. För närvarande finns också en trend som innebär att det blir svårare och tar längre tid att få tillgång till fastigheter för att göra de undersökningar som behövs.

10.2.6 Nollalternativ – på en förslagsövergripande nivå

För att upprätthålla befintligt elnät och möta den ökade efterfrågan planeras omfattande förnyelser och förstärkningar, se avsnitt 5.3.5. Dessutom behövs omfattande nybyggnation av ledningar. Kapaciteten i elnäten kommer att öka jämfört med dagens nivå. Såväl omfattning som takt är osäker. Svenska kraftnät planerar⁴ att bygga 80 mil ny ledning och förnya 170 mil ledning under perioden 2022–2031 och byggtakten förväntas⁵ vara på en motsvarande nivå åtminstone till 2040. Detta kan jämföras med en byggtakt om i genomsnitt 30 mil ledning per tioårsperiod under 1990, 2000 respektive 2010-talet.⁶ Svenska kraftnät räknar⁷ med att antalet koncessionsansökningar avseende

⁴ Svenska kraftnät (2021c), s. 126.

⁵ Svenska kraftnät (2021c), s. 131.

⁶ Inspel från Svenska kraftnät.

⁷ E-post från Svenska kraftnät den 23 februari 2022.

transmissionsnätsledningar kommer mer än trefaldigas de kommande tio åren, se avsnitt 6.3.7. Även andra typer av tillstånd och dispenser lär öka i motsvarade mån. Elnätsbyggnationen i regionnätet förväntas⁸ vara lika eller mer omfattande de kommande tio åren. Utvecklingen kommer innebära en relativt kraftig ökning av resursbehov hos nätföretag samt prövningsmyndigheter t.ex. Energimarknadsinspektionen, länsstyrelser och kommuner. Även samrådsparter, remissinstanser och överprövande instanser kan förväntas behöva lägga mer tid och resurser på elnätsbyggnation i framtiden.

Utredningens förslag syftar till att snabba på utbyggnadstakten, jämfört med ett nollalternativ som kan beskrivas som för långsamt. Utredningens analyser visar att utbyggnaden tar lång tid men att de flesta ansökningar om koncession beviljas. De fåtal avslag som meddelas motiveras främst med att utredningen är otillräcklig. Det går i dessa fall alltså inte att dra slutsatsen att en ledning inte kan byggas om utredningen görs om. Ett sådant omtag innebär dock många års försening. Att avslag varit ovanliga behöver inte heller betyda att sådana inte skulle kunna ske i framtiden. Det kan också finnas önskade ledningsdragningar som nätföretagen inte har ansökt om eller dragit tillbaka, eftersom de har bedömt att risken för avslag har varit för stor. Utbyggnaden bedöms därför kunna genomföras med nuvarande lagstiftning oavsett till vilken kapacitet det visar sig behövas men det kommer att ta alltför lång tid för att nå klimatmålen.

Energieffektiviseringar, flexibel användning och energilager kan bidra till minskade utsläpp men bedöms inte ha potential att ersätta behovet av elnätsutbyggnad. Det kvarstår även med sådana kompletterande åtgärder.

Planerad elnätsbyggnation leder till ett ökat antal koncessionsprövningar och andra ansökningar och ökade krav på resurser och kompetensförsörjning hos nätföretag, konsulter, Energimarknadsinspektionen, länsstyrelser, kommuner och andra berörda, se vidare avsnitt 6.3.7.

Målkonflikter med markanvändning och andra intressen ökar, vilket innebär risk för förlängda processer. Det motverkas av förväntad effektivisering av processer. Kraven på anpassning av ledningar blir allt högre och koncessionsprocesserna längre och mer resurskrävande. Eftersom koncessioner söks för varje enskild ledning är det

⁸ Baserat på uppgifter om förväntad elnätsbyggnation de kommande tio åren i e-post från Vattenfall Eldistribution den 1 mars 2022 och från E.ON Sverige den 18 februari 2022.

är svårt att ta hänsyn till den sammanhängande nätutvecklingen med syfte att förstärka elnätet drift- och kapacitetsmässigt. Energimarknadsinspektionen avslår normalt inte koncessionsansökningar på grund av bristande lämplighet men däremot kan det krävas kompletteringar rörande t.ex. syfte, effektbehov, teknisk utformning, jordning och kostnader. Majoriteten av avslagen och kompletteringar i koncessionsärenden hänförs dock till miljökonsekvenser.

I nollalternativet förväntas nätföretagen fortsätta förorda de alternativ som i deras långsiktiga nätutredningar på bästa sätt uppfyller kraven om en anläggnings allmänna lämplighet trots ökade ledtider och resurser kopplade till utredning av alternativa sträckningar och tekniker.

Senaste åren bedöms ledtiden för samråd och att ta fram ansökan ha varit ungefär 3 år⁹ för en regionnätledning i ett komplext men inte ovanligt ärende och 3–4 år¹⁰ för en transmissionsnätledning. Handläggningstiden hos Energimarknadsinspektionen redovisas i avsnitt 6.3.7 och har för transmissionsnätledning varit ungefär 2–3 år de senaste fem åren och cirka 1 år för överklagan. Prövningsprocessen¹¹ har alltså haft en total tid på 6–8 år. Initiativ till effektivare processer bedöms kunna korta dessa tider. För transmissionsnätets del bedömer¹² Svenska kraftnät t.ex. att effektivare myndighetsdialog och vägledning kan korta tiden för samråd och ansökan med uppemot ett år. Det finns samtidigt en påtaglig risk att dessa tider ökar i stället för att minska. Konkurrensen om markanvändningen och hänsyn till olika intressen ökar komplexiteten och därmed risken för att brister i någon del av utredningen eller att prövningsmyndigheten gör en annan bedömning än nätföretaget leder till påtagliga förseningar.

Ökade ledtider och utredningar ökar de totala kostnaderna för utbyggnaden av elnätet och minskar därmed nätföretagens möjlighet att möta Energimarknadsinspektionens krav på skäligen anslutnings- och elnätsavgifter. Detta påverkar även takten i vilken nätförstärkningar kan ske och överföringskapaciteten från norra till södra Sverige kan öka i transmissionsnätet samt i förlängningen Sveriges förmåga att nå klimatmålen via ökad elektrifiering. Dessutom sänker det takten med vilken regionnätet på spänningsnivåer över 130 kV kan ansluta

⁹ SOU 2019:30, *Moderna tillståndprocesser för elnät*, s. 141 f.

¹⁰ Svenska kraftnät (2021c), s. 70.

¹¹ Utredningen inkluderar den specifika miljöbedömningen i prövningsprocessen.

¹² Svenska kraftnät (2021c), s. 70.

ny last (produktion eller användning) vilket också påverkar Sveriges förmåga att nå klimatmålen via ökad elektrifiering.

Den långsiktiga nätplaneringen hos nätföretag syftar till att identifiera de nödvändiga förstärkningar som på bästa sätt uppfyller behovet i nätet. Alla ny- och ombyggnationer är pusselbitar i detta komplexa system av simuleringar, beräkningar och prognoser. Eftersom koncessionsprövning görs av varje enskild ledning finns mindre utrymme för systemperspektivet och ett stort fokus läggs i stället på markinträng och miljökonsekvenser för olika sträckningar och teknikval. Genom att bara titta på en ledning isolerat kan det verka motiverat att utreda fler alternativa lokaliseringar, teknikval eller sambyggnad än som är förenligt med nätutvecklingsplanen. Koncessionsprocessen riskerar därför att hämma en effektiv och ändamålsenlig nätutveckling på sikt när det större systemperspektivet inte är i fokus och ett enskilt förslag på ledning kan vara svår att motivera både gällande teknikval och lönsamhet.

Takten på elnätsutbyggnaden påverkar när i tiden en viss årlig överföringskapaciteten och ett visst bidrag till klimatmålen uppnås. Nollalternativets exakta utbyggnadstakt får därmed betydelse för bedömningen av utredningens förslag men eftersom effekterna av såväl nollalternativet som utredningens förslag är omöjliga att exakt kvantifiera utgår bedömningarna från att nollalternativet innebär att tidsatta klimatmål är svårare att nå utan utredningens förslag.

10.2.7 Alternativ som övervägts till utredningens förslag

I detta avsnitt redovisas alternativ utredningen har övervägt som skulle kunna utgöra varianter av de förslag som lämnas i betänkandet. I kapitel 12 redovisas alternativa förslag som skulle innebära ytterligare förslag utöver de förslag som lämnas i betänkandet.

Alternativ till elnät i planering

Utredningen har övervägt om det finns andra sätt att uppnå skydd för elnät av nationell betydelse som inte bidrar till att öka riksintresenas markanspråk. Med dagens rättsliga struktur kring hushållningsbestämmelserna och dess tillämpning har utredningen dock kommit fram till att det skulle medföra omfattade behov av lagändringar för

att ge elnät av nationell betydelse skydd på annat sätt t.ex. i planering enligt PBL, utpekande av skyddade områden eller tillstånd till andra verksamheter invid sådant elnät respektive att stärka dess vikt vid ändring eller omprövning av koncessioner.

Alternativ till tydligare prövning av linjekoncessioner

Lämplighetsprövningen ersätts av en nationell plan och godkända nätutvecklingsplaner

Ett sätt att anpassa lagstiftningen till nuvarande utmaningar skulle kunna vara att avskaffa lämplighetsprövningen i sin nuvarande form. Statens intresse av att styra elnätets utveckling skulle i stället kunna tillgodoses t.ex. genom att nationella och regionala nätutvecklingsplaner formaliseras. En sådan ordning skulle kunna innebära att ledningar endast får byggas om de finns med i en nätutvecklingsplan som har godkänts av Energimarknadsinspektionen eller, för transmissionsnätets del, regeringen. Vid godkännande av planen skulle en bedömning ske om de planerade ledningarna behövs och är samhällsekonomiskt lönsamma. Den efterföljande prövningen av de enskilda ledningarna skulle då endast avse en miljöprövning. Med en sådan ordning skulle det kunna ifrågasättas om det är motiverat att Energimarknadsinspektionen gör miljöbedömningen eller om denna skulle ske vid mark- och miljödomstol eller miljöprövningsdelegation beroende på spänningsnivå.

Det finns dock flera nackdelar med en sådan ordning. Den kanske främsta nackdelen ur ett klimatperspektiv är att det finns en stor risk att ett sådant system skulle minska flexibiliteten och anpassningsförmågan genom att det skulle ta längre tid att ändra framtida planer än vad som är fallet i dag när nätföretagen själva fattar sådana beslut. Flexibilitet och anpassningsförmåga har lyfts fram som väsentliga för att klara de utmaningar elnätet står inför. Redan av den anledningen framstår det som ett mindre lämpligt förslag. Det skulle också kunna medföra förändringar av dagens systematik med områdes- respektive linjekoncession eftersom nätutvecklingsplanerna troligtvis kommer omfatta elnät på flera nivåer. Därtill är det svårt att förutse om en renodlad miljöprövning skulle leda till kortare ledtider för att bygga elnät. Det finns tvärtom en risk att en renodlad miljöprövning inledningsvis leder till längre ledtider innan en sådan ordning har eta-

blerats. Det skulle också behöva utredas hur en sådan miljöprövning skulle utformas.

Med hänsyn till den betydelse som tid har för att nå klimatmålen samt vikten av att kunna anpassa framtida planer på ett flexibelt sätt anser utredningen att det inte är lämpligt att föreslå en väsentligt annan ordning än den som gäller i dag. Utredningen anser att nu lagda förslag med tydligare koncessionsprövning och möjlighet till förhandsbesked om anläggningens lämplighet på ett bättre sätt bidrar till kortare ledtider och större hänsyn till systemperspektivet.

Miljöprövningen flyttas till domstol eller miljöprövningsdelegation

Utredningen har övervägt om det skulle innebära kortare ledtider om miljöprövningen skulle lyftas ur koncessionsprövningen för att i stället ske vid mark- och miljödomstol eller miljöprövningsdelegation. Denna fråga analyserades även av Nätkoncessionsutredningen¹³ som kom fram till att en sådan uppdelning skulle kräva en särskild utredning som även bör omfatta koncessioner enligt naturgaslagen (2005:403) och lagen (1978:160) om vissa rörledningar.

Det finns skäl som talar för att dela upp de krav som följer av ellagen för att få koncession och miljöprövningen samt flytta miljöprövningen till t.ex. miljöprövningsdelegationerna eller mark- och miljödomstolarna. Enligt utredningen är de starkaste skälen för en sådan ordning att miljöprövningsdelegationerna eller mark- och miljödomstolarna, med hänsyn till övriga arbetsuppgifter, får anses ha bättre förutsättningar att utföra miljöprövningar och att det skulle kunna innebära ökad samordning med andra miljöprövningar.¹⁴

Samtidigt anser utredningen att det finns betydande osäkerheter med en så omfattande förändring som en uppdelning av lämplighetsprövningen och miljöprövningen skulle innebära. Nätkoncessionsutredningen¹⁵ bedömde att det troligen inte skulle leda till något större tidsvinst utan innebära risker för längre totala handläggningstider. Utredningen delar den bedömningen. Det finns särskilt en betydande risk att ledtiderna inledningsvis skulle förlängas av en uppdelning av prövningarna. Det beror bl.a. på att det tar tid innan en ny prövningsordning etableras och blir effektiv.

¹³ SOU 2019:30, s. 132 f.

¹⁴ Jämför SOU 2019:30, s. 149 f.

¹⁵ SOU 2019:30, s. 132 f.

Det beror också på att den miljöprövning som sker inom ramen för en linjekoncession inte rakt av bör föras över till en prövningsordning som motsvarar den som gäller för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. De frågor som lyftes i Nätkoncessionsutredningens betänkande¹⁶ om t.ex. samordningen mellan miljöprövningen och lämplighetsbedömningen samt överföringstekniska bedömningar skulle behöva lösas.

När det gäller risken för påverkan på projektprocessen bedömer utredningen att risken för påverkan är större än vad Nätkoncessionsutredningen¹⁷ ansåg. Det skulle framför allt behöva analyseras om ett miljötillstånd kan avse en i huvudsak bestämd sträckning på det sätt som en linjekoncession gör. Om denna ordning skulle ändras finns nämligen en risk att utbyggnadsprocessen påverkas på ett sätt som leder till mer seriella processer, t.ex. genom ökad detaljprojektering innan ansökan, och att processen för att förnya eller förstärka ledningar i framtiden fördröjs väsentligt.

Den ordning som gäller för väg och järnväg, med tillåtlighetsprövning och planer, kan också övervägas men de långa ledtider som gäller för större väg- eller järnvägsprojekt indikerar att en sådan ny ordning inte skulle korta ledtiderna för elnät.

Sammantaget har utredningen kommit fram till att de risker i form av ytterligare fördröjning av elektrifieringen som en väsentligt ny ordning i form av separat miljöprövning skulle innebära är större än de fördelar som kan vinnas i form av expertis vid miljöprövande myndigheter och möjlighet till samordning. Utredningen anser att nu lagda förslag har större möjligheter att bidra till kortare ledtider. För det fall kortare ledtider inte uppnås kan dock en större översyn av hela koncessionsinstitutet vara motiverad på sätt som föreslås i elektrifieringsstrategin¹⁸.

Det pågår utredningar och initiativ som kan komma att förenkla den specifika miljöbedömningen. Dessa beskrivs i kapitel 5. Utredningen har därför inte analyserat om de moment som ingår i den specifika miljöbedömningen kan effektiviseras.

¹⁶ SOU 2019:30, s. 147 f.

¹⁷ SOU 2019:30, s. 140 f.

¹⁸ Elektrifieringsstrategin (2022), s. 71.

Alternativ till teknikval kabel respektive luftledning i växelströmsnätet

Utredningens förslag innebär att kriterier blir avgörande för när en prövning av kabel ska göras i växelströmsnätet på spänningsnivåer om 130 kV och uppåt. Under utredningsarbetet har andra och fler kriterier för när kabel ska utredas övervägts.

Ett kriterium som har framhållits som önskvärt, särskilt för att öka hänsynen till berört näringsliv inklusive jordbruk och skogsbruk, är att införa ett allmänt kriterium att kabel ska användas när kabel vid en samlad bedömning innebär en väsentligt bättre helhetslösning. Ett sådant kriterium finns i Norge för spänningsnivåerna 22–132 kV och avseende begränsade delsträckor för transmissionsnätet. Utredningen anser dock att ett sådant kriterium riskerar att leda till högre krav på utredning, förlängda ledtider och mer komplexa prövningar.

Prövningsordningen och bedömningsgrunderna skiljer sig åt i Norge och Sverige. I Norge¹⁹ integreras miljökonsekvenser i en mer allmän och samlad konsekvensanalys som ligger till grund för prövningen. Ett motsvarande kriterium skulle förutsätta en ny prövningsordning även i Sverige där utredningen baserades på en samlad konsekvensanalys och grunderna för den materiella prövningen i såväl ellagen som miljöbalken skulle behöva särregleras för elnät. Om ett kriterium avseende en samlad bedömning infördes för teknikvalet mellan luftledning och kabel utan sådan översyn av prövningsordningen skulle risken vara stor att de fördelar utredningens förslag i avsnitt 6.3 syftar till inte längre kan uppnås. Det skulle nämligen innebära att nya bestämmelser infördes som riskerar att överlappa eller stå i konflikt med miljöbalken.

Utredningen har också övervägt att i stället för kriterier i enskilda projekt införa en regel som innebär att man utnyttjar det tekniska utrymme som finns för kabel. Det är en lösning som skulle likna den lösning som valts i Danmark. De danska riktlinjerna för kabel innebär att tekniken ska användas i största möjliga utsträckning baserat på dagens förhållande. Det skulle vara svårt att överblicka vilka konsekvenser en sådan ordning skulle få i det svenska elnätet. En sådan ordning innebär också att den tillgängliga mängden kabel används oberoende av vilka motstående intressen som är aktuella i det enskilda fallet och att lika förhållanden kan komma att behandlas olika

¹⁹ Se SOU 2019:30, bilaga 2, s. 403.

beroende på projekt. Utredningen anser att en sådan lösning inte vore att föredra i Sverige. I stället bör kabel prioriteras till sådana områden där den är nödvändig eller gör störst nytta genom angivande av kriterier.

En central anledning till att utredningen vill undvika ett system där andelen kabel maximeras för varje enskilt projekt är att en sådan norm riskerar att få negativa och omotiverade konsekvenser. Någon exakt gräns för hur mycket växelströmskabel som elsystemet tål på de högsta spänningsnivåerna utan en för negativ påverkan på systemets funktion kan inte beräknas eftersom den påverkas av framtida förändringar. Utredningen bedömer att om det i dag tillgängliga utrymmet utnyttjas i varje projekt skulle det innebära att man in-tecknade sådant utrymme för framtida ledningsprojekt som potentiellt skulle kunna ha högre nytta av mer kabelförläggning.

Kabel är dyrare att anlägga, driva och underhålla men den kan också innebära att miljö- och intrångskostnader blir lägre. För att använda det utrymme inom vilket andelen kabel kan accepteras utan risk för mycket höga kostnader i form av försämrad funktion bör det bara användas där det är mycket tydligt att alternativen är omöjliga eller medför orimligt stora nackdelar. Utredningen förespråkar därför en försiktighetsprincip, relativt risken för negativ påverkan på elsystemets funktion, vad gäller utnyttjandet av växelströmskabel. Elektrifiering och elnätutbyggnad är så viktiga för klimatomställningen att det funktionsmässiga utrymmet för kabel bör sparas till sådana dragningar där alternativen är orimliga. En sådan strategi kan medföra kostnader som i efterhand visar sig onödigt höga. Det kan exempelvis inträffa om framtida teknikutveckling möjliggör mer kabel i systemet än vad som nu bedöms rimligt. De intrångs- och miljö-kostnader som i efterhand eventuellt visar sig skulle varit möjliga att undvika menar utredningen är en kostnad som bör accepteras eftersom kostnaden av den alternativa strategin måste bedömas som högre. En allt för omfattande användning av kabel minskar det framtida handlingsutrymmet och riskerar att leda till att framtida elledningar blir både dyrare och senare genomförda vilket leder till att elektrifieringen inte kan bidra till klimatomställningen i den omfattning som vore önskvärd.

Utredningen gör bedömningen att det inte är lämpligt att föreskriva i vilken omfattning t.ex. kabel kan eller bör användas i ett enskilt projekt. Det har inte heller bedömts lämpligt att föreskriva

exakt var och när en viss teknik bör eller inte bör användas eftersom det finns variationer i lokala förhållanden och förutsättningar. Dessa bör beaktas genom att avvägningar och bedömningar görs i det enskilda fallet utifrån de ramar som kriterierna utgör.

Alternativ till förhandsbesked

Ett alternativ till förhandsbesked skulle kunna vara att det pekas ut i en nationell plan och i nätutvecklingsplaner vilka starkströmsledningar som ska anses vara lämpliga ur allmän synpunkt. Utredningen ser det dock som ett mindre flexibelt alternativ än förhandsbeskeden eftersom planer bara uppdateras med vissa mellanrum. En sådan lösning skulle inte heller ge möjlighet att få vissa alternativ i begäran om förhandsbesked avskrivna genom beslut om att de inte uppfyller kraven i 2 kap. 12 a § eller 12 b § andra stycket ellagen.

Alternativ till undantag från vissa förbud

Utredningen har övervägt alternativet att ge ärenden om dispens från biotop- och strandskydd förtur i handläggningen eller att samla prövningen av sådana ansökningar om dispenser med art- och områdesskydd. Det skulle dock fortfarande kräva avsevärd tid och resurser och löser inte heller problemet med att dispens inte alltid ges från de särskilda biotopskydden för underhåll av befintligt nät.

Ett alternativ vore också att förlänga giltighetstiden för dispenser från strandskyddet bortom de två år som gäller i dag enligt 7 kap. 18 h § miljöbalken för att påbörja den åtgärd som dispensen avser. Det skulle möjliggöra ansökningar om dispens tidigare i processen men de sökande behöver ändå invänta tillräcklig nivå av detaljprojektering och att andra förutsättningar för koncessionen är klara. Utredningen bedömer att ett undantag från strandskyddet är en bättre lösning eftersom det i större utsträckning bidrar till att underlätta andra initiativ som syftar till att korta ledtiderna för elnätsbyggnation.

10.3 Berörda av förslagen

Utredningens förslag påverkar förutsättningarna för hur snabbt en elektrifiering av samhället kan ske. Alla aktörer i samhället berörs redan i dag av möjligheterna till och kostnaderna för effektiv elöverföring. I och med ökad elektrifiering ökar exponeringen och känsligheten för hur väl elöverföringen fungerar för alla aktörer. Den förväntade tillkomsten av stora elförbrukare betyder att dessa, exempelvis förväntad koldioxidfri stålproduktion, är särskilt exponerade för effekterna av utredningens förslag.

Elsystemet är sammankopplat och alla aktörer agerar på samma, eller nära sammankopplade, marknader. Därför kommer även de aktörer som inte ändrar sin produktion eller konsumtion jämfört med dagens nivå, och aktörer med i sammanhanget liten förbrukning, att kunna påverkas. Förslagen påverkar också den takt med vilken energiomställningen kan genomföras och kan öka förutsättningarna att genomföra marknadsintegrerande nätförstärkningar vilket i sin tur kan påverka priset på el för kunder i olika elområden.

Särskilt, och mer direkt, påverkade av utredningens förslag är nätföretag, prövningsmyndigheter och myndigheter som ges särskilda uppdrag (Boverket, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket, Energimyndigheten och länsstyrelserna). Kommuner påverkas genom att de blir av med vissa prövningar, av ändrade krav på planering och av att fler riksintressen kan tillkomma. Större elförbrukare och särskilt nytillkomna eller sådana som innebär kraftigt ökad förbrukning, liksom större elproducenter, även där särskilt nytillkomna, gynnas genom tidigare tillgång till högre överföringskapacitet. Markägare kan påverkas genom intrång i ett tidigare skede.

Utredningens bedömning är att förslagets främsta effekt är att möjliggöra en snabbare elnätsutbyggnad. Påverkan på berörda aktörer förväntas därmed i huvudsak handla om en tidigareläggning av förstärkningen av elnätet.

10.4 Bemyndiganden

Utredningens förslag om valet mellan luftledning och kabel innebär att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nät-koncession för linje. Bemyndigandet föreslås införas i ellagen.

10.5 Överensstämmelse med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätt och internationell rätt

10.5.1 Förenlighet med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Utredningens förslag bidrar till ökade förutsättningar att genomföra de skyldigheter som följer av elmarknadsförordningen²⁰ och elmarknadsdirektivet²¹ bl.a. genom att ledningar som krävs för att uppfylla krav på marknadsintegration ska anses lämpliga ur allmän synpunkt.

I avsnitt 6.3.2 föreslår utredningen att alternativa lokaliseringar av en ledning inte ska behöva redovisas i ansökan om koncession utöver vad som ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. miljöbalken. Utredningen bedömer att förslaget är förenligt med MKB-direktivet²² eftersom kraven i 6 kap. miljöbalken får anses uppfylla MKB-direktivets krav.

Förslaget i avsnitt 6.5 om förhandsbesked om en starkströmsledning är lämplig ur allmän synpunkt påverkar inte bedömningen av om ledningen kan orsaka betydande miljöpåverkan eller den miljöprövning som görs inom ramen för koncessionen. Det kommer också att vara möjligt att överklaga förhandsbeskedet i samband med koncessionsbeslutet och de som får överklaga koncessionsbeslutet kan även framföra synpunkter på lämplighetsprövningen. Förslaget säkerställer att MKB-direktivets krav fortsatt uppfylls.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.3.4. att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att ge vägledning om påverkan på fåglar av olika typer av elledningar. Uppdraget innebär endast att förtydliga vad som gäller och vilka skyddsåtgärder som kan vara miljömässigt motiverade. Förslaget är förenligt med fågeldirektivet²³ och livsmiljödirektivet²⁴.

Undantag från biotop- och strandskydden enligt förslaget i avsnitt 6.6 gäller bara starkströmsledningar som kräver nätkoncession för linje och bedöms medföra väsentlig miljöpåverkan. Skydden in-

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen).

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet).

²² Direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet).

rättas på nationell nivå och förslaget påverkar inte Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen är förenliga med EU-rätten.

10.5.2 Förenlighet med Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt

Ett beslut om linjekoncession innebär enligt gällande rätt att vissa förutsättningar för att få utnyttja utrymme på en fastighet genom ledningsrätt inte behöver prövas i förrättningen enligt 11 § ledningsrättslagen (1973:1144). Det handlar t.ex. om bedömningen enligt 6 § ledningsrättslagen om ändamålet med ledningen bör tillgodoses på annat sätt och om olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger fördelarna med den. En koncession får därmed betydelse för ett framtida intrång i äganderätten. Utredningen har beskrivit detta i förhållande till regeringsformen i avsnitt 6.3.1. Utredningen bedömer att den föreslagna omfattningen av lämplighetsprövningen säkerställer att ledningar som ges koncession tillgodoser angelägna allmänna intressen. Även med ändringens förslag bedömer utredningen därför att koncessionens rättsverkan vid beslut om ledningsrätt kan bibehållas på ett sätt som är förenligt med lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Förslaget om förhandsbesked om en starkströmsledning är lämplig ur allmän synpunkt påverkar inte bedömningen av om ledningen kan orsaka betydande miljöpåverkan eller den miljöprövning som görs inom ramen för koncessionen. Det kommer också att vara möjligt att överklaga förhandsbeskedet i samband med koncessionsbeslutet och de som får överklaga förhandsbeskedet kan också framföra synpunkter på lämplighetsprövningen. Utredningen bedömer därför att förslaget inte kommer i konflikt med eller Århuskonventionen²⁵ eller annan internationell rätt.

Undantag från biotop- och strandskydden gäller bara starkströmsledningar som kräver nätkoncession för linje och bedöms medföra väsentlig miljöpåverkan. Skydden inrättas på nationell nivå och förslaget påverkar inte Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt.

²⁵ SÖ 2005:28.

10.6 Effekt på utsläpp av växthusgaser

Med mindre utredningsbehov och kortare ledtider minskar de totala kostnaderna för elnätsutbyggnaden. Det medför möjligheter till lägre anslutnings- och elnätsavgifter och snabbare ökning av överföringskapaciteten från norr till söder. Dessutom påverkar det takten att ansluta ny last (produktion eller användning) till lokal- och regionnät vilket ytterligare förbättrar möjligheterna att nå klimatmålen.

Högre överföringskapacitet möjliggör anslutning av såväl mer fossilfri elproduktion som av elanvändare som därigenom kan undvika energianvändning som ger upphov till utsläpp av växthusgaser. Utredningens förslag möjliggör en snabbare omställning och bidrar till att energi- och klimatmålen kan nås.

Elektrifiering innebär att de territoriella utsläppen från stora svenska utsläppskällor inom t.ex. industriproduktion och transport kan minska. Att elektrifiera är en möjlighet som aktörer frivilligt kan utnyttja om det i högre grad uppfyller verksamhetens mål. Utredningens förslag skapar därmed förutsättningar för bättre konkurrenskraft för svenska företag. Det kan bidra till minskade globala utsläpp av växthusgaser, såväl genom att verksamheter utomlands med större utsläpp tappar i produktion som genom att skapa ett omställningstryck på utländska konkurrenter.

Kraftiga utsläppsminskningar i verksamheter inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) skapar politiska möjligheter att strama åt handelssystemet med lägre växthusgasutsläpp som följd.

10.7 Konsekvenser

Förslagen inom elnätsområdet syftar till att bidra till kortare prövningsprocesser och därmed till att möjliggöra en snabbare elektrifiering och en snabbare minskning av svenska växthusgasutsläpp. Generellt är förslagen utformade för att tydliggöra och effektivisera processer. I bästa fall skulle rena effektiviseringar av processer innebära att förbättringar, i detta fall i huvudsak tidigareläggning av utbyggnad, kan åstadkommas utan reala kostnader. Även om strävan har varit att utforma förslagen på ett sätt så att sådana effektiviseringar kan göras kan det inte undvikas att det, vid sidan av de positiva effekter som snabbare utbyggnad medför, uppstår negativa konsekvenser.

10.7.1 Konsekvenser för företag

Kortare ledtider och mindre resurskrävande processer gynnar näringslivet genom snabbare möjligheter att etablera verksamhet, billigare anslutningsavgifter och i förlängningen lägre elnätsavgifter.

Generellt bedöms företag som överför, använder eller producerar el påverkas positivt av utredningens förslag och ett möjliggörande av en snabbare elnätsutbyggnad. Verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser och som väljer att inte ställa om kan indirekt missgynnas genom att de får sämre konkurrenskraft jämfört med elektrifierade verksamheter. En negativ konsekvens för de företagen är dock inte nödvändigtvis negativ på samhällsnivå utan kan sägas utgöra en del av en önskvärd strukturomvandling. Att företag förändras genom att t.ex. anpassa sin energianvändning till vad klimatmålen kräver, eller att företag konkurreras ut för att andra företag på ett bättre sätt anpassar sig till dessa krav bedömer utredningen vara en i huvudsak positiv effekt, under förutsättning att förändringar inte går så fort att anpassningar inte kan göras. På lite längre sikt innebär sådana konsekvenser att resurser som bl.a. i form av anställda frigörs och kan användas i andra verksamheter.

Utredningens förslag bidrar till snabbare elnätsutbyggnad men bedöms inte i sig bli styrande för var elledning byggs eller förstärks. Det går därför inte att säga någonting om exakt vilka företag som gynnas eller missgynnas eller var dessa geografiskt är placerade.

Utredningens förslag har potential att gynna företag oavsett bransch. De verksamheter som i dag har de största utsläppen är också de som kan gynnas mest av att en snabbare elektrifiering möjliggörs. Det innebär att förslagen kan sägas vara särskilt viktiga för industrin, t.ex. järn- och stålbranschen, samt för transportsektorn.²⁶

Ökade elöverföringsmöjligheter kommer också att gynna nya företag som inte har haft några växthusgasutsläpp. Till sådana branscher kan exempelvis batteritillverkare räknas, vars verksamhet indirekt kan sägas konkurrera med bl.a. raffinaderier och oljeindustri.

²⁶ Johnsson, Filip m.fl. (2022b).

Särskilt om konsekvenser för nätföretag

En översyn av energi- och klimatplanering i kombination med stärkt vägledning för fysisk planering bör underlätta för nätföretagen att ta fram prognoser och scenarier samt bevaka sina elnät i fysisk planering. En tydligare koncessionsprövning underlättar den specifika miljöbedömningen och framtagandet av ansökan samt sparar resurser om kompletteringskrav kan undvikas. En förordningsändring om valet mellan kabel och luftledning i växelströmsnätet på de högsta spänningsnivåerna gör det enklare för nätföretagen att hänvisa till varför kabel inte är skäligt att utreda och myndigheter behöver därmed inte utreda det alternativet i varje enskilt fall vilket minskar kostnaderna för nätföretagen.

Genom förhandsbesked bedöms nätföretagen kunna spara en mindre mängd resurser och administrativa kostnader i ansökningsprocessen om färre alternativ för ledningens utformning behöver utredas. Tid för att ta fram underlag inför samråd bedöms uppgå till ett par månader per alternativ. Tid för att bedöma miljökonsekvenser av dessa alternativ uppskattas till några månader. Nätföretagen bedöms kunna använda och myndighetsanpassa den information som i dag tas fram under den tekniska förstudien för att beskriva ledningens allmänna lämplighet. Möjligheten att pröva lämpligheten samtidigt för flera ledningar i ett gemensamt förhandsbesked bedöms kunna spara både tid och resurser för nätföretagen. Det sparar också arbete med lämplighetsprövningar som annars skulle behövas för enskilda ledningar.

Utredningens förslag om undantag från förbud som gäller biotop- och strandskydd bidrar till ökade möjligheter för nätföretagen att genom planering och parallella processer korta ledtiderna för att bygga elnät. Om förslaget inte genomförs finns risken att tidsvinster som görs i andra delar av processen inte leder till motsvarande minskning av total ledtid eftersom dessa dispensansökningar ofta handläggs sent i utbyggnadsprocessen och kan innebära väntetid innan entreprenad kan påbörjas, se avsnitt 6.6.

För nätföretagen leder förslagen om undantag från vissa förbud också till minskat resursbehov, tidsåtgång och administrativa kostnader genom att dispensansökan inte behöver göras. Resursbehovet kan minskas med ungefär 1–3 arbetsveckor och 1–3 månaders handläggningstid (ofta via externa konsulter) för att ta fram en ansökan

om dispens från det generella eller särskilda biotopskyddet. Tiden varierar dock kraftigt. Det är svårt att uppskatta antalet dispenser som kan komma att behöva sökas om utredningens förslag inte genomförs men med en elnätsbyggnation i transmissionsnätet om 250 mil de kommande tio åren och ett antagande om 3–5 dispensansökningar avseende strandskydd och 2 dispensansökningar avseende biotopskydd per mil ledning skulle antalet dispensansökningar bli uppskattningsvis 1 250–1 750 de kommande tio åren om utredningens förslag inte genomförs. Det motsvarar resurser eller konsultkostnader med mellan 2,4 och 10 årliga heltidstjänster. Elnätsbyggnationen i regionnätet förväntas²⁷ de kommande tio åren vara ännu mer omfattande varför ett rimligt antagande är att en i vart fall motsvarande minskning, jämfört med utvecklingen utan utredningens förslag, av resursbehovet kan tillkomma för regionnätets del.

Elledningar innebär markintrång på jord- och skogsbruksfastigheter och många intressenter bedömer att kabel generellt ger mindre påverkan än luftledning. Eftersom mängden ledningar och teknikval i huvudsak bedöms bli desamma med eller utan utredningens förslag bedöms de leda till tidigare lagda men oförändrade intrång.

Elektrifieringen har så stor samhällsnytta att intrång i jord- och skogsbruk generellt behöver accepteras. Givet garanterad stabilitet och funktion i elnätet bör det dock minimeras genom att endast lämpliga ledningar bör byggas och dragningarna anpassas. Sådana bedömningar görs redan och de förenklingar och tidsbesparingar som utredningens förslag leder till innebär inte omotiverat stora intrång för jord- och skogsbruket. Att utfallet av en avvägning mellan olika intressen är önskvärd och acceptabel på samhällsnivå utesluter inte att det finns förlorare. Om enskilda intressen får bära för stor del av kostnaderna kan legitimiteten undergrävas. Mot bakgrund av det stora behovet av utbyggnad och de oundvikliga markanvändningskonflikterna som detta medför konstaterar utredningen att det vore rimligt att se över ersättningsreglerna för intrångsersättning. Syftet med utredningens förslag är att förkorta ledtiderna och om det inte finns acceptans för den typen av övergripande prioritering som förslaget om teknikval innebär finns det en risk för att processerna inte förkortas i den omfattning som vore möjligt.

²⁷ Baserat på uppgifter om förväntad elnätsbyggnation de kommande tio åren i e-post från Vattenfall Eldistribution den 1 mars 2022 och från E.ON Sverige den 18 februari 2022.

Utredningens förslag som syftar till att under vissa förutsättningar ge kabel företräde kan behöva omprövas i framtiden, bl.a. om tekniska förutsättningar förändras. Tydligare regler förväntas leda till en kortare process, men också till ökad tydlighet och förutsägbarhet. Detta har i sig också fördelar för de aktörer vars intressen får ge vika, givet att utfallet hade blivit detsamma även med den längre processen.

Kostnader och förändringsbehov för berörda företag

För elproducerande och elanvändande företag innebär den möjliggjorda tidigare utbyggnaden av elnätet att de förändringar som elektrifieringen kräver kan göras tidigare. De förändringsbehov som detta kan innebära för företag bedöms vara desamma som finns även utan utredningens förslag.

Utredningens förslag innebär i stället att företag tidigare får bättre möjligheter att anpassa sig och sin verksamhet till de förändringsbehov som följer av energi- och klimatmålen och som för enskilda företag bl.a. kommer till uttryck via styrmedel som motverkar växthusgasutsläpp. Generellt medför därför utredningens förslag inte några kostnadsdrivande krav för företag.

Förändringar kan även om de i grunden är företagsekonomiskt motiverade medföra onödigt höga kostnader om de måste genomföras på ett annat sätt, exempelvis snabbare, än vad som är företagsekonomiskt mest lönsamt. Utredningen ser dock inte någon risk för att förslagen skulle kunna få sådana negativa konsekvenser. För det första leder utredningens förslag inte till att det uppstår något tvång att genomföra åtgärder hos företagen. För det andra kommer ledtiderna, och därmed tiden för anpassning, att fortsätta vara relativt långa även om utredningens förslag leder till snabbare utbyggnad och förstärkning av elnätet.

Utredningens förslag innebär förenklingar och en förkortad process vilket bidrar till att kostnaderna för förstärkning och utbyggnad av elnätet kan bli något lägre. Genom att elnätsavgifterna via den reglerade intäktsramen då kan hållas relativt lägre kan anslutna företag få lägre kostnader än vad de hade fått utan utredningens förslag.

Påverkan på företagens konkurrensförhållanden

En snabbare utbyggnad av elnätet möjliggör en snabbare elektrifiering. Bättre tillgång till en energikälla innebär ökade valmöjligheter när det gäller val av produktionsfaktorer och möjlighet till förbättrad konkurrenskraft.

Förenklade processer leder till något lägre kostnader för utbyggnad och därmed till att elnätskunderna kan få lägre priser för anslutning till och användning av elnätet.

Att konkurrensförhållandena förbättras för vissa företag leder till att de försämras för andra. I detta sammanhang innebär det att företag som inte utnyttjar elektrifieringens potential tappar i konkurrenskraft jämfört med dem som gör det. I regel är en sådan förskjutning av konkurrenskraften att bedöma som önskvärd om samhället vill uppmuntra och påskynda en klimatomställning.

Det kan inte uteslutas att de företag som tappar i konkurrenskraft delvis återfinns i Sverige och att dessa alltså tappar i konkurrenskraft gentemot andra svenska företag. En sådan effekt kan delvis vara en önskvärd effekt men det kan inte helt uteslutas att konkurrensförhållanden påverkas på ett sätt som inte fullt ut stödjer den klimatomställning och samhällsförändring som är önskvärd. Det kan inte uteslutas att vissa företag får tillgång till de ökade möjligheter som ett förstärkt elnät ger tidigare än andra företag och därmed får en viss konkurrensfördel. Utredningen förslår som bidrar till en snabbare utbyggnad kan minska en sådan oönskad påverkan på konkurrensförhållanden.

Även om konkurrensförhållandena mellan svenska företag i viss mån kan påverkas kan också konkurrensförhållandena mellan svenska företag som grupp och utländska företag påverkas. En tidigarelagd och större tillgång till överföringskapacitet innebär förbättrade möjligheter för svenska företag att konkurrera på världsmarknaden. En sådan konkurrenskraft kan bygga på såväl lägre produktionskostnader som på att mindre klimatpåverkande produkter efterfrågas på världsmarknaden. Utredningens förslag som innebär en tidigare tillgång till förbättrad överföringskapacitet och sannolikt något lägre anslutnings- och överföringskostnader gynnar företag som konkurrerar på världsmarknaden.

Konsekvenser för och hänsyn till små och medelstora företag

Möjligheterna till en snabbare elektrifiering bedöms öka för alla typer av företag, inklusive små och medelstora.

Anslutningsplikten gäller för alla användare men med en snabbare utbyggnad och upprustning av elnäten kan denna uppfyllas tidigare, även för små och medelstora företag.

Brist på överföringskapacitet kan leda till högre priser inom de områden med en relativt högre efterfrågan än utbud på el. Företag som är känsliga för högre priser skulle därmed kunna vara mer beroende av att gynnas genom utredningens förslag. Småföretag kan å ena sidan ha mindre ekonomiska buffertar än större företag, men samtidigt konsumerar de mindre energi och det går inte att entydigt säga att storleken på företag är avgörande för vilka konsekvenserna blir.

Till de företag som kan förväntas drabbas av de negativa konsekvenserna av elektrifieringen hör de vars verksamheter påverkas av själva ledningarna, alltså till stor del areella näringar inom jord- och skogsbruk. Många av dessa är också småföretag och i den meningen kan småföretag sägas vara överrepresenterade bland de företag som kan komma att få bära delar av de negativa konsekvenserna av elektrifieringen. Noteras ska dock att dessa företag också har behov av säkra och stabila elleveranser och att de därmed samtidigt kan gynnas av en tidigarelagd förstärkning av elnäten.

Att möjligheterna att bedriva jord- eller skogsbruk påverkas negativt av det fysiska intrång som en elledning medför innebär dock inte nödvändigtvis att företagens ekonomiska resultat måste drabbas negativt. Intrångsersättning som syftar till att företagen ska hållas skadeslösa kan betalas ut. Utredningen lägger inte några förslag om förändringar i ersättningsreglerna, men poängterar vikten av att se över dessa så att de är utformade på ett sätt som så långt möjligt ökar acceptansen för de intrång som elnät oundvikligen medför.

Utredningens förslag förväntas inte ge någon större påverkan på hur mycket och på vilka sätt elnäten byggs ut och förstärks. Effekten förväntas i huvudsak bli en tidigarelagd förstärkning och att vissa överflödiga utredningar kan undvikas som i praktiken inte påverkar utfallet. För företag inom jord- och skogsbruk, som till viss del kan räknas till småföretagen, innebär detta alltså i huvudsak att konsekvenser kan förväntas uppstå tidigare än annars. Det kan i sig vara en nackdel, åtminstone om nettoutfallet för det enskilda företaget är negativt.

Till de negativa konsekvenserna skulle en kortare tid för anpassning kunna räknas. Utredningen bedömer dock inte att ledtiderna blir så korta att det i sig skulle påverka möjligheterna att på ett för företagets verksamhet bästa möjliga sätt anpassa sig till nya förutsättningar. Tvärtom bedömer utredningen att förslaget om tydliggörande av teknikvalsfrågan ökar förutsebarheten även för de småföretagare vars verksamheter påverkas negativt. Det skulle medföra relativt ökade möjligheter att anpassa verksamheten på ett sätt som mildrar de negativa konsekvenserna.

10.7.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Den föreslagna översynen av lagen (1977:439) om kommunal energiplanering och uppdrag om stärkt fysisk planering kan å ena sidan komma att förutsätta mer resurser för sådan planering i kommunerna. Å andra sidan bör det öka kommunernas och regionernas möjligheter att påverka utvecklingen, bevaka kommunens intressen och tidigt ge kunskap om förutsättningar för t.ex. tillväxt och elektrifiering samt fysisk planering. I vilken utsträckning kommunernas resursbehov påverkas av en översyn av lagstiftningen beror på vilka förändringar som föreslås och får därför bedömas av den utredning som enligt förslaget ska se över energi- och klimatplaneringen.

Stärkt vägledning för hur elnät ska beaktas vid planering enligt PBL bör underlätta fysisk planering i kommuner och berörda regioner. Uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution syftar till fler sådana områden än i dag, vilket minskar det rättsliga utrymmet för kommunerna att planera markanvändningen. Ett väl avvägt utpekande bör enligt utredningen dock fokusera på mark som är ianspråktaget för energidistribution, varför den faktiska begränsningen bör bli liten. I den mån utpekanden kommer att avse markområden som i dag används för andra ändamål är en analys av konsekvenserna för kommunernas planeringsmöjligheter viktig.

Kommuner och regioner kan påverkas av kortare ledtider för elnätbyggnation genom att det möjliggör tidigare etablering av elanvändare (t.ex. industrier, bostadsområden, datahallar). Det kan ge ökade möjligheter för tillväxt. Frågan om effektbehovet kan tillgodoses, när och till vilket pris kan nämligen antas påverka var verksamheter etablerar sig. Snabbare elnätbyggnation kan också innebära lägre elpris

genom att överföringsbegränsningar mellan elområden byggs bort vilket innebär en förbättrad konkurrenssituation. Ökade möjligheter att tidigare etablera elkrävande verksamheter eller elektrifiera befintliga verksamheter kan tidigare skapa sysselsättning och därigenom skatteintäkter. Det kan samtidigt innebära att andra verksamheter tidigare ersätts med nya alternativ med lägre klimatpåverkan.

Utredningen har särskilt övervägt om en förändrad lämplighetsprövning, tydligare tillämpning av hushållningsbestämmelserna och föreslagna kriterier för valet mellan luftledning och kabel innebär minskade möjligheter för kommunerna att påverka hur ledningar byggs. Utredningen gör dock bedömningen att utfallet även med dagens bestämmelser troligen skulle bli detsamma även om det skulle ta längre tid. Den reella möjligheten att påverka ledningar på högre spänningsnivåer bör därför enligt utredningens bedömning inte förändras på ett påtagligt sätt. Det är avgörande för den bedömningen att kriterierna för valet mellan luftledning och kabel uppdateras när det i framtiden är motiverat att göra det.

Stärkt vägledning för hur magnetfält bör beaktas kommer att underlätta den fysiska planeringen invid elledningar. På vilket sätt sådan vägledning påverkar vilka hänsyn som ska tas i den fysiska planeringen beror på vägledningens innehåll.

Ett förhandsbesked om att en ledning är lämplig ur allmän synpunkt kan tydliggöra ledningens vikt vid samråd och avvägningar samt öka acceptansen för att en ledning behövs eller är lönsam. Det ökar förutsebarheten för kommuner och regioner. Förkortade ledtider för elnätsutbyggnad kan möjliggöra etablering av elanvändare (ex. industrier) i kommuner och regioner. Det kan innebära en konkurrensfördel om det gäller elanvändare med en önskan om en snabb etablering som också har andra möjligheter till lokalisering i åtanke.

För kommuner innebär undantag från biotop- och strandskydd en minskning av resursbehov, tidsåtgång och administrativa kostnader för att handlägga sådana ärenden i den mån dispens söks hos kommunen. Ett rimligt antagande utifrån uppgifterna som redovisats i avsnitt 10.1.5 och 10.2.7 är att 250 mil transmissionsnätsledning och 250 mil regionnätsledning byggs de kommande tio åren. Det kan också antas att strandskydd i större utsträckning handläggs av kommuner i första instans medan undantag från biotopskydd kan förväntas leda till mindre minskning av kommunernas ärendemängd. Ungefär 3–5 ansökningar om dispenser per mil ledning kan antas komma att be-

höva handläggas av kommuner om utredningens förslag inte genomförs. Resursbehov för ett ärende beror på dess komplexitet men kan uppskattas till i genomsnitt 40 timmar per ärende fördelat över en handläggningstid om 1–6 månader. Ärendemängden kan då förväntas minska med 1 500–2 500 ärenden över 10 år, och det samlade resursbehovet med 6 000–10 000 timmar, motsvarande 2,9–4,8 heltidstjänster eller cirka 3–5 miljoner kronor, per år sammanlagt i landets kommuner om utredningens förslag genomförs jämfört med om de inte genomförs. Det går inte att uppskatta hur minskningarna kommer att fördela sig i tid eller mellan kommuner. Det går inte heller att med säkerhet uppskatta omfattningen av minskningarna eftersom de beror på hur mycket elnät som kommer att byggas eller byggas om, vilken typ av ledningar som kommer att byggas och var det görs.

Förslagen bedöms inte påverka det kommunala självstyret. Några behov av förstärkt finansiering av kommunal eller regional verksamhet bedöms inte föreligga med anledning av utredningens förslag.

10.7.3 Konsekvenser för staten

En översyn av energi- och klimatplaneringen och lagen om kommunal energiplanering kräver utredningsresurser från Regeringskansliet och myndigheter men bör leda till förslag som möjliggör bättre planeringsunderlag och ett effektivare genomförande av energiomställningen, elektrifieringen och klimatmålen. En sådan översyn kan förväntas innebära förslag som kräver resurser från länsstyrelserna. Det kan också innebära ökade uppgifter för Energimyndigheten eller annan central myndighet. Samtidigt läggs redan i dag resurser på dessa frågor som, oavsett en översyn, kommer behöva stärkas med en ökad elektrifieringstakt. En långsiktig och samordnad planering på såväl regional som kommunal nivå bör ge större behållning av nedlagda resurser.

Förslaget om uppdrag till Boverket för att se över vägledningen kring PBL och elnät bedöms kräva 2 miljoner kronor. Förslaget om uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution kommer att kräva resurser från Energimyndigheten samtidigt som det ökar statens möjligheter att värna markanvändning av nationell betydelse och upprätthålla nationellt väsentlig infrastruktur. Beroende på hur utpekanden görs kan det i enstaka fall även underlätta tillkomsten av sådana ledningar.

Förslagen om tydligare koncessionsprövning bedöms korta ledtiderna främst för prövningsprocessen vid elnätsutbyggnad och minska det enligt nollalternativet kraftigt ökande resursbehovet hos Energimarknadsinspektionen och länsstyrelserna. Energimarknadsinspektionens digitala ansökningsprocess kan komma att behöva uppdateras om utredningens förslag genomförs. Föreslagna uppdrag till Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna kommer att kräva resurser. Det första bedöms kräva 2 miljoner kronor i årliga tillskott, det andra bedöms kunna genomföras inom budget och det tredje bedöms kräva 3 miljoner kronor i ett engångstillskott.

Folkhälsomyndigheten har bedömt att uppdraget angående magnetfält, även om vägledningen i sig är tidsbegränsad, medför en permanent utökning av ansvar med tillkommande arbetsuppgifter. Förutom samordning och kunskapsstöd innebär uppdraget även tillsynsvägledning och uppföljning på längre sikt. Ökningen av Folkhälsomyndighetens förvaltningskostnader bedöms uppgå till 2 miljoner kronor. Utöver det bedömer myndigheten att ytterligare medel krävs för kunskapsinhämtning och forskningsuppdrag till externa parter. Vägledningen förväntas innebära besparingar i samband med utbyggnad av elnätet, vilket kan minska investeringskostnaderna för Svenska kraftnät och andra nätföretag. Omfattningen på besparingen beror på vilken vägledning som tas fram.

Ett förtydligande av valet mellan kabel och luftledning kan underlätta bedömningen för myndigheter som inte behöver utreda helheten i varje enskilt fall vilket minskar resursbehovet. Energimarknadsinspektionen kan spara resurser och administrativa kostnader i varje koncessionsärende när detta teknikval förtydligas.

Förslaget om förhandsbesked kommer att innebära visst merarbete för Energimarknadsinspektionen eftersom ett ytterligare ärende behöver läggas upp och handläggas. Samtidigt underlättas den efterföljande koncessionsprövningen dels genom att lämpligheten inte behöver prövas igen, dels genom att effektivare samråd kan ge ett bättre underlag för miljöprövningen. Det bedöms röra sig om ett fåtal ärenden. Den administrativa bördan av en ny ärendetyp kan dock särskilt inledningsvis bli märkbar.

Transmissionsnätet omfattar stora och ofta kontroversiella ledningar som kan ta mycket lång tid att få koncession för. Energimarknadsinspektionen anger 18 månader som genomsnittlig handläggningstid. För de projekt som Svenska kraftnät ansökt om koncession för

under 2016–2021 var dock handläggningstiden 2–3 år. Utredningen bedömer att tidsvinsten genom förhandsbesked kommer att variera från ärende till ärende och att det inte går att uppskatta hur stor besparing av tid och resurser de kan leda till.

Möjligheten att pröva lämpligheten samtidigt för flera ledningar av sammanhängande betydelse bedöms kunna spara både tid och resurser hos Energimarknadsinspektionen, Svenska kraftnät och andra myndigheter eftersom det innebär att lämplighetsprövningar inte behövs för var och en av de enskilda ledningarna. Energimarknadsinspektionen kan spara resurser och administrativa kostnader och en gemensam prövning av flera ledningar gör det enklare att förstå hur dessa tillsammans kan uppfylla ett behov, alternativt hur en ledning kan uppfylla flera behov. Det ger också något större frihet att bygga ledningarna vid olika tidpunkter utan att behöva genomföra parallella koncessionsprocesser för samtliga ledningar för att kunna pröva lämpligheten i slutet på respektive process.

Undantag från biotop- och strandskydd påverkar Svenska kraftnät på samma sätt som övriga nätföretag genom minskat resursbehov, ökat utrymme att effektivisera utbyggnadsprocessen och mindre risk för motstridiga villkor, se avsnitt 10.7.1. Undantaget från biotopskyddet medför vidare minskat resursbehov, tidsåtgång och administrativa kostnader för att hantera ansökan för länsstyrelsen. Som framgår i avsnitt 10.7.2 är det svårt att uppskatta hur många ärenden som berörs och deras fördelning mellan kommun och länsstyrelse respektive olika länsstyrelser. Med antagandet att de flesta dispenser från generella biotopskyddet handläggs av länsstyrelsen kan det röra sig om två ärenden per mil ledning, dvs. ett hundratal per år fördelat på alla länsstyrelser. Uppskattningsvis kan arbetsbelastningen hos länsstyrelsen för generella biotopskydd minska med i genomsnitt 40 timmar per ärende fördelat på en handläggningstid om 1–6 månader. Det rör sig vid dessa antaganden om knappt tre heltidstjänster, motsvarande ungefär 3 miljoner kronor, fördelat på samtliga länsstyrelser. Länsstyrelserna får också, i viss mån, ett minskat resursbehov, tidsåtgång och administrativa kostnader för att hantera ansökningar om dispens från strandskydd eller pröva kommunala dispenser från strandskydd enligt 19 kap. 3 a–b § miljöbalken.

Skogsstyrelsen berörs på samma sätt med minskat resursbehov, tidsåtgång och administrativa kostnader för att hantera ansökningar om undantag från särskilda biotopskydd. Befintligt transmissionsnät

berörs av ungefär 66²⁸ skogliga biotopskyddsområden. Med ett antagande att dispens krävs vid underhållsröjning vart åttonde år skulle Skogsstyrelsens ärendemängd avseende dispenser för underhåll i transmissionsnätet minska med drygt åtta ärenden per år om utredningens förslag genomförs. Därtill kommer en minskning för ärenden som avser regionnät och nybyggnation.

De samlade besparingarna från utredningens förslag bör kunna användas för att ytterligare snabba upp processerna.

10.7.4 Konsekvenser för enskilda

Konsekvenserna för enskilda är i huvudsak indirekta och följer av övriga beskrivna konsekvenser. Tidigarelagd utbyggnad påverkar hastigheten i strukturuomvandlingen och en överflyttning av arbetstillfällen till elektrifierade verksamheter kan ske tidigare.

Viss tidigareläggningen av förändringar som ändå skulle ha inträffat bedöms inte innebära någon större påverkan på enskilda. Elektrifieringens ökade möjligheter att anpassa privatliv till de krav som klimatomställningen ställer kan innebära att det blir lite enklare för enskilda att elektrifiera sina privata transporter något tidigare. Effekterna är beroende av vilka elledningar som byggs ut.

En svensk klimatomställning sker i en omvärld och i en konkurrenssituation där också företag i andra länder aspirerar på att kunna vinna konkurrensfördelar med fossilfri produktion. Ju snabbare överföringskapaciteten byggs ut desto större är sannolikheten för att elkrävande verksamheter kan etableras i Sverige. Indirekt förbättras möjligheterna för enskilda att få sysselsättning inom elektrifierade och konkurrenskraftiga verksamheter.

De förenklingar i processerna som följer av utredningens förslag bedöms på sikt också leda till att priser för elöverföring blir lägre än i nollalternativet.

Privatpersoner kan också påverkas av de negativa konsekvenser som följer av en större mängd elledningar i landskapet. Utredningens förslag innebär dock inte att hänsyn till motstående intressen inte ska tas och ledningarna kommer därför alltså jämt att behöva lokaliseras på ett sätt som innebär att ändamålet med ledningen uppnås med

²⁸ Inspel från Svenska kraftnät till Klimaträttsutredningen, uppgiften avser situationen i mars 2018.

minst intrång och olägenheter för människors hälsa och miljö och skyddsåtgärder ska vidtas när det är miljömässigt motiverat och rimligt. Uppdraget till Folkhälsomyndigheten kan bidra till minskad oro för hälsoeffekter av magnetfält. Utredningens förslag om att förtydliga teknikvalet så att kabel, förutom i vissa preciserade fall, inte behöver prövas skulle kunna riskera ökad negativ påverkan på exempelvis landskapsbild. Utredningens bedömning är dock att det inte är fallet utöver en viss tidigareläggning av konsekvenser som ändå hade inträffat i nollalternativet.

Utredningen ser dock en viss risk för att utredningens förslag skulle kunna leda till större intrång och påverkan på t.ex. landskapsbild jämfört med en alternativ utveckling om teknisk utveckling eller ökad kunskap leder till att det blir möjligt att, utan negativ påverkan på elsystemets funktion och stabilitet, driva elnätet med en större andel växelströmskabel än vad som i dag bedöms lämpligt på de högsta spänningsnivåerna. I jämförelse med en sådan alternativ utveckling skulle utredningens förslag kunna innebära en något större andel luftledning med påverkan på enskilda. För att föreskrifterna ska få acceptans och inte oönskade effekter är det viktigt att de ses över om kunskapsläge och tekniska förutsättningar förändras.

Ett förhandsbesked om att en ledning är lämplig ur allmän synpunkt kan tydliggöra ledningens vikt vid samråd och avvägningar samt öka acceptansen för att en ledning behövs eller är lönsam. Det ökar förutsebarheten för boende och andra berörda.

Förslagen om undantag från vissa förbud bedöms inte leda till negativa konsekvenser för enskilda eftersom dispenser från generella biotopskydd och strandskydd normalt beviljas redan i dag. För särskilda biotopskydd kan det leda till något större påverkan för markägare genom underhållsarbeten eller avverkning av produktionsskog i de fall dispens annars inte skulle ha meddelats men skillnaden mot nollalternativet bedöms bli begränsad.

10.7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning är att regelsystemet och koncessionsprövningar garanterar att framtida investeringar i elnät är samhällsekonomiskt rimliga, även om fullständiga garantier inte finns. Det beror

bl.a. på att miljöprövningarna inte syftar till att explicit gynna samhällsekonomisk lönsamhet.

Den huvudsakliga effekten av utredningens förslag, att utbyggnad och förstärkning av elnätet som behövs eller är lönsam kan tidigare läggas, förväntas vara samhällsekonomiskt positiv. Till detta kommer samhällsekonomiska besparingar i form av att mindre resurser läggs på utredningar utan påtagliga effekter på reella beslut.

Tidigareläggningen av elektrifieringen skulle i vissa fall kunna få mer långsiktigt bestående effekter, t.ex. om en något tidigare möjlighet blir avgörande för om en verksamhet ska etableras i Sverige eller i något annat land. En etablering av en konkurrenskraftig och lönsam industri skulle vara samhällsekonomiskt fördelaktigt jämfört med om en sådan etablering inte blir av.

Generella regler som innebär att avvägningar inte görs i enskilda fall riskerar att leda till att bästa samhällsekonomiska alternativ inte kan väljas i enskilda beslut. En sådan risk kan föreligga om kabel utsluts som alternativ i vissa fall genom utredningens förslag om kriterier. Omfattande prövningar och övervägande av orimligt många alternativ i varje enskilt fall medför samtidigt högre administrativa kostnader och kostnader för en senareläggning av elnätsförstärkningar. Utredningen bedömer att det sammantaget är samhällsekonomiskt fördelaktigt att generellt förespråka luftledning för de fall där kabel inte uppenbart kan ha stora fördelar. Nollalternativet är att luftledning byggs i samma omfattning, men efter tids- och resurskrävande utredningar, och utredningens förslag bedöms inte leda till några extra samhällsekonomiska kostnader för extra intrång och påverkan. I jämförelse med en utveckling där kabel kommer att byggas i en omfattning som äventyrar driftsäkerhet och elkvalitet skulle utredningens förslag kunna medföra högre kostnader för intrång och miljöpåverkan. Vinsterna i form av ett funktionellt elsystem bedöms dock överväga. Den generella regeln för teknikvalet riskerar att på sikt bli samhällsekonomiskt olönsam om den inte över tid anpassas till förändringar.

Bättre överföringskapacitet betyder ökad möjlighet för handel med el och generellt ökad samhällsekonomisk effektivitet genom att produktion och konsumtion av el stämmer bättre överens och att producerad el har större möjlighet att överföras till verksamheter som ger högre samhällsekonomisk nytta. På kort sikt kan det likväl finnas förlorare eftersom en utjämning av priser kan förväntas. Lägre priser i ett område gynnar elanvändarna men missgynnar producenterna där

och vice versa. På längre sikt finns det andra mekanismer som också kan bidra till utjämnade elpriser och som skulle innebära att den prisutjämnande effekten av förbättrad överföringskapacitet inte blir så stor.

En elektrifiering av industrin kan förväntas bli allt viktigare för konkurrenskraften på världsmarknaden, och ökade möjligheter för energikrävande svensk industri att följa och leda den utvecklingen bedöms ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

10.7.6 Konsekvenser för möjligheten att nå andra miljömål

Utredningens förslag möjliggör en snabbare elnätsutbyggnad men förväntas inte i någon större omfattning påverka hur elnäten byggs ut. Föreslagna uppdrag om vägledning för fåglar och magnetfält kan förväntas bidra positivt till övriga miljömål.

Utredningens förslag om förhandsbesked förväntas inte påverka bedömningen av om en ledning innebär betydande miljöpåverkan och inte heller kraven för den miljöbedömning som görs inom ramen för koncessionen för de alternativ som ansetts lämpliga i förhandsbeskedet. Utredningen bedömer därför att förslaget inte påverkar möjligheten att nå övriga miljömål.

Förslagen om undantag från vissa förbud gäller bara ledningar som kräver nätkoncession för linje. Utredningen föreslår i avsnitt 6.3 ett uppdrag till länsstyrelsen att se över hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen på ett effektivt sätt i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession. En tydlig roll för länsstyrelsen kan säkerställa att hänsyn tas till generella biotopskyddsområden och strandskyddsområden även om undantag införs och att den som ska bygga eller underhålla nät även fortsatt kommer att ha incitament att undvika påverkan på sådana områden så lång det är möjligt.

De utredningar som i dag görs vid ansökan om dispens omfattas redan av övriga utredningar som görs för miljöprövningen. Andra naturvärden inklusive områden som är särskilt värdefulla för skyddade eller hotade arter kommer därmed fortsatt att kräva dispenser vars praxis för dispens är långt striktare än dispens för biotopskydd. Undantaget påverkar inte heller kravet på anmälan för samråd hos länsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. När det gäller särskilda

biotopskydd kan ett undantag påverka miljöskyddet i sådana områden jämfört med de fall då dispens inte skulle ges i nollalternativet. Riskerna för alltför stor negativ påverkan motverkas dock av att övriga skydd, inklusive de EU-rättsliga, fortsatt gäller och kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken vid åtgärder som kan innebära en ändring av naturmiljön.

Utredningen bedömer att luftledningar inte påverkar strandskyddets syften negativt på något väsentligt sätt, och förslagen till undantag förväntas därmed inte få någon negativ påverkan. Förslaget i avsnitt 6.3 om ett uppdrag till länsstyrelserna omfattar även strandskyddet och resonemanget i föregående stycken gäller även det. Passager över sjöar undviks redan i dag i möjligaste mån på grund av påverkan på landskapsbild och tekniska skäl. Passager över älvar, åar och bäckar kan vanligen inte undvikas men där väljs passager på ett sådant sätt att påverkan på rörligt friluftsliv och naturmiljö minimeras. Lokaliseringen prövas under koncessionsansökan och ansökan om dispens för strandskydd efter koncession blir främst en administrativ tillståndshandling, särskilt eftersom de i princip alltid beviljas. Ledningsgator utgör i sig inte heller något fysiskt hinder för att uppfylla strandskyddets syften. Dessutom påverkar förslaget inte den miljöprövning som görs inom ramen för koncessionen där påverkan på övriga naturvärden bedöms.

10.7.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Den strukturomvandling som klimatomställning och elektrifiering innebär kan få regionalekonomiska konsekvenser. Ökad överföringskapacitet innebär att lokalisering av elförbrukning inte i lika hög utsträckning gynnas av närhet till elproduktionen. Det kan innebära försämrad relativ konkurrenskraft i de delar av landet som har, och kommer att ha, hög elproduktion. Med bättre överföringskapacitet till södra Sverige skulle fördelen med att lokalisera elkrävande produktion i norra Sverige inte blir lika stor.

Vilka regioner som kommer att gynnas, och som därmed kan locka till sig såväl sysselsättning som offentlig service beror på vilka elledningar som rent faktiskt kommer att byggas. Utredningens förslag bedöms inte påverka detta. För de regioner och orter som kan locka till sig större industrier och andra energiintensiva verksamheter bedöms

sysselsättning och därigenom indirekt offentlig service kunna förbättras.

I den mån förslagen skulle innebära att mindre kabel byggs ökar möjligheterna för anslutning till elnätet på orter mellan ändpunkterna.

10.7.8 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete, jämställdhet och jämlikhet och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Eftersom förslagen främst bidrar till att tidigarelägga elnätsbyggnation bedöms de inte påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet eller ha konsekvenser för jämställdheten eller jämlikheten. Förslagen bedöms inte heller ha några konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

10.7.9 Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov

Utredningens bedömning är att det är fördelaktigt att genomföra utredningens alla förslag samtidigt eftersom de delvis är av sammanhängande betydelse och förstärker effekten av varandra.

Med tanke på syftet att underlätta och påskynda elnätsbyggnation och behovet av att snabbt öka elektrifieringstakten bör författningsändringarna genomföras så skyndsamt som möjligt. Utredningen föreslår att författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2024.

Valet av tidpunkt, i kombination med övergångsbestämmelsen som anger att äldre bestämmelser ska tillämpas i pågående ärenden, ger nät-företagen tillräckligt med tid för att anpassa ansökningar om koncession som nu förbereds och Energimarknadsinspektionen att t.ex. uppdatera sin digitala ansökningstjänst och sätta sig in i de nya bestämmelserna. Eftersom ansökningstjänsten är frivillig är tidpunkten för ikraftträdande dock inte beroende av sådan uppdatering.

Utredningen har övervägt om vissa förslag bör tillämpas även i ärenden som pågår vid ikraftträdandet. På så sätt skulle de förtydliganden som görs underlätta och eventuellt även påskynda pågående prövningar. Utredningen bedömer dock att det skulle kunna medföra krav på kompletteringar i pågående ärenden, vilket skulle riskera att motverka förslagets syfte om att korta ledtiderna.

Informationsbehov

De som berörs av uppdaterade riksintresseområden, t.ex. länsstyrelser, kommuner och prövningsmyndigheter behöver informeras om innebörden av detta genom t.ex. uppdaterade kartlager och värdebeskrivningar.

Det kommer finnas behov av att informera om de ändrade reglerna för att beviljas koncession och på vilket sätt det påverkar kraven på ansökan. Detta kan t.ex. göras genom uppdaterad information på Energimarknadsinspektionens hemsida. För att förslaget till tydligare kriterier för valet mellan luftledning och kabel ska få genomslag så att det bidrar till effektivare samråd bör information ges om den förordningsändring som beslutas, t.ex. på regeringens och Energimyndighetens hemsidor.

När det gäller föreslagna vägledningar är deras effektivitet beroende av den spridning och tillämpning vägledningarna får varför det är viktigt att de som ska tillämpa nya vägledningar informeras.

Kommuner, länsstyrelser och Skogsstyrelsen bör informeras om undantag från biotopskydd och strandskydd.

10.8 Förslagets genomförbarhet

Förslagen är utformade för att hantera målkonflikter på ett effektivare och snabbare sätt och det råder politisk konsensus om elektrifiering som ett centralt verktyg för att nå klimatmålen.

Markanvändningskonflikten mellan elledningar å ena sidan och jord- och skogsbruket å andra sidan kommer att kvarstå. Utredningens bedömning är att förslagen inte försämrar utfallet av de avvägningar som måste göras. Det finns dock risk för lägre acceptans hos markägare som i praktiken kommer att bli de aktörer vars intressen ofta inte kommer att tillmötesgå exempelvis vid prioritering av var kabel ska användas. Utredningen ser därför att genomförbarheten kan förbättras om en översyn av ersättningsregler genomförs.

Utredningen bedömer sammantaget att förslagen är politiskt och rättsligt genomförbara.

11 Konsekvensanalys för området transporteffektivt samhälle

Huvudsyftet med utredningens förslag är att de ska bidra till de svenska klimatmålen. I detta kapitel beskrivs hur förslagen inom området transporteffektivt samhälle som redovisas i kapitel 8 kan bidra till klimatmålen och vilka konsekvenser förslagen kan förväntas medföra.

Innehållet i konsekvensanalysen utgår från kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt i kommittéförordningen (1998:1474). Dispositionen följer i stort strukturen i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

11.1 Problem och syfte

Klimatråtsutredningens förslag inom transportområdet syftar till att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle och ett minskande trafikarbete med personbil, lastbil och inrikes flyg. En utveckling mot ett mer transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar krävs enligt utredningen för att transportsektorns klimatomställning ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar.

Utredningen har på transportområdet lagt förslag inom fem områden:

- Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle
- Transportvillkor i miljöbalken
- Utvecklade stadsmiljöavtal

- Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden
- Länsstyrelsens roll vid fysisk planering

I följande avsnitt beskrivs för vart och ett av förslagsområdena vilka problem som utredningens förslag syftar till att lösa, eller bidra till att lösa, och hur förslagen förväntas åstadkomma detta.

11.1.1 Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle

Dagens transportplanering, som bygger på att klimatmålet kan klaras genom elektrifiering av fordonsflottan och stor användning av biodrivmedel men utan ett tydligt fokus på åtgärder för ökad transporteffektivitet, är indirekt styrande för transportpolitiken i stort. Ett ökat fokus på ett transporteffektivt samhälle i transportplaneringen enligt utredningens förslag kommer därför sannolikt att ha påverkan på nationell, regional och lokal transportpolitik. Ett större fokus kan förväntas på åtgärder och styrmedel för ett transporteffektivt samhälle som viktiga komplement till infrastrukturinvesteringar.

Starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle

Enligt utredningen innebär nuvarande lagstiftning en otydlig reglering av hur den nationella planen för transportinfrastruktur, länsplanerna för regional transportinfrastruktur och Trafikverket ska förhålla sig till behovet av ett mer transporteffektivt samhälle. Detta är enligt utredningens bedömning ett betydande hinder för den utveckling mot ett transporteffektivt samhälle som anses önskvärd av ett stort antal aktörer, inklusive denna utredning (se kapitel 7).

Utredningen menar att en starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle behövs för att de transportpolitiska målen ska kunna nås. Grundförutsättningen för en starkare styrning är att det är tydligt vad ett transporteffektivt samhälle ska innebära på en konkret och mätbar nivå för berörda myndigheter och aktörer inom transportplaneringen.

Utredningen anser också att ett minskande trafikarbete med de energi- och resursintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och flyg

krävs för att transportsektorn ska bidra till klimatomställningen i linje med klimatmålen samt på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt som samtidigt är robust mot förändrade omvärldsförutsättningar (se avsnitt 8.1).

Utredningen föreslår därför att begreppet *transporteffektivt samhälle* införs i förordningarna som reglerar den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt att en mätbar parameter, trafikarbete, kopplas till begreppet *transporteffektivt samhälle* för att konkretisera dess innebörd. Utredningens förslag 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 följer en minskande trend över tid.

Varje enskild nationell plan och länsplan kan förväntas få begränsad påverkan på de samlade trafikflödena eftersom enskilda planer endast påverkar en liten del av transportsystemet. Bidraget till minskat trafikarbete från den nationella planen och länsplanerna förväntas dock kompletteras av bidrag till minskat trafikarbete från t.ex. styrmedel och kommunal fysisk planering i ett Sverige som utvecklas i linje med beslutade klimatmål. Planerna behöver därför passa in i ett samhälle där trafikarbetet minskar till följd av flera aktörers agerande. Utredningen föreslår därför att den nationella planen och länsplanerna utöver att bidra till även ska passa in i ett transporteffektivt samhälle. Med detta avses att objekt i den nationella planen och i länsplanerna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma även vid en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg inte ökar.

Utredningen föreslår också 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. Förslaget förtydligar och konkretiserar vad de transportpolitiska målen ska innebära för inriktningen av myndighetens arbete.

Förslagen om stärkt styrning mot ett transporteffektivt samhälle förstärker effekten av utredningens övriga förslag som syftar till att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen. Ytterst syftar förslagen till att bidra till att de transportpolitiska målen och klimatmålen kan nås samt till ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem.

Fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Fyrstegsprincipen innebär att brister i transportsystemet i första hand ska hanteras genom andra åtgärder än större ombyggnationer eller tillbyggnationer av transportinfrastruktur. Fyrstegsprincipen ska bidra till god resurshushållning och en hållbar samhällsutveckling. Flera aktörer har dock under en längre tid påtalat att fyrstegsprincipen inte fungerar och används som avsett. Problembilden kan sammanfattas i två huvudsakliga tillkortakommanden:

1. Dagens planering med åtgärdsvalsstudier som bas utgår från identifierade lokala brister, ofta i kapacitet eller trafiksäkerhet, för enskilda väg- eller järnvägsförbindelser. Detta gör det svårt att använda steg 1- och steg 2-åtgärder för att åtgärda identifierade brister eftersom sådana åtgärder är beroende av att det i stället görs en transportplanering utifrån ett systemperspektiv med ett trafikslagsövergripande synsätt. Ett systemperspektiv är också ofta nödvändigt för att identifiera brister relaterade till klimat- och miljömål. Resultatet av det bristande systemperspektivet blir i många fall en i praktiken bakvänd tillämpning av fyrstegsprincipen där identifierade brister i transportsystemet i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar och nybyggnation, dvs. steg 3- och steg 4-åtgärder.
2. Trafikverket anser sig ha ett starkt begränsat mandat att arbeta med de två första stegen i fyrstegsprincipen. Bristen på mandat avser både möjlighet att finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder samt att föreslå generella styrmedel för regeringen, dvs. styrmedel som beslutas av regering och riksdag. Eftersom staten genom Trafikverket endast i mycket begränsad omfattning medfinansierar steg 1- och steg 2-åtgärder i länsplaner för regional transportinfrastruktur blir sådana åtgärder också mindre intressanta för kommuner och regioner att planera för och genomföra. Utredningen menar att Trafikverkets nuvarande tolkning av mandatet således skapar incitament för aktörer på nationell, regional och lokal nivå att planera och genomföra steg 3- och steg 4-åtgärder i större omfattning än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Utredningens förslag för att adressera problemen kring tillämpningen av fyrstegsprincipen syftar övergripande till att åstadkomma en mer samhällsekonomiskt effektiv transportplanering som skapar bättre

förutsättningar att nå mål på klimat- och miljöområdet samt därigenom även de transportpolitiska målen. Utredningen föreslår ett flertal förordningsändringar:

- Utgångspunkten för inriktningen av den nationella planen respektive länsplanerna föreslås vara ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet, fyrstegsprincipen och det förordningsstadgade syftet med den nationella planen respektive länsplanerna. Utredningen föreslår att ett förordningsstadgat syfte med planerna ska vara att bidra till ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Avsikten med förslaget är att stärka och förtydliga styrningen mot de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle, att möjliggöra identifiering av brister och effektiva åtgärder relaterade till klimat- och miljömål samt att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen.
- Förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. föreslås få ett tillägg 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 transportinfrastruktur. Tillägg görs också för att specifikt förtydliga att kommuner och regioner ska kunna ta emot medfinansiering för sådana åtgärder.
- Trafikverkets instruktion föreslås ändras så att det tydliggörs att Trafikverkets uppdrag är bredare än infrastrukturplanering. Myndighetens mandat ska även inkludera att planera, föreslå, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur (steg 1- och steg 2-åtgärder). I avsnitt 8.2.2 listar utredningen exempel på åtgärder och åtgärdstyper inom steg 1 och steg 2 som enligt utredningen bör kunna planeras, finansieras och medfinansieras av Trafikverket. I avsnittet listas också områden där Trafikverket saknar genomförandemandat men för vilka utredningen anser att myndigheten, med utredningens förslag, har mandat att föreslå åtgärder för den beslutsfattande nivån.

- Trafikverket föreslås genom en instruktionsändring få i uppgift att stödja andra aktörer, exempelvis mindre kommuner, i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Mindre kommuner kan även behöva hjälp med att ingå stadsmiljöavtal i syfte att genomföra sådana åtgärder.

Tidigare beslutade infrastrukturobjekt

Den transportplanering som nu sker är viktig för transportsystemets framtida utveckling och samhällets utformning. För att påverka utvecklingen fram till 2030 är det dock inte tillräckligt att nya objekt som kommer in i infrastrukturplaneringen ligger i linje med klimat- och miljömålen. Om redan beslutade objekt eller projekt finns kvar trots att de motverkar eller inte ligger i linje med de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet kommer måluppfyllelsen att försvåras.

Utredningen föreslår därför att upprättaren av 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. Planupprättaren förutsätts se till att endast infrastrukturobjekt som följer den inriktningen inkluderas i föreliggande planförslag, om det inte finns särskilda skäl för undantag.

Förslaget förväntas bidra till de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet, ett mer transporteffektivt samhälle och ökad samhälls-ekonomisk effektivitet genom att minska transportplaneringens inneboende tröghet avseende inriktningsförändringar. Förslaget samverkar i hög grad med förslaget om ändrad utgångspunkt för planernas inriktning.

En scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

Utredningen ser flera problem med dagens infrastrukturplanering. Ett huvudproblem är att dagens prognosbaserade planeringsansats, där kostnads-nyttoanalyser grundas i tidsvärden som systematiskt premierar restidsvinster med bil, gör att investeringar i utbyggd vägkapacitet beräknas bli lönsamma och vara rationella eftersom en generell fortsatt trafikökning med personbil och lastbil prognosticeras.

Transportplanering utifrån en basprognos med fortsatt ökad biltrafik, lastbilstrafik och flygresande riskerar att leda till åtgärder som passar dåligt in i ett framtida hållbart och transporteffektivt samhälle. Detta gäller inte minst i en värld som i snabb takt ställer om för att efterleva intentionen med Parisavtalet¹. Transportplaneringen kan inte längre baseras på en prognos som bygger på historiska samband och som leder till en ohållbar ökning av bil- och lastbilstrafik samt flygresande.

Det uppstår också konflikter mellan å ena sidan Trafikverkets prognosbaserade planering som utgår från ökande trafikflöden och å andra sidan lokalt beslutade mål om trafikbegränsningar och planerad stadsutveckling. Investeringar i förstärkt vägkapacitet för att möta en förväntad trafikökning motverkar i dessa fall lokala ambitioner om att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle.

Utredningen föreslår därför att Trafikverkets instruktion ändras så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarierna ska tas fram i samverkan med andra myndigheter och organ och ska ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Vidare ska Trafikverket bistå planeringsansvariga myndigheter och organ vid utarbetandet av regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen. Trafikverket föreslås få i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter precisera hur den scenariobaserade arbetsmetodiken bör utformas.

Införandet av en scenariobaserad planering som inkluderar ökad samverkan med relevanta myndigheter på nationell, regional och lokal nivå syftar övergripande till en mer robusttransportplanering som skapar bättre förutsättningar att nå mål på klimatområdet och övriga miljö- och hållbarhetsmål. Utredningen menar att scenariobaserad planering bidrar till syftet bl.a. genom följande mekanismer:

- För meningsfulla och välgrundade politiska beslut om den strategiska inriktningen för transportsystemets utveckling krävs ett beslutsunderlag som synliggör och analyserar konsekvenserna av flera olika utvecklingsalternativ. En scenariobaserad planering kan till skillnad från dagens planering skapa förutsättningar för en välgrundad och reell politisk styrning av den strategiska inriktningen för transportsystemets utveckling.

¹ Prop. 2016/17:16, *Godkännande av klimatavtalet från Paris*.

- Utredningen bedömer att nuvarande utveckling av transportsystemet inte leder till att transportsektorns klimatmål nås på ett hållbart sätt eller bidrar i tillräcklig utsträckning till uppfyllelse av andra miljömål. Det finns därför anledning att undersöka också andra utvecklingsalternativ för transportsystemet än vad som följer av nuvarande inriktning, vilket förutsätter att flera scenarier utvecklas och analyseras.
- Utvecklingsalternativ för att uppnå transportpolitiska mål, klimatmål och andra miljömål präglas av djup osäkerhet och även de modeller som i dag tillämpas i planeringen är grundade i antaganden som bär på betydande osäkerhet. Att utarbeta alternativa inriktningar möjliggör en mer robust planering genom att åtgärders relevans och effektivitet kan bedömas gentemot flera möjliga framtidsutvecklingar.

Tidsvärderingar och kalkylränta

Det finns en utbredd kritik mot hur samhällsekonomiska analyser genomförs inom ramen för dagens transportplanering (se avsnitt 8.2.5). De principer och de kalkylvärden som tillämpas anses enligt kritiken gynna åtgärder som bidrar till ett ökat trafikarbete på ett sätt som inte är långsiktigt hållbart.

Utredningen anser därför att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter analysera och dra lärdomar av nationellt och internationellt använda metoder och modeller som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I uppdraget ingår att granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten (*Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn*). Granskningen ska syfta till att tydliggöra begränsningar med dagens samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden och ge riktlinjer under vilka förutsättningar de ska utgöra ett beslutsunderlag i transportplaneringen.

11.1.2 Transportvillkor i miljöbalken

I det av Naturvårdsverket finansierade forskningsprojektet MERIT² konstaterades att i vart fall en tiondel av utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter kommer från transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter.

Transportvillkor ger tillsynsmyndigheten bättre kontroll på transporternas växthusgasutsläpp, andra utsläpp och buller. Verksamhetsutövaren kan på både kort och lång sikt arbeta för att minska sina utsläpp beroende på vilka villkor som föreskrivs. Behovet av transportvillkor kan även påverka bedömningen av platsvalet för nya verksamheter, se avsnitt 4.1.

Det är redan möjligt enligt 16 kap. 2 och 7 §§ miljöbalken att föreskriva villkor för transporter till och från en verksamhet som tillståndsprövas om transporterna har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten. Bestämmelsen i 16 kap. 7 § miljöbalken reglerar dock bara vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen, inte i vilka avseenden man får föreskriva villkor. Eftersom transportvillkor endast blir aktuella efter en bedömning i varje enskilt fall, framgår av praxis att prövningsmyndigheterna är väldigt restriktiva med att föreskriva transportvillkor. Utredningen har inte heller kunnat finna exempel på när sådana villkor har föreskrivits med hänsyn till klimat.³

Genom att föra in en ny punkt i 22 kap. 25 § miljöbalken om att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla transportvillkor, tvingas prövningsmyndigheten att ta ställning till behovet av sådana villkor och endast avstå från att föreskriva transportvillkor om det inte är aktuellt eller befogat i det enskilda fallet. En verksamhetsutövare ska dessutom enligt 6 kap. 35 § miljöbalken identifiera, beskriva och bedöma de miljöeffekter inklusive på klimat som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt ange uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljö- och klimatteffekterna. Detta gäller även de miljöeffekter som uppkommer från verksamhetens följdföretag. Det finns därför redan ett tillräckligt underlag för prövningsmyndigheten att bedöma om tillståndet ska förenas med transportvillkor.

² Naturvårdsverket (2021a), s 93. Se även Lindblom, Erik m.fl. (2020), s. 14.

³ Se dock villkor 26 i Mark- och miljödomstolens dom den 27 november 2013 i mål nr M 2284-11 om tillstånd till flygplatsverksamhet vid Arlanda flygplats om en handlingsplan för utsläpp till luft av koldioxid, kväveoxider och partiklar (PM10).

Även om praxis är tydlig ger den prövningsmyndigheten ett större bedömningsutrymme att avgöra om det ska föreskrivas i varje enskilt fall. Genom att reglera vad som redan gäller enligt praxis i lag, blir det tydligt för alla verksamhetsutövare med transporter att de alltid måste redogöra för transporternas utsläpp och åtgärder för att minska dem samt att prövningsmyndigheten alltid ska ta ställning till om transportvillkor behövs.

Krav i villkor ger goda förutsättningar att få till stånd verkningsfulla åtgärder som kan vara svårare att åstadkomma med generella styrmedel som skatter. Genom väl utformade krav på en verksamhetsutövare finns det möjligheter att ställa krav anpassade till såväl yttre förutsättningar som rådighet. Det kan t.ex. gälla att en viss procent av transportarbetet till och från en transportgenererande verksamhet ska ske med multimodala järnvägstransporter. Det skulle också kunna innebära att en flygplats får som krav att en viss andel av resandet till och från flygplatsen ska ske med kollektivtrafik.

11.1.3 Utvecklade stadsmiljöavtal

Utvecklade stadsmiljöavtal kommer att vara en viktig del i arbetet mot ett transporteffektivt samhälle. Trafikarbetet i städer utgör cirka 30 procent av trafikarbetet med personbil i Sverige, men resor som huvudsakligen sker utanför städer kan fortfarande ha en målpunkt i städer varför påverkan av åtgärder i städer kan bli större än vad som visas av faktiskt körda kilometer. Ett annat viktigt skäl till att fokusera på städer är att potentialen till att påverka biltrafikens andel och trafikarbetet med personbil är som störst i stadsområden. Även bilinnehavet kan påverkas i städer till följd av samlade paket med åtgärder. Ett minskat bilinnehav skulle påverka inte bara resor i stadsmiljö utan också längre resor där t.ex. destinationer med god kollektivtrafiktillgänglighet får större attraktionskraft.

Satsningar på utvecklade stadsmiljöavtal har sannolikt också betydelse för möjligheten att få till stånd en socialt hållbar klimatomställning av transportsektorn i hela landet. Genom att inom ramen för utvecklade stadsmiljöavtal införa åtgärds paket kan en oförändrad eller minskad biltrafik i större städer eller stadsregioner göra att behovet av generella höjningar av t.ex. drivmedelsskatter för att nå klimatmålen mildras. Detta är en fråga som troligtvis har stor betydelse för

acceptans och social hållbarhet av klimatomställningen eftersom det är svårt att kompensera för tillgänglighetsförluster på landsbygd till följd av högre körkostnader. Inom stadsmiljöavtalen kombineras åtgärder som minskar bilens attraktionskraft med satsningar på gång, cykel och kollektivtrafik som delvis kompenserar tillgänglighetsförluster för bilister i städer.

Utvidgning av nuvarande stadsmiljöavtal

Många kommuner håller på att ändra förhållningssätt i sin trafik- och stadsplanering och planera med större fokus på tillgänglighet i stället för på rörlighet. I en mer tillgänglighetsstyrd planering, med en attraktiv stad i fokus, lyfts fram att gång-, cykel- och kollektivtrafik ska prioriteras framför biltrafiken. Ökad möjlighet till gångtrafik spelar här en viktig roll för att möjliggöra ett ökat fokus på tillgänglighet. Det finns också behov av att kunna genomföra samlade paket med åtgärder för att minska biltrafiken. Åtgärds paket bör innehålla både piska och morot och där kan ökade möjligheter till gång spela en viktig roll som morot.

Utredningen föreslår därför att stöd ska kunna sökas för infrastruktur för gång inom ramen för stadsmiljöavtal. Förbättrade möjligheter för gående spelar stor roll för förutsättningarna att skapa en attraktiv helhetslösning och ytprioritering mellan gång, cykel, kollektivtrafik och bil.

Utredningen föreslår också att godkända motprestationer inom ramen för stadsmiljöavtal ska inkludera åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken.

Avslutningsvis föreslås att regeringen tillsätter en utredning för att klarlägga om statligt stöd får och bör kunna ges till drift av lokal eller regional kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal.

Förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal

Utredningen föreslår att regeringen ger Trafikverket, i samverkan med Boverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Trafikanalys och Vinnova, i uppdrag att undersöka förutsättningarna för en reglering av hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter

i tätort, med fokus på större kommuner och stadsregioner. En förutsättning för uppdraget bör vara att biltrafiken inom avtalsområdet inte får öka och att den på sikt ska minska.

11.1.4 Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Den fysiska planeringen på kommunal nivå har stor betydelse för ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande. Det finns därför enligt utredningens mening ett behov av att låta fyrstegsprincipen utgöra en del av miljöbedömningarna av översiktsplaner och detaljplaner som ger upphov till betydande trafikflöden (se avsnitt 8.5).

I dag saknas ett uttryckligt stöd för att beakta fyrstegsprincipen i de strategiska miljöbedömningar som föregår översiktsplaner och detaljplaner. Utredningen föreslår därför i avsnitt 8.5 att tillägg görs i 3 kap. 6 b § och att en ny bestämmelse införs i 4 kap. 34 a § plan- och bygglagen (2010:900, PBL), som anger att en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden.

De föreslagna ändringarna innebär att kommunerna i ett tidigt skede av den fysiska planeringen beaktar förutsättningarna för tillgänglighet och närhet till olika samhälls- och servicefunktioner och därmed minskar behovet av transporter och möjliggör för ett ökat resande med gång, cykel och kollektivtrafik. Krav på miljöbedömningar med utgångspunkt i fyrstegsprincipen innebär att kommunerna ska beakta trafikflöden i planeringen och de kan därför också förväntas vidta steg 1- och steg 2-åtgärder i en större utsträckning.

11.1.5 Länsstyrelsens roll i fysisk planering

För att de transportpolitiska målen ska nås behöver åtgärder som styr mot ett transporteffektivt samhälle vidtas. Målen utgör ett stöd för kommunal och regional fysisk planering.⁴ Utredningen har dock funnit att det är svårt att få en helhetsbild av hur de transportpolitiska målen förverkligas i den fysiska planeringen (se avsnitt 8.6).

Länsstyrelsen har i dag ett brett uppdrag att bevaka statens intressen, bl.a. i samband med den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå. I uppdraget ingår att länsstyrelsen ska verka rådgivande

⁴ Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, s. 62.

till kommun och region. Länsstyrelsen bevakar också statens intressen vid den fysiska planeringen. En förändring av länsstyrelsens roll skulle kunna bidra till att de transportpolitiska målen ges ett ökat utrymme och genomslag i den fysiska planeringen.

Utredningen föreslår i avsnitt 8.6 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. De föreslagna ändringarna i PBL och i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ger stöd för att länsstyrelsen i samråds- och granskningsförfarandet i de olika planprocesserna ska verka för sådana åtgärder som styr samhällsplaneringen mot ett transporteffektivt samhälle. Utredningens förslag ger alltså stöd för att de transportpolitiska målen ska ges ett ökat genomslag i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå.

11.2 Nollalternativ och alternativa lösningar

11.2.1 Nollalternativ till utredningens förslag

Nollalternativet till utredningens förslag är en transport- och samhällsplanering som fortsätter med samma utgångspunkter som i dag med ett starkt fokus på mobilitet. Det totala transportarbetet kan förväntas öka kraftigt i nollalternativet jämfört med nuvarande nivå. I Trafikverkets basprognoser ökar resandet med bil och lätt lastbil med 27 procent mellan 2017 och 2040 och resandet med tåg ökar med 53 procent. Gång- och cykelresandet prognosticeras öka långsammare än övriga nämnda färdmedel. Godstransportarbetet på väg ökar i basprognoserna med 45 procent till 2040. Procentuella ökningarna i samma härad förväntas för godstransporter på järnväg och till sjöss.

Utredningens förslag syftar bl.a. till att dämpa trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg. Förslagen innebär också ett ökat fokus i transport- och samhällsplaneringen på tillgänglighet snarare än på mobilitet. I nollalternativet där utredningens förslag inte genomförs behöver en större kvantitet biodrivmedel användas inom transportsektorn för att sektorns klimatmål ska kunna klaras. Vilka konsekvenser och risker det medför beskrivs i avsnitt 8.1 som behandlar betydelsen av åtgärder som bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle för att transportsektorns klimatomställning ska kunna

ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar.

I avsnitt 11.6.3 beskrivs kvalitativt och kvantitativt skillnaden för samhällets totala energi- och resursanvändning samt växthusgasutsläpp vid en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle, det s.k. lågtrafikfallet, jämfört med vid en utveckling baserad på dagens styrning, det s.k. referensfallet. Analysen belyser skillnaderna mellan lågtrafikfallet och referensfallet vid tre principiellt olika utvecklingsvägar för användningen av fossila bränslen, biodrivmedel och el. Analysens referensfall motsvarar nollalternativet till utredningens förslag.

Vad gäller utredningens förslag om transportvillkor i miljöbalken innebär nollalternativet att tillämpningen även i fortsättningen kommer att följa praxis, dvs. att transportvillkor endast föreskrivs för vissa typer av verksamheter och endast i vissa fall.

11.2.2 Alternativa lösningar för att uppnå motsvarande effekt

Vid sidan av utredningens förslag har flera möjliga alternativa och kompletterande förslag analyserats. Förslagsalternativ som utretts men som utredningen av olika skäl valt att inte gå vidare med redovisas översiktligt i kapitel 12 och listas nedan.

- Tillståndskrav för större parkeringsanläggningar
- Ny ingripandegrund för länsstyrelsen
- Parkeringslagstiftning
- Sänkta hastighetsgränser
- Markåtkomst för kommunala cykelvägar
- Laddinfrastruktur i samfälligheter
- Cykelvägar som allmän väg

11.3 Berörda av förslagen

11.3.1 Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle

De huvudsakligen berörda av utredningens förslag är Trafikverket och regionerna i egenskap av upprättare av nationell plan respektive länsplaner.

Flera myndigheter berörs genom den ökade samverkan inom transportplaneringen som förslagen innebär och av de uppdrag utredningen anser att regeringen bör lägga.

Kommunerna påverkas genom att medfinansieringsmöjligheterna föreslås öka för åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt och som kan effektivisera användningen av befintlig transportinfrastruktur. Kommunerna föreslås också få möjlighet att ta del av kompetensstöd från Trafikverket för sitt arbete med sådana åtgärder.

Företag och enskilda berörs av att prioriteringarna i transportplaneringen förändras av förslagen vilket innebär att transportsystemets utveckling får en annan inriktning jämfört med i dag.

11.3.2 Transportvillkor i miljöbalken

Verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter berörs direkt av förslaget eftersom transportvillkor behöver identifieras, beskrivas och bedömas från samråd till tillstånd och omfattas av tillsynen. Remissmyndigheter behöver ta ställning till om villkor ska föreskrivas och i så fall i vilken omfattning.

Enskilda och andra verksamheter i närområdet berörs indirekt av hur många och vilka typer av transporter som sker och hur de kan begränsas.

11.3.3 Utvecklade stadsmiljöavtal

Förslaget om att utvidga nuvarande stadsmiljöavtal, bl.a. så att stöd ska kunna sökas för infrastruktur för gång, berör primärt de kommuner och regioner som ansöker och beviljas sådant stöd samt invånarna i dessa.

11.3.4 Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Det är främst kommunerna, men även andra prövningsmyndigheter och myndigheter inom samråds- och granskningsförfarandet som berörs av förslaget. Detta eftersom förslaget innebär ett förändrat arbetssätt. Även planintressenter och enskilda kan indirekt komma att påverkas av en ändrad samhällsplanering.

11.3.5 Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Förslaget kommer att beröra samtliga länsstyrelser. Även kommuner och regioner kommer att beröras av förslaget att stärka länsstyrelsernas roll. Dessutom kan planintressenter och enskilda indirekt komma att påverkas av en ändrad samhällsplanering.

11.4 Bemyndiganden

Utredningens förslag som inte innebär ändrade lagar avses meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

11.5 Överensstämmelse med skyldigheter enligt EU-rätt och internationell rätt

De av utredningen föreslagna författningsändringarna är förenliga med EU-rätten och med internationell rätt.

Utredningen föreslår att möjligheten till driftstöd till kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal ska undersökas i ett regeringsuppdrag. En statsstödsanalys behöver ingå som en central del av det uppdraget.

11.6 Effekt på utsläppen av växthusgaser

Utredningens förslag får effekt på växthusgasutsläppen när aktörer inom transportplaneringen, den fysiska planeringen och miljöprövningssystemet ändrar sitt agerande med anledning av de föreslagna

författningsändringarna. Hur stor effekten på växthusgasutsläppen blir beror på flera saker, bl.a.

- hur snabbt och i vilken grad aktörerna inom transportplaneringen och den fysiska planeringen, primärt Trafikverket, länsstyrelsen, regionerna och kommunerna, ändrar arbetssätt och interna prioriteringar,
- vilka specifika åtgärder som vidtas inom ramarna för transportplanering och fysisk planering respektive vilka krav som ställs i enskilda prövningar av prövningsmyndigheterna för att följa den förändrade lagstiftningen, samt
- omvärldsutvecklingen inklusive hur snabbt fordonsflottan elektrifieras, styrmedelsutveckling och framtida priser på och tillgång till olika typer av drivmedel.

Utredningen anser att osäkerheten är för stor för att det ska vara meningsfullt att kvantifiera hur stora utsläppsminskningar utredningens förslag kan åstadkomma. Detta gäller effekten av förslagen enskilt såväl som samlat. Medan de osäkerheter som följer av andra och tredje punkterna i listan ovan går att hantera genom scenarier är osäkerheten som följer av den första punkten alltför fundamental för att en kvantitativ analys ska vara meningsfull.

Ur tabell 11.1 kan potentialen utläsas för utsläppsminskningar av åtgärder som sammantaget leder till att trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg slutar öka. I avsnitt 11.6.3 beräknas potentialen för utsläppsminskningar inom kategorierna drivmedelsanvändning, produktion av fordon och infrastruktur. Utredningen menar dock att det krävs kompletterande styrning för att uppnå en sådan utveckling även om utredningens förslag skulle vara ett viktigt steg på vägen.

Utredningen bedömer att förslagen kommer att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser betydligt jämfört med nollalternativet. Utsläppsminskningar förväntas inom vägtransportsektorn till följd av minskad användning av fossila drivmedel, men utsläppsminskningar bedöms även komma att äga rum inom andra sektorer till följd av utredningens förslag. De minskade växthusgasutsläppen i jämförelse med nollalternativet inom andra sektorer än vägtransportsektorn möjliggörs av att biodrivmedel som inte längre används för vägtransporter när trafikarbetet dämpas genom utredningens förslag kan ersätta fossila bränslen inom t.ex. luft- och sjöfart.

Utsläppsminskningar till följd av en dämpad biodrivmedelanvändning kan delvis förväntas realiseras i andra länder än Sverige genom att marknaden för biodrivmedel är global. I ett globalt perspektiv förväntas utredningens förslag även bidra till minskade utsläpp av växthusgaser från produktion av fordon eftersom ett transporteffektivt samhälle är förenligt med en mindre fordonspark.

11.6.1 Transportplanering och fysisk planering för ett transporteffektivt samhälle

Utredningens förslag att den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar, förändrar grunden för transportplaneringen. Trafikarbetet blir inte längre enbart en konsekvens av transportsystemets utformning, utan en utgångspunkt för planeringen av detsamma. Förslagen om att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen, att tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska omprövas och att en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering ska tillämpas skapar konkreta förutsättningar för en transportplanering som bidrar till ett transporteffektivt samhälle och ett minskat trafikarbete.

En konsekvens av förslagen är att en omfördelning av medel förväntas äga rum inom både den nationella planen för transportinfrastruktur och inom länsplanerna (se avsnitt 8.2.5 och 12.7.7). En sådan omfördelning där andelen medel som går till nya vägprojekt minskar kraftigt kan ge dubbel effekt ur klimatsynpunkt, dels uteblir inducerad trafik från kapacitetshöjande vägprojekt som inte längre genomförs, dels frigörs medel som kan användas till kollektivtrafik och cykel, men också för analyser och genomförande av steg 1-åtgärder.

Utredningens förslag bör leda till en kommunal fysisk planering som dämpar trafikarbetet i större utsträckning än vad som är fallet i nuläget. Förslagen förväntas bl.a. påverka lokalisering av målpunkter som genererar mycket transporter, exempelvis genom en mer restriktiv inställning bland kommunerna till nya externhandelsetableringar och att sådana planeras med god tillgänglighet även med kollektivtrafik och cykel. Förslagen bör också leda till att stadsplaneringen får ett ökat fokus på att invånarna ska kunna nå väsentlig service, t.ex. inom 15 minuter med gång, cykel eller kollektivtrafik.

Utredningens förslag inom områdena transportplanering, utvidgning av nuvarande stadsmiljöavtal och fysisk planering inklusive länsstyrelsens roll i densamma förväntas sammantaget bidra till en utveckling av transportplanering och fysisk planering där fysiska åtgärder för att stärka gång, cykel och kollektivtrafik kombineras med åtgärder som dämpar transportbehovet och begränsar trafikarbetet med personbil och lastbil. Denna utveckling kan antas understödjas av styrmedelsförändringar som är i linje med förslagen men som inte utgör en del av utredningens förslag.

Internationell litteratur⁵ visar att insatser som minskar bilens ytor i staden och ökar andra kvaliteter samt ger ökad plats för alternativa färdmedel leder till förändringar i människors resebeteende, som i sin tur leder till minskad fordonstrafik. I en kunskapsammansättning⁶ av åtgärder inom detta område i en rad europeiska städer konstateras att problemet med trängsel efter omskapande av en gatas utformning är överdrivet, och effekten benämns som att trafik ”försvinner” eller ”dunstar”. I en studie⁷ av 70 olika projekt med omformning av gator i 11 länder av transportforskarna Cairns, Atkins och Goodwin sågs en genomsnittlig trafikminskning på mer än 20 procent.

En annan referens är mobilitets- och stadsomvandlingsplanerna i Barcelona där en omvandling av stora ytarealer från bil till andra färdmedel, gemensamma och gröna ytor reducerar trafikarbetet med mellan 15 och 21 procent.⁸ Studier i Oslo där vägkapaciteten minskades visar på reduktion i bilpendlandet med 16–21 procent, utan att allvarlig trängsel eller stora förseningar uppstått i systemet.⁹ Även höjda parkeringsavgifter, t.ex. som en motåtgärd inom ramen för stadsmiljöavtal, bedöms kunna få god effekt för att minska biltrafikarbetet.¹⁰ Fler exempel från litteraturen återges i avsnitt 8.1 och 8.4.

Trafikarbetet förväntas minska både genom att en överflyttning av transporter sker från personbil och lastbil till andra färdmedel och trafikslag, samt genom att resor kortas eller ersätts med digital tillgänglighet.

En minskning av trafikarbetet med bil, lastbil och inrikes flyg har en direkt effekt på utsläppen av växthusgaser under förutsättning att

⁵ OECD (2021), s. 11.

⁶ Kommissionen, *Reclaiming city streets for people: Chaos or quality of life?*, Office for Official Publications of the European Communities, 9 september 2004, s. 7.

⁷ Cairns, S. m.fl. (2002), s. 1.

⁸ OECD (2021), s. 71.

⁹ International Transport Forum (2021), s. 13.

¹⁰ Pädam, Sirje m.fl. (2022), s. 5–6.

delar av fordonsflottan drivs med fossila bränslen. Givet utredningens bedömning att tillgången till hållbara drivmedel, inklusive biodrivmedel, är begränsad kan en minskning av trafikarbetet också få effekter för utsläppen av växthusgaser *även* om fordonen som minskar sitt trafikarbete drivs av biodrivmedel. Detta beror på att en minskad användning av biodrivmedel i en sektor möjliggör en ökad användning av biodrivmedel i en annan sektor och därmed substitution av fossila drivmedel där.

En transporteffektiv samhällsplanering som innehåller åtgärder för att begränsa biltrafiken kommer sannolikt att leda till ett minskat bilägande och en ökad efterfrågan på delade fordon, där bilen används mer selektivt för behov som inte kan täckas av gång, cykel och kollektivtrafik. Färre bilar i omlopp innebär minskad klimatpåverkan från fordonstillverkningen, vilket kan stå för en betydande del av ett fordon totala livscykelutsläpp. Sambandet mellan trafikarbete och utsläpp av växthusgaser under olika scenarier undersöks i avsnitt 11.6.3.

Åtgärder för att minska trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg får indirekta effekter på växthusgasutsläppen i andra delar av transportsystemet, särskilt ur ett livscykelperspektiv. En minskad vägtrafik ger ett minskat behov av nybyggnation och ombyggnation av vägar, och därmed lägre resursförbrukning och växthusgasutsläpp kopplat till detta. Åtgärder för att dämpa biltrafiken kan också innebära ökad resursförbrukning och ökade växthusgasutsläpp relaterade till tillkommande infrastruktur för andra trafikslag. Livscykelanalyser av utbyggnader av spårburen trafik visar att konstruktionsfasen står för en betydande andel av de totala utsläppen ur ett livscykelperspektiv, och att en utbyggnad av ny järnväg, spårväg eller tunnelbana behöver leda till en stor överflyttning av resor från bil och flyg för att klimatnyttan under användningsfasen ska överstiga utsläppen från anläggningsfasen.^{11 12}

11.6.2 Transportvillkor i miljöbalken

Transportvillkor kan ha betydande effekter för att minska utsläpp av växthusgaser. Det gäller krav för att minska utsläpp från både gods- och persontrafik. Miljökonsekvensbeskrivningar från t.ex. tillstånds-

¹¹ de Andrade, C.E.S. m.fl. (2016), s. 526–536.

¹² Chester, M. (2016), s. 49–58.

prövningar av Trelleborgs hamn och Landvetters flygplats har visat att cirka en tredjedel av de totala växthusgasutsläppen från sådana verksamheter kan härröra från marktransporter av gods och passagerare till och från anläggningen.¹³ Hamnar är speciellt viktiga eftersom de hanterar en stor mängd gods och har möjlighet och rådighet att påverka val av transportslag, fordonsteknik och samlastningsgrad för in- och utgående godstransporter.

Ändamålsenliga krav på tillståndspliktiga verksamheter kommer att bidra till att realisera potentialen till ökad användning av intermodala järnvägstransporter. Enligt Trafikverket är potentialen att minska transportarbetet med lastbil 9–10 miljarder tonkilometer per år, vilket motsvarar en minskning av godstransportsektorns samlade växthusgasutsläpp med 15–20 procent.¹⁴

Enligt beräkningar kan växthusgasutsläppen från person- och godstransporter kopplade till tillståndspliktig verksamhet utgöra upp till tio procent av de samlade växthusgasutsläppen från transporter i Sverige.¹⁵

Krav på verksamhetsutövare att t.ex. öka andelen tågtransporter kan öka utbudet och sänka trösklarna för andra aktörer att följa efter, vilket indirekt kan leda till ytterligare utsläppsminskningar. Krav och transportvillkor inriktade mot närområdet kan även få effekter som påverkar hela transportkedjan. Ett exempel kan vara en verksamhet som får som transportvillkor att en viss andel av transportarbetet i närområdet ska utföras med tåg, t.ex. genom användning av en intermodal transportlösning. Ett sådant transportvillkor kommer att innebära att tåg används även utanför närområdet. Det reella influensområdet för villkorets omfattning har således möjligheter att täcka betydligt större geografiska områden och utsläpp jämfört med villkorets formella influensområde.

Ett annat exempel kan vara transportvillkor kopplade till hamnverksamhet med syfte att styra in- och utgående hamntransporter till en högre andel tåg, men också till att premiera elektrifierade lastbilstransporter. Ett sätt att göra detta kan vara att introducera klimatdifferentierade hamnavgifter riktade mot landtrafiken.

¹³ Miljökonsekvensbeskrivningar tillhörande mål nr M 867-08, Växjö tingsrätt, miljödomstolen, deldom den 24 april 2010 och mål nr M 1030-13, Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, deldom den 17 juni 2015.

¹⁴ Trafikverket (2021c), s. 6.

¹⁵ Naturvårdsverket (2021a), s. 93.

11.6.3 Det transporteffektiva samhällets potential till utsläppsminskningar och bidrag till klimatomställningen i stort

Utredningens förslag syftar ytterst till att bidra till att de svenska klimatmålen nås genom att skapa förutsättningar för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Utredningens förslag kan inte i sig själva bryta trenden mot ökande trafikarbete på våra vägar men de utgör en viktig pusselbit som både bidrar direkt till dämpat trafikarbete och underlättar andra åtgärder och styrmedel med samma syfte. Utredningen pekar i kapitel 12 på några sådana åtgärder och styrmedel som skulle kunna utvecklas för att bidra till ett transporteffektivt samhälle men som inte kunnat hanteras inom ramen för Klimaträtsutredningens uppdrag.

En utveckling mot ett transporteffektivt samhälle bidrar till klimatomställningen på fler sätt än genom minskade utsläpp från transportsektorn. Det här avsnittet handlar om det transporteffektiva samhällets potential till minskade växthusgasutsläpp och vilken roll ett transporteffektivt samhälle har för klimatomställningen i stort. I detta ligger att belysa hur ett transporteffektivt samhälle relaterar till energi- och resursanvändningen i samhället, t.ex. hur biodrivmedel och andra fossilfria energibärare kan frigöras från användning för vägtransporter till användning inom andra trafikslag och inom andra samhällssektorer och minska utsläppen där. Avsnittet behandlar också relationen mellan ett transporteffektivt samhälle och växthusgasutsläpp orsakade av produktion av fordon, fordonsbatterier och transportinfrastruktur. Eftersom utredningens förslag syftar till att bidra till, och skapa förutsättningar för, ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar är det av stor relevans att undersöka nämnda potential och effekter, även om utredningens förslag inte på egen hand kan åstadkomma en sådan utveckling.

Klimaträtsutredningen har låtit Chalmers och Profu undersöka effekter av en trafikutveckling som innebär en lägre nivå av trafikarbete i jämförelse med ett antaget referensfall.¹⁶ Förutsättningarna för och resultatet av analysen presenteras också i detta avsnitt.

¹⁶ Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

Förutsättningar för analysen

Trafikarbetets betydelse för klimatomställningen har belysts och kvantifierats för tre områden för vilken transportsektorns energi- och resursanvändning samt utsläpp kan relateras till

- drivmedel – produktion och användning
- fordon – tillverkning, underhåll och skrotning
- infrastruktur – byggande, drift och underhåll

Analysen bygger på tre principiellt olika utvecklingsvägar för användningen av fossila bränslen, biodrivmedel och el: ett måluppfyllande scenario med en låg andel el och hög andel biodrivmedel (*LågEl*), ett måluppfyllande scenario hög andel el (*HögEl*) och ett icke-måluppfyllande scenario med låg andel el och hög andel fossila bränslen (*LågEl_Fossil*).

För trafikarbete har två divergerande utvecklingsvägar använts: ett referensfall och ett lågtrafikfall. Referensfallets trafikarbete ökar med 11 procent mellan 2018 och 2030 och med 25 procent mellan 2018 och 2040. Lågtrafikfallet har för den aktuella perioden fram till 2045 en konstant trafikarbetsnivå, vilket relativt referensfallet innebär 10 procent lägre trafikarbete 2030 och 20 procent lägre trafikarbete 2040. Beräkningsfallen bygger på tidigare presenterade scenarier av Utfasningsutredningen (M 2019:04) och Energimyndigheten¹⁷ men kompletterande beräkningar och anpassningar av dessa scenarier har skett inom ramen för analysen.

Drivmedelsanvändning

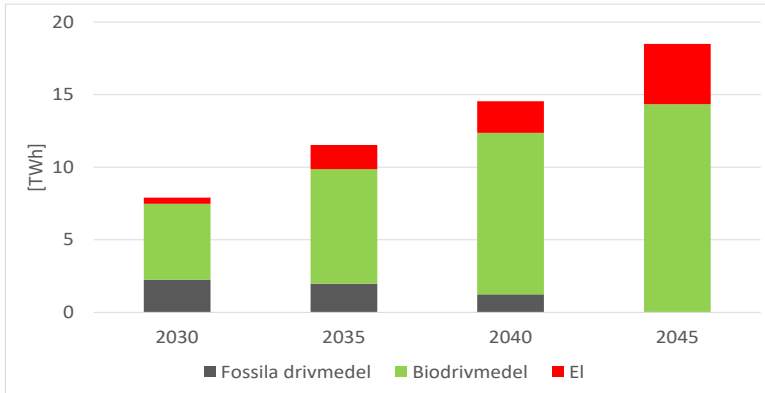
Effekt på energianvändningen

Figur 11.1 visar den minskade drivmedelsanvändningen, inklusive el, för lågtrafikfallet jämfört med referensfallet för nämnda tre scenarier.

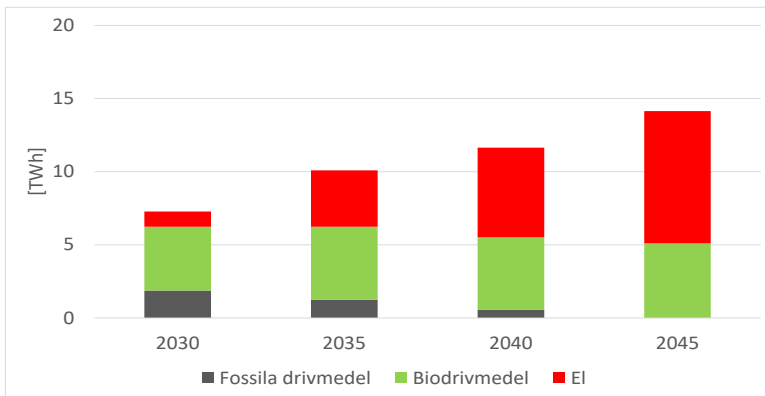
¹⁷ Energimyndigheten (2019), scenariot *Referens EU*.

Figur 11.1 Minskad drivmedelsanvändning i TWh för lågtrafikfallet jämfört med referensfallet för:

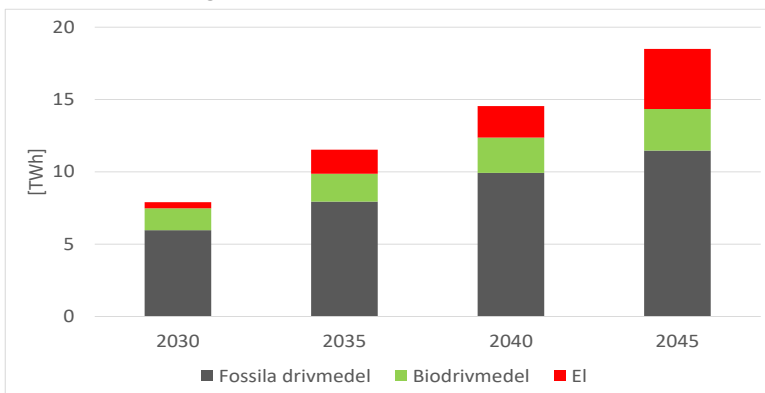
a) *LågEI*-scenariot



b) *HögEI*-scenariot



c) *LågEI_Fossil*-scenariot



Källa: Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

I scenarierna *LågEl* och *HögEl* står fossila bränslen från 2030 och framåt för en relativt liten del av energitillförseln till transportsektorn och ett minskat trafikarbete resulterar därmed i en mindre besparing av fossila drivmedel. Som följd av den höga användningen av biodrivmedel i *LågEl*-scenariot innebär en minskning av trafikarbetet i det scenariot en betydande besparing av just biodrivmedel. *HögEl*-scenariot domineras av en omfattande elektrifiering och detta avspeglar sig i den energibesparing som blir fallet vid ett lägre trafikarbete.

Scenario *LågEl_Fossil* visar på effekten av minskat trafikarbete för en utvecklingsväg där transportsektorns klimatmål inte uppnås och där transportsektorn i högre grad är beroende av fossila bränslen. Vid ett lägre trafikarbete sker framför allt en besparing av fossila bränslen i detta scenario. Besparingen av el är på samma nivå som för *LågEl* medan minskningen i biodrivmedelsanvändning är betydligt lägre.

Effekt på växthusgasutsläppen

Effekten på växthusgasutsläppen av ett lägre trafikarbete kan bedömas på olika sätt, med hänsyn tagen till olika delar i drivmedlets livscykel, och utifrån olika syn på relaterade systemeffekter. Denna analys inkluderar tre typer av kategorier där minskat trafikarbete kan innebära lägre växthusgasutsläpp:

1. Lägre avgasutsläpp – Direkta utsläpp från fordonets avgasrör från förbränning av fossila drivmedel.
2. Lägre uppströms utsläpp – Utsläpp relaterat till utvinning, produktion och distribution av drivmedel och el.
3. Lägre utsläpp som en följd av indirekt substitution – Effektiviseringar där bioresurser frigörs kan möjliggöra att fossila bränslen ersätts på annat håll vilket medför utsläppsminskningar.

Direkta utsläpp från fordonets förbränning av fossila drivmedel, s.k. avgasutsläpp, är den typ av utsläpp som redovisas i statistik kopplad till transportsektorns utsläpp. På så sätt är denna kategori mest relevant när det gäller frågan om åtgärders bidrag till uppfyllnad av transportsektorns klimatmål till 2030.

För uppströms utsläpp baseras utsläppsfaktorer för drivmedel i analysen på uppgifter från Utfasningsutredningen. För el appliceras ett

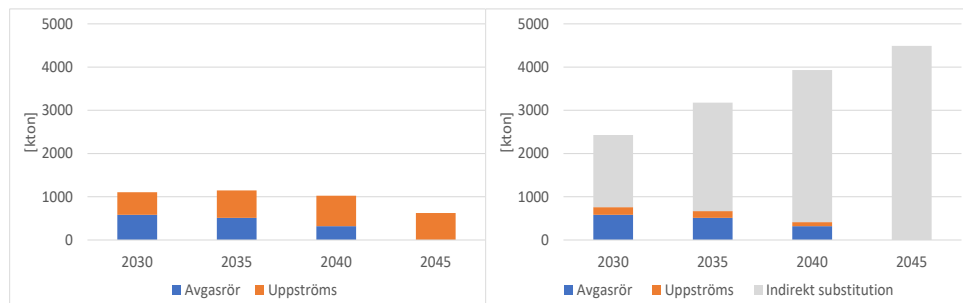
konsekvensperspektiv där den förändrade elanvändningens effekt på marginalproduktionen av el, framtida investeringar och på användarsidan vägs in. Detta i kontrast till ett bokföringsperspektiv där utsläpp relaterat till genomsnittlig elproduktion ofta används, t.ex. nordisk elmix. Skillnaden i utsläppsfaktorer mellan dessa två beräkningssätt har för nordiska och svenska förhållanden tidigare varit betydande, men i takt med att förnybar elproduktion ökar i konkurrenskraft och framtida investeringar i elproduktion i hög utsträckning är förnybar blir skillnaderna mindre. För tidsperioden efter 2030 skiljer utfallet mycket lite mellan angreppsätten.

Utsläppsminskningar relaterade till indirekt substitution förutsätter att biobränsle inklusive biodrivmedel är en knapp och eftertraktad resurs för att ersätta fossila bränslen, inte bara i det analyserade systemet utan också i systemets omvärld. I analysen har antagits att frigjord kvantitet biodrivmedel ersätter fossilbaserade produkter i relationen 1:1. Det kan handla om substitution inom eller utanför Sveriges gränser, inom transportsektorn eller inom andra tillämpningar t.ex. som råvara till kemisk industri.

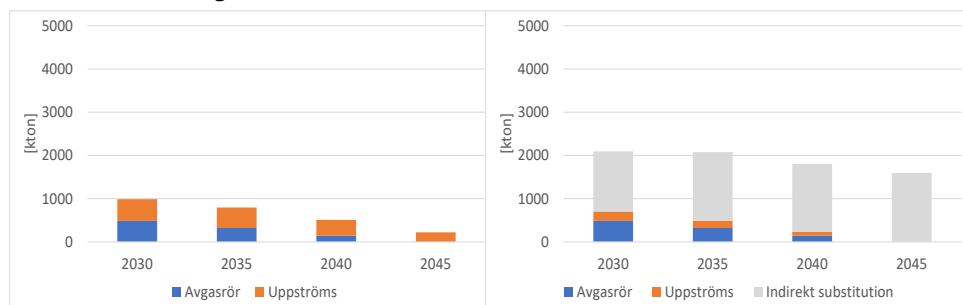
Figur 11.2 visar minskningar av växthusgasutsläpp relaterade till drivmedel vid lägre trafikarbete jämfört med referensfallet för de tre analyserade scenarierna. Till vänster i varje delfigur redovisas resultat för direkta utsläpp, dvs. effekter på totala avgasutsläpp från fordonens förbränning av drivmedel och på utsläpp relaterat till tillförsel och produktion av drivmedlen. Till höger i respektive delfigur redovisas utöver effekten på direkta utsläpp också effekten av minskade utsläpp under antagandet att icke-använt biodrivmedel substituerar fossila bränslen i andra sektorer. I det senare fallet är uppströms utsläppsreduktionen relaterad till biodrivmedelsproduktion lägre än i fallet där indirekta substitutionseffekter inte inkluderas. Orsaken är att det lägre trafikarbetet inte kan antas innebära lägre produktion av biodrivmedel i det fall substitutionseffekten inkluderas, utan bara att det producerade biodrivmedlet används i andra sektorer.

Figur 11.2 Minskade växthusgasutsläpp relaterade till drivmedel i kton koldioxidekvivalenter vid ett lägre trafikarbete jämfört med referensfallet. Till vänster, direkta utsläppsminskningar; till höger, direkta utsläppsminskningar och indirekta utsläppsminskningar

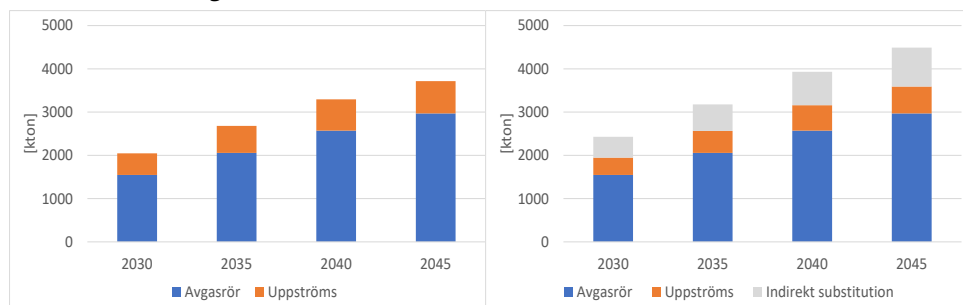
a) *LågEl*-scenariot



b) *HögEl*-scenariot



c) *LågEl_Fossil*-scenariot



Källa: Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

De direkta utsläppsbesparingarna av minskat trafikarbete för de mål-uppfyllande scenarierna *LågEl* och *HögEl* är förhållandevis små eftersom besparingen av fossil bränsleanvändning blir liten i dessa fall. För scenariot *LågEl_Fossil* blir den direkta effekten betydligt större.

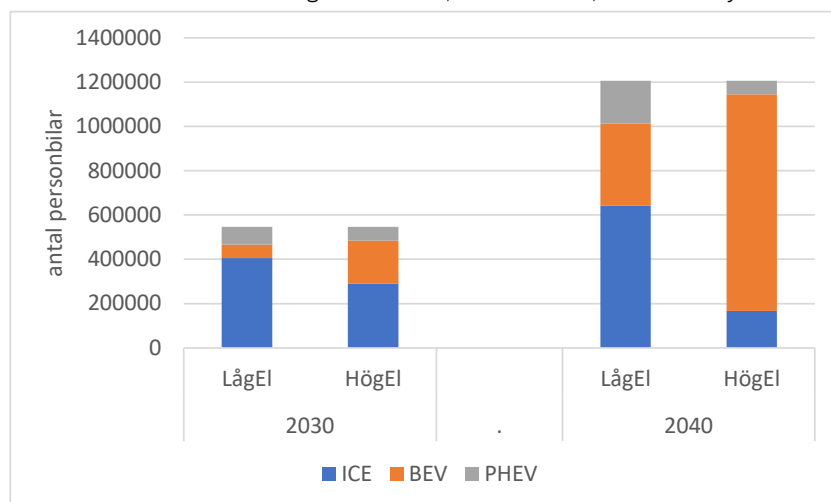
När hänsyn tas till att minskat trafikarbete kan frigöra biobränsle som kan användas på annat håll och genom substitution åstadkomma minskade utsläpp inom andra användningsområden förändras bilden. För samtliga scenarier blir de totala utsläppsminskningarna högre än när denna effekt bortses ifrån. De totala utsläppsminskningarna för *LågEl* och *LågEl_Fossil* ligger på likvärdiga nivåer men med skillnaden att det i *LågEl_Fossil*-scenariot i första hand handlar om direkta utsläppsminskningar medan det i *LågEl*-scenariot i första hand handlar om indirekta utsläppsbesparingar. För *HögEl* blir utsläppsbesparingen med indirekt substitution lägre än för övriga två fall eftersom *HögEl* domineras av el och effekten på biodrivmedelsanvändning av minskat trafikarbete blir förhållandevis liten.

Produktion av fordon

I Utfasningsutredningens scenarier antas antalet fordon i trafik minska proportionellt med trafikarbetet, vilket innebär att utnyttjningsgraden per fordon och fordonens livslängd antas vara konstanta, medan trafikarbetet och antalet fordon minskar. Ett sådant antagande ger för lågtrafikfallet en personbilsflotta med 0,5 miljoner färre bilar 2030 än referensfallet och 1,2 miljoner färre bilar 2040. Figur 11.3 åskådliggör skillnaden i antal fordon i personbilsflottan mellan lågtrafikfallet och referensfallet samt fördelning mellan elbilar, laddhybridbilar och förbränningsmotorbilar för scenarierna *LågEl* och *HögEl*.

Figur 11.3 Minskning av antal personbilar i personbilsflottan för lågtrafikfallet jämfört med referensfallet för scenarierna *LågEI* och *HögEI*

ICE=förbränningsmotorfordon, BEV=elfordon, PHEV=laddhybridfordon



Källa: Data från Utfasningsutredningen, bearbetning av Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

Olika typer av framdrivningssystem för fordon ger upphov till olika energi- och resursanvändning och relaterade utsläpp vid produktion och skrotning (se även avsnitt 8.1). I dag är produktion av elfordon förhållandevis energikrävande och ger ofta högre utsläpp per producerat fordon än konventionella förbränningsmotorfordon. Detta är till hög grad kopplat till en energikrävande tillverkning och materialtillförsel för batterier. De framtida utsläppen för fordonsproduktion är beroende av utvecklingen av energitillförselsystemet i stort, där exempelvis en omställning till ett mindre fossilintensivt elproduktionsystem får stor inverkan på utsläpp relaterade till fordonsproduktion.

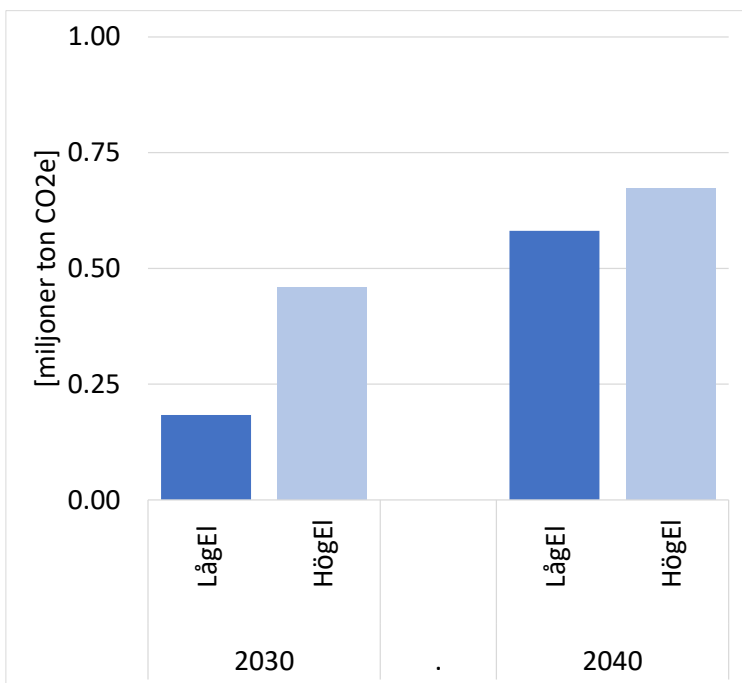
Utfasningsutredningen har, baserat på en analys av Morfeldt m.fl.¹⁸, tagit fram nivåer för utsläpp av växthusgaser kopplade till produktion och skrotning av personbilar och tunga lastbilar för olika framdrivningssystem. Detta har gjorts för två scenarier för det globala energisystemets utveckling, ett med en mer ambitiös klimatomställning och ett med en mindre ambitiös klimatomställning. Utsläppen antas i första hand ske utanför Sveriges gränser.

¹⁸ Morfeldt, J. m.fl. (2021), s. 1.

Produktion och skrotning av elfordon är i dag förknippade med cirka 90 procent högre växthusgasutsläpp än för förbränningsmotorfordon inom personbilssegmentet. För tunga lastbilar är motsvarande siffra 170 procent. Givet det antagna scenariot med en mer ambitiös klimatomställning minskar utsläppen relaterat till produktion och skrotning i framtiden för samtliga fordonstyper. Störst minskning sker dock för elfordon och 2040 beräknas produktion och skrotning av elfordon ge upphov till cirka 70 procent högre utsläpp än skrotning av förbränningsmotorfordon inom personbilssegmentet och cirka 140 procent högre utsläpp för tunga lastbilar.

Figur 11.4 åskådliggör minskningen i växthusgasutsläpp relaterade till fordon vid lågtrafikfallet jämfört med referensfallet.

Figur 11.4 Minskningen av växthusgasutsläpp relaterade till fordon i miljoner ton koldioxidekvivalenter för lågtrafikfallet jämfört med referensfallet 2030 och 2040



Källa: Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

Infrastruktur

Transportsektorns infrastruktur ger upphov till växthusgasutsläpp vid byggnation, drift och underhåll. Utsläppen bedöms av Trafikverket i dagsläget uppgå till cirka 3 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Utsläppen från byggnation, drift och underhåll av vägtrafikinfrastruktur svarar för nästan två tredjedelar av de totala utsläppen relaterade till transportinfrastruktur.¹⁹

Vilka investeringar som görs i transportinfrastruktur påverkar hur trafikarbetet utvecklas för olika färdmedel. En utveckling som leder till ett minskat trafikarbete med personbil innebär generellt mindre investeringar i nybyggnation och ombyggnation av vägar, och därmed till lägre resursförbrukning och växthusgasutsläpp kopplade till detta. En sådan utveckling innebär dock ett ökat behov av infrastruktur för gång, cykel och kollektivtrafik, och därmed högre resursförbrukning och växthusgasutsläpp för denna.

Effekten av ett lägre trafikarbete på växthusgasutsläppen från byggnation, drift och underhåll av transportsektorns infrastruktur analyseras och uppskattas i studien från Chalmers och Profu. De direkta utsläppsminskningarna vid ett lägre trafikarbete relaterade till byggnation, drift och underhåll av infrastruktur bedöms vara förhållandevis små vilket framgår av den sammanfattande tabellen 11.1. Uppskattningen har dock hög osäkerhet, bl.a. eftersom utfallet är helt beroende av vilka specifika infrastrukturinvesteringar som genomförs framöver.

Sammanställda resultat

Tabell 11.1 sammanfattar minskningen av växthusgasutsläpp till följd av minskat trafikarbete i lågtrafikfallet i jämförelse med referensfallet för de analyserade scenarierna.

¹⁹ Trafikverket (2020d), s. 72.

Tabell 11.1 Totala minskade växthusgasutsläpp i miljoner ton koldioxid-ekvivalenter till följd av minskat trafikarbete i lågtrafikfallet jämfört med referensfallet för analyserade scenarier

Scenario	Drivmedel		Fordon		Infrastruktur		Totalt	
	2030	2040	2030	2040	2030	2040	2030	2040
LågEI	1,1–2,4	1,0–3,9	0,2	0,6	0,06	0,04	1,3–2,7	1,6–4,5
HögEI	1,0–2,1	0,5–1,8	0,5	0,7	0,06	0,04	1,5–2,6	1,2–2,5
LågEI_Fossil	2,0–2,4	3,3–3,9	0,2	0,6	0,06	0,04	2,3–2,7	3,9–4,5

Källa: Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

Variationen i utsläppsminskningar kopplat till minskat trafikarbete mellan fallen beror framför allt på två saker: 1) graden av fossilutfasning, och 2) utsikten att frigjord kvantitet biodrivmedel substituerar användning av fossila bränslen på annat håll. För den högsta delen av de resultatspann som presenteras i tabellen 11.1 är substitutionseffekten inkluderad fullt ut. För den lägsta delen av resultatspannen antas ingen sådan substitution.

Sammanfattningsvis kan konstateras att givet antagandet om att världens bioresurser är knappa i förhållande till den användning av fossila bränslen som ska fasas ut möjliggör ett minskat trafikarbete betydande utsläppsminskningar. Det är i detta sammanhang av mindre vikt om det är biodrivmedel eller fossila drivmedel som sparas – med en utökad systemsyn kan den samlade utsläppseffekten mycket väl bli likvärdig. Givet den internationella karaktären på drivmedelsmarknaderna är det mycket svårt att bedöma var geografiskt de indirekta utsläppsminskningarna kommer att äga rum.

11.7 Konsekvenser av förslagen

11.7.1 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag får konsekvenser för företag när aktörer inom transportplaneringen, den fysiska planeringen och miljöprövnings-systemet ändrar sitt agerande med anledning av de föreslagna författningsändringarna. Hur stora och vilka konsekvenserna blir beror i hög grad på vilka specifika åtgärder som vidtas för att följa den förändrade lagstiftningen inom ramarna för transportplaneringen och den fysiska

planeringen respektive på vilka krav som ställs i enskilda tillståndsprovningar. Konsekvenserna påverkas också av omvärldsutvecklingen, inklusive hur snabbt fordonsflottan elektrifieras, hur styrmedel förändras och framtida drivmedelspriser.

Utredningens förslag främjar åtgärder som minskar transportefterfrågan, påverkar val av färdmedel i riktning mot gång, cykel och kollektivtrafik samt leder till en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Förslagen förväntas leda till minskade investeringar i utökad vägkapacitet. Förslagen garanterar dock inte att vissa specifika åtgärder kommer att vidtas respektive inte vidtas och utredningen kan därmed inte förutsäga med precision vilka konsekvenserna för företag blir.

I detta avsnitt beskrivs därför hur åtgärder och krav som bidrar till ett transporteffektivt samhälle generellt, och som kan föranledas av utredningens förslag, kan påverka företag.

Transportplanering och fysisk planering för ett transporteffektivt samhälle

Utredningens förslag syftar till att transportplaneringen ska medverka till att transportsektorns omställning står på tre ben med åtgärder för ett transporteffektivt samhälle som huvudfokus. Förslagen kan bidra till ett perspektivskifte och en normförändring som gör att företagens klimatomställning underlättas och att företagen inte blir lika känsliga för ökade transport- och logistikkostnader till följd av ökade drivmedelspriser. Företags känslighet för höga drivmedelspriser är en fråga som har blivit högaktuell med anledning av både pandemin och kriget i Ukraina.

Pandemin har visat på sårbarheten i globala värdekedjor baserade på *just-in-time*-leveranser och Rysslands invasion av Ukraina med efterföljande sanktioner har lett till ökat pris på världsmarknaden för råolja och kraftigt höjda drivmedelspriser. Ett ökat fokus på transporteffektivitet är därför inte bara en fråga om att underlätta klimatomställningen för företag utan också att möjliggöra att svenska företag står bättre rustade för att möta framtida osäkerheter och stora prisökningar på energi och drivmedel till följd av omvärldshändelser. Det gäller såväl för transportköpande företag som för företag med stort bil- och flygberoende för pendling- och tjänsteresor.

Berörda företag, kostnader och förändringsbehov

Förslagen kommer att påverka företag i olika grad beroende på bransch och på hur pass påverkad branschen är av åtgärder som syftar till att trafikarbetet med bil, lastbil och inrikes flyg ska minska. Störst påverkan har förslagen troligen för företag verksamma inom transportsektorn, t.ex. för företag som säljer transporttjänster och fordon. Det kan vara åkerier, speditörer och fordonstillverkare (se vidare under rubriken *Påverkan på företagens konkurrensförhållanden*).

Entreprenadföretag kommer att påverkas negativt eftersom utredningens förslag bygger på att en mindre andel än tidigare av den nationella planen och länsplanerna utgörs av nyinvesteringar och större ombyggnationer inom ramen för vägprojekt. I stället kommer ett större fokus på steg 1- och steg 2-åtgärder inom transportplaneringen göra att företag med tjänstesäljande kompetenser inom området hållbart resande möter en ökad efterfrågan.

Även transportköpande och transportberoende företag kommer att påverkas. Exempel på sådana företag är bilberoende större handelsplatser och arbetsplatser där ett ökat fokus på transporteffektivitet och tillgänglighet i transportplaneringen kan få till följd att deras lokalisering blir mindre attraktiv i förhållande till konkurrerande verksamheter med större möjligheter till ett hållbart resande.

Åtgärder som ökar kostnaderna för godstransporter påverkar den svenska industrins konkurrenskraft negativt. Det finns dock flera åtgärder som kan minska trafikarbetet med lastbil utan att nödvändigtvis öka kostnaderna för godstransporter. Exempel på sådana åtgärder är längre och tyngre lastbilar och åtgärder för att stärka godstransporter på järnväg. Ett möjliggörande av tyngre och längre lastbilar i kombination med kompletterande styrmedel har möjlighet att minska vägtrafikarbetet och samtidigt kompensera för att t.ex. järnvägen tappar i konkurrenskraft när längre och tyngre lastbilar sänker transportkostnaden på väg per fraktad enhet.²⁰

För varuproducerande företag och företag verksamma inom transport- och logistiksektorn kan ett ökat fokus på transporteffektivitet leda till att en ökad andel av transportarbetet utförs av t.ex. intermodala tågtransporter även för gods som inte är skrymmande, tungt eller ska fraktas långa sträckor. Detta kan medföra ökade kostnader och kräva en ökad kompetensnivå hos transportköpande företag om

²⁰ Lund, Emma m.fl. (2022), s. 40.

vilka krav som ska ställas på speditörer och transportsäljande företag. För varuproducerande företag kan också förslagen leda till ett ökat fokus på omläggning av logistikstrukturer, vilket kan förstärka ett arbete som redan påbörjats med anledning av störningar i försörjningskedjor under pandemin. En sådan effekt kan vara att flytta produktion närmare hemmamarknader i Sverige och Europa, s.k. *insourcing*.

Ett större fokus på transporteffektivitet i stadsmiljö kan också bidra till att parkering och andra trafikytor minskar. Detta är positivt för fastighetsägare som kan bygga nya fastigheter till lägre kostnader när behovet av parkeringsplatser minskar samtidigt som befintliga fastigheter kan öka i värde. I en studie²¹ visas att krav på att tillhandahålla parkeringsplatser kan öka byggkostnader för nyproduktion av bostäder i Sverige med 15 procent. Nyproduktionen av bostäder i Stockholms län skulle enligt samma studie kunna öka med 20 procent om parkeringstalet halverades, dvs. kravet på antalet parkeringsplatser som ska byggas i anslutning till nya bostäder.

Personbilstrafiken upptar i dag mycket utrymme i staden. Utredningens förslag kan ge positiva ekonomiska effekter för företag om ytor för biltrafik omfördelas till ytor för gång, cykel och kollektivtrafik. Det finns både svenska och internationella studier som visar att en omfördelning av ytor från bil till gång och cykelleder till ökade fastighetsvärden och nyttor för företagande. En studie²² genomförd i Stockholmsregionen som beräknat fastighetspriser och stadskvalitéer visar att tillgången till god kollektivtrafik, levande gator, parker och trygga boendekvarter haft en signifikant positiv inverkan på fastighetspriserna. Även positiva effekter i form av ökad försäljning i handeln har kunnat påvisas i studier²³, bl.a. i London och New York där ekonomiska effekter och ökad handel har konstaterats som en konsekvens av minskad yta för bil och ökad framkomlighet för gång och cykel. Främjande av gång-, cykel- och kollektivtrafik bedöms också öka tillgängligheten till och omsättningen för detaljhandeln i stadsmiljö.

²¹ Fastighetsägarna (2020), s. 5.

²² Evidens BLW AB m.fl. (2011), s. 14.

²³ Lund, Emma m.fl. (2022), s. 48.

Påverkan på företagens konkurrensförhållanden

För transportsäljande företag som speditörer och åkerier kan förslagen inledningsvis leda till ett behov av ändrade tjänsteupplägg med högre kostnader som följd. Transportsäljande företag inom tågsektorn kan räkna med en ökad efterfrågan.

I ett utkast till färdplan för intermodala järnvägstransporter har marknadspotentialen för sådana beräknats öka med 67 procent motsvarande 12 miljarder tonkilometer till 2040.²⁴ Ökningen för tågtransporter skulle innebära att både lastbilstransporter och sjötransporter minskar. Minskningarna i transportarbete för lastbilstransporter och sjötransporter skulle innebära att transportföretag samt fordons- och fartygsägare inom dessa verksamheter påverkas negativt.

En ökad cykel- och kollektivtrafik leder till ett ökat behov av bussar, spårbundna fordon, cyklar och specialcyklar som lastbärande cyklar. Andra företag som kommer att dra fördelar av en omställning är de som är varu- och tjänsteleverantörer av mobilitet, t.ex. för bilpooler. Marknaden kommer också att växa för företag som tekniskt eller affärsmässigt kopplar ihop leverantörer av mobilitet som tjänst med trafikföretagen som levererar kollektivtrafik.

En kombination av bilbegränsande åtgärder i städer tillsammans med ökad satsning på gång-, cykel- och kollektivtrafik i kombination med andra mobilitetstjänster som bilpooler kan leda till en dämpning av nybilsförsäljning i städer, vilket i så fall påverkar fordonstillverkare och bilåterförsäljare.

En utveckling i linje med utredningens förslag mot en transportplanering där steg 1- och steg 2-åtgärder ges större utrymme och en bebyggelsestruktur som främjar goda gång- och cykelförbindelser samt tillgänglighet till kommersiell service kan gynna serviceföretag. Detta genom bl.a. en ökande dagbefolkning i städer, t.ex. från fler som arbetar i stadscentrala lägen, vilket ger detaljhandeln underlag att växa och sin tur gynna kommersiell service till de kringboende. Däremot kan en minskad bilanvändning och minskat bilinnehav tillsammans med en växande marknad för fordonsdelning samt utvecklad e-handel sammantaget bidra till en krympande marknad för externhandel där ansvaret för hemtransporten hittills legat på slutkonsumenten. Företag som bedriver e-handel skulle däremot gynnas av en sådan utveckling.

²⁴ Trafikverket (2021c), s. 6.

Annan påverkan på berörda företag

Regionförstoring och bättre förutsättningar för arbetspendling har länge varit ett mål för den regionala utvecklingen, med motivet att öka utbudet av arbetskraft, skapa en större marknad och möjliggöra en effektivare matchning på arbetsmarknaden. Det finns dock en mållkonflikt mellan växande pendlingsregioner och utredningens inriktning och åtgärder för ett minskat trafikarbete med bil. Utredningen anser att det finns anledning att ifrågasätta regionförstoring som målsättning med anledning av den klimatomställning som behöver ske av samhället. Den ökade digitaliseringen kan också bidra till att öka utbudet av arbetskraft, skapa en större marknad, och möjliggöra en effektivare matchning på arbetsmarknaden eftersom den innebär större möjligheter att arbeta på distans.

Ett samhälle där tillgänglighet ökar och trafikarbetet minskar genom fysisk närhet till samhällsservice och resfria, digitala möten kan också medföra att tjänsteproducerande företags omställning av både tjänste- och arbetsresor underlättas.

Konsekvenser för och hänsyn till små och medelstora företag

Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle är viktiga för att inte drivmedelsskatter, reduktionsplikt och andra generella styrmedel av klimatskäl ska behöva höjas lika kraftigt som vid en utveckling utan åtgärder för att dämpa trafikarbetet. Denna aspekt bedöms vara särskilt betydelsefull för små och medelstora företag på landsbygden där beroendet av bilen är större jämfört med städer som erbjuder större utbud av t.ex. kollektivtrafik och närhet till service. Det innebär att även om åtgärder för ökad transporteffektivitet koncentreras till städer, där potentialen till minskat trafikarbete är som störst, kommer de att minska behovet av skärpta generella styrmedel vilket är betydelsefullt för företag verksamma på landsbygden.

Transportvillkor i miljöbalken

Berörda företag, administrativa kostnader och förändringsbehov

I Sverige finns cirka 6 000 tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.²⁵ Dessutom finns ett stort antal vattenverksamheter. Det som är avgörande för om ett företag påverkas av utredningens förslag eller inte är dock inte dess huvudverksamhet utan hur stor omfattningen är på transporter till och från verksamheten. Utredningen har inte kunnat finna någon sådan sammanställning.

Eftersom verksamhetsutövare redan är skyldiga att ta fram rätt underlag i miljökonsekvensbeskrivningen för att bedöma om transportvillkor ska meddelas ska ett obligatoriskt krav på villkor inte leda till att prövningen tar längre tid eller att administrativa eller andra kostnader ökar.

Påverkan på företagens konkurrensförhållanden

Risken med att det överlämnas till praxis att avgöra om det ska föreskrivas transportvillkor eller inte är att utfallet varierar beroende på vilken typ av huvudverksamhet det rör sig om. Det finns bättre förutsättningar för likabehandling och konkurrensneutralitet om det införs ett obligatoriskt krav som gäller för alla.

Krav på åtgärder för företag kan innebära merkostnader på kort sikt när mer energieffektiva lösningar som t.ex. intermodala tågtransporter i vissa fall ger en högre kostnad jämfört med lastbiltransporter. Kostnaden kan dock också bli lägre genom att effektivare logistikupplägg börjar användas. På medellång sikt, 5–10 år, bedöms dock krav på åtgärder för ökad transporteffektivitet inte leda till ökade kostnader utan kan i stället tjäna som en försäkring mot ökade kostnader för drivmedel m.m.

Krav som ställs kan vara inriktade på att minska trafikarbetet, dvs. antalet fordonskilometer med personbil och lastbil. Om transporterna som resultat utförs mer effektivt med fler personer i bilen och mer gods på lastbilen kan kraven uppfyllas utan att det påverkar transportarbetet. Transportarbetet kan också förbli oförändrat tack vare byte av färdmedel, t.ex. från bil till buss. I vissa fall kan krav leda till att både trafik- och transportarbete påverkas, t.ex. om en förändrad

²⁵ www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/miljoprovning.

hantering av schakt- och täktmaterial leder till ett ökat fokus på geografisk närhet mellan köpare och säljare.

Förutsättningarna för transportlösningar skiftar i landet och mellan verksamheter, vilket innebär att verksamhetsutövarens rådighet spelar in. För vissa verksamhetsutövare kan det vara motiverat att ställa krav på järnvägstransporter eller intermodala transporter medan det i andra fall är mer motiverat att se över logistiken med t.ex. leveransvillkor för att kunna förbättra fyllnadsgrader. Väl utformade krav kan leda till ett ökat fokus på att slutkunden ges tydliga incitament för att välja transportupplägg som har både hög fyllnadsgrad och bra miljöprestanda på använda fordon.

Konsekvenser för och hänsyn till små och medelstora företag

Transportvillkor ska enligt förslaget meddelas ”i förekommande fall”. Det innebär att det måste röra sig om en verksamhet där transporterna är av en sådan omfattning att omgivningspåverkan blir betydande. Utredningen bedömer inte att små och medelstora företag generellt har transporter som når upp till den nivån.

11.7.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal

Förutsättningarna för kommunernas och regionernas arbete med stads- och transportplanering påverkas i hög grad av att medfinansieringsmöjligheterna från statens sida föreslås öka för åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt och som kan effektivisera användningen av befintlig transportinfrastruktur. Kommunerna föreslås också få möjlighet att ta del av kompetensstöd från Trafikverket för sitt arbete med sådana åtgärder.

Regionerna ska med utredningens förslag verka för länsplaner som bidrar till ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. För kommunerna däremot medför förslagen inget krav på att ändra nuvarande agerande inom ramarna för den nationella och regionala transportplaneringen. Kommunerna förväntas dock öka prioriteten för arbetet med åtgärder som

bidrar till ett transporteffektivt samhälle till följd av de förbättrade ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar som förslagen innebär för kommunernas arbete med sådana åtgärder.

I tabell 8.1 i avsnitt 8.2.2 finns exempel på åtgärder som kommuner och regioner föreslås kunna få medfinansiering till via länsplaner. Som framgår av tabellen ska medfinansiering via länsplaner kunna beviljas för såväl fysiska åtgärder som för personella resurser, t.ex. för att kommuner ska kunna avsätta personal för att utveckla gröna transportplaner eller parkeringsplaner.

Förslaget om att utvidga nuvarande stadsmiljöavtal berör de kommuner och regioner som ansöker och beviljas sådant stöd. Förslaget ökar kommunernas förutsättningar att genomföra åtgärder de själva bedömer är till nytta för kommuninvånarna.

Förslaget om att tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska omprövas under vissa förutsättningar kan få negativa konsekvenser för berörda kommuner och regioner eftersom det kan påverka förutsättningarna för kommunernas planering på kort och lång sikt. För att undvika att kommuner och regioner överraskas av ändrade planeringsförutsättningar krävs en nära dialog mellan kommuner, regioner och Trafikverket. I vissa fall, när genomförandet av ett infrastrukturobjekt är svårförenligt med kommunala målsättningar, kan en omprövning i stället komma att välkomnas av berörda kommuner.

En övergång till en scenariobaserad planering i enlighet med utredningens förslag ökar delaktigheten för regioner och kommuner i transportplaneringen. Möjligheterna att få genomslag för lokala och regionala prioriteringar kommer därmed att öka för kommuner och regioner som väljer en aktiv roll i planeringssamverkan med Trafikverket.

Transportvillkor i miljöbalken

Kommunerna påverkas i sin roll som tillsynsmyndighet av att fler tillstånd än i dag kommer att förenas med transportvillkor. Detta bedöms marginellt öka kommunernas arbetsbörda.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Utredningens förslag anger hur kommuner ska arbeta för att beakta trafikflöden i fysisk planering. Kommuner kan i vissa fall behöva förstärka sin sakkompetens för att kunna göra strategiska miljöbedömningar enligt fyrstegsprincipen. Det kan därmed finnas behov av kompetenshöjande insatser. Kommunerna behöver också ha en beredskap för att resultatet av en miljöbedömning kan påverka planutformning och lokalisering av verksamheter i större utsträckning än i dag.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Utredningens förslag innebär i sak inga nya processer eller arbetsformer för kommunerna. Kommunerna behöver däremot ha en beredskap för att länsstyrelsernas utökade uppdrag kan innebära att planutformning och lokalisering av verksamheter kan behöva diskuteras och förändras i större utsträckning än i dagsläget.

Påverkan på kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag inskränker inte kommunernas beslutanderätt på något område och har därför ingen påverkan på det kommunala självstyret.

Kostnader, intäkter och finansiering

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal

Förslagen inom områdena transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal medför inga krav på kommunerna och leder därför inte till några obligatoriska kostnadsökningar för dessa.

Ett stort antal kommuner kommer sannolikt att välja att utnyttja de förbättrade ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar som förslagen innebär för att vidta fler eller större åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle och minskat trafikarbete med bil

jämfört med i dag. Detta ökar berörda kommuners kostnader för sådana åtgärder även om åtgärderna medfinansieras via länsplan. Vidtagna åtgärder kan dock, i enlighet med åtgärdernas syfte, förväntas minska berörda kommuners kostnader relaterade till ökad biltrafik och bidra till andra positiva budgetära effekter på kort och lång sikt.

Regionerna har i dag ett utvecklat arbete med transportplanering kopplat till länsplanerna. Utredningens förslag innebär en ändrad inriktning på arbetet med större tonvikt på steg 1- och steg 2-åtgärder samt en möjlighet till ökad delaktighet i framtagandet av scenarier. Regionerna kan välja att öka sitt engagemang för att få större inflytande på scenarioarbetet och transportplaneringen och för att växla upp arbetet med steg 1- och steg 2-åtgärder. Samtidigt minskar behovet av planering för nybyggnation av väg, vilket gör att den ändrade inriktningen i huvudsak bedöms kunna lösas inom befintlig organisation med viss kompetensförstärkning.

Arbete med utvidgade stadsmiljöavtal medför inga krav på regionerna och leder därför inte till några obligatoriska kostnadsökningar för dessa.

Transportvillkor i miljöbalken

Eftersom fler tillstånd än i dag kommer att förenas med transportvillkor kan kommunernas arbetsbörda och därmed kostnader öka något i de fall de är tillsynsmyndigheter. Transportvillkor faller dock inom ramen för övrig tillsyn över verksamheten.

Tillsynen är avgiftsfinansierad. Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgift för kommunens kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken när det gäller en kommunal myndighets verksamhet. Eftersom transportvillkor redan kan föreskrivas bedömer dock utredningen att utökade möjligheter att föreskriva villkor ryms inom befintlig tillsynsavgiftsram. Erfarenheterna från tillämpningen får dock utvisa om en översyn av tillsynsavgifterna kan vara motiverad med utgångspunkt i den totala omfattningen av kommunernas tillsyn givet att kommunernas resurser för tillsyn är ansträngda.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Utredningens förslag anger hur kommuner ska arbeta för att beakta trafikflöden i fysisk planering. Förslaget specificerar ett arbetssätt för detta vilket inte nödvändigtvis behöver innebära en ökad arbetsbörda i jämförelse med hur kommuner arbetar i dag. Viss förstärkning av sakkompetens kan dock innebära en mindre kostnadsökning för nya tjänster eller för vidareutbildning av befintlig personal. På längre sikt kan förslagen innebära kostnadsbesparingar för kommuner eftersom behovet av nyinvesteringar i infrastruktur kan minska.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Tillkommande behov av förstärkning av sakkompetens vid kommunerna kan innebära en mindre kostnadsökning för nya tjänster eller för vidareutbildning av befintlig personal. På längre sikt kan förslagen innebära kostnadsbesparingar för kommuner eftersom behovet av nyinvesteringar i infrastruktur kan minska.

11.7.3 Konsekvenser för staten

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal

Fokus för utredningens förslag är åtgärder som berör transportplaneringen för ett mer transporteffektivt samhälle. Utredningen lägger bl.a. förslag om förändringar av förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur, förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer samt förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Samtliga dessa förändringar berör i hög grad Trafikverket. Trafikverket är därmed den statliga aktör som är mest berörd av utredningens förslag.

De förslag som föreslås innebär både en ändrad inriktning av den nationella planen och ett ökat fokus på kompetens och arbete med åtgärder som kan minska trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg. Utredningens förslag förväntas samlat bidra till en förändrad inriktning för transportplaneringen.

Frågorna i sig är inte nya eller okända för Trafikverket eftersom Trafikverket under flera år deltagit i det s.k. SOFT-arbetet²⁶ med fem andra myndigheter. Där har åtgärder och styrmedel som inkluderat ett ökat fokus på transporteffektivitet inom transportplaneringen varit ett av de områden som lyfts fram. Trafikverket, i sin dåvarande organisation som Vägverket, har också tidigare erfarenheter av att arbeta med transportplanering och rådgivning till andra aktörer för ett minskat trafikarbete genom det dåvarande sektorsansvaret.

Förutom en ändring beträffande inriktningen för den egna verksamheten föreslås också Trafikverket få ett tydligt utökat ansvar i att stötta kommuner och regioner med deras arbete att planera för och genomföra steg 1- och steg 2-åtgärder. Det gäller såväl för transportplanering i allmänhet som för arbetet med stadsmiljöavtal.

Trafikverket har i dag personal som arbetar med likartade frågor eller innehar motsvarande kompetens. Den tydliga kursändringen gör dock att utredningen bedömer att Trafikverket behöver förstärka sina personella resurser både regionalt och nationellt. Det gäller speciellt för den utökade rådgivningen och kompetensförstärkningen som Trafikverket föreslås erbjuda kommunerna. Geografiskt är Trafikverket indelat i sex regioner samt ett huvudkontor. Utredningen bedömer att det tillkommande personalbehovet uppgår till 10–20 tjänster per Trafikverksregion beroende på storlek. Förutom kompetens kring transporteffektivitet krävs också stöd från tjänstepersoner med inriktning och kunskap kring kommunikation eftersom arbetet med steg 1- och steg 2-åtgärder kommer att innebära informations- och dialoginsatser. Trafikverket kommer även att behöva en viss personalförstärkning centralt för att koordinera arbetet och agera kunskapsstöd.

Sammantaget bedömer utredningen att Trafikverket kan behöva cirka 100 tjänster för att täcka behovet kring ett ökat ansvar och åtagande enligt förslagen för ett mer transporteffektivt samhälle. En del av det uppskattade kompetensbehovet kan sannolikt lösas genom omprioriteringar och vidareutbildningar bland befintlig personal, men viss nyrekrytering kommer sannolikt också att behövas.

²⁶ Energimyndigheten (2020b), s. 3.

Transportvillkor i miljöbalken

Eftersom fler tillstånd än i dag kommer att förenas med transportvillkor kan länsstyrelsernas arbetsbörda öka något i de fall de är tillsynsmyndigheter.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Länsstyrelsen deltar redan i dag i samråds- och granskningsarbete i olika planprocesser. Uppgiften bedöms därför i sig inte generera behov av resursförstärkningar. Kompetensmässigt bedöms behovet kunna täckas av befintlig personal och av den förstärkning som föreslås för att stärka länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Länsstyrelsen har i sin instruktion ett utpekat ansvar för miljömålsarbetet. Länsstyrelsen ska verka för det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt. Det har fått till följd att det finns en miljömålssamordnare per länsstyrelse. Länsstyrelsen har även en energi- och klimatsamordningstjänst per länsstyrelse, bl.a. som följd av erhållet uppdrag i regleringsbrev om att samordna och leda det regionala arbetet med energi- och klimatstrategier. Utredningen anser därför att ett nytt utpekat ansvarsområde kring transporteffektivt samhälle också bör medföra ett tillskott av en heltidstjänst per länsstyrelse, dvs. 21 tjänster för landet totalt.

Kostnader, intäkter och finansiering

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal

Utredningen föreslår att finansieringen av förslagen om förändrad transportplanering i sin helhet ska vara budgetmässigt neutral och verkställas genom omprioritering inom och mellan anslagen för transportplanering inom *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*. Utredningen

föreslår därmed inte någon sammantagen ökning av anslagen Trafikverket disponerar för transportplaneringen.

Det ökade personalbehovet vid Trafikverket föreslås finansieras genom att anslag som får användas för personalkostnader höjs medan sakanslag sänks i motsvarande omfattning. Den tillkommande kostnaden för personal bedöms uppgå till cirka 100 miljoner kronor per år. I avsnitt 11.7.7 beskrivs hur transportplaneringen som sådan förändras av utredningens förslag, inklusive genom omprioriteringar av vilka åtgärdstyper och åtgärder som genomförs.

Transportvillkor i miljöbalken

Länsstyrelsens tillsyn är avgiftsfinansierad genom förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Eftersom transportvillkor redan kan föreskrivas bedömer utredningen att utökade möjligheter att föreskriva villkor ryms inom befintlig tillsynsavgiftsram. Länsstyrelsens resurser för tillsynsbesök är dock ansträngd och erfarenheterna från tillämpningen får utvisa om en översyn av tillsynsavgifterna kan vara motiverad med utgångspunkt i den totala omfattningen av tillsynen.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Inga tillkommande kostnader för staten förutses av förslaget.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Utredningen föreslår att länsstyrelserna tillförs medel motsvarande en heltidstjänst per länsstyrelse. Den totala tillkommande kostnaden för staten för detta bedöms uppgå till cirka 20 miljoner kronor per år. Finansiering föreslås ske genom motsvarande minskning av Trafikverkets sakanslag i likhet med vad som beskrivs under rubriken *Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal* i detta avsnitt.

Även andra myndigheter kan komma att påverkas indirekt av förslaget. Utredningen bedömer emellertid att denna handläggning

inte bör bli mer omfattande än att den kan rymmas inom befintliga ramar.

11.7.4 Konsekvenser för enskilda

Utredningens förslag är inte riktade mot enskilda men enskilda berörs av att transportplaneringen och den fysiska planeringen förändras.

Genom att förutsättningarna för att gå, cykla och resa kollektivt förbättras ökar tillgången till mobilitet för grupper som inte kör bil eller kör bil i mindre utsträckning, exempelvis barn, äldre och ekonomiskt svaga.

Åtgärder för att minska biltrafiken kan däremot förväntas leda till sämre tillgänglighet med bil, exempelvis genom att sänkta hastighetsgränser ökar restiderna, vilket i synnerhet drabbar grupper som av olika anledningar saknar alternativ till bilen. I ett större perspektiv har dock bilen haft hög prioritet i planeringen under lång tid, och även med vissa begränsningar kommer tillgängligheten med bil i Sverige att även fortsatt vara god.

Utredningens förslag kan bidra till en ny syn på tillgänglighet där t.ex. digital tillgänglighet och närhet till service värderas högre än i dag. Detta skulle leda till en omfördelning av tillgänglighet mellan olika grupper jämfört med dagens fokus på tillgänglighet med bil.

Enskilda påverkas positivt av att förslagen sammantaget förväntas minska buller och luftföroreningar. Förslagen förväntas också bidra till mer attraktiva boendemiljöer i och med att andelen ytor som används för framdrift och förvaring av bilar kan komma att minska.

11.7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Med gängse svenska metoder för att värdera samhällsekonomiska nyttor av enskilda åtgärder kan troligen en viss negativ effekt ses i de samhällsekonomiska kalkylerna för den förändrade sammansättningen av åtgärder i nationell plan och länsplaner som förväntas om utredningens förslag genomförs. Detta beror primärt på den höga värderingen av tidsvinster för biltrafik i dagens kalkylmodell och på att modellerna värderar nyttan av nytillkommande trafik högt (se t.ex. avsnitt 8.2.6).

Vissa positiva effekter av utredningens förslag fångas av befintliga kalkylmodeller såsom ökad trafiksäkerhet, minskat buller och minskade utsläpp. Om ytterligare effekter skulle inkluderas i kalkylmodellen kopplade till exempelvis folkhälsa kan effekterna bli övervägande positiva eftersom andelen aktiv mobilitet kan antas öka med utredningens förslag. Minskat biltrafikarbete som bidrar till ökad gång, cykling och kollektivtrafikanvändning bidrar positivt till ökad fysisk aktivitet. Ökad fysisk aktivitet samt minskat stillastående ökar folkhälsan och är förknippat med stora samhällsekonomiska nyttor. Inte minst gäller detta åtgärder i kommunernas fysiska planering som kan bidra kraftigt till ökad andel aktiv mobilitet. För denna typ av åtgärder görs dock sällan samhällsekonomiska kalkyler i dagsläget.

Dagens samhällsekonomiska kalkylmodeller bygger dessutom på att olika nyttor värderas utifrån ett individperspektiv. Från ett systemperspektiv medför ett individualistiskt angreppssätt på komplexa samhällsproblem att synergier undervärderas eller ignoreras och att insatser som stärker negativa effekter i systemet kan komma att premieras.²⁷ Om värderingen i stället skulle göras baserat på ett altruistiskt perspektiv skulle resultatet förmodligen bli ett annat.

Samhällsekonomiska konsekvenser av åtgärder i städer

Ett av motiven till det norska nollväxtmålet är att det har visats sig mer samhällsekonomiskt effektivt att begränsa biltrafiken jämfört med att låta biltrafiken öka. I en studie²⁸ har de samhällsekonomiska konsekvenserna av ett nollväxtmål för biltrafiken för Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala undersökts. Effekter av kombinationer av följande styrmedel och åtgärder har analyserats:

- parkeringsavgifter
- förtätning av stadsdelar
- prissättning för kollektivtrafik
- turtäthet i kollektivtrafikutbudet
- framkomlighet för kollektivtrafik genom exempelvis egna körfält och signalprioritet

²⁷ OECD (2021), s. 22–23.

²⁸ Norheim, Bård m.fl. (2016), s. 7.

Flera av de studerade åtgärderna främjas av utredningens förslag, t.ex. kan förslagen om länsstyrelsens roll i fysisk planering och fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer bidra till förtätning av stadsdelar medan åtgärder för ökad framkomlighet för kollektivtrafik dessutom gynnas av förslagen om förändrad transportplanering. Samtliga åtgärder i studien skulle kunna rymmas inom ramen för förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal (se avsnitt 8.4.2).

Analysen beräknar kostnaderna för att låta biltrafiken öka enligt nuvarande prognos. De beräknade kostnaderna utgår från två olika poster, där den första är ökade offentliga utgifter för investeringar och drift av ny infrastruktur. Den andra utgiftsposten utgörs av ökade samhällsekonomiska kostnader för t.ex. trängsel och miljöpåverkan.

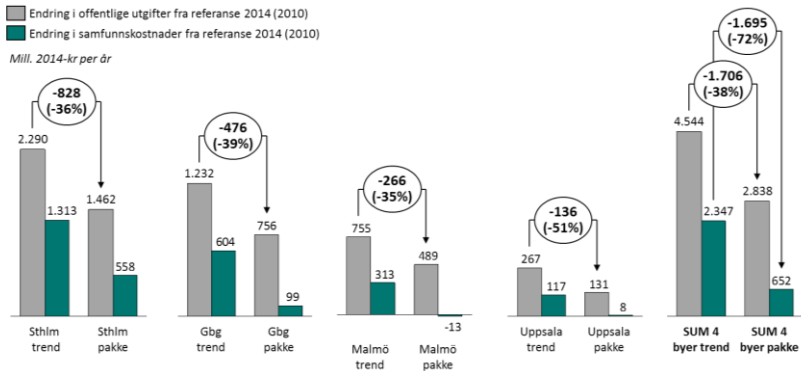
Enligt studien är åtgärder för att begränsa biltrafiken så att nollväxtmålet klaras i kombination med utökad kollektivtrafik det mest kostnadseffektiva alternativet för samhället. Den kombinerade effekten blir att mellan 10 och 20 procent av bilresorna beroende på stad flyttas över till andra färdmedel. Jämfört med att låta biltrafiken öka enligt prognos kan det minska kostnaderna med 2,2 miljarder kronor för de fyra städerna. Om kollektivtrafiken dessutom får full framkomlighet, exempelvis tillgång till egna körfält och trafiksignalsprioritering, kan kostnaderna reduceras med 3,4 miljarder kronor.²⁹ Studien visar också att det blir dyrt och samhällsekonomiskt olönsamt att bara satsa på utbyggd kollektivtrafik.

I följande figur visas kostnaderna för respektive stad.

²⁹ Norheim, Bård m.fl. (2016), s. 10.

Figur 11.5 Ökning av kostnader för trendprognos jämfört med parkerings- och kollektivtrafikpaket (pakke)

Offentliga utgifter i ljusgrått och samhällsekonomiska kostnader i mörkgrönt i miljoner kronor (2014)



Källa: Norheim, Bård m.fl. (2016).

Slutsatser från studien är att det är viktigare att sätta mål för biltrafikens utveckling jämfört med att endast ha mål om att öka kollektivtrafiken. Ett mål för biltrafikens utveckling kommer att styra vilka åtgärder som blir nödvändiga och vilka offentliga utgifter och samhällsekonomiska kostnader som blir följden.³⁰ Bilbegränsande åtgärder som höjda parkeringsavgifter tillsammans med en förbättrad kollektivtrafik verkar också var ett effektivt sätt att styra utvecklingen mot ökad hållbarhet.

Samhällsekonomiska konsekvenser av Trafikverkets scenarier till 2030

Trafikverket har i ett regeringsuppdrag³¹ redovisat åtta olika scenarier för hur transportsektorns klimatmål till 2030 kan nås. Fokus för scenarierna har varit en varierad användning av biodrivmedel i kombination med olika nivåer på trafikarbetet, desto mindre biodrivmedel som används, desto mer behöver vägtrafiken minska jämfört med referensscenariot för att nå målet.

Tre av scenarierna bygger på inslag av åtgärder för ett transporteffektivt samhälle, t.ex. genom förändrad samhällsplanering. Samtliga tre scenarier med olika stort fokus på transporteffektivt samhälle

³⁰ Norheim, Bård m.fl. (2016), s. 15.

³¹ Trafikverket (2020e), s. 45–48.

innebär i olika grad höjda transportkostnader genom bränsle- och kilometerskatter. Konsekvens- och effektbedömningar kan därför inte rakt av användas som analys av effekterna för utredningens förslag, men kan ge vissa relevanta resultat.

Trafikverket skriver att åtgärder för ett transporteffektivt samhälle bör finnas med i arbetet för att trafikens klimatmål ska kunna nås på ett kostnadseffektivt sätt.³² Beroende på tillgången på biobränslen och introduktionstakten för laddbara fordon kan vägtrafiken behöva minska. Enligt Trafikverket förutsätter dock detta ekonomiska styrmedel i kombination med förbättrade alternativ till vägtransporter som förtätning och förbättrade möjligheter att gå, cykla och åka kollektivt. Detta är åtgärder som utöver att bidra till klimatmålet också bidrar till minskad miljöpåverkan och förbättrad hälsa. Trafikverket nämner också att de samhällsekonomiska vinsterna på trafiksäkerhetsområdet kan vara betydande.

I ett scenario har transportkostnadshöjande styrmedel kompletterats med åtgärder för transporteffektivisering, där effektiviseringsåtgärderna antas minska trafikarbetet för lätta fordon med 10 procent och för tunga fordon med 5 procent.³³ Kombinationen av åtgärder innebär att körkostnaderna inte behöver höjas lika mycket som i ett scenario utan åtgärder för transporteffektivisering. Scenariot bygger dock inte på någon specificerad analys av enskilda åtgärders effekter utan ska ses som en indikation på vilka resultat som kan erhållas om olika styrmedel och åtgärder kombineras utifrån en vald ambitionsnivå. Scenariots generaliserade åtgärder inom transporteffektivt samhälle bedöms vara de som beträffande ambitionsnivå ligger närmast utredningens förslag till åtgärder inom transporteffektivt samhälle.

Trafikverket har gjort samhällsekonomiska effektbedömningar för ett scenario med höjd reduktionsplikt och ökad mängd biodrivmedel, där körkostnaderna inte antas påverkas i någon större utsträckning. Beräkningar har också gjorts för ett scenario där klimatmålet uppfylls genom att körkostnaderna höjs medan biodrivmedelsanvändningen är oförändrad. Dessa scenarier inkluderar alltså inte åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. För scenariot med ökad mängd biodrivmedel anges de samhällsekonomiska kostnaderna till underskott på 70 miljarder kronor, nuvärdesberäknat med 40 års kalkylperiod, medan alternativet med höjda bränsleskatter ger ett negativt samhällsekono-

³² Trafikverket (2020e), s. 7.

³³ Trafikverket (2020e), s. 47.

miskt resultat på 2 240 miljarder kronor.³⁴ Det stora underskottet i det sistnämnda fallet beror huvudsakligen på beräknade negativa välfärdseffekter utanför transportsektorn.

Resultatet från scenariot med åtgärder för ett transporteffektivt samhälle i kombination med transportkostnadshöjningar visar att transportkostnadshöjningarna kan dämpas jämfört med scenarier som inte inkluderar åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. Det innebär också att de samhällsekonomiska kostnaderna för att klara klimatmålet kan minskas.

11.7.6 Konsekvenser för andra miljö kvalitetsmål än målet om begränsad klimatpåverkan

Genom att främja åtgärder för minskat vägtrafikarbete och sänkta hastigheter förväntas utredningens förslag resultera i minskade luftföroreningar av t.ex. partiklar och kväveoxider. Förslagen bidrar därigenom till att uppfylla bl.a. miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* och *God bebyggd miljö*.

Förslagen förväntas också bidra till *God bebyggd miljö* genom att skapa bättre förutsättningar för attraktiva boendemiljöer när andelen ytor som används för framdrift och förvaring av bilar kan komma att minska till följd av förslagen.

En utveckling mot en tätare bebyggelse till följd av utredningens förslag kan innebära lokalt ökade problem med buller och luftkvalitet, vilket motverkar målet om en god bebyggd miljö. En tätare bebyggelse innebär dock också ökade förutsättningar för överflyttning från bil till gång, cykel och kollektivtrafik. Sådan överflyttning gynnas av utredningens förslag och kan minska buller och luftföroreningar. Åtgärder som leder till sänkta hastigheter minskar också buller och luftföroreningar.

Utredningens förslag förväntas leda till att väginfrastrukturen byggs ut i mindre omfattning än vad som annars skulle ha skett. Detta kan förhindra ytterligare störning av livsmiljöer och förstärkta barriäreffekter vilket bl.a. skulle bidra till miljö kvalitetsmålen *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Förslagen förväntas dock också bidra till järnvägssatsningar som t.ex. utbyggnad till dubbelspår vilket ökar barriäreffekter. Den sammantagna påverkan

³⁴ Trafikverket (2020e), s. 44.

vad gäller barriäreffekter är därför osäker. Utredningens förslag bedöms inte leda till att redan befintliga barriärer i naturmiljön försvinner.

Krav i form av transportvillkor i enlighet med utredningens förslag kan ha betydande effekter för att minska miljöpåverkan från både gods- och persontrafik. Villkor för hamnar är särskilt viktiga eftersom hamnar hanterar en stor mängd gods och har möjlighet och rådighet att påverka val av transportslag, fordonsteknik och samlastningsgrad för in- och utgående godstransporter.

11.7.7 Konsekvenser för transportplaneringen

I avsnitt 8.2.5 beskrivs hur den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur sannolikt kommer att förändras av utredningens förslag. Sammanfattningsvis förväntas förslagen leda till en förändring av innehållet i nationell plan och länsplaner enligt följande principer:

- Medel omfördelas från steg 4-åtgärder på väg, där vissa tidigare beslutade åtgärder förväntas strykas, till åtgärder på järnväg och åtgärder på de lägre stegen i fyrstegsprincipen.
- Ökat fokus på steg 3-åtgärder för att möjliggöra godstransporter med längre och tyngre lastbilar, med järnväg och med sjöfart.
- Steg 2- och steg 3-åtgärder utformas för att omfördela ytor från bilväg till kollektivtrafik, gång och cykel.
- Fler steg 1-åtgärder såsom exempelvis gröna resplaner och prova-på-kampanjer.
- Åtgärder som verkar begränsande gentemot bilism, som lägre hastighetsgränser och högre parkeringsavgifter, förväntas få större acceptans. Parkeringsavgifter beslutas huvudsakligen på kommunal nivå.
- Ökat fokus på samverkan mellan Trafikverket och regioner och kommuner för att tillgodose tillgänglighet utan att öka trafikarbetet.

Ett ökat fokus på steg 1- och steg 2-åtgärder i allmänhet kan också leda till omprioritering av större järnvägsprojekt med dålig lönsamhet. Generellt leder utredningens förslag dock till en ökad efter-

frågan på personresor och godstransporter med järnväg och därmed ökad lönsamhet för järnvägsprojekt.

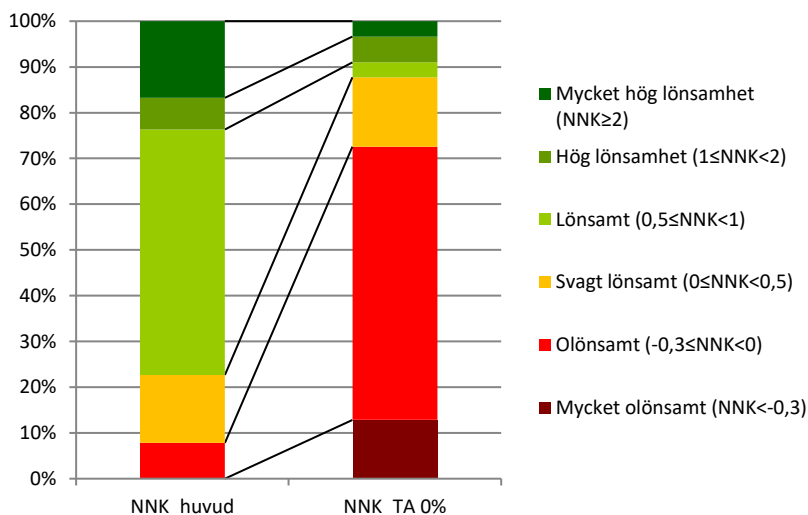
Utredningen föreslår att förändringen av transportplaneringen ska vara budgetmässigt neutral, dvs. att den verkställs genom omprioritering av vilka åtgärdstyper och åtgärder som genomförs. Utredningen föreslår därmed inte någon sammantagen ökning av transportanslagen med anledning av förslagen (se avsnitt 11.7.3).

Det är i första hand väginvesteringarna som bedöms minska till följd av utredningens förslag och därigenom frigöra medel för andra investeringar och åtgärder. Ett sätt att uppskatta storleken på medel som kan frigöras från väginvesteringar är att identifiera vilka vägobjekt som inte bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma i frånvaron av ett ökande biltrafikarbete.

För nytillkomna vägobjekt i förslag till nationell plan 2022–2033 gjordes en känslighetsanalys för samhällsekonomisk lönsamhet vid nolltillväxt i biltrafikarbetet. De 27 nya namngivna objekt som finns med i planen har en total kostnad på 28 miljarder kronor under planperioden 2022–2033. Även om endast 8 av dessa objekt inte är lönsamma i känslighetsanalysen för nolltillväxt i biltrafikarbetet svarar dessa 8 för 73 procent av kostnaderna för de nya objekten vilket motsvarar 20 miljarder kronor (se figur 12.6).³⁵

³⁵ Beräkningar av Trivector baserade på Trafikverket (2021b) samt Trafikverket (2021a).

Figur 11.6 Lönsamhet (NNK) för namngivna vägobjekt i planförslaget med trafiktillväxt enligt basprognos och med nolltillväxt av trafik, i relation till budget



Källa: Beräkningar av Trivector baserade på Trafikverket (2021a) och Trafikverket (2021b).

Utöver dessa nytillkomna objekt bedömer utredningen att det finns tidigare beslutade men ännu inte byggstartade objekt i planen som inte heller skulle vara lönsamma vid nolltillväxt i biltrafikarbetet. För dessa saknas dock aktuell känslighetsanalys.

Vad gäller trimnings- och miljöåtgärder har dessa en total kostnad enligt planförslaget på 42 miljarder kronor under planperioden. Största delen av denna kostnad går till åtgärdsstyper som är relevanta även i ett scenario utan ökat trafikarbete med personbil, t.ex. satsningar på kollektivtrafik, ökad och säker cykling, klimatanpassning, it-infrastruktur, trimningsåtgärder för bättre trafiksäkerhet och olika miljöåtgärder. Cirka 11 miljarder kronor har föreslagits gå till kapacitets- och kvalitetsåtgärder för väg, järnväg och sjöfart. Trafikverket har inte redovisat hur stor del som går till respektive område. En betydande andel av de kapacitetshöjande åtgärderna för väg, som exempelvis kan handla om ombyggnation till s.k. 2+1-väg, kan antas vara svårförenliga med utredningens förslag och avsatta medel också för dessa skulle i stället kunna användas till andra typer av åtgärder.

11.7.8 Konsekvenser för trafiksäkerheten

Trafiksäkerhetsarbetet i Sverige med nollvisionen för döda och svårt skadade i trafiken har varit framgångsrikt. Bristande trafiksäkerhet är i dag ofta det som initierar en åtgärdsvalsstudie (se avsnitt 7.4.3), siffror från Riksrevisionen visar att trafiksäkerhetsaspekter ligger bakom 58 procent av åtgärdsvalsstudierna.³⁶ Resulterande åtgärder har i stor utsträckning handlat om mötesseparering genom ombyggnation till s.k. 2+1-vägar.

En betydande effekt av arbetet med mötesseparering har utöver goda trafiksäkerhetseffekter varit ökad framkomlighet och minskade restider för bil. Även om den senaste uppföljningen av trafiksäkerhetsutvecklingen i Sverige visar att etappmålen för 2020 kunde nås vad gäller dödade och allvarligt skadade i trafiken, har antalet dödade och allvarligt skadade gående och cyklister varit relativt konstant de senaste tio åren.³⁷ Det är alltså särskilt antalet dödade och allvarligt skadade bilister som minskat genom de omfattande insatser som genomförts vad gäller infrastruktur, fordon och förare. Samtidigt kvarstår en väsentlig utmaning vad gäller att minska antalet allvarligt skadade oskyddade trafikanter.

Ett alternativ till mötesseparering, som ökar trafiksäkerheten men som inte ökar attraktiviteten för personresor med bil, är att arbeta med sänkta hastigheter. Detta är en åtgärd som i dag sällan föreslås som steg 1-åtgärd i åtgärdsvalsstudier enligt Riksrevisionens granskning³⁸, men som kan tänkas få större genomslag med utredningens förslag.

Flera av de förändringar i planeringen som kan bli resultat av utredningens förslag kan väntas leda till förbättrad trafiksäkerhet. Ett trafiksäkerhetsarbete som går i linje med ett transporteffektivt samhälle kommer sannolikt innebära att trafiksäkerhetsåtgärder fokuserar på att främja möjligheten att resa med kollektivtrafik och på trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter. Ett sådant arbete innebär sannolikt att trafiksäkerhetsåtgärder i tätorter och mindre åtgärder för ökad trafiksäkerhet utanför tätort prioriteras framför större väginvesteringar.

Att arbeta med att öka andelen gång, cykel och kollektivtrafik på bilens bekostnad, exempelvis genom sänkta hastigheter och omför-

³⁶ Riksrevisionen (2018), s. 45.

³⁷ Trafikverket (2020a), s. 8.

³⁸ Riksrevisionen (2018), s. 35.

delning av vägytor, kan leda till färre allvarliga olyckor för oskyddade trafikanter. Studier visar exempelvis att i 46 procent av olyckorna där fotgängare skadats allvarligt har motparten varit en personbil eller en lätt lastbil.³⁹ Studier visar även att det är säkrare att åka kollektivt än att åka bil. Samtidigt är en trygg och säker trafikmiljö en förutsättning för att gående och cyklister ska våga röra sig i trafiken, och alltså en förutsättning för överflyttning från bil till gång och cykel. Trygga och säkra möjligheter att som oskyddad trafikant ta sig till hållplatser gör skillnaden i säkerhet mellan bil och kollektivtrafik än större.⁴⁰

Det finns också stor potential att öka cyklisters trafiksäkerhet genom att separera cyklister från andra trafikanter, säkra cykelöverfarter och arbeta med drift och underhåll av cykelinfrastrukturen.⁴¹ Även sänkningar av hastigheten i tätorter får stor effekt på trafiksäkerheten för oskyddade trafikanter.⁴²

Att förbättra förutsättningarna för gång, cykel och kollektivtrafik har alltså en positiv inverkan på trafiksäkerheten, och trafiksäkerheten i sin tur har en positiv inverkan på andelen gång, cykel och kollektivtrafik. Vikten av att utgå från de synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål accentueras bl.a. i Stockholmsdeklarationen, resultatet av den globala ministerkonferensen om trafiksäkerhet i Stockholm 2020 och som FN:s generalförsamling ställer sig bakom genom *Resolution 74/299*.

11.7.9 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Konsekvenserna av utredningens förslag för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet förväntas bli små.

Ett ökat fokus på andra aspekter av tillgänglighet än mobilitet kan vara gynnsamt för landsbygd och glesbygd. Viktiga sådana faktorer, som dock inte förväntas påverkas av utredningens förslag, är tillgång till bredband och offentlig service.

Digital tillgänglighet kan i viss mån kompensera för bristande fysisk tillgänglighet, men i dag är den digitala tillgängligheten ofta högst där även den fysiska tillgängligheten är god. Post- och telestyrelsen redo-

³⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), s. 14.

⁴⁰ SKL (2013), s. 28.

⁴¹ Niska, Anna m.fl. (2013), s. 5.

⁴² Wennberg, Hanna m.fl. (2017), s. 4–5.

visade senast 2021 en mobiltäcknings- och bredbandskartläggning⁴³ som visar att bredbandsutbyggnaden inte är lika långt framskriden i landsbygd. Samtidigt är tillgänglighet till kommersiell och offentlig service sämre,⁴⁴ vilket skapar ett större behov av att förflytta sig. Uppgifter från Trafikanalys visar att endast drygt hälften av de som bor på landsbygd kan nå en livsmedelsbutik inom 15 minuter med kollektivtrafik respektive cirka 90 procent inom 15 minuter med bil. Med andra ord är tillgängligheten med bil på landsbygd relativt god, medan tillgången till kollektiva färdmedel är bristfällig.⁴⁵

Olika åtgärdsfokus i stad respektive på landsbygd

Utredningens förslag förväntas leda till att olika åtgärdsstyper genomförs i städer respektive på landsbygd. Stad och landsbygd har olika förutsättningar för minskad trafik och ett stort fokus på överflyttning av resor från personbil till gång, cykel och kollektivtrafik, vilket har många positiva effekter i städerna, kan vara problematiskt ur ett landsbygdsperspektiv där alternativen till bilen är färre och sämre.⁴⁶

Ökat fokus på sänkta hastigheter, som ett alternativ till mötesseparering för att öka trafiksäkerheten utan att öka attraktiviteten för personresor med bil, medför sämre tillgänglighet på landsbygd jämfört med nollalternativet. För att mildra eller undvika försämrade tillgänglighet kan en åtgärd vara att hastighetssänkningar undviks i landsbygdslän där det finns få alternativ till bil.

I mindre orter, där avstånden är förhållandevis korta, finns en stor potential för cykelresande om förutsättningar för trafiksäker cykling kan skapas genom utbyggd cykelinfrastruktur och s.k. bygdegator. En bygdegata skapas genom att en cykelbana avdelas på befintlig körbana som smalnas av för biltrafik och i stället utrustas med mötesfickor för biltrafiken. För längre resor på landsbygd är fungerande anslutningar med cykel till kollektivtrafikknutpunkter centralt för att underlätta kombinationsresor.

⁴³ Post- och telestyrelsen (2021), s. 10.

⁴⁴ Tillväxtverket (2018), s. 7.

⁴⁵ Trafikanalys (2014), s. 45.

⁴⁶ Winslott Hiselius, Lena m.fl. (2020), s. 37–39.

11.7.10 Konsekvenser för jämställdhet, jämlikhet och integration

Utredningens förslag har potential att bidra till en mer jämställd och jämlik tillgänglighet när det gäller faktisk och möjlig rörlighet samt fysisk närhet. Trafik- och infrastrukturplanering i stort har under lång tid premierat bilen som huvudsakligt transportmedel. Detta har lett till att invånarnas rörlighet i första hand varit anpassad till bilen, och att kollektivtrafiken generellt sett varit åsidosatt.⁴⁷

När det gäller kön och jämställdhet i relation till användningen av transportsystemet och i transportplaneringen konstateras genomgående i tidigare studier att kvinnor och män, som grupper betraktade, har olika resvanor där män reser betydligt längre och särskilt med bil medan kvinnor i betydligt större uträkning utför olika ärenden på vägen. Kvinnor vistas i betydligt högre grad i trafiken som gående, medan män cyklar något mer och även längre sträckor. Ungefär sex av tio kollektivtrafikresenärer är kvinnor, men den totala genomsnittliga reslängden med kollektivtrafik är densamma för män och kvinnor eftersom män reser längre sträckor.^{48 49 50}

Resvanorna är inte bara kopplade till olika tillgång till bil eller ekonomiska förutsättningar, utan det ligger också olika värderingar till grund för de val som människor gör. Kvinnor som grupp är mer positivt inställd till att resa hållbart, till att hålla hastighetsgränser och till olika transportåtgärder som förbättrar trafiksäkerhet och miljön liksom förhållandena för gående och cyklister, även på bekostnad av biltrafikens framkomlighet.^{51 52} Med de tydliga skillnader som finns mellan mäns och kvinnors perspektiv på hållbarhet är det en jämställdhetsfråga att inkludera hållbarhetsperspektiv på utformningen av transportsystemet. Hållbarhetsperspektivet är en uttalad utgångspunkt för utredningens förslag och det går därmed att argumentera för att de i sig bidrar till ökad jämställdhet, oavsett vilka konkreta effekter på mäns och kvinnors resande som förväntas bli resultatet.

Både svenska och internationella studier visar att överflyttning från bil till mer hållbara färdssätt bidrar till ökad ekonomisk jämlikhet mellan olika socioekonomiska grupper och stadsdelar, till följd av att minskat bilberoende innebär att tillgängligheten till viktiga målpunkter

⁴⁷ Se t.ex. Smidfelt Rosqvist, Lena (2020), s. 7, 16 och 25.

⁴⁸ Sammanfattas t.ex. i Trafikverket (2020f), s. 24–25.

⁴⁹ Kronsell, Annica m.fl. (2019), s. 13–15.

⁵⁰ Smidfelt Rosqvist, Lena (2020), s. 9–12.

⁵¹ Se t.ex. Kronsell, Annica m.fl. (2016), s. 2.

⁵² Sammanfattas t.ex. i Trafikverket (2020f), s. 24.

såsom arbete, skola och service blir ekonomiskt överkomlig för fler. Vissa studier pekar på att exempelvis utlandsfödda personer har sämre tillgång till bil och är mer beroende av kollektivtrafik.^{53 54} Människor boende i områden präglade av social utsatthet, med låga inkomster och bristande kunskap i svenska språket, har svårare att ta körkort, skaffa bil och flytta närmare jobb och skola. Det gör att en väl fungerande kollektivtrafik blir en viktig resurs för en delaktighet och integrering i samhället. Boende i utsatta områden har oftare målpunkter utanför klassiska starka stråk och behov av att resa vid andra tidpunkter, vilket är en utmaning som kollektivtrafikplanering i sådana områden bör beakta.⁵⁵

Forskning visar också att grupper av människor med risk för utsatthet, där den socioekonomiska statusen är låg och andelen utrikesfödda är hög, i större utsträckning än andra påverkas negativt av transportinfrastrukturens baksidor exempelvis genom olycksrisker, buller, dålig luft, barriäreffekter, och bristande infrastruktur, samtidigt som de drar mindre nytta av förbättringar i tillgänglighet.⁵⁶

Sammantaget kan utredningens förslag antas leda till ett större fokus på alternativ till bilen, såsom satsningar på kollektiv-, gång- och cykeltrafik, vilket gynnar framför allt de grupper av människor som inte har lika stor tillgång till bil och inte heller värderar bil lika högt. Utredningens förslag kan därför antas leda till såväl ökad jämställdhet som jämlikhet. Förslagen kan också förväntas få en positiv påverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

11.7.11 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete

Utredningens förslag förväntas inte påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

⁵³ Trafikanalys (2016), s. 7.

⁵⁴ Lewin, Catharina m.fl. (2006), s. 3.

⁵⁵ Mårtensson, Malin m.fl. (2021), s. 15.

⁵⁶ Wennberg, Hanna m.fl. (2018). s. 26 och 31. Wennberg, Hanna m.fl. (2019), s. 60–61.

11.7.12 Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov

Tidpunkt för ikraftträdande

Ändringarna bör genomföras vid samma tidpunkt

Utredningens förslag till författningsändringar inom området transporteffektivt samhälle är relativt omfattande och avser vitt skilda lagar och förordningar. Förslagen är inbördes beroende av varandra och har det gemensamma syftet att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

Utredningens bedömning är att det är starkt fördelaktigt att genomföra utredningens alla förslag samtidigt som en helhet. Med tanke på behovet av att ändra inriktning på transportplaneringen så skyndsamt som möjligt föreslår utredningen att författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2024.

Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2024

När det gäller lämplig tidpunkt för genomförandet av de aktuella författningsändringarna finns det anledning att ta hänsyn till att det kommer att krävas vissa förberedelser och informationsinsatser innan ändringarna träder i kraft. Det gäller särskilt förslagen om fyrstegsprincipen i miljöbedömningar och länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen. De myndigheter som ska tillämpa de nya bestämmelserna behöver också tillräckligt med tid för förberedelser för att t.ex. se över rutiner och arbetssätt.

Valet av tidpunkt för ikraftträdande behöver också beakta processen för transportplanering på nationell och regional nivå, vilken beskrivs i avsnitt 7.4. Inriktningsplaneringen utgör det första steget mot en ny nationell plan samt länsplaner och syftar till att ge ett underlag till regeringens infrastrukturproposition. Uppdrag om inriktningsunderlag för den planeringsomgång som ska avslutas 2022 beslutade regeringen i juni 2020. Det uppdrag som initierar nästa planeringsomgång förväntas beslutas av regeringen halvårsskiftet 2024. Utredningens förslag bör träda i kraft före denna beslutstidpunkt så att förslagen får genomslag i planeringen.

Utredningen bedömer att genomförandet kan ske tidigast den 1 januari 2024. Det bör ge regeringen och riksdagen tillräckligt med tid för remittering och behandling av förslagen.

Särskilda övergångsbestämmelser behövs i några fall

Författningsändringarna som berör den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur bör inte omfatta pågående planer. Styrande bör vara om regeringen har fattat beslut om uppdrag till Trafikverket att ta fram ett nytt inriktningsunderlag för nästkommande nationell plan, vilket förväntas ske under 2024.

Informationsbehov

Utredningen bedömer att det bör genomföras en informationsinsats till länsstyrelser, kommuner och regioner med anledning av att utredningens förslag om fyrstegsprincipen i miljöbedömningar för planer med betydande trafikflöden samt att länsstyrelsens roll kommer att beröra kommuner, regioner och länsstyrelser. Det kan därför finnas skäl för att regeringen genom lämplig myndighet genomför informationsinsatser för berörda aktörer i den fysiska planeringen.

11.8 Förslagets genomförbarhet

11.8.1 Genomslag för utredningens förslag

I rättslig mening bedöms utredningens samtliga förslag vara genomförbara. En viktig relaterad aspekt är dock vilket genomslag förslagen kan förväntas få givet att deras effekt är beroende av hur olika aktörer förändrar sitt agerande med anledning av förslagen. Detta gäller i synnerhet myndigheter, regioner, kommuner, prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter.

Utredningens förslag om en transportplanering inriktad mot ett transporteffektivt samhälle innebär en kraftig kursändring och ett ifrågasättande av grundvalarna för dagens väl inarbetade planeringspraktik. Det är därför sannolikt att förslagen kommer att ifrågasättas av vissa politiker och tjänstepersoner involverade i transportplaner-

ingen på olika nivåer. Detta kan i sin tur leda till att genomslaget för förslagen varierar mellan olika organisationer och regioner beroende på vilken acceptans för den nya inriktningen som finns bland såväl politiker som tjänstepersoner.

Transportplaneringen hänger nära samman med den kommunala planeringen och förslaget om att tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska omprövas under vissa förutsättningar kan få betydande konsekvenser lokalt. Det är därför troligt att det kommer att finnas ett motstånd både i den lokala opinionen och bland politiker och tjänstepersoner mot att riva upp tidigare fattade beslut. Här finns ett stort behov av att hitta nya former för dialog och samverkan mellan kommuner, regioner och Trafikverket för att identifiera gemensamma mål och paket av åtgärder för transportplaneringen.

Genomslaget för utredningens förslag om att integrera fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden är delvis beroende av att utredningens övriga förslag genomförs. Detta gäller i synnerhet förslaget om att nationell plan och länsplaner ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle vilket innebär tydligare ramar för transportplaneringen som helhet. Om dessutom utvidgade, förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med nolltillväxt av biltrafiken som ram i förlängningen skulle införas skulle detta också skapa ett tryck på större kommuner att vid all planering förhålla sig till frågan om hur stadsplaneringen påverkar biltrafiken. I ett sådant scenario skulle arbete med olika handlingsalternativ och analyser av hur de påverkar trafiken bli ett centralt underlagsmaterial för kommunerna i förhandlingarna.

11.8.2 Acceptans för transportsektorns klimatomställning

Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle kan bidra till större social acceptans för transportsektorns klimatomställning och göra omställningen mer hållbar. Att klimatomställningen uppfattas som hållbar och att den medför konsekvenser som anses vara acceptabla av befolkningen är avgörande för omställningens genomförbarhet.

Trafikverket har i olika scenarier visat hur klimatmålet för transportsektorn kan klaras.⁵⁷ Ett scenario bygger på kraftig ökad användning av biodrivmedel i kombination med elektrifiering. I ett annat

⁵⁷ Trafikverket (2020e), s. 45.

scenario höjs drivmedelsskatterna kraftigt för att minska behovet av biodrivmedel och i ett tredje scenario kombineras åtgärder för ett transporteffektivt samhälle med biodrivmedel och elektrifiering (energi-effektiva fordon). En studie⁵⁸ av hållbarheten av de olika scenarierna av Norman och Johansson pekar på att scenariot med en kombination av biodrivmedel, elektrifiering och transporteffektivt samhälle är det som är mest socialt och ekologiskt hållbart. I ett sådant scenario bör enligt Norman och Johansson styrmedel för att minska biltrafiken i större utsträckning riktas mot stadstrafik i kombination med åtgärder som effektiviserar och förstärker alternativ till personbilsresor och lastbilstransporter. Att kraftigt öka användningen av biodrivmedel kommer däremot leda till att de sannolikt inte kommer att vara miljömässigt hållbara på grund av negativ påverkan på den biologiska mångfalden.

Studien pekar också på att den sociala hållbarheten kan bli lidande när en ökad andel biodrivmedel till följd av reduktionsplikten riskerar att leda till högre drivmedelspriser. Att minska på trafiken genom höga skatter som håller nere behovet av biodrivmedel anser Norman och Johansson vara ekologiskt men inte socialt hållbart.

Frågan om acceptans för klimatomställningen tas upp i en studie⁵⁹ från K2. En av slutsatserna är att kollektivtrafikens uppdrag i en omställning inte bör vara att öka antalet kollektivtrafikresenärer utan att göra omställningen möjlig. När kostnaderna för biltrafiken ökar kan satsningar på kollektivtrafik ge legitimitet åt klimatåtgärder både i städer och på landsbygden.

⁵⁸ Norman, Thomas m.fl. (2021), s. 3.

⁵⁹ Winslott Hiselius, Lena (2021), s. 21–23.

12 Alternativa förslag som utredningen inte lägger

I kapitel 4 redovisas bl.a. förslag utredningen inte lägger inom ramen för regeringens tilläggsdirektiv (dir. 2021:50) att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. I detta kapitel beskrivs övriga alternativa förslag som har varit föremål för övervägande enligt utredningsdirektiven (dir. 2019:101) men som utredningen av olika anledningar inte lägger. Alternativ som skulle kunna utgöra varianter av de förslag som lämnas i betänkandet inom elnätsområdet redovisas i kapitel 10.

12.1 Elnät

12.1.1 En förenklad process för förstärkningar i befintlig sträckning

Enligt Elektrifieringsstrategin¹ åtgärd 23 avser regeringen bl.a. att ge Svenska kraftnät i uppdrag att analysera möjligheterna att genom höjda spänningsnivåer på specifika sträckor i befintligt transmissionsnät snabbare eller mer kostnadseffektivt öka kapaciteten i transmissionsnätet.

När gamla ledningar ändå ska byggas om övervägs det ofta att höja kapaciteten genom t.ex. en spänningshöjning eller att dimensionera ledningen så att den klarar en ökad överföring. Utredningen har därför övervägt om det vore lämpligt att införa en förenklad prövningsprocess om en ny ledning sambyggs med en befintlig.

¹ Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning (elektrifieringsstrategin), bilaga till beslut II 4 vid regeringssammanträde, dnr I 2022/00299 m.fl., 3 februari 2022, s. 52.

Förstärkningar som kan ske i anslutning till befintligt nät innebär att ökad kapacitet kan uppnås med samma eller i vart fall mindre markanspråk än vad som blir fallet om en förstärkning byggs i en ny sträckning. Driftsäkerhetsskäl kan göra det olämpligt att sambygga vissa ledningar och hänsyn till omgivningen vid befintlig ledning kan många gånger hindra koncession eller andra dispenser och tillstånd som krävs för att förstärka ledningar i befintliga sträckningar.

En ändring av en lednings spänningsnivå eller att sambygga ledningen med ytterligare en ledning kräver att den befintliga koncessionen ändras eller att en ny koncession ges. Inför en sådan prövning görs en bedömning om ändringen ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Utredningen har analyserat om det finns EU-rättsligt utrymme att tillämpa en förenklad process för vissa typer av förnyelser eller förstärkningar av elnät. Såväl en sambyggnad som oftast en spänningshöjning förutsätter fysiska åtgärder i form av ombyggnation av ledningen. Utredningen har därför kommit fram till att, utöver de förenklade processer som redan finns t.ex. i form av ändring av en koncession, är det EU-rättsliga utrymmet för att införa lättnader i kraven på bedömning av betydande miljöpåverkan respektive specifik miljöbedömning mycket begränsat. Utredningen lämnar därför inga förslag som särskilt syftar till att förenkla processen vid förstärkningar av befintligt nät.

Förändringar av en lednings överföringskapacitet inom ramen för angiven spänning kan många gånger genomföras inom ramen för en äldre befintlig koncession. För nyare koncessioner behöver det beaktas om det allmänna villkoret eller andra villkor hindrar förändringen. I sådana fall kan processen för att ändra villkor aktualiseras, något som enligt gällande rätt inte utlöser en specifik miljöbedömning.

12.1.2 Förnyad bedömning om behov av prövning i sak av vissa äldre förlängningsärenden

År 2013 infördes ändringar i ellagen (1997:857) i syfte att prövningen av koncessioner skulle bli enklare och mindre resurskrävande.² Ändringarna innebar bl.a. att mark- och miljödomstolarna tog över prövningen av överklaganden av vissa ärenden från regeringen och allmän förvaltningsdomstol samt att nätkoncessioner som regel ska gälla tills

² SFS 2013:207, prop. 2012/13:70, *Prövning av nätkoncession*, s. 1.

vidare i stället för att vara tidsbegränsade. Samtidigt infördes utökade möjligheter till omprövning av en koncession t.ex. om marken där en ledning med linjekoncession har dragits behöver användas till ett mer angeläget ändamål eller för att skydda andra viktiga intressen.³

I övergångsbestämmelserna till lagen (2013:207) om ändring av ellagen föreskrivs att tidsbegränsningen av giltighetstiden upphävs för de linjekoncessioner som redan hade meddelats vid ikraftträdandet av ändringarna i ellagen den 1 juni 2013 och att de i stället gäller tills vidare. En nätkoncession för linje ska dock fortsatt anses gälla för viss tid om den senast bestämda giltighetstiden för en linjekoncession är kortare än 25 år eller nätkoncessionshavaren före ikraftträdandet har ansökt om att giltighetstiden ska förlängas med en kortare tid än 40 år.

Om nätföretaget före ikraftträdandet hade lämnat in en ansökan om förlängning av giltighetstiden för en nätkoncession för linje med 40 år ska den enligt punkt 5 i övergångsbestämmelserna prövas i sak, om nätkoncessionshavaren begärde det före utgången av november 2013.

I januari 2022 hade Energimarknadsinspektionen 230⁴ ärenden om förlängning av linjekoncession. Det har dock inte varit möjligt att utreda hur stort antal av dessa som utgör ärenden i vilka nätföretaget begärt en sådan prövning i sak. I förarbetena⁵ till ändringarna om att nätkoncessioner ska gälla tills vidare konstaterades att förlängningsärenden medför en väsentlig administrativ arbetsbörda för nätkoncessionshavaren och en stor arbetsbelastning för de remissinstanser som företräder det allmännas intressen. Förslaget ansågs på sikt medföra en minskad arbetslastning hos Energimarknadsinspektionen.

Utredningen bedömer att dessa ärenden kommer fortsätta medföra en väsentlig arbetsbelastning för Energimarknadsinspektionen, nätföretagen och remissmyndigheter under de närmaste åren. Tillgången till resurser kan komma att påverka ledtider för koncessionsärenden och resurser kommer troligen att behöva omprioriteras. Utredningen har därför utrett om det finns skäl att möjliggöra en förnyad bedömning av om ansökningar om förlängning som skickades in före den 1 juni 2013 ska prövas i sak. Enligt uppgift från Energimarknadsinspektionen leder dock ökad resurstillsättning och prioritering av äldre

³ Prop. 2012/13:70, *Prövning av nätkoncession*, s. 53 f.

⁴ E-post från Energimarknadsinspektionen, 19 januari 2022.

⁵ Prop. 2012/13:70, s. 49 och 78.

förlängningsärenden till att majoriteten av dessa ärenden kommer att vara avgjorda innan en möjlighet till förnyad bedömning skulle träda i kraft. Utredningen bedömer därför att det inte är motiverat att lägga ett förslag som möjliggör en förnyad bedömning om prövning.

12.2 Transporteffektivt samhälle

12.2.1 Tillståndskrav för större parkeringsanläggningar

Det går att föreskriva villkor för transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter om de är att betrakta som s.k. följd företag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken. När det gäller verksamheter som varken är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken trots att transporter till och från verksamheterna kan ha lika stor eller till och med större omgivningspåverkan i form av bl.a. växthusgasutsläpp än följd företag till tillståndspliktiga verksamheter, går det dock inte att föreskriva villkor för transporter till och från dessa verksamheter även om de genererar lika många eller fler transporter än de tillståndspliktiga. Som exempel kan nämnas köpcentrum och stora parkeringsanläggningar.

De krav som kan ställas på dessa verksamheter är därmed mindre ingripande än de som kan ställas på transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter trots att de som faller utanför miljöbalkens prövningsordning kan ha lika stor eller till och med större miljö- och klimatpåverkan. För att bidra till ett transporteffektivt samhälle och få en likartad prövning av alla verksamheter utifrån omgivningspåverkan och inte vilken huvudverksamhet påverkan härrör från, har utredningen därför utrett möjligheten att göra större parkeringsanläggningar tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251).

Om genomförandet av en detaljplan för t.ex. köpcentrum och parkeringsanläggningar kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning göras enligt 4 kap. 33 och 34 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Av förarbetena⁶ framgår att köpcentrum och parkeringsanläggningar ska vara av den storleken att de kan förväntas medföra en betydande påverkan på miljön, bl.a. på grund av den folk- och trafik tillströmning som dessa anläggningar ger upphov till. I 2 kap. 4 b § plan- och byggförordningen (2011:338)

⁶ Prop. 2004/05:59, *Miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen, m.m.*, s. 28. Se även redaktionella ändringar i prop. 2020/21:17, *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*.

framgår dock att bl.a. köpcentrum och parkeringsanläggningar inte medför en betydande miljöpåverkan förutom i vissa fall.⁷ Kommunen får enligt 4 kap. 13 § PBL bestämma i en detaljplan de krav som behövs i fråga om att ordna utrymme för parkering, lastning och lossning, placeringen och utformningen av parkeringsplatser samt att viss mark eller vissa byggnader inte får användas för parkering. Enligt 8 kap. 9 § första stycket 4 PBL ska en obebyggd tomt som ska bebyggas ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Det ska i skäligen utsträckning finnas lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon på tomten eller i närheten av den.

Med miljöfarlig verksamhet avses enligt 9 kap. 1 § miljöbalken all användning av fast egendom eller fasta anläggningar som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Av förarbetena⁸ framgår att även utsläpp av koldioxid som leder till växthuseffekt omfattas. Samtliga typer av utsläpp eller annan påverkan från fasta föroreningskällor faller in under begreppet miljöfarlig verksamhet men även utsläpp från rörliga föroreningskällor kan omfattas under förutsättning att de på något sätt är knutna till den fasta föroreningskällan.⁹ Att avgöra om en verksamhet är miljöfarlig enligt 1 § är dock inte lika viktigt som under miljöskyddslagens (1969:387) tid eftersom miljöbalken gäller för både verksamheter och åtgärder som påverkar miljön.¹⁰ Tillsynsmyndigheten får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken ska följas. För en miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig enligt miljöbalken kan tillsynsmyndigheten enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken även förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen¹¹ om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Ett sådant föreläggande kan enligt förarbetena¹² gälla såväl planerade som pågående verksamheter och kan användas när tillsynsmyndigheten anser att det inte är tillräckligt att förelägga verksamhetsutövaren att

⁷ Förordningsmotiv Fm 2021:3.

⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 108.

⁹ Bengtsson, Bertil m.fl. (2022), kommentaren till 9 kap. 1 § under rubriken *Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*.

¹⁰ Bengtsson, Bertil m.fl. (2022), kommentaren till 9 kap. 1 § under rubriken *Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*.

¹¹ 7 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 113.

i enlighet med hänsynsreglerna vidta vissa åtgärder, utan gör bedömningen att hela verksamheten bör prövas och regleras i en tillståndsprovning.

Tillsynsmyndigheterna kan alltså fånga upp och göra en samlad provning av verksamheter som inte omfattas av miljöprovningförordningen eller förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd men som ändå anses medföra betydande miljöpåverkan. En förutsättning för att tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd är att det behöver göras en samlad bedömning av de olägenheter som hela verksamheten ger upphov till och inte enbart en bedömning av transporter till och från verksamheten.¹³

Eftersom t.ex. köpcentrum i sig normalt sett inte orsakar så betydande föroreningar eller så betydande olägenheter för människors hälsa och miljön att deras omgivningspåverkan når upp till tillståndskravet, saknas det förutsättningar att förelägga en verksamhetsutövare av dessa verksamheter att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken. Det som däremot är gemensamt för dessa verksamheter är att de ofta omgärdas av större parkeringsanläggningar. Transporterna till och från verksamheterna sker huvudsakligen till parkeringsanläggningarna och det är dessa verksamheter som orsakar samma typ av miljö- och klimatpåverkan som följdverksamheter till tillståndspliktiga verksamheter. Genom att göra större parkeringsanläggningar tillståndspliktiga skulle villkor med i huvudsak samma innehåll som transportvillkor kunna föreskrivas för parkeringsanläggningar.

Reglering och tillståndskrav för trafik- och parkeringsanläggningar för handels- och arbetsplatser förkommer i andra länder. Ett exempel är Sihlcity, ett inköps-, fritids och kontorscentrum i utkanten av Zürich i Schweiz med god tillgång till kollektivtrafik. Området har 24 000 besökare per dag och rymmer 2 300 arbetsplatser.¹⁴ Inför bygglovets togs ett trafikkoncept fram med mål för resandefördelningen på 50 procent kollektivtrafik, 40 procent bil och 10 procent cykel och gång, vilket är en markant lägre bilandel jämfört med andra motsvarande handelsområden. Dessutom beslutades det om ett bindande tak för dagliga bilresor på högst 8 800 bilresor per dag och högst 800

¹³ Se MÖD 2004:25 där en kommunal nämnd hade förelagt om tillståndsplikt för tågtransporter av flygbränsle på vissa tågsträckor. Föreläggandet upphävdes eftersom det inte hade gjorts en samlad bedömning av de olägenheter som järnvägen gav upphov till och den avgränsning som nämnden hade gjort i föreläggandet därför inte var lämplig från provningssynpunkt.

¹⁴ Roth, Anders m.fl. (2018), s. 53.

per timme. Vid överskridande av taket utgår höga böter och kan även innebära andra sanktioner som ett minskat antal parkeringsplatser. Resultatet har blivit få parkeringsplatser i jämförelse med andra handelsplatser och en fördelning där endast 30 procent av resorna utförs med bil. Avgiftsbelagda parkeringsplatser med progressiv taxa, förbättrad kollektivtrafik och mycket prisvärd hemleverans är exempel på åtgärder som till huvudsak utförs och bekostas av exploatören.¹⁵

En förutsättning för att göra parkeringsanläggningar tillståndspliktiga är att det måste finnas en verksamhetsutövare som kan vidta åtgärder mot störningar och olägenheter. Miljöbalken innehåller ingen definition av begreppet verksamhetsutövare utan definitionen har gjorts i rättspraxis som den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter.¹⁶ För större parkeringsanläggningar är verksamhetsutövaren i praktiken en fastighetsägare som förfogar över marken eller den avtalspart som fastighetsägaren gett tillstånd till att bedriva verksamhet, dvs. förvalta och sköta parkeringsanläggningen, genom t.ex. att reglera tidsvillkor och kostnad för att parkera.

Utredningen konstaterar att det kan finnas tillämpningsproblem med att göra parkeringsanläggningar tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Det är t.ex. svårt att definiera en parkeringsanläggning i sig som en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken eftersom det är parkeringsanläggningens följdföretag som medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Frågan om vem som ska anses vara verksamhetsutövare kan innebära gränsdragningsproblem, t.ex. i vissa fall när större parkeringsanläggningar består av mindre parkeringsanläggningar med flera verksamhetsutövare. I de flesta fall skulle detta dock inte utgöra något problem, dels beroende på att större parkeringsanläggningar ofta är lätta att identifiera både visuellt och juridiskt i form av beskrivningar i detaljplaner, dels beroende på att ett tillståndskrav kan förenas med en övergångsbestämmelse som medger att befintliga

¹⁵ Roth, Anders m.fl. (2018), s. 55.

¹⁶ Se MÖD 2005:64 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 november 2019 i mål nr M 7471-19. Se även Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 juni 2019 i mål nr M 11839-18 där motortrafik och parkering på en privatägd sandstrand har ansetts som miljöfarlig verksamhet. I målet bedömdes kommunen vara verksamhetsutövare eftersom den hade underlättat och främjat enskilda bilisters möjlighet till parkering genom att underhålla nedfarter till stranden, sätta upp skyltar för parkering, anvisa parkering till delar av stranden och informera om parkeringen via sin hemsida. Jfr även MÖD 2007:28 där utövande av golfspel i anslutning till gång- och cykelväg ansågs vara miljöfarlig verksamhet.

parkeringsanläggningar som blir tillståndspliktiga ska tillståndsprövas och en ansökan lämnas in senast en viss tidpunkt efter ikraftträdandet. På så vis får fastighetsägaren som ursprunglig verksamhetsutövare en möjlighet att tydliggöra sin roll för en viss parkeringsanläggning. Vad gäller möjligheten att ställa rättssäkra och ändamålsenliga villkor i en tillståndsprövning finns det goda erfarenheter, metodik och krav genom arbetet med gröna transportplaner som använts i Sverige i knappt 20 år som skulle vara mycket användbara.¹⁷ Att göra större parkeringsplatser tillståndspliktiga skulle vidare ha stora likheter med utredningens förslag om transportvillkor (se avsnitt 8.3). För t.ex. flygplatser kommer tillståndsgivning och krav att behöva fokusera på resandet till och från flygplatsen och hur parkeringen hanteras.

Dock hanteras övriga frågor om trafikplanering i PBL vilket gör att det finns risk för att prövningen enligt PBL och miljöbalken kan leda till olika resultat. Eftersom fördjupade analyser behöver göras vilket utredningen av resursskäl inte kunnat utföra, läggs endast förslag om miljöbedömningar av planer i avsnitt 8.5. Utredningen vill dock inte utesluta att tillståndskrav för större parkeringsanläggningar kan behöva införas på sikt för att adressera den klimatpåverkan som befintliga sådana anläggningar medför.

12.2.2 Ny ingripandegrund för länsstyrelsen

Utredningen har övervägt en särskild ingripandegrund i 11 kap. 10 § PBL för länsstyrelserna att bevaka och utöva tillsyn över detaljplaner som inte bidrar till ett transporteffektivt samhälle. En sådan ingripandegrund skulle innebära att länsstyrelserna i sitt rådgivningsansvar under samråds- och granskningsförfarandet även skulle bevaka i vilken utsträckning en detaljplan t.ex. bidrog till att öka tillgången till service och andra verksamheter på gång- och cykelavstånd från ett planerat bostadsområde och på så sätt minskade bilberoendet. Utredningen gör dock bedömningen att en sådan ingripandegrund skulle innebära tillämpningsproblem som kan påverka förutsägbarheten i den fysiska planeringen negativt.

¹⁷ Larsson, Mats-Ola (2019), s. 10.

12.2.3 Ny lagstiftning för parkering

Utredningens direktiv anger uttryckligen att det inte ingår i uppdraget att lämna författningsförslag på skatteområdet. Utredningen har därför inte utarbetat något sådant förslag men konstaterar att åtgärder på skatteområdet sannolikt är betydelsefulla för att uppnå ett transporteffektivt samhälle och klimatmålen. Detta motiverar enligt utredningen att regeringen bör arbeta vidare med att utveckla åtgärder på skatteområdet som kan bidra till ett transporteffektivt samhälle och klimatmålen på annat sätt.

Ny skatt som ersätter lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. samt planeringsinstrument för parkeringsinfrastruktur

Tillgång och prissättning på parkering har en tydlig påverkan på både bilinnehav och bilanvändning i tätorter. Gång, cykel och kollektivtrafik är i tätorten ofta tillgängliga alternativ till den egna bilen och resvalet styrs till stor del av vad som upplevs som enklast och rimligast prismässigt. Om enkel och billig parkering finns nära bostaden, arbetsplatsen och vid andra resmål som köpcentrum och idrotts- och upplevelseanläggningar kommer gång, cykel och kollektivtrafik utgöra mindre attraktiva alternativ. En aktiv och progressiv parkeringspolitik är därför en viktig del i kommuners arbete för att kunna realisera den potential till ett mer transporteffektivt samhälle som finns i städer och beskrivs av utredningen, t.ex. i avsnitt 8.1.

I en rapport från IVL Svenska miljöinstitutet¹⁸ konstateras att det behövs lagändringar för att ge kommuner bättre stöd i styrning av gatuparkeringen för att gynna en hållbar mobilitet i tätorter för speciellt två områden: dels behövs en effektivare avgiftssättning som ges möjlighet att vara tydligt miljöstyrande genom en ny lag som ersätter lagen om rätt för kommuner att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. (avgiftslagen), dels behövs processer där områdesövergripande parkeringsregler lättare kan genomföras genom ett nytt planeringsinstrument för parkeringsinfrastruktur.

Enligt IVL bör det övergripande syftet med en ny lag som ersätter avgiftslagen vara att reglera trafikförhållanden i kommunen, eftersom ett vidare syfte skulle gå utöver vad grundlagen medger. Den

¹⁸ Romson, Åsa (2022b), s. 4.

nya lagen skulle enligt IVL behöva klargöra att prissättningen kan påverka omsättningen på parkeringsplatserna för att öka tillgängligheten vid platsen och att motverka överflyttning av fordon från tomtmarksparkering. Lagen bör enligt IVL även tydliggöra att prissättning på parkering kan och får stödja kommunens arbete med att öka andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik samt vid behov minska både bilinnehav och biltrafikarbete.

Ett nytt kommunalt planeringsinstrument ska enligt rapporten¹⁹ kunna ha som syfte att:

- Konkretisera den övergripande parkeringsinriktningen eller policyn och ta ett samlat grepp kring analys, diskussion och åtgärder.
- Underlätta medborgardialog.
- Ta hänsyn till både tomtmarksparkering och gatuparkering.
- Underlätta system för parkeringsköp och i förlängningen kanske skapa lokala parkeringsmarknader som skulle balansera tillgång mot efterfrågan.

En ny lag som ger kommuner rätt att besluta om skatt för att reglera lokala trafikförhållanden skulle vara en komplex lag. Den skulle behöva arbetas fram i en statlig utredning med förutsättningar att underbygga sitt förslag med avseende på grundlag, skatterätt, kommunalrätt och kunskap om trafikregleringar. En ny lag skulle dessutom behöva vara väl förankrad hos kommunerna. Detsamma skulle gälla för ett nytt planeringsinstrument för parkeringsinfrastruktur.

Parkeringskatt på privata parkeringsplatser

I avsnitt 8.4.2 diskuteras ökade möjligheter till finansiering och motprestationer för utökade stadsmiljöavtal. En sådan möjlighet kan vara införandet av en skatt på privata parkeringsplatser som både skulle kunna ge en tydligt styrande effekt på biltrafiken och samtidigt ge intäkter som skulle kunna användas till finansiering av t.ex. satsningar på kollektivtrafik. En sådan ny parkeringskatt skulle därmed kunna få samma funktion som bompengen har i de norska Byväxtavtalen.

¹⁹ Romson, Åsa (2022b), s. 19.

Internationella erfarenheter, svenska kommuners inställning och juridiska möjligheter har studerats i ett forskningsprojekt.²⁰ Resultatet visar att en parkeringsskatt på privata parkeringar i dag används i Storbritannien och Australien med goda resultat från bl.a. Nottingham och Perth. En majoritet av tillfrågade tjänstepersoner och politiker i svenska kommuner anser att frågan är tillräckligt intressant för att utredas eller är positiva till förslaget. En majoritet av de tillfrågade kommunrepresentanterna anser också att det skulle vara ett intressant alternativ om en parkeringsskatt skulle ingå som en del i ett stadsmiljöavtal med statlig medfinansiering till t.ex. investeringar i kollektivtrafik. Tre möjliga lagmodeller har identifierats. En av dessa är i form av en statlig skatt på vissa parkeringsupplåtelser med inslag av kommunalt medbestämmande liknande den ordning som finns för trängselskatterna.²¹

12.2.4 Sänkta hastighetsgränser

Den direkta klimatpotentialen av sänkta hastigheter är stor. Både i form av bättre efterlevnad av gällande hastighetsgränser och för sänkta hastighetsgränser. Potentialen kan också realiseras relativt snabbt och med begränsade insatser. Sänkta hastighetsgränser har beräknats kunna minska vägtrafikens utsläpp av koldioxid med tre procent^{22 23}. En del av utsläppsminskningen beror på direkt minskade utsläpp från fordonstrafiken vid lägre hastigheter medan andra effekter är kopplade till att biltrafiken minskar sin relativa attraktivitet i förhållande till andra transportslag. Att använda hastighetsgränser som styrmedel medger också en differentiering så att trafikanter som har sämre alternativ till bilen i exempelvis glesbygd kan få ha högre hastighetsgränser.

Med en skyltad hastighet på 90 km/h eller högre är bedömningen att bränsleförbrukningen för personbilar alltid är högre, än med lägre hastigheter som 70 eller 80 km/h²⁴. Trafikverket har, som en tänkbar klimatåtgärd, också tagit fram ett beräkningsfall baserat på en generell sänkning av hastighetsgränser med 10 km/h för alla vägar med lägst 70 km/h utom i glesbygdslän.

²⁰ Romson, Åsa m.fl. (2022a).

²¹ Romson, Åsa m.fl. (2022a).

²² Trafikverket (2016).

²³ Åström, Stefan (2019).

²⁴ www.hbefa.net/e/index.html.

I städer kan hastighetsgränser behöva sänkas av klimatskäl och 30 km/h kan vara en lämplig hastighetsgräns i många stadsområden. Att införa en låghastighetsmiljö med 30 km/h som bas främjar gång, cykling och stadsutveckling. Biltrafik som framförs i lägre hastigheter tar mindre vägyta i anspråk och då kan befintliga gaturum utnyttjas effektivare. Vid hastigheter lägre än 30 km/h för biltrafiken förbättras också den relativa attraktionskraften att gå, cykla och åka kollektivt jämfört med bilen²⁵.

Hastighetsgränserna sätts i dag enligt Trafikverket utifrån ett trafik-säkerhetsfokus samtidigt som långa restider ska minimeras²⁶. Trafikverket anpassar hastighetsgränserna till vägarnas standard inom statligt vägnät genom höjningar till 100 km/tim och sänkningar till 80 km/h. Många kommuner inför samtidigt jämna hastighetsgränser, främst 40 och 60 km/h. Detta kan vara en följd av en längre tids diskussion om ny bashastighet och att Trafikanalys har föreslagit att en ny bashastighet om 40 km/tim ska införas i tätort²⁷. I dag är bashastigheten 50 km/h i tätort och 70 km/h utanför tätbebyggt område. Trafikverket anger som skäl till sina prioriteringar att de följer regeringens skrivningar i direktiv för åtgärdsplanering, budgetpropositionen från 2016 samt generella skrivningar enligt verkets instruktion.

Sänkta hastigheter har stor potential att minska växthusgasutsläppen. Utredningen konstaterar dock att frågekomplexet om sänkta hastigheter inte primärt är av rättslig natur och att frågorna till stora delar inte omfattas av utredningens uppdrag. Utredningen har därför inte tagit fram något förslag inom området men menar att det kan finnas skäl för regeringen att undersöka förutsättningarna för:

- En generell sänkning av hastighetsgränser med 10–20 km/h för alla vägar med lägst 80 km/h utom i glesbygdslän där det finns få alternativ till bil.
- En ny bashastighet om 30 km/h i städer.
- Översyn av Trafikverkets instruktion och tillämpliga förordningar med syfte att tydliggöra att klimateffekter ska vara en viktig utgångspunkt i arbetet med att justera hastighetsgränser.

²⁵ Wennberg, Hanna m.fl. (2017).

²⁶ Trafikverket (2016b).

²⁷ www.trafikverket.se/resa-och-trafik/trafiksakerhet/Din-sakerhet-pa-vagen/Hastighetsgranser-pa-vag/Nya-hastighetsgranser.

- Ökade möjligheter till hastighetsövervakning, där en väg är att pröva om tidigare bedömning av fotografering av förare vid två tillfällen vid s.k. sträck-ATK står sig. Som alternativ kan en utredning också överväga de förslag som togs fram i utredningen från 2005 kring ägaransvar²⁸.

12.2.5 Markåtkomst för cykelvägar

Markåtkomst har ansetts kunna utgöra ett hinder för tillkomsten av kommunala cykelvägar. Trafikverket har i en rapport funnit att markåtkomsten har lösts genom att kommunen tar fram en detaljplan för att få åtkomst till mark för att anlägga cykelvägar.²⁹ Utredningen bedömer att det finns lagstiftning som möjliggör för kommuner att få åtkomst till mark för att anlägga cykelvägar. Det är därför en fråga om rättstillämpning som kan lösas på andra sätt än genom förändrad lagstiftning.

12.2.6 Laddinfrastruktur i samfälligheter

Farhågor har framkommit om att den förväntade utbyggnaden av laddinfrastruktur för personbilar kan försvåras i samfälligheter på grund av att lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter (samfällighetslagen) är otydlig och att denna otydlighet kan hindra den förväntade utbyggnaden av infrastruktur för laddning av elfordon inom befintliga parkeringsplatser som är samfälliga för de fastigheter som deltar i en gemensamhetsanläggning och som förvaltas av en samfällighetsförening. Detta har bl.a. uppmärksammats av Utfasningsutredningen (M 2019:04).³⁰

Energimyndigheten har i ett uppdrag redovisat vilka hinder det finns för att ladda bilen för boende i samfälligheter. Inom uppdraget har Lantmäteriet bedömt att det går att komma till rätta med vissa av de hinder som förknippas med lagstiftningen, handläggningstiden och förrättningskostnaderna utan några ändringar i relevant lagstiftning. Utredningen konstaterar dock att frågan om att ändra lagstiftningen så att samfällighetsföreningar själva tillåts besluta om instal-

²⁸ SOU 2005:86, *Ägaransvar vid trafikbrott*.

²⁹ Trafikverket (2021d).

³⁰ SOU 2021:48, *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*.

lation av laddinfrastruktur när det saknas stöd för detta i tidigare anläggningsbeslut inte tidigare har utretts. En ändring av regelverket rörande samfällighetsföreningar och anläggningsbeslut skulle innebära omfattande och komplexa analyser av fastighetsrättslig karaktär. Det är utredningens uppfattning att sådana analyser bör utredas av relevant kompetens. Utredningen lämnar därför inte något förslag avseende underlättandet av utbyggnaden av laddinfrastruktur i samfälligheter.

12.2.7 Cykelväg som allmän väg

En ökad användning av cykel som transportmedel kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. En möjlighet till att stimulera användningen av cykel som transportmedel framför bilen är att anlägga fristående cykelvägar som allmän väg.

Väglagen (1971:948) innehåller bl.a. regler om anläggande av allmän väg. Enligt 1 § avses med allmän väg sådan väg som är upplåten för allmän samfärdsl. Med allmän samfärdsl avses i första hand motortrafik, medan vägar avsedda för visst eller vissa specifika färdslätt i allmänhet faller utanför begreppet allmän väg.³¹ En utmed väg anordnad gång- och cykelbana anses höra till den allmänna vägen om den är anlagd på ett visst avstånd från vägbanan och har ett s.k. funktionellt samband med allmän väg.³²

Om det funktionella sambandet saknas för cykelbanan är kravet på allmän samfärdsl inte uppfyllt varför en cykelväg inte kan anläggas som en allmän och fristående väg. För att möjliggöra att cykelvägar anläggs som allmän väg har utredningen övervägt en ändring i 10 § väglagen som medger att cykelvägar anläggs som allmän väg. Under utredningens arbete har det emellertid framkommit att frågan om cykelvägar som allmänna vägar redan är föremål för beredning inom Infrastrukturdepartementet i och med tillkännagivandet i Trafikutskottets betänkande 2020/21:TU3.

³¹ SOU 1968:17, *Allmänna vägar*, s. 194.

³² Prop. 1971:123, *Förslag till väglag*, s. 148.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

Val av plats

6 §

Första stycket i paragrafen delas upp i två punkter. Den *andra punkten*, som är ny, innebär att en plats ska väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet med verksamheten eller åtgärden även ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar.

Utgångspunkten är att all påverkan på klimatet är negativ. Begreppet klimatpåverkan avser utsläpp av växthusgaser och därpå följande skadliga effekter. Med minsta klimatpåverkan avses i fråga om val av plats den eller de platser där verksamheten eller åtgärden har minst utsläpp av växthusgaser. Med största bidrag till att minimera klimatförändringar avses i fråga om val av plats den eller de platser där bidraget från verksamheter och åtgärder som är viktiga för klimatomställningen tas till vara bäst och därmed kan utgöra förutsättningar för att uppfylla miljöbalkens mål i 1 kap. 1 §. Verksamheter och åtgärder som är viktiga för klimatomställningen är sådana verksamheter och åtgärder som direkt eller indirekt bidrar till att klimatförändringar kan minimeras.

Om en plats bedöms som den mest lämpliga ur klimatsynpunkt samtidigt som den är sämre ur miljö- och hälsosynpunkt, har tillståndsmyndigheten att göra en sammanvägd bedömning. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan klimatperspektivet väga tyngst i vissa fall och miljö- och hälsointresset i andra fall.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

7 kap. Skydd av områden

Biotopskyddsområde

11 a §

Första stycket i paragrafen delas upp i två punkter. Den *andra punkten*, som är ny, innebär ett undantag från förbuden i 11 § andra stycket mot att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön inom generella biotopskyddsområden som följer av 11 § första stycket 1 för byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857).

Syftet med det nya undantaget är att underlätta både en snabbare utbyggnad av elnät och underhåll av befintligt nät genom att dispens inte behöver sökas. Undantaget omfattar endast åtgärder som ryms inom koncessionen och inte t.ex. följdföretag som vägar och upplag som inte har prövats i koncessionen. Undantaget påverkar inte möjligheten att föreskriva villkor i koncessionen till skydd för naturmiljön. Det påverkar inte heller kraven på dispens från andra förbud såsom artskyddet eller tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela förelägganden och förbud med stöd av 26 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Strandskyddsområde

16 §

Det förs in en ny *fyjärde punkt* i paragrafen som skapar ett undantag från förbuden i 15 § mot åtgärder inom strandskyddsområden för byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nätkoncession för linje enligt ellagen.

Syftet med undantaget är att underlätta både en snabbare utbyggnad av elnät och underhåll av befintligt nät genom att dispens inte behöver sökas. Undantaget omfattar endast åtgärder som ryms inom koncessionen och inte t.ex. följdföretag som vägar och upplag som inte har prövats i koncessionen. Undantaget påverkar inte möjligheten att föreskriva villkor i koncessionen till skydd för naturmiljön. Det påverkar inte heller kraven på dispens från andra förbud såsom artskyddet eller tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela förelägganden och förbud med stöd av 26 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

19 kap. Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning

Särskilt om prövningen av miljöfarlig verksamhet

5 §

Paragrafen ändras som en följd av den föreslagna ändringen i 22 kap. 25 § som även ska tillämpas vid länsstyrelsernas och kommunernas prövning av miljöfarlig verksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

22 kap. Förfarandet vid mark- och miljödomstolarna i ansökningsmål

25 §

Det läggs till en *ny punkt* i paragrafen som anger att en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som utgör följdföretag enligt 16 kap. 7 §.

Bestämmelsen i 16 kap. 7 § reglerar bara vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen, inte i vilka avseenden man får föreskriva villkor. För att förtydliga vad som redan gäller enligt praxis anges i bestämmelsen att sådana villkor alltid ska övervägas och föreskrivas i förekommande fall.

Exempel på villkor kan vara att tillgängliggöra möjligheter att ladda elfordon, att verka för att transporter till och från en verksamhet görs på ett miljöanpassat sätt, att gods transporteras i så hög grad som möjligt på järnväg eller fartyg eller att föreskriva om handlingsplaner, t.ex. att ställa upp mål att andelen trafik med vissa transportsätt inte ska öka eller att regelbundet analysera transportlösningar och genomföra förbättringar i samråd med tillsynsmyndigheten. Handlingsplanerna kan sedan utgöra stöd för tillsynsmyndigheten att kräva uppföljningar i miljörapporten.

Övervägandena finns i kapitel 8.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *andra punkten* ska de nuvarande bestämmelserna även i fortsättningen gälla i mål och ärenden som är under handläggning. Bestämmelsen innebär att äldre föreskrifter även ska tillämpas av överprövande myndigheter och domstolar sedan ett sådant mål eller ärende har överklagats.

Övervägandena finns i kapitel 9, 10 och 11.

13.2 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

2 kap. Nätkoncession och ledningar vid trafikleder

Förutsättningar för nätkoncession

12 a §

Paragrafen är ny och anger när en starkströmsledning som kräver nätkoncession för linje ska anses lämplig från allmän synpunkt enligt 12 §. I *första stycket* anges kriterier för den prövning om ledningen behövs eller är lönsam som ska göras inom ramen för bedömning av lämplighet.

Enligt *första punkten i första stycket* ska en ledning anses lämplig om den behövs för att uppfylla skyldigheter enligt denna lag eller krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det avser t.ex. ledningar som behövs för att uppfylla skyldigheten i 3 kap. 6 § att ansluta en elektrisk anläggning. *Första stycket första punkten* omfattar endast anslutningsledningar. Förstärkningar som är nödvändiga för att anslutningen ska kunna genomföras men som avser övriga delar av nätet omfattas inte. Sådana förstärkningar prövas i stället enligt *andra eller tredje punkterna i första stycket*. Ett exempel på ledningar som behövs för att uppfylla EU-rättsliga krav är ledningar som är nödvändiga för att uppfylla artikel 16 (8) i elmarknadsförordningen (2019/943/EU). Prövningen enligt *första punkten* är begränsad till en bedömning av om ledningen behövs för att fullgöra en skyldighet enligt ellagen eller EU-rätt. En ansökan om linjekoncession kan göras av någon annan än det nätföretag som är skyldig att bygga en ledning enligt *första stycket första punkten*. Det krävs alltså inte att sökanden är den aktör som är skyldig att uppfylla ett lagkrav. För att punkten

ska anses uppfylld är det tillräckligt att skyldigheten finns och att ledningen behövs för att uppfylla den skyldigheten. Bestämmelser om att sökanden ska vara lämplig från allmän synpunkt att utöva nätverksamhet finns i 16 §.

Enligt *första stycket andra punkten* ska en ledning anses lämplig om det behövs en ledning för en säker och tillräcklig elförsörjning. Begreppet tillräcklig innebär att ledningen ska vara tillräcklig för både existerande och förväntade framtida behov. Sådana behov kan vara ökad efterfrågan på el t.ex. på grund av elektrifiering, ökad elproduktion t.ex. havsbaserad vindkraft eller förändrade flöden på grund av förändringar i utländsk överföringskapacitet. Ett behov kan också uppstå för att drift- och leveranssäkerhet kräver ökad kapacitet i elnätet.

Ökad kapacitet behövs om befintligt nät inte kan tillgodose en överföring som motsvarar elförsörjningens behov eller förväntade framtida behov. Kravet på utredning för att ett antagande om framtida behov ska anses vara rimligt och välgrundat ska anpassas till det enskilda fallet.

Vid t.ex. förstärkningar som krävs för att kunna ansluta plats-specifik verksamhet är det tillräckligt att ge in underlag som ger stöd för realistiska planer att etablera verksamheten tillsammans med en beskrivning av befintliga ledningars kapacitet och motivering varför denna kapacitet behöver öka. När förstärkningar krävs för att tillgodose efterfrågan på el t.ex. på grund av utvecklingen i en region eller stad, elektrifiering eller etablering av industri respektive elektrifiering av transportsektorn ska utredningen ge stöd för ett rimligt antagande om framtida överföringsbehov, t.ex. genom prognoser. Det krävs inte faktiska ansökningar om anslutning.

Utredning av behov av ökad kapacitet kan också, särskilt i fråga om transmissionsnät, baseras på scenarier om nationellt elbehov och målsättningar för elektrifieringen i kombination med antaganden om utvecklingen i berörda områden. Det krävs inte att behovet framgår av en nätutvecklingsplan eller, för transmissionsnätets del, en investeringsplan men en sådan plan kan utgöra ett bra underlag för att bedöma behovet. Om det framkommer skäl att ifrågasätta om en ledning är förenlig med nationella planer för utbyggnad av elnätet ska det beaktas inom ramen för behovsprövningen. Ledningar som skulle försvåra en planerad utveckling av elnätet på nationell nivå ska inte anses lämpliga ur allmän synpunkt.

Av *första stycket tredje punkten* följer att en ledning också ska anses lämplig om ökad nätkapacitet bedöms vara samhällsekonomiskt lön-

sam. Ledningar som inte behövs av de skäl som anges i *första och andra punkterna i första stycket* ska alltså ändå anses lämpliga om sökanden kan visa att den samhällsekonomiska nyttan med ökad nätkapacitet överväger nackdelarna. Exempel på det är marknadsintegrerande skäl, t.ex. när ökad nätkapacitet behövs som ska öka överföringskapaciteten mellan elområdena i syfte att jämna ut eller sänka elpriser.

Första stycket fjärde punkten anger att ledningar som inte uppfyller något av kriterierna i *första till tredje punkten* ändå kan anses lämpliga under förutsättning att de behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse.

Det är tillräckligt att nätföretaget visar att ett av kriterierna i *första till fjärde punkten i första stycket* är uppfyllt.

Enligt paragrafens *andra stycke* ska en ledning som ska anses vara lämplig från allmän synpunkt enligt *första stycket* också ha en ändamålsenlig placering i nätet och ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström och spänning. *Andra stycket* redovisar uttömmande i vilken utsträckning ledningens lokalisering och tekniska utformning ska prövas inom ramen för 12–12 a §. De aspekter som ska beaktas är sådana som avser mer systemmässiga överväganden om typ av ledning, ledningens funktion och den valda nätlösningen. Ändamålsenlighet innebär en prövning av om den valda placeringen eller utformningen är funktionell för det behov eller den lönsamhet som enligt *första stycket* utgör ändamålet med ledningen. Det kan också inkludera en bedömning att vald placering eller utformning inte är ett orimligt kostsamt sätt att uppnå avsedd funktion på.

Frågor som till följd av bestämmelsen inte ska prövas vid bedömningen av om ledningen är lämplig från allmän synpunkt är t.ex. alternativa sätt att uppnå ändamålet med ledningen, ledningens lokalisering mellan aktuella stationer, andra frågor kring ledningens utformning än de som listas i *andra stycket* eller om ledningen kommer att uppfylla tvingande lagkrav om elsäkerhet, elkvalitet och driftsäkerhet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

12 b §

Paragrafen är ny och anger att den som avser ansöka om nätkoncession för linje för en starkströmsledning som kan antas medföra betydande miljöpåverkan får begära förhandsbesked i fråga om en led-

ning uppfyller kraven för att anses lämplig från allmän synpunkt enligt 12 a §.

En begäran om förhandsbesked leder till en prövning om ledningen eller ökad nätkapacitet behövs enligt någon av punkterna i 12 a § första stycket. Prövningen omfattar även kraven i 12 a § andra stycket om att ledningen ska ha en ändamålsenlig placering i nätet och ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om likström eller växelström samt spänning.

Förhandsbesked kan endast sökas för koncessioner som prövas av nätmyndigheten och inte för utlandsförbindelser som prövas av regeringen enligt 2 kap. 4 §. Bestämmelsen har som övergripande syfte att förenkla och snabba upp utbyggnad av elnätet. Ett positivt förhandsbesked innebär att nätmyndigheten beslutar att ett eller flera av de ledningsalternativ som ingår i begäran uppfyller kraven för allmän lämplighet i 12 a §. Det innebär inte att de är de enda ledningsalternativen som kan uppfylla dessa krav.

Begäran om förhandsbesked får enligt paragrafens *andra stycke* också avse om en eller flera alternativa utformningar av starkströmsledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 §, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732). En sådan begäran får bara avse alternativ som kan få en avgörande påverkan på möjligheten att uppfylla dessa föreskrifter eller mål. Bestämmelsen motsvarar förutsättningarna för att föreskriva villkor i 18 § andra stycket. En begäran om en sådan bedömning förutsätter och utgör en del av en begäran om förhandsbesked enligt *första stycket*. Det kan t.ex. avse frågan om nätmyndigheten anser att det är förenligt med målen för driftsäkerhet att sambygga ledningen med en eller flera andra ledningar eller om det är förenligt med kraven på god kvalitet på överföringen av el att anlägga viss mängd kabel längs en växelströmsledning. Där emot kan det inte avse frågan om en viss lokalisering mellan angivna anslutningspunkter uppfyller dessa krav.

Elnätet är ett integrerat system och de förstärkningar som planeras i elnätet har ofta inbördes beroenden. Förhandsbesked får därför enligt *tredje stycket* begäras samlat för flera starkströmsledningar om de är av sammanhängande betydelse.

Genom ett förhandsbesked kan på ett tidigt stadium avgöras om en ledning är lämplig ur allmän synpunkt. Det innebär samtidigt att ett ledningsalternativ som inte bedöms lämpligt enligt 12 a § kan av-

skrivs i ett tidigt skede. Det kan även bekräfta ett nätföretags bedömning att en viss utformning av en ledning är förenlig eller inte med kraven i paragrafens *andra stycke*, vilket kan underlätta samråd och efterföljande koncessionsprövning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

12 c §

Paragrafen är ny och anger att en begäran om förhandsbesked ska ges in till nätmyndigheten innan avgränsningssamråd inleds enligt 17 § tredje stycket 2. Det betyder att en begäran ska avvisas om den ges in till nätmyndigheten efter det att sådant samråd har inletts.

Nätmyndigheten ska besluta om förhandsbesked senast sex månader efter att en fullständig begäran kommit in till nätmyndigheten. En begäran kan behöva kompletteras och ska anses vara fullständig när all information som behövs för att begäran ska kunna prövas har kommit in till nätmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

12 d §

Paragrafen är ny och anger att ett positivt förhandsbesked enligt 12 b § är bindande i koncessionsprövningen för nätmyndighetens bedömning enligt 12 a §. Ett positivt förhandsbesked för ett ledningsalternativ innebär att den ska anses uppfylla kraven för allmän lämplighet vid den efterföljande koncessionsprövningen. Bestämmelsen innebär att nätmyndigheten inte ska pröva om ledningen är lämplig ur allmän synpunkt en gång till inom ramen för koncessionsprövningen. Förhandsbeskedet är bara bindande för nätmyndigheten och inte för andra prövningar som t.ex. Lantmäteriets prövning av ledningsrätten.

Ett positivt förhandsbesked är endast bindande för bedömningen av om ledningen uppfyller kraven för allmän lämplighet enligt 12 a § och påverkar inte den prövning enligt miljöbalken som görs inom ramen för koncessionen. Om det i ett positivt förhandsbesked anges att en alternativ utformning av ledningen är eller inte är förenlig med ändamålet eller kraven i 12 b § andra stycket är den bedömningen inte bindande för prövningen. Det får dock ses som vägledande för be-

dömningen av att det alternativet inte ska behöva redovisas i den specifika miljöbedömningen eller kan omfattas av villkor enligt 18 § andra stycket.

Ett förhandsbesked upphör att gälla om ansökan om nätkoncession för linje inte kommit in till nätmyndigheten inom tre år från att förhandsbeskedet beslutats. Om en ansökan kommer in inom tre år fortsätter förhandsbeskedet att gälla tills koncessionsprövningen är klar. Ett positivt förhandsbesked hindrar inte nätföretaget från att ansöka om koncession för ett annat ledningsalternativ än det som har prövats i förhandsbeskedet. Förhandsbeskedet saknar då relevans för prövningen av den ledning nätföretaget ansöker om koncession för och det sökta ledningsalternativet får prövas enligt 12 a § genom det ordinarie förfarandet i koncessionsprövningen.

Nätmyndigheten kan förlänga giltigheten av ett förhandsbesked med sammanlagt högst två år om det finns särskilda skäl. Det innebär att förhandsbeskedet kan förlängas flera gånger så länge den totala tiden inte överstiger två år. Tidsbegränsningen behövs för att säkerställa att förhandsbeskeden fyller sitt syfte att bidra till en snabbare tillståndsprocess. Exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl är om det sent i samrådsprocessen eller vid framtagande av miljökonsekvensbeskrivning visar sig att det krävs inventeringar av arter som bara kan göras vissa tider på året.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

12 e §

Paragrafen är ny och anger att nätmyndigheten får ompröva ett positivt förhandsbesked om det är sannolikt att ledningsalternativet inte längre uppfyller kraven för att anses lämplig ur allmän synpunkt enligt 12 a §. Det anges inte någon tidsgräns inom vilken en sådan omprövning får göras men omprövning är bara relevant innan beslut fattas i frågan om nätkoncession eftersom förhandsbeskedet bara är bindande för den prövningen enligt 12 d §.

Ändrade förutsättningar kan göra ett beslut om förhandsbesked oriktigt, t.ex. på grund av att avgörande produktion eller förbrukning för överföringsbehovet inte kan realiseras, och det behövs en möjlighet till omprövning för att säkerställa att ett förhandsbesked inte leder till att olämpliga ledningar byggs.

Utgångspunkten är enligt 12 d § att ett förhandsbesked är bindande. Det ställs alltså inte något krav på att nätföretaget ska visa att förutsättningarna är oförändrade. Om däremot trovärdiga uppgifter om ändrade förhållanden har kommit till nätmyndighetens kännedom ska den utreda om förutsättningarna har ändrats så att det är sannolikt att kraven enligt 12 a § inte längre är uppfyllda. Bedömer nätmyndigheten att det är sannolikt ska ett ärende om omprövning inledas och handläggas enligt reglerna i förvaltningslagen (2017:900). Det innebär att nätföretaget, och andra som har varit parter i ärendet om förhandsbesked, ska underrättas om allt material av betydelse för beslutet och ges tillfälle att yttra sig över materialet.

En omprövning kan leda till beslut om att ärendet om omprövning avskrivs, vilket innebär att förhandsbeskedet fortsätter vara bindande enligt tidigare beslut, eller att förhandsbeskedet upphävs. För att förhandsbeskedet ska upphävas krävs att det är utrett att ledningen inte längre uppfyller kraven i 12 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Tillämpning av miljöbalken

17 §

Paragrafens *första stycke* ändras så att koncession endast får beviljas om det är förenligt med 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken att bygga och använda ledningen. Genom ändringen tydliggörs att miljöprövningen inom ramen för en linjekoncession ska avse om den ledning som har bedömts lämplig enligt 12 och 12 a §§ kommer att kunna byggas och användas på ett sätt som uppfyller miljöbalkens krav. Tidigare lydelse saknade motsvarande avgränsning och angav allmänt att bestämmelserna i miljöbalken skulle tillämpas på frågor om beviljande av nätkoncession för linje. Ändringen syftar till att undvika att samma fråga prövas både inom ramen för prövningen av om ledningen ska anses lämplig ur allmän synpunkt och enligt miljöbalkens bestämmelser.

Paragrafens *andra stycke* är nytt och klargör att vid bedömningen om den sökta ledningens i huvudsak bestämda sträckning är förenlig med bestämmelserna i miljöbalken ska 3–4 kap. miljöbalken endast tillämpas vid ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken inom ramen för en koncessionsprövning kan sägas bestå av två moment. Ett moment är att bedöma om det är förenligt med god hushållning att använda berörda mark- och vattenområden för överföring av el. Överföring av el ingår i begreppet energidistribution. Genom att hänvisa till ledningens huvudsakliga sträckning tydliggörs att detta moment i prövningen avser en bedömning av användningen av de mark- och vattenområden som berörs av sträckningen för ändamålet överföring av el. Det andra momentet innebär en prövning av om ledningen, i sökt sträckning och utformning, riskerar att orsaka påtaglig skada på något annat intresse som skyddas enligt bestämmelserna.

Vid prövningen om användningen ändras är det avgörande om berörda mark- och vattenområden används för överföring av el. Förändringar som fortfarande innebär överföring av el men t.ex. att marken används av ett annat nätföretag eller med en annan spänning, överföringskapacitet eller utformning i övrigt innebär inte i sig en ändrad markanvändning. Om och i de delar förändringen innebär att det mark- eller vattenområde som tas i anspråk utökas ska 3–4 kap. miljöbalken tillämpas.

Utöver den faktiska markanvändningen av befintliga ledningar ska även det mark- eller vattenområde som omfattas av ett beslut om linjekoncession anses utgöra pågående användning för överföring av el. Om t.ex. ansökan avser spänningshöjning av en 220 kilovolts ledning till en 400 kilovolts ledning som ska ersätta den befintliga ledningen ska 3–4 kap. miljöbalken inte tillämpas i den utsträckning ansökan avser mark- eller vattenområde som omfattas av den huvudsakliga sträckning som anges i befintlig koncession.

Ändringen i *andra stycket* begränsar inte tillämpningen av 3–4 kap. miljöbalken vid en omprövning enligt 31 och 35 §§. Bedömningen av om annan markanvändning motiverar krav på omlokalisering av ledningar på högre spänningsnivåer vid en omprövning ska dock vara restriktiv.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

17 a §

Paragrafen är ny och klargör vilka hänsyn som särskilt ska tas vid val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nät-koncession för linje. Med kabel avses både markförlagd kabel och sjökabel. Bestämmelsen riktar sig i första hand till nätföretaget när det väljer vilket ledningsalternativ det ska söka koncession för och till nätmyndigheten när den prövar en ansökan om linjekoncession.

Vid prövningen av en ansökan om linjekoncession framgår motsatsvis av 12 a § andra stycket att den tekniska utformningen i fråga om luftledning eller kabel inte aktualiseras inom ramen för prövningen om ledningen ska anses lämplig från allmän synpunkt. Där- emot följer av 17 § att byggande och användning av ledningen måste vara förenlig med 2–4 kap. samt 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken för att koncession ska ges. Hänsynreglerna i 2 kap. miljöbalken kan innebära att valet mellan luftledning eller kabel aktualiseras om skador eller olägenheter enligt det kapitlet uppstår och nätföretaget inte genom andra åtgärder kan hindra eller motverka att ledningen i aktu- ell utformning orsakar sådana skador eller olägenheter. Detta gäller dock enligt 2 kap. 7 § miljöbalken bara i den utsträckning luftledning eller kabel inte kan anses orimlig.

Av *första stycket första punkten* framgår att särskild hänsyn ska tas till ändamålet med ledningen enligt 12 a §. Det innebär att valet mellan luftledning och kabel inte får ske på ett sätt som gör att skyldigheter enligt ellagen eller EU-rätten inte kan uppfyllas genom byggande av ledningen. Det innebär också att valet inte får ske på ett sätt som innebär att en säker och tillräcklig elförsörjning inte kan uppnås eller att ökad nätkapacitet inte längre kan anses samhällsekonomiskt lönsam om det är fråga om en ledning som motiveras av lönsamhet. Valet mellan luftledning och kabel ska vidare göras inom den tekniska ut- formningen i form av likström eller växelström och den spännings- nivå som anses ändamålsenlig enligt 12 a § andra stycket.

Av *första stycket andra punkten* framgår att särskild hänsyn ska tas till kraven på drift och underhåll, god kvalitet på överföringen av el enligt 3 kap. och de mål för driftssäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt 8 kap. Valet mellan luftledning och kabel ska alltså ske på ett sätt som innebär att dessa krav kan uppfyllas. Det innebär att om en jämförelse mellan ett luftlednings- och ett kabelalternativ aktualiseras vid prövningen ska hänsyn tas till de anpassningar som

kan krävas för att göra alternativen jämförbara när det gäller drift, underhåll, god kvalitet på överföringen av el och målen för driftsäkerhet. I den mån ett alternativ inte kan uppfylla dessa krav får det inte väljas. Om det däremot är fråga om att anpassningar innebär en merkostnad bedöms rimligheten i den merkostnaden genom tillämpning av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Av *första stycket tredje punkten* framgår att särskild hänsyn ska tas till förmågan att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället enligt elberedskapslagen (1997:288). Det kan t.ex. aktualiseras om en ledning är av betydelse för totalförsvaret. *Tredje punkten* innebär, likt *andra punkten*, att en eventuell jämförelse ska ske mellan jämförbara alternativa utformningar av en luftledning och en kabel, i det här fallet med avseende på elberedskapsförmågan. Den innebär också att hänsyn ska tas till om ett alternativ kan innebära en minskad elberedskapsförmåga som inte kan åtgärdas genom anpassningar.

Det kan inte generellt sägas att luftledning eller kabel är att föredra enligt någon av punkterna i bestämmelsen. Förutsättningarna för och konsekvenserna av att välja luftledning eller kabel beror bl.a. på spänningsnivå och om det är fråga om en likström- eller växelströmsledning. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen kan också förändra hur valet mellan luftledning och kabel ska göras. Genom ett bemyndigande i *andra stycket* kan regeringen meddela föreskrifter om val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje. Sådana föreskrifter kan avse såväl likströms- som växelströmsledningar och olika spänningsnivåer som är aktuella för linjekoncession.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Koncessionsvillkor

18 §

I paragrafens *första stycke* tas möjligheten att förena en koncession med villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl bort. Frågor om elsäkerhet och skydd mot person- och sakskada regleras numera i elsäkerhetslagen (2016:732) varför några villkor av säkerhetsskäl inte behöver föreskrivas i koncessionen.

Även möjligheten att förena en nätkoncession med villkor som av annat skäl behövs från allmän synpunkt tas bort ur *första stycket*. I samma stycke läggs ett förtydligande till att resurser avser naturresurser och en hänvisning till miljöbalken. Ändringarna i *första stycket* är huvudsakligen redaktionella. Sådana villkor som tidigare har kunnat föreskrivas av annat skäl från allmän synpunkt kan sedan miljöbalkens ikraftträdande föreskrivas för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra naturresurser. Villkor till skydd för övriga resurser, som inte regleras i hushållningsbestämmelserna, kan föreskrivas för att skydda allmänna intressen och enskild rätt.

Andra stycket är nytt och innebär att villkoren som föreskrivs ska vara förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § om vilka krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet, målen för driftsäkerhet i transmissionsnätet som meddelas enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732). Villkor får alltså inte ställas om de innebär att ändamålet med ledningen eller angivna krav inte längre kan uppfyllas. Bestämmelsen begränsar möjligheterna att föreskriva villkor även för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten. Ett exempel är att om en ledning inte kan sambyggas med en annan ledning av driftsäkerhetsskäl får villkor om sambyggnad inte ställas. Bestämmelsen påverkar inte ledningens tillåtlighet enligt miljöbalken eller kraven på beskrivning av den sökta ledningens miljökonsekvenser. Sökanden måste därmed visa att byggande och användning av den sökta ledningen är förenlig med miljöbalkens krav för att koncession ska ges. Är så inte fallet och villkor inte kan föreskrivas så att ledningens blir tillåtlig ska ansökan avslås. Däremot kan bestämmelsen påverka vilka alternativa lösningar som är relevanta att överväga för verksamheten och därmed omfattningen på redovisningen av alternativa lösningar enligt 6 kap. 35 § 2 miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

13 kap. Övriga bestämmelser

Överklagande till regeringen

5 §

Det införs en ny *fjärde punkt* i paragrafen som anger att ett beslut av nätmyndigheten om ett negativt förhandsbesked enligt 2 kap. 12 b § som avser en starkströmsledning som ingår i ett transmissionsnät får överklagas till regeringen direkt när ett sådant beslut är taget.

I ett nytt *andra stycke* anges att ett positivt förhandsbesked som avser en sådan ledning endast får överklagas till regeringen i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession.

Ett positivt förhandsbesked innebär att nätmyndigheten beslutar att ett eller flera av de ledningsalternativ som ingår i begäran uppfyller kraven för allmän lämplighet i 2 kap. 12 a §. Ett positivt förhandsbesked kan inkludera en bedömning att en alternativ utformning av ledningen inte är förenlig med ändamålet eller kraven i 12 b § andra stycket. Ett negativt förhandsbesked betyder att inget ledningsalternativ som ingår i begäran uppfyller kraven i 2 kap. 12 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Överklagande till mark- och miljödomstol

6 §

Det görs ett tillägg i paragrafen om att andra positiva förhandsbesked som ges enligt 2 kap. 12 b § än de som överklagas till regeringen enligt 5 § får överklagas endast i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession. Det betyder samtidigt att negativa förhandsbesked får överklagas direkt när ett sådant beslut är taget.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *andra punkten* ska de nuvarande bestämmelserna även i fortsättningen gälla i mål och ärenden som är under handläggning. Bestämmelsen innebär att äldre föreskrifter även ska tillämpas av överprö-

vande myndigheter och domstolar sedan ett sådant mål eller ärende har överklagats.

Övervägandena finns i kapitel 10.

13.3 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

3 kap. Översiktsplan

Samråd om kommunens förslag

6 b §

Det införs ett nytt *andra stycke* i paragrafen som innebär att för det fall en strategisk miljöbedömning 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. Det tidigare *andra stycket* blir ett *tredje stycke*.

Genom ändringen införlivas den s.k. fyrstegsprincipen i samhällsplaneringen som en del i miljöbedömningar av översiktsplaner som ger upphov till betydande trafikflöden. Fyrstegsprincipen ska leda till att brister i transportsystemet i första hand ska hanteras genom andra åtgärder än större ombyggnationer eller tillbyggnationer av transportinfrastruktur. Fyrstegsprincipen ska bidra till god resurshushållning och en hållbar samhällsutveckling.

Med en plan som medför betydande trafikflöden avses i detta sammanhang t.ex. en plan som medger köpcentrum och parkeringsanläggningar som kan förväntas medföra en betydande påverkan på miljön, bl.a. på grund av den folk- och trafikillströmning som dessa anläggningar ger upphov till. Även handelsområden belägna i utkanten av eller utanför sammanhållen bebyggelse kan utgöra exempel på en sådan åtgärd som ger upphov till betydande trafikflöden.

För en plan gällande t.ex. ett nytt handelsområde bör kommunen därför redogöra för hur transportefterfrågan påverkas av den valda lokaliseringen. Bedömningar som ska göras kan gälla frågor om lokaliseringen kommer att öka efterfrågan på biltransporter i kommunen i samband med handel och om det finns andra mindre transportdri-

vande lokaliseringar. Kommunens redogörelse kan ske i miljökonsekvensbeskrivning, planhandling eller annat dokument.

I samband med val av lokalisering för ny handelsverksamhet är det också viktigt att det finns möjligheter till god kollektivtrafik och möjligheter till cykel och gång när det är möjligt och önskvärt.

För att möjliggöra effektivare användning av befintligt transportsystem och infrastruktur bör tillkommande verksamheter med betydande trafikflöden förläggas till områden där redan hög tillgänglighet finns. Dessutom bör den befintliga infrastrukturen ge möjlighet att främja resurseffektiva transporter, vilket för persontransporter kan handla om kollektivtrafikfiler för bussar. För godsverksamheter med betydande trafikflöden kan det betyda möjligheter till effektivare och samordnade godstransporter, t.ex. genom anslutning till järnväg, närhet till kombiterminal för gods, möjligheter till sam- och omlastning samt tillgång till infrastruktur för el och förnybara drivmedel.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

10 §

Sjätte punkten i första stycket är ny och innebär att länsstyrelsen under samrådsförfarandet för översiktsplaner även ska verka för att dämpa transportefterfrågan och skapa förutsättningar för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främjar resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

I den *nya punkten* tydliggörs länsstyrelsens uppdrag i samrådsprocessen att verka för ett transporteffektivt samhälle. Begreppet transporteffektivt samhälle definieras i avsnitt 8.2.1.

En dämpad transportefterfrågan kan nås genom att vid nya bebyggelseområden ordna ett tillkommande bebyggelseområde så att dels dess yttre tillgänglighet kan uppnås genom en lämplig lokalisering och en bebyggelsesammansättning som främjar närhet till service och andra samhällsfunktioner, dels den inre tillgängligheten kan uppnås med gång- och cykeltrafik genom områdets närmare fysiska utformning.

För att möjliggöra effektivare användning av befintligt transportsystem och infrastruktur bör tillkommande verksamheter med betydande trafikflöden förläggas till områden där redan hög tillgänglighet

finns. Dessutom bör den befintliga infrastrukturen ge möjlighet att främja energieffektiva transportmedel, vilket för persontransporter kan handla om kollektivtrafikfiler för bussar.

Tillgången till kollektiva färdmedel kan beaktas genom att hänsyn tas till behovet av att nå nya bebyggelseområden med andra färdmedel än bil.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Granskning av kommunens förslag

16 §

Femte punkten i andra stycket är ny och innebär att länsstyrelsen i ett granskningsyttrande ska ange om planförslaget kan motverka en dämpad transportefterfrågan, effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främjandet av resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel. I likhet med 10 § avses med bestämmelsen att tydliggöra länsstyrelsens uppdrag att verka för ett transporteffektivt samhälle. Se vidare om innebörden av dessa begrepp i kommentaren till 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

Detaljplanens omfattning och utformning

34 a §

Paragrafen är ny och innebär att för det fall att en strategisk miljöbedömning 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. Se vidare om innebörden av dessa begrepp i kommentaren till 3 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

Samråd och kungörelse

14 §

Femte punkten i första stycket är ny och innebär att länsstyrelsen under samrådet i detaljplaneprocessen särskilt ska verka för en dämpad transportefterfrågan och skapa förutsättningar för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel. I likhet med 3 kap. 10 § avses med bestämmelsen att tydliggöra länsstyrelsens uppdrag att verka för ett transporteffektivt samhälle. Se vidare om innebörden av dessa begrepp i kommentaren till 3 kap. 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *andra punkten* ska de nuvarande bestämmelserna även i fortsättningen gälla i mål och ärenden som är under handläggning. Bestämmelsen innebär att äldre föreskrifter även ska tillämpas av överprövande myndigheter och domstolar sedan ett sådant mål eller ärende har överklagats.

Övervägandena finns i kapitel 11.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Kerstin Blom Bokliden

Klimaträttsutredningen har haft det viktiga uppdraget att se över relevant svensk lagstiftning i syfte att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås. I slutbetänkandet lämnas ett flertal förslag till förändringar i olika lagrum. Flera av dem ser jag som huvudsakligen positiva. Däremot tar andra av de lämnade förslagen inte tillräcklig hänsyn till det lokala kunnandet och behovet av avvägningar i den lokala situationen.

Snabbare utbyggnad av elnätet

Alternativ sträckning och ledning ovan eller under mark

Det är angeläget att möjliggöra en snabbare utbyggnad av elnätet. Samtidigt finns ett behov att säkerställa ett fortsatt kommunalt inflytande över markanvändningen i kommunen ur ett brett samhällsperspektiv och med beaktande av lokala utvecklingsmöjligheter. Därför är jag tveksam till att lämplighetsprövningen vid linjekoncession inte längre ska omfatta ledningens lokalisering mellan stationer och att luftledning så tydligt framhålls som huvudalternativ för högspänningsledning för växelström.

Ändringen som utredningen föreslår i förordningen om elnätskoncession (5 kap. 5 §) innebär att det inte längre ska redovisas alternativa sträckor i ansökan. Detta ska i stället regleras enligt miljöbalkens krav på miljökonsekvensbeskrivning.

Utredningen har inte tillräckligt tydligt visat att förslagen inte otillbörligt inskränker det lokala inflytandet. Det är inte tillräckligt att endast pröva effekter som omfattas av miljöprövningen. Om förslagen innebär att kommunernas möjlighet till inflytande minskar

måste ett relevant underlag och samråd kring ledningens lokalisering med kommun och markägare säkerställas på annat sätt i samband med miljöprövningen eller andra processer, såsom nätutvecklingsplaner.

Avvägningen mellan luftledning och markkabel förtydligas i förslag till tillägg i ellagen (17 a §) genom att framhålla luftledning som huvudregel. I förordningen för nätkoncession föreslås luftledning (över 130 kV) vara utgångspunkt. Hänsyn ska tas till överföringskvalitet, driftsäkerhet och störningar, vilket i så gott som samtliga fall talar för luftledning som lösning, utan att beakta samhällsekonomisk nytta ur bredare perspektiv. Jag anser att utredningen inte tillräckligt tydligt har redovisat konsekvenserna av detta fokus. Även här skulle det behövas ett tillägg om hänsyn till samhällsekonomisk nytta och kostnad, inklusive markanvändning. Som utredningen också påpekar kan valet förändras till följd av den tekniska och ekonomiska utvecklingen.

Sammantaget riskerar dessa förslag att minska det lokala självbestämmandet och minska möjligheterna till dialog och förankring med de som berörs begränsas påtagligt.

Transporteffektivt samhälle

Transporteffektivitet regleras inte i PBL

Utredningen föreslår ändringar i plan- och bygglagen (PBL) avseende transportefterfrågan, val av transportsätt och förutsättningar för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Frågorna är självklart av stor vikt för en hållbar omställning. Jag anser däremot inte att frågeställningarna på detta sätt kan hanteras genom fysisk planering i enlighet med PBL.

Det är av stor vikt att rätt frågor löses i rätt lagstiftning. Förslag till ändringar i PBL måste göras med förståelse för de olika planinstrumentens skala, räckvidd och genomförbarhet. Likaså måste förståelse finnas för räckvidd och ansvar hos de olika parter som har uppgifter i planprocesserna. Risken är annars stor att målen med föreslagna lagändringar inte kommer att uppnås, utan i stället göra processerna mer komplicerade.

Att transporter och transporteffektivitet så långt det är möjligt beaktas i fysisk planering, är redan i dag en självklarhet. Däremot är trafik och transporter frågor som endast till begränsad del kan reg-

leras av den fysiska planeringen. Vad som utgör transporteffektivitet är en bedömningsfråga som kan ses ur många olika perspektiv, intressen och förändringar över tid.

Ett ökat fokus på frågorna från statens sida kan ske på andra sätt än genom förändringar i lagstiftningen, exempelvis genom förbättrad vägledning, eller ökad kompetens hos olika aktörer.

Referenser

Artiklar och publikationer

- 2030-sekretariatet (2021): *Även regionerna starkt kritiska till Trafikverkets inriktningsunderlag*. 31 mars 2021.
- Adell, Emeli, Lund, Emma, Neergaard, Karin, Smidfelt Rosqvist, Lena (2017): *Kartläggning av behov av åtgärder och styrmedel för ökad tillgänglighet i städer*. Trivector Traffic. Rapport 2017:2. 12 maj 2017.
- de Andrade, C.E.S., de Almeida D'Agosto, M. (2016): *Energy use and carbon dioxide emissions assessment in the lifecycle of passenger rail systems: the case of Rio de Janeiro*. Journal of Cleaner Production, Vol. 126. 10 juli 2016.
- Arbetsmiljöverket, Boverket, Elsäkerhetsverket, Socialstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten (2009): *Magnetfält och hälsorisker*.
- Arnfolk, Peter, Winslott Hiselius, Lena (2021): *Coronapandemins effekter på arbete, kontor och resor*. K2 Working paper 2021:4. Februari 2021.
- Arvidsson, Niklas (2020): *En förstudie av godscykeln och dess användningsområde: en historisk hybrid och framtida möjlighet för ett hållbart distributionssystem i våra städer*. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). VTI rapport 1032. 31 mars 2020.
- Backes, Chris, Akerboom, Sanne (red.) (2018): *Renewable energy projects and species protection – A comparison into the application of the EU species protection regulation with respect to renewable energy projects in the Netherlands, United Kingdom, Belgium, Denmark and Germany*. Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law. 2 maj 2018.

- Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan, Strömberg, Rolf (2022): *Kommentar till miljöbalken*. Karnov (JUNO) version 20. 1 januari 2022.
- Berggren, Ulrik (2019): *Ekonomiska stöd och styrmedel för hållbar mobilitet – Nordiska erfarenheter av statliga incitamentsupplägg*. K2 Working paper 2019:12. Oktober 2019.
- Boverket (2022): *Ramverk för nationell planering – Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige. Slutrapport mars 2022*. Rapport 2022:05. Mars 2022.
- Boverket (2021): *Översyn av kriterierna för och anspråk på områden av riksintresse. Boverkets regeringsuppdrag att samordna fem myndigheters översyn av riksintresseanspråk*. Rapport 2021:14. September 2021.
- Boverket (2014a): *God bebyggd miljö i kommunerna – en studie av miljömålsenkäten 2006–2013*. Rapport 2014:25. September 2014.
- Boverket (2014b): *Regionalisering av nationella mål, planer och program*. Rapport 2014:10. Februari 2014.
- Boverket (2014c): *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*. Rapport 2014:15. Mars 2014.
- Boverket (2011): *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*. Rapport 2011:17. November 2011.
- Bruce, Johan, Krönert, Frank, Obel, Fredrik, Yuen, Katarina, Wiesner, Emma, Dyab, Linda, Greger, Kajsa, Lidström, Erica (Sweco), Sköldberg, Håkan, Rydén, Bo, Unger, Thomas (Profu), Gode, Jenny, Nilsson, Johanna (IVL) (2019): *Färdplan fossilfri el – analysunderlag – En analys av scenarier med en kraftigt ökad elanvändning*. North European Energy Power Perspectives (NEPP). Augusti 2019.
- Buehler, R., Pucher, J., Gerike, R., Götschi, T. (2016): *Reducing car dependence in the heart of Europe: lessons from Germany, Austria and Switzerland*. Transport Reviews, Vol. 37. Maj 2016.
- Busch Thor, Ebba, Kristersson, Ulf (2019): *Ny kärnkraft centralt i ny energiöverenskommelse*. Dagens Nyheter Debatt. 15 maj 2019.
- Cairns, S., Atkins, S., Goodwin, P. (2002): *Disappearing traffic? The story so far*. Proceedings of the Institution of Civil Engineers, Vol. 151. Thomas Telford Ltd. Mars 2002.

- Chester, M., Cano, A. (2016): *Time-based Life-cycle Assessment for Environmental Policymaking: Greenhouse Gas Reduction Goals and Public Transit*. Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 43. 1 mars 2016.
- Christiansen, Petter, Engelbertsen, Øystein, Usterud Hansen, Jan (2015): *Parkeringsstillbud ved bolig og arbeidsplass. Fordelingseffekter og effekt på bilbruk og bilhold i byger och bydeler*. TØI rapport 1439/2015. December 2015.
- Dahllöf, Lisbeth, Larsson, Mats-Ola, Lundström, Helena (2022): *Energi- och miljömärkning av lätta fordon*. IVL Svenska Miljöinstitutet. Rapport U6547. April 2022.
- Darpö, Jan, Sandström, Jonas (2021): *Artskydd och beslutsprocesser*. Naturvårdsverkets rapport 7009. Oktober 2021.
- Dickinson, Joanna, Wretstrand, Anders (2016): *Plats, pengar och prioritet: Intervjustudie om hinder och möjligheter för styrning mot ökad kollektivtrafikandel*. K2 Working papers 2016:7. 18 mars 2016.
- Energiföretagen (2021): *Regionnätets funktion och utformning. En publikation som i första hand vänder sig till dig som berörd markägare eller närboende till ny regionnätledning*. September 2021.
- Energimarknadsinspektionen (2022a): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2021*. Ei R2022:04. 22 februari 2022.
- Energimarknadsinspektionen (2022b): *Miljöprövning av luftledningar för el som byggs med stöd av nätkoncession för område. Förslag till nya regler*. Ei R2022:03. 1 februari 2022.
- Energimarknadsinspektionen (2021a): *Elnätstariffer. Statusrapport – från teori mot verklighet*. Ei PM2021:03. 24 juni 2021.
- Energimarknadsinspektionen (2021b): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2020*. Ei R2021:02. 23 februari 2021.
- Energimarknadsinspektionen (2020a): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2019*. Ei R2020:01. 17 februari 2020.
- Energimarknadsinspektionen (2020b): *Kapacitetsutmaningen i elnäten*. Ei R2020:06. September 2020.
- Energimarknadsinspektionen (2020c): *Ren energi inom EU – ett genomförande av fem rättsakter*. Ei R2020:02. Februari 2020.
- Energimarknadsinspektionen (2019): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2018*. Ei R2019:01. 18 februari 2019.

- Energimarknadsinspektionen (2018): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2017*. Ei R2018:01. 17 februari 2018.
- Energimyndigheten (2022): *Kortsiktsprognoz vinter 2022. Energianvändning och energitillförsel år 2020–2024*. ER 2022:02. Mars 2022.
- Energimyndigheten (2021a): *Energiläget 2021 – en översikt*. ET 2021:10. Juli 2021.
- Energimyndigheten (2021b): *Framtidens elektrifierade samhälle – Analys för en hållbar elektrifiering*. ER 2021:28. Oktober 2021.
- Energimyndigheten (2021c): *Nationell strategi för fossilfri vätgas, elektrobränslen och ammoniak*. ER 2021:34. 26 november 2021.
- Energimyndigheten (2021d): *Regeringsuppdrag om riksintressen, del 2. Underlagsrapport till Boverkets slutredovisning till regeringen*. 25 augusti 2021.
- Energimyndigheten (2021e): *Scenarier över Sveriges energisystem 2020*. ER2021:6. Mars 2021.
- Energimyndigheten (2020a): *Energiläget 2020*. ET 2020:1. Maj 2020.
- Energimyndigheten (2020b): *Kontrollstation för Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. ER 2020:03. Mars 2020.
- Energimyndigheten (2020c): *Slutrapport av samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. ER 2020:17. Maj 2020.
- Energimyndigheten (2019): *Scenarier över Sveriges energisystem 2018*. ER 2019:7. Februari 2019.
- Energimyndigheten (2018a): *Styrel – Handbok för styrels planeringsomgång 2019–2021*. ET 2018:10. Augusti 2018.
- Energimyndigheten (2018b): *Vägen till ett 100 procent förnybart elsystem. Delrapport 1: Framtidens elsystem och Sveriges förutsättningar*. ER 2018:16. Juni 2018.
- Energimyndigheten (2017): *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. ER 2017:07. April 2017.

- Energimyndigheten, Naturvårdsverket (2021): *Analys av juridiska förutsättningar för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Underlag till Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad.* 27 januari 2021.
- Energinet (2019): *Langsigtade utvecklingsbehov i elnettet – Energinets långsigtade utvecklingsplan 2022 – Behovsanalyse.* Dok. 19/08893-24. 8 september 2021.
- Energinet (2018): *Technical issues related to new transmission lines in Denmark – West Coast Line from German border to Endrup and Endrup-Idomlund.* Dok. 18/04246-24. 28 september 2018.
- Eng-Larsson, Fredrik, Kohn, Christoffer (2012): *Modal shift for greener logistics – the shipper’s perspective.* International Journal of Physical Distribution & Logistics Management, Vol. 42, No. 1. 27 januari 2012.
- Evidens BLW AB, Spacescape AB (2011): *Värdering av stads-kvaliteter. Stadsbyggnadsstudier i Stockholmsregionen.* April 2011.
- Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen (2020): *Framtiden för parkering och nya bostäder. Analyser för bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser.* Oktober 2020.
- Fingrid (2021): *Main grid development plan 2022–2031.* 22 november 2021.
- Folkhälsomyndigheten, Karolinska institutet (2017): *Miljöhälsorapport 2017.* 17 maj 2017.
- Fossilfritt Sverige (2021a): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft – bioenergi och bioråvara i industrins omställning.* September 2021.
- Fossilfritt Sverige (2021b): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft – vätgas.* Januari 2021.
- Fossilfritt Sverige (2020a): *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft: Fordonsindustrin – lätta fordon.* Oktober 2020.
- Fossilfritt Sverige (2020b): *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft: Fordonsindustrin – tunga fordon.* Oktober 2020.
- Fossilfritt Sverige, Energiföretagen (2020c): *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft. Elbranschen.* Oktober 2020.

- Försvarsmakten (2022): *Beslut om förnyad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap 9 § miljöbalken*. FM2021-25290:1. 26 januari 2022.
- Gode, Jenny, Löfblad, Ebba, Unger, Thomas, Renström, Julia Holm, Johan (Profu), Montin, Stefan (Energiforsk) (2021): *Efterfrågan på fossilfri el – Analys av högnivåscenario*. Slutrapport på uppdrag av Energiföretagen Sverige. 23 april 2021.
- Göteborgs hamn (2021): *Railport Scandinavia*. 2021/11. 15 november 2021.
- Hansson, Philip, Pettersson, Fredrik, Khan, Jamil, Hrelja, Robert (2018): *Kommunerna och kollektivtrafiken. En enkätundersökning om Sveriges kommuners arbete för att stödja kollektivtrafiken*. K2 Working papers. 2018:6. 28 augusti 2018.
- Hedegaard Sørensen, Claus, Isaksson, Karolina, Macmillen, James, Åkerman, Jonas (2013): *Strategies to manage barriers in policy formation and implementation of road pricing packages*. Transportation Research Part A: Policy and Practice, Vol. 60. Januari 2013.
- Hennlock, Magnus, Hult, Cecilia, Roth, Anders, Nilsson, Magnus, Sprei, Frances, Kåberger, Tomas (2020): *Vägskatt för personbilar*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 469. Januari 2020.
- Holm, Fredrik (2019): *Vänd pyramiden! Planera för en hållbar mobilitet*. Gröna Bilister. 29 augusti 2019.
- Holtz, Christian, Obel, Fredrik (2020): *PM till Energimyndigheten: Var hamnar den nya elanvändningen? – En studie av elanvändningens utveckling per län till år 2030*. Studie genomförd av Sweco på uppdrag av Energimyndigheten. 8 januari 2020.
- Hult, Cecilia (2021): *NO_x-utsläpp i klimatscenarier för vägtrafik*. IVL Svenska miljöinstitutet. 19 januari 2021.
- Hult, Cecilia, Larsson, Mats-Ola, Roth, Anders, Envall, Pelle (2019): *Arbetsplatsparkering – dagens utmaningar och framtidens lösningar*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 452. December 2019.
- Hult, Åsa, Larsson, Mats-Ola, Wennberg, Hanna, Nyström, Kristina (2017): *Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 248. Augusti 2017.

- International Transport Forum (2021): *Reversing Car Dependency: Summary and Conclusions*. ITF Roundtable Reports, No. 181. OECD Publishing. 25 februari 2021.
- Isaksson, Elias, Kangsgård, Åsa (2019): *Kunskapsöversikt: Stadsmiljöavtalets politiska process*. K2 working paper 2019:10. Augusti 2019.
- Isaksson, Karolina (2021): *Länsstyrelsernas roll i planeringen för ett transporteffektivt samhälle – redovisning av ett uppdrag till Klimaträttsutredningen*. 15 november 2021.
- IVA Mobilitetsbedrijf i.s.m. (2019): *Evaluatie Circulatieplan Gent*. Maj 2019.
- Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2019): *Så klarar det svenska elsystemet klimatmålen – En delrapport från IVA-projektet Vägval för klimatet*. September 2019.
- Jeswani, H.K, Chilvers, A., Azapagic, A. (2020): *Environmental sustainability of biofuels: a review*. Proceedings of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences. 25 november 2020.
- Johansson, Håkan (2021): *Mål för trafikens utveckling – inverkan på nationell transportplanering – en jämförelse mellan Norge och Sverige*. Inspel till Klimaträttsutredningen. 27 maj 2021.
- Johansson, Filip (Chalmers tekniska högskola), Löfblad, Ebba, Unger, Thomas, Gode, Jenny (Profu) (2022a): *Nyckelverksamheter i omställningen*. Delrapport B1 till Klimaträttsutredningen, dnr Komm2021/00110/M. 26 januari 2022.
- Johansson, Filip (Chalmers tekniska högskola), Hagberg, Martin, Löfblad, Ebba, Unger, Thomas (Profu) (2022b): *Elektrifieringens betydelse för omställningen*. Delrapport B2 till Klimaträttsutredningen, dnr Komm2021/00110/M. 15 februari 2022.
- Johansson, Filip (Chalmers tekniska högskola), Hagberg, Martin, Löfblad, Ebba, Unger, Thomas (Profu) (2022c): *Transporteffektivitet*. Delrapport B3 till Klimaträttsutredningen, dnr Komm2021/00110/M. 15 februari 2022.
- Klimatpolitiska rådet (2022): *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*. Rapport nr 5. 16 mars 2022.
- Klimatpolitiska rådet (2021): *Klimatpolitiska rådets rapport 2021*. Rapport nr 4. 25 mars 2021.

- Klimatpolitiska rådet (2019): *Klimatpolitiska rådets rapport 2019*. Rapport nr 2. Mars 2019.
- Kløcker Larsen, Rasmus (Stockholm Environment Institute), Boström, Maria (Svenska Samernas Riksförbund) (2021): ”De kör över en ända...”, *Konsekvenser av gruvan i Kaunisvaara för Muonio sameby*. Stockholm Environment Institute working paper. April 2021.
- Kommittén för teknologisk innovation och etik (N 2018:04) (2021): *Policyförslag från Kommet, dnr Komm2021/00216/N 2018:04*. 22 mars 2021.
- Kronsell, Annica, Dymén, Christian, Smidfelt Rosqvist, Lena, Winslott Hiselius, Lena (2019): *Masculinities and Femininities in sustainable transport policy. A focus on Swedish municipalities*. NORMA International Journal for Masculinity Studies, Vol. 15. Januari 2020.
- Kronsell, Annica, Smidfelt Rosqvist, Lena, Winslott Hiselius, Lena (2016): *Achieving Climate Objectives in Transport Policy by Including Women and Challenging Gender Norms – the Swedish Case*. International Journal of Sustainable Transportation 10. Juni 2016.
- Larsson, Martin, Svensson, Helena (2021): *Effekter av stadsmiljöavtalet – Utvärdering av försöksperioden 2015–2018*. K2 working paper 2021:10. Juni 2021.
- Larsson, Mats-Ola, Lund, Emma, Pettersson-Löfstedt, Fredrik, Styhre, Linda (2020a): *Miljömål i transportplaneringen. Hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur*. Naturvårdsverket. Rapport 6937. Oktober 2020.
- Larsson, Mats-Ola, Persson, Martin, Romare, Mia, Kloof, Henrik (2020b): *Hållbar elektromobilitet. Vad krävs för att eldrivna vägtransporter ska vara miljömässigt och socialt hållbara*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 552. November 2020.
- Larsson, Mats-Ola (2019): *Gröna transportplaner, förtätning och hållbart resande – historik och tillämpning i Göteborg*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 375. Mars 2019.

- Lennerhag, Oscar (2020): *Konsekvenser av kablfiering i stamnätet, Elkvalitet, temporära överspänningar och interaktion*. I²G Independent Insulation Group. Rapport R20-1218-01. 12 maj 2020.
- Lewin, Catharina, Gustafsson, Susanne, Nyberg, Jonna (2006): *Utlandsföddas mobilitet och resvanor i svensk trafikmiljö*. VTI rapport 546. Maj 2006.
- Lindblom, Erik, Malmaeus, Mikael (2020): *Kartläggning av koppling mellan miljö kvalitetsmål och tillståndspliktiga verksamheter*. IVL Svenska Miljöinstitutet. Rapport B 2397. Oktober 2020.
- Litman, Todd (2013): *Critical Analysis of Conventional Transport Economic Evaluation*. Victoria Transport Policy Institute. 30 september 2013.
- Ljungberg, Christer, Smidfelt Rosqvist, Lena, Wendle, Björn (2014): *Trafikverkets tillämpning av Fyrstegsprincipen: Idéer kring uppföljning*. Trivector rapport 2014:112. 12 december 2014.
- Lund, Emma, Dalholm, Olivia, Dymén, Christian, Johansson, Håkan, Odhage, John (2022): *Konsekvensanalys av förslag från Klimaträtsutredningen för transportplaneringen*. Trivector Traffic. Rapportnummer 2022:28. Mars 2022.
- Lund, Emma, Lycke, Ellen (2021a): *Utvecklade stadsmiljöavtal – lärdomar från Finland*. Trivector Rapport 2021:60. December 2021.
- Lund, Emma, Smidfelt Rosqvist, Lena, Wennberg, Hanna (2021b): *Fullt genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen – slutrapport med rekommendationer*. Trivector Traffic Rapport 2021:38. Februari 2021.
- Lundberg, Kristina, Balfors, Berit, Gunnarsson-Östling, Ulrika, Eriksson, Linnea, Isaksson, Karolina, Robinson, Tobias (2020): *Strategisk miljöbedömning i långsiktig transportplanering*. TRAMP. 6 april 2020.
- Länsstyrelserna Regional utveckling & samverkan i miljö målssystemet (RUS) (2021): *PM om länsstyrelsernas remissvar på Trafikverkets inriktningsunderlag*. 3 februari 2020.

- Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm, Uppsala och Västra Götalands län (2020): *Förutsättningar för en trygg elförsörjning*. Lst Skåne 31142-2020, Lst Stockholm 106-52041-2019, Lst Uppsala 8021-2019, Lst Västra Götaland 42159-2019. 7 september 2020.
- Lättman, Katrin (2018): *Perceived Accessibility. Living a satisfactory life with help of the transport system*. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies 2018:50. November 2018.
- Marsden, Greg, Anable, Jillian, Chatterton, Tim, Docherty, Iain (2020): *Studying disruptive events: Innovations in behaviour, opportunities for lower carbon transport policy?* Transport policy 94. April 2020.
- Martens, Karel, Di Ciommo, Floridea (2017): *Travel time savings, accessibility. Gains and equity effects in cost-benefits analysis*. Transport Reviews 37. Januari 2017.
- McInnon, Alan (2016): *Freight Transport in a Low-Carbon World. Assessing Opportunities for Cutting Emissions*. TR News 306. November–december 2016.
- Medelius-Bredhe, Lotta, Viklund, Annika, Höhler, Martin, Lindehag, Johan, Berglund, Clas, Brandsma, Erik (2021): *Förslag till åtgärder för att säkerställa utbyggnaden av elnätet*. Skrivelse till regeringen från regionnätetsföretagen Ellevio, E.ON Energidistribution, Skellefteå Kraft Elnät, Vattenfall Eldistribution och Jämtkraft samt Svenska kraftnät. 29 januari 2021.
- Miljömålsrådet (2022): *Miljömålsrådets årsrapport 2022 inklusive förslag till regeringen*. Naturvårdsverket. Mars 2022.
- Morfeltdt, J., Davidsson Kurland, S., Johansson, D. (2021): *Carbon footprint impacts of banning cars with internal combustion engines*. Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 95. Maj 2021.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014): *Fotgängarolyckor. Statistik och analys*. Publikationsnummer MSB744. September 2014.
- Mårtensson, Malin, Dymén, Christian (2021): *Transporter, resande och segregation. En forskningsgenomgång*. Rapport 2021:41. Februari 2021.

- Naturvårdsverket (2021a): *Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprövning. Utmaningar och möjligheter*. MERIT – Miljömålen relevans i MKB och tillståndsprocesser. Naturvårdsverkets rapport 6966. Februari 2021.
- Naturvårdsverket (2021b): *Underlag om steg 1 och steg 2 i nationell transportplanering*. Promemoria från Naturvårdsverket till Miljödepartementet, Naturvårdsverkets ärendenr. NV-03711-21. 19 april 2021.
- Naturvårdsverket (2020): *Miljömål i transportplaneringen. Hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur*. Naturvårdsverkets rapport 6937. Oktober 2020.
- Niska, Anna, Eriksson, Jenny (2013): *Statistik över cyklisters olyckor. Faktaunderlag till gemensam strategi för säker cykling*. VTI rapport 801. December 2013.
- Norheim, Bård, Høyem, Harald (2016): *Hållbara Urbana Transporter*. Urbanet Analyse rapport 90/2016. 2017.
- Norman, Thomas, Johansson, Håkan (2021): *Hållbar väg till klimatmålet*. Magisteruppsats. Malmö Universitet. Augusti 2021.
- North European Power Perspectives (NEPP) (2016): *Reglering av kraftsystemet med ett stort inslag av variabel produktion*. Mars 2016.
- OECD (2021): *Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design*. OECD Publishing. November 2021.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. 1990.
- Ottvall, Richard, Green, Martin (2020): *Kraftledningars påverkan på fåglar – en syntesrapport*. Lunds universitet. 18 februari 2020.
- Persson, Martin, Hult, Cecilia, Larsson, Mats-Ola (2019): *Transportstudien 2019. Analys av åtgärder för en hållbar transportsektor*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 450. November 2019.
- Pettersson, Maria (2021): *Vikten av att väga in klimatet – Reflektioner kring möjligheten att tillmäta klimatnyttan betydelse i tillståndsprövning enligt miljöbalken*. Underlagsrapport till Klimaträttsutredningen. Luleå tekniska universitet. 15 september 2021.

- Post- och telestyrelsen (2021): *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2020. En geografisk översikt av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige*. PTS-ER-2021:16. 26 mars 2021.
- Preem (2020): *Hållbarhetsredovisning 2020. Preem progress book – Preems roll i samhällsomställningen*.
- Pädam, Sirje, Andersson, Matts, Brudell-Freij, Karin, Hallström, Anton, Johansson, Erik, Moback, Daniel, Nelander, Leif, Viklund, Victoria (2022): *Styrmedel för ett transporteffektivt samhälle. Underlag till Trafikanalys uppdrag att föreslå styrmedel inför kommande klimatpolitiska handlingsplan*. Rapport av WSP på uppdrag av Trafikanalys. 31 januari 2022.
- Qvist, Staffan (2020): *Kraftsamling elförsörjning – Långsiktig Scenarioanalys*. Studie genomförd av Quist Consulting på uppdrag av Svenskt Näringsliv. 10 september 2020.
- Riksrevisionen (2021): *Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik*. RIR 2021:15. 29 april 2021.
- Riksrevisionen (2019): *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*. RiR 2019:2. 22 januari 2019.
- Riksrevisionen (2018): *Fyrstegsprincipen inom planering av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt?* RiR 2018:30. 22 november 2018.
- Romson, Åsa, Kloo, Henrik (2022a): *Parkeringskatt som styrmedel*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 685. April 2022.
- Romson, Åsa (2022b): *Dags för modernare Parkeringsregler! Styrning av gatuparkering i städer*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 654. Mars 2022.
- Romson, Åsa, Hellsten, Sofie, Rydstedt, Anton (2021): *Tillståndsvillkor för klimatutsläpp rörande transporter till och från hamnar och flygplatser – rättsligt olämpligt eller rimlig styrning mot klimatmålen?* Nordisk miljörettslig tidskrift 2021:1. 6 december 2021.
- Roth, Anders, von Bahr, Jenny, Kloo, Henrik, Wisell, Tomas (2021a): *Zero-emission vehicles and zones in Nordic cities. Promotion, instruments and effects*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 566. Januari 2021.
- Roth, Anders, Romson, Åsa (2021b): *Transporteffektivitet – i lagens namn*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport U 6473. Juni 2021.

- Roth, Anders, Hult, Cecilia, Hult, Åsa (2018): *Sänkt p-tal som drivkraft för attraktiv stadsbyggnad och hållbar mobilitet*, IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 276. Januari 2018.
- Sjunnesson, Helene, Helldorff, Elisabeth (red.) (2012): *100 innovationer. 51–100 Metallbearbetning – Ångmaskinen*. Dædalus: Tekniska museets årsbok. Årg. 81(2013). Stockholm 2012.
- Skarin, Anna, Sandström, Per, Alam, Moudud, Buhot, Yann, Nellema, Christian (2016): *Renar och vindkraft II – Vindkraft i drift och effekter på renar och renskötsel*. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 294. 18 juli 2016.
- Smidfelt Rosqvist, Lena (2020): *Jämställdhet och transportsystemet*. VINNOVA 2020:05. Februari 2020.
- Smidfelt Rosqvist, Lena, Nordlund, Jesper (2011): *Inducerad trafikefterfrågan hjälp att hantera fenomenet i planering av trafiksystemet*. Trivector Traffic. Rapport 2011:01. Februari 2011.
- Sprei, Frances, Hult, Cecilia, Hult, Åsa, Roth, Anders (2020): *Review of the effects of developments with low parking requirements*. Sustainability, Vol. 12. 26 februari 2020.
- Statskontoret (2021): *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*. 2021:11. Juni 2021.
- Strålsäkerhetsmyndigheten (2008): *Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd om begränsning av allmänhetens exponering för elektromagnetiska fält*. SSMFS 2008:18.
- Strömblad, Emma, Malmström, Calle, Fogelholm, Rikard (2018): *Steg 1- och 2-åtgärder i kommunal och regional planering: Hinder och uteblivna nyttor*. WSP Analys & Strategi. 9 januari 2018.
- Svensk Kollektivtrafik (2021): *Kollektivtrafikbarometern Tema 2020 – Coronapandemin*.
- Svenska kraftnät (2022): *Kortsiktig marknadsanalys 2021*. SvK 2022/96. 31 januari 2022.
- Svenska kraftnät (2021a): *Långsiktig marknadsanalys 2021. Scenarier för elsystemets utveckling fram till 2050*. SvK 2019/3305 Version: 1.0. Maj 2021.
- Svenska kraftnät (2021b): *Stödtjänster och avhjälpande åtgärder i ett energisystem under förändring*. SvK 2020/4162. 15 oktober 2021.

- Svenska kraftnät (2021c): *Systemutvecklingsplan 2022–2031. Vägen mot en dubblerad användning*. 16 november 2021.
- Svenska kraftnät (2019a): *Kärnkraftens roll i kraftsystemet*. Svk 2017/3593. 15 februari 2019.
- Svenska kraftnät (2019b): *Långsiktig marknadsanalys 2018. Långsiktsscenarier för elsystemets utveckling fram till år 2040*. Svk 2018/2260. 31 januari 2019.
- Svenska kraftnät (2019c): *Svenska kraftnäts remissvar på Nätkoncessionsutredningens betänkande Moderna tillståndprocesser för elnät (SOU 2019:30)*. Svk 2019/1950. 30 oktober 2019.
- Svenska kraftnät (2019d): *Systemutvecklingsplan 2020–2029*. 18 december 2019.
- Svenska kraftnät (2003): *Elavbrottet 23 september 2003 – händelser och åtgärder*. Rapport nr 1:2003. 4 november 2003.
- Svenska kraftnät, Oberoende elhandlare, Energiföretagen (2021): *Svensk elmarknadshandbok*. Utgåva nr 21B version 1 oktober 2021.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Trafikverket (2013): *Trafiksäkra staden – handbok för ett målinriktat kommunalt trafiksäkerhetsprogram*. 10 september 2013.
- Söderbergh, Alfred, Adell, Emeli, Winslott Hiselius, Lena (2021): *What is the substitution effect of e-bikes? A randomised controlled trial*. Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 90. 2021.
- Thoresson, Karin (2011): *Att beräkna det goda samhället. Samhällsekonomiska analyser och gränslandet expertis–politik inom transportområdet*. Linköpings universitet. Institutionen för TEMA. Augusti 2011.
- Tillväxtverket (2018): *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2018*. Rapport 0249. Mars 2018.
- Trafikanalys (2019): *Gång-, cykel- och kollektivtrafik – uppföljning och indikativa kommunala mål*. Rapport 2019:7. April 2019.
- Trafikanalys (2018a): *Hur förbättrar vi kunskapen om gods-transporter med lätta lastbilar?* Rapport 2018:3. Februari 2018.

- Trafikanalys (2018b): *Så reser vi baserat på socioekonomi – resmönster för 37 grupper*. PM 2018:9. December 2018.
- Trafikanalys (2016): *Migration, invandring och framtida transportpolitik*. Rapport 2016:14. Maj 2016.
- Trafikanalys (2014): *Skilda landsbygders tillgänglighet och transportpolitiska utmaningar*. Rapport 2014:16. December 2014.
- Trafikverket (2021a): *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*. Publikationsnummer 2021:186. 30 november 2021.
- Trafikverket (2021b): *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*. Publikationsnummer 2021:227. 30 november 2021.
- Trafikverket (2021c): *Uppdrag att intensifiera arbetet med att främja intermodala järnvägstransporter*. Publikationsnummer 2021:254. 21 december 2021.
- Trafikverket (2021d): *Utgör markåtkomst ett hinder för tillkomsten av cykelvägar?* Ärendenummer TRV 2021/3614. 11 januari 2021.
- Trafikverket (2020a): *Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2020. Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2020*. Publikationsnummer 2021:099. Maj 2021.
- Trafikverket (2020b): *Beskrivning av Scenarioverktyget*. Publikationsnummer 2020:085. 16 mars 2020.
- Trafikverket (2020c): *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037*. Publikationsnummer 2020:186.
- Trafikverket (2020d): *Kunskapsunderlag om energieffektivisering och begränsad klimatpåverkan*. Publikationsnummer 2020:084. 1 juni 2020.
- Trafikverket (2020e): *Scenarier för att nå klimatmålet för inrikes transporter – ett regeringsuppdrag*. Publikationsnummer 2020:080. 16 mars 2020.
- Trafikverket (2020f): *Sociala nyttor och onyttor av transportåtgärder. Sammanställning av effektsamband*. Publikationsnummer 2020:240. 16 november 2020.

- Trafikverket (2020g): *Trafikprognoser – en underlagsrapport till inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022–2033 och 2022–2037*. Publikationsnummer 2020:187. 30 oktober 2020.
- Trafikverket (2018a): *Hantering av steg 1 och 2-åtgärder i transportplanering, investerings- och underhållsplaner*. TDOK 2018:0498. 23 november 2018.
- Trafikverket (2018b): *Trafikverkets ansvar för mobility management i byggskedet*. Ärendenummer TRV 2018/71076. 13 juni 2018.
- Trafikverket (2018c): *Transportplanering 2.0. En åtgärd initierad av Miljömålsrådet*. Publikationsnummer 2018:227. 3 december 2018.
- Trafikverket (2017): *Underlag till Miljömålsrådets samverkansåtgärd, stadsmiljöavtal 2.0*. Opublicerad PM. 15 december 2017.
- Trafikverket (2016a): *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag*. Publikationsnummer 2016:111. 30 juni 2016.
- Trafikverket (2016b): *Åtgärder för systematisk anpassning av hastighetsgränserna till vägarnas trafiksäkerhetsstandard. Nationell rapport*. Ärendenummer TRV 2016/19427. 1 mars 2016.
- Transportstyrelsen (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på transportmarknaden*. TSG 2021-355. 25 februari 2021.
- Vetenskapliga rådet för hållbar utveckling (2018): *Möjligheter och begränsningar med samhällsekonomiska analyser*. 2018.
- Vindkraftens klimatnytta: *Vindkraftens klimatnytta i miljöprövningen*. 30 mars 2020.
- Wennberg, Hanna, Kerttu, Johan, Runesson, Helena, Wendle, Björn (2018): *Barriärer och möjligheter för införande av MaaS och delade mobilitetstjänster i socialt utsatta områden: Delrapport 2 från forskningsprojektet Inkluderande MaaS*. Trivector Traffic Rapport 2018:46. Juni 2018.
- Wennberg, Hanna, Milton, Jonna, Dahlholm, Olivia, Indebetou, Lovisa (2019): *Är trafiksäkerheten jämnt fördelad? Genusglasögon och rättvisesnöre på trafiksäkerheten*. Trivector Traffic Rapport 2019:166. Februari 2020.

- Wennberg, Hanna, Sundberg, Ida (2017): *Sänkt bashastighet i tätort: Konsekvenser för oskyddade trafikanters trafiksäkerhet och trygghet*. Trivector Traffic. Rapport 2016:110. Mars 2017.
- Winslott Hiselius, Lena (2021): *Kollektivtrafiken och klimatutmaningen*. K2 Outreach 2021:3. November 2021.
- Winslott Hiselius, Lena, Khan, Jamil, Smidfelt Rosqvist, Lena, Lund, Emma, Nilsson, Lars, Nilsson, Magnus (2020): *En rättvis omställning av transportsystemet – En analys av de sociala effekterna av styrmedel för minskade klimatutsläpp*. Trafik och väg, nr 318. Lunds Tekniska Högskola. Januari 2020.
- Winslott Hiselius, Lena, Kronsell, Annica, Dymén, Christian, Smidfelt Rosqvist, Lena (2019): *Investigating the link between transport sustainability and the representation of women in Swedish local committees*. Sustainability, Vol. 11. 29 augusti 2019.
- Witzell, Jacob (2021): *Scenarier i nationell transportplanering. PM till Klimaträttsutredningen*. VTI. 3 december 2021.
- World Health Organization (2006): *Framework for developing health-based EMF standards*.
- World Health Organization (2007): *Extremely Low Frequency Fields. Environmental Health Criteria Monograph No. 238*. 2007.
- WSP (2021): *Brister, beslut och balans i elsystemet – så kan ekvationen gå ihop*. 22 februari 2021.
- WSP (2012): *Fyrstegsprincipen genom en planeringsomgång*. RiR 2012:21. December 2012.
- Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (2014): *Evidence – How urban transport projects are appraised: current practice in the EU*. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy. 10 november 2014.
- Åström, Stefan (2019): *Estimating the potential of incremental behavioural changes to reduce Swedish emissions of NEC Directive air pollutants*. IVL Svenska miljöinstitutet. Report C 462. September 2019.

Propositioner

- Prop. 2021/22:153: *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet.*
- Prop. 2021/22:1: *Budgetpropositionen för 2022, Utgiftsområde 20, Bilaga Klimatredovisning.*
- Prop. 2020/21:188: *Moderna tillståndsprocesser för elnät.*
- Prop. 2020/21:151: *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige.*
- Prop. 2020/21:17: *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen.*
- Prop. 2019/20:65: *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*
- Prop. 2019/20:1: *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 22.*
- Prop. 2017/18:266: *En ny regional planering.*
- Prop. 2017/18:243: *Vattenmiljö och vattenkraft.*
- Prop. 2017/18:228: *Energipolitikens inriktning.*
- Prop. 2017/18:212: *Förbud mot utvinning av uran.*
- Prop. 2016/17:200: *Miljöbedömningar.*
- Prop. 2016/17:146: *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
- Prop. 2016/17:21: *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling.*
- Prop. 2016/17:16: *Godkännande av klimatavtalet från Paris.*
- Prop. 2015/16:117: *Effektreserv 2020–2025.*
- Prop. 2012/13:70: *Prövning av nätkoncession.*
- Prop. 2012/13:35: *Nya regler för industriutsläpp.*
- Prop. 2012/13:25: *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem.*
- Prop. 2011/12:125: *Geologisk lagring av koldioxid.*
- Prop. 2011/12:118: *Planeringssystem för transportinfrastruktur.*
- Prop. 2010/11:56: *Prioritering av samhällsviktiga elanvändare.*
- Prop. 2009/10:184: *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer.*
- Prop. 2009/10:170: *En enklare plan- och bygglag.*

- Prop. 2009/10:156: *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län.*
- Prop. 2009/10:113: *Effektreserven i framtiden.*
- Prop. 2008/09:214: *Hållbart skydd av naturområden.*
- Prop. 2008/09:119: *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.*
- Prop. 2008/09:93: *Mål för framtidens resor och transporter.*
- Prop. 2005/06:182: *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*
- Prop. 2004/05:129: *En effektivare miljöprövning.*
- Prop. 2004/05:59: *Miljökonsekvensbeskrivningar enligt plan- och bygglagen, m.m.*
- Prop. 2003/04:2: *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.*
- Prop. 2002/03:85: *Vissa elmarknadsfrågor.*
- Prop. 1997/98:90: *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
- Prop. 1997/98:45: *Miljöbalk.*
- Prop. 1996/97:136: *Ny ellag.*
- Prop. 1993/94:162: *Handel med el i konkurrens.*
- Prop. 1991/92:133: *om en elmarknad med konkurrens.*
- Prop. 1988/89:92: *om ny minerallagstiftning m.m.*
- Prop. 1985/86:90: *om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringssamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m.m.*
- Prop. 1985/86:3: *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*
- Prop. 1985/86:1: *med förslag till ny plan- och bygglag.*
- Prop. 1984/85:5: *om utvecklad kommunal energiplanering m.m.*
- Prop. 1981/82:188: *med förslag till lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1): innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, m.m.*
- Prop. 1979/80:170: *om vissa energifrågor.*
- Prop. 1976/77:129: *med förslag till lag om kommunal energiplanering, m.m.*
- Prop. 1971:123: *med förslag till väglag m.m.*
- Prop. 1957:161: *med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 4 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71): innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.*

Prop. 1938:137: *med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 15 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71): innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.*

Prop. 1902:9: *Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen med förslag till lag, innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, och till lag om ändrad lydelse af 19 kap. 20 § och 20 kap. 3 § strafflagen.*

SOU

SOU 2021:51: *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.*
Betänkande av Artskyddsutredningen (M 2020:03).

SOU 2021:48: *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040.* Betänkande av Utfasningsutredningen (M 2019:04).

SOU 2021:23: *Stärkt planering för en hållbar utveckling.*
Slutbetänkande av Utredningen samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08).

SOU 2021:21: *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden.* Delbetänkande av Klimatråtsutredningen (M 2019:05).

SOU 2019:30: *Moderna tillståndsprocesser för elnät.*
Betänkande av Nätkoncessionsutredningen (M 2018:03).

SOU 2017:107: *Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge.* Slutrapport från Sverigeförhandlingen (N 2014:04).

SOU 2017:2: *Kraftsamling för framtidens energi.*
Betänkande av Energikommisionen (M 2015:01).

SOU 2016:21: *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
Delbetänkande av Miljömålsberedningen (M 2010:04).

SOU 2015:99: *Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.* Slutbetänkande av Riksintresseutredningen (M 2014:01).

SOU 2005:86: *Ägaransvar vid trafikbrott.* Betänkande av Utredningen om ägaransvar vid trafikbrott (N 2004:14).

SOU 2004:37: *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler.*

Delbetänkande av Miljöbalkskommittén (M 1999:03).

SOU 1976:55: *Kommunal energiplanering.* Betänkande av

Kommittén om kommunal energiplanering, KEK.

SOU 1968:17: *Allmänna vägar.* Betänkande och förslag av 1960 års vägsakkunniga.

Förordningsmotiv

Fm 2021:3: *Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338).*

Lagrådsremisser

Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft. 24 februari 2022.

Kommittédirektiv

Dir. 2021:57: *Tilläggsdirektiv till Miljöprövningsutredningen (M 2020:06).*

Dir. 2021:16: *Prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01).*

Dir. 2020:86: *En modern och effektiv miljöprövning (M 2020:06).*

Dir. 2020:15: *Tilläggsdirektiv till Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08).*

Dir. 2019:106: *Utfasning av fossila drivmedel och förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar (M 2019:04).*

Dir. 2017:126: *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande (Fi N 2017:08).*

Skrivelser m.m.

Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning (elektrifieringsstrategin). Bilaga till beslut II 4 vid regeringssammanträde den 3 februari 2022, I 2022/00299 m.fl. 3 februari 2022.

Sveriges integrerade nationella energi- och klimatplan. Infrastrukturdepartementet. 16 januari 2020.

Nationellt luftvårdsprogram. Bilaga till beslut I:9 vid regeringssammanträde den 28 mars 2019, M2019/00243/KI. 28 mars 2019.

Januariavtalet. Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. 11 januari 2019.

Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling. Regeringens skrivelse 2017/18:230. 12 april 2018.

Ramöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna (energiöverenskommelsen). 10 juni 2016.

Utskottsbetänkanden

Energipolitikens inriktning. Näringsutskottets betänkande. 2017/18:NU22.

Internationella konventioner och dokument

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Opinion approved by the Committee under article 14 of the Convention concerning communication No. 54/2013, CERD/C/102/D/54/2013. 18 november 2020.

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 61/295. 13 september 2007.

Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). SÖ 2005:28.

Konventionen om biologisk mångfald. SÖ 1993:77.

- Esbokkonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokkonventionen). SÖ 1992:1.
- Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen). SÖ 1983:30.
- Ramsarkonventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar (Ramsarkonventionen). SÖ 1975:76.
- FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. SÖ 1971:42.

EU-rättsakter och dokument från EU:s institutioner

- Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final. 8 mars 2022.
- Kommissionens tillkännagivande, *Bedömning av planer och projekt avseende Natura 2000-områden – metodvägledning om artikel 6.3 och 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG*, C(2021) 6913 final. 28 september 2021.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2018/841 vad gäller omfattning, förenkling av regler för efterlevnadskontroll, fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och åtaganden för att kollektivt uppnå klimatneutralitet 2035 i sektorn för markanvändning, skogsbruk och jordbruk, och (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn, KOM(2021) 554 final. 14 juli 2021.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2020/2184/EU av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet).
- Meddelande från kommissionen, *Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet*, COM(2020) 474 final. 3 september 2020.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088 (taxonomiförordningen).
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning 2018/1999 (EU) av den 11 december 2018 om styrning av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring i förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU (LULUCF-förordningen).
- Kommissionens förordning (EU) 2017/2196 av den 24 november 2017 om fastställande av nätföreskrifter för nödsituationer och återuppbyggnad avseende elektricitet.
- Kommissionens förordning (EU) 2017/1485 av den 2 augusti 2017 om fastställande av riktlinjer för driften av elöverföringssystem.
- Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt C/2016/2946. 19 juli 2016.

- Kommissionens förordning (EU) 2015/1222 av den 24 juli 2015 om fastställande av riktlinjer för kapacitetstilldelning och hantering av överbelastning.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (grundvattendirektivet).
- European Commission, Directorate-General for the Environment (2004). *Reclaiming city streets for people: Chaos or quality of life?*. Office for Official Publications of the European Communities. 19 augusti 2004.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet om vatten).
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet).

Offentliga dokument från andra länder

- Norge: Meld. St. 14 (2011–2012), *Melding til Stortinget, Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet*.
- Norge: Odelstingsproposisjon 62 (2008–2009), *Om lov om endringer i energiloven*.

Rättsfall från domstolar utanför Sverige

Dom den 28 oktober 2021, IE mot Magistrat der Stadt Wien,
C-357/20, EU:C:2021:881.

Høyesteretts dom 11 oktober 2021, HR 2021 1975 S.

Dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen m.fl. mot
Länsstyrelsen i Västra Götalands län m.fl., förenade målen
C-473/19 och C-474/19, EU:C:2021:166.

Dom av den 1 juli 2015, Weser, C-461/13, EU:C:2015:433.

Dom av den 11 april 2013, Sweetman, C-258/11, EU:C:2013:220.

Dom av den 24 november 2011, Alto Sil, C-404/09,
EU:C:2011:768.

Dom av den 7 september 2004, Waddenzee, C-127/02,
EU:C:2004:482.

Kommittédirektiv 2019:101

Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås.

Utredaren ska bl.a.

- se över hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen,
- identifiera annan relevant lagstiftning som kan ha betydelse för att nå klimatmålen,
- redovisa på vilket sätt lagstiftningen är relevant för möjligheterna att nå klimatmålen,
- prioritera lagstiftningarna utifrån förutsättningar att bidra till att dessa mål kostnadseffektivt nås,
- se över denna lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag,
- lämna nödvändiga författningsförslag,
- redovisa eventuella ytterligare utredningsbehov, och
- i konsekvensanalysen bl.a. beskriva hur förslagen påverkar svenska företags konkurrenskraft, risken för koldioxidläckage och de globala koldioxidutsläppen.

Ett delbetänkande ska lämnas den 1 december 2020. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

Bakgrund

Det klimatpolitiska ramverket

Under 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket syftar till att skapa långsiktiga förutsättningar för en ambitiös och effektiv klimatomställning. Det klimatpolitiska ramverket består av nationella klimatmål, en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd.

Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att där- efter nå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre 2045 än utsläppen 1990. Målet omfattar inte alla utsläpp, bl.a. omfattas inte upp- tag i sektorn för markanvändning och skogsbruk. För att nå nettonoll- utsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler. Kompletterande åtgärder som är kända i dag handlar om nettoupptag i skog och mark, verifierade utsläpps- minskningar genom investeringar i andra länder samt avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS), s.k. minusutsläpp.

Två av etappmålen på väg mot det långsiktiga målet innebär att utsläppen i Sverige i de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter senast år 2030 bör vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990, och minst 75 procent lägre år 2040. Lik- som för nettonollmålet till 2045 omfattar etappmålen inte utsläpp och upptag i sektorn för markanvändning och skogsbruk. För att nå etapp- målen till 2030 och 2040 får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler upp till 8 procent- enheter för 2030 respektive 2 procentenheter för 2040. Det tredje etappmålet är att utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010.

Sveriges klimatmål nås inte med nuvarande styrmedel

Sveriges utsläpp av växthusgaser har sedan 1990 minskat med 27 procent. Minskningen skedde framför allt mellan år 2003 och 2014. Därefter har minskningen bromsat in och 2017 var det tredje året i rad som utsläppen minskade med mindre än 1 procent. År 2018 minskade utsläppen med 1,8 procent jämfört med 2017. Detta är inte förenligt med de klimatpolitiska målen till 2030, 2040 och 2045. Minskningstakten skulle behöva vara i genomsnitt mellan 5 och 8 procent per år. De scenarier som Naturvårdsverket har tagit fram över svenska utsläpp och upptag av växthusgaser till och med 2045 visar att de mål som fastslagits i det klimatpolitiska ramverket inte kommer att uppnås med nuvarande styrmedel. I scenarierna baserade på befintliga beslutade styrmedel till och med juni 2018 bedöms de totala svenska utsläppen av växthusgaser år 2045 vara 34–41 procent lägre än år 1990, vilket innebär ett utsläppsgap till målet på 31–36 miljoner ton 2045. Nuvarande åtgärder och styrning bedöms således inte räcka för att klimatmålen ska kunna nås.

Lagstiftning som kan hämma förutsättningarna att nå klimatmålen

I Sverige tillämpas en rad styrmedel som direkt eller indirekt påverkar växthusgasutsläppen. Basen i styrningen är prissättning av utsläpp – dels genom skattesystemet, dels genom EU:s utsläppshandelssystem. Exempelvis bedöms den svenska koldioxidskatten klart ha dämpat utsläppen av växthusgaser sedan den infördes 1991. En annan typ av styrmedel som påverkar och styr utsläppen i Sverige är den lagstiftning som tillämpas på olika verksamheter. Sverige är sedan snart 25 år en del av EU och därmed är även unionens lagstiftning en central del av det svenska rättssystemet. En stor mängd lagar och andra regler har antagits i helt andra syften än att påverka växthusgasutsläppen, men påverkar ändå indirekt förutsättningarna för att nå klimatmålen. Samtidigt är det centralt att beakta att annan lagstiftning och andra mål styr mot andra angelägna samhällsmål med samma status och betydelse. Att löpande göra avvägningar vid målkonflikter är en av politikens, myndigheters och domstolars viktigaste uppgifter.

Miljömålsberedningen gjorde i sitt betänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) bedömningen att klimatfrågan behöver integreras i arbetet i alla politikområden och sektorer

och på alla nivåer i samhället. Detta då nästan all mänsklig verksamhet ger upphov till någon form av miljöpåverkan, och ofta även växthusgasutsläpp. Om klimatmålen ska nås är det därför viktigt att se över hur klimatfrågan har integrerats i lagstiftning som utformats med syfte att reglera olika politikområden och vid behov anpassa denna så att den också är i linje med de klimatpolitiska målen. Att Sverige når de nationella klimatmålen är en viktig del för att leva upp till de åtaganden Sverige har genom FN:s hållbarhetsagenda, Agenda 2030 och Parisavtalet.

Klimatlagstiftning kan ge såväl synergier som målkonflikter med andra samhällsintressen. Samtidigt kan lagstiftning som har andra syften påverka utsläpp av växthusgaser i negativ riktning och därmed hämma möjligheterna att nå klimatmålen. Till exempel kan krav på utformning av bostäder och offentliga lokaler innebära mer omfattande materialåtgång och större uppvärmningsbehov än nödvändigt och livsmedelslagstiftningens krav på omhändertagande av olika livsmedel vid olika platser kan leda till ett stort transportbehov. Det finns även lagstiftning som inte är tydlig när det gäller roller och ansvar för minskad klimatpåverkan för samhällets aktörer, på lokal, regional och nationell nivå. Kommuner och regioner har i dag inte explicit ansvar enligt lag för de klimatpolitiska mål som riksdagen satt upp. Det finns förvisso exempel på när klimathänsyn inte tas i nödvändig utsträckning trots att lagstiftningen medger det, såsom i offentlig upphandling, men det finns också exempel på att lagstiftningen inte erbjuder kommuner och regioner de verktyg som krävs för att de ska kunna ta den klimathänsyn som de önskar.

En effektiv styrning mot utsläppsmålen genom lagstiftning kräver att de lagar och andra regler som påverkar utsläpp av växthusgaser är utformade på ett ändamålsenligt sätt. Denna utredning syftar till att se över all relevant svensk lagstiftning för att skapa förutsättningar för att nå klimatmålen inom det klimatpolitiska ramverket.

Dessa kommittédirektiv bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utgångspunkter

All relevant svensk lagstiftning ska ses över

En lagstiftning är relevant för denna utredning om den – direkt eller indirekt – styr eller påverkar utsläpp av växthusgaser från svenskt territorium och därmed möjligheten att nå klimatmålen. Det ingår i utredarens uppdrag att identifiera relevant lagstiftning, redovisa på vilket sätt lagstiftningen är relevant för möjligheterna att nå klimatmålen och prioritera utredningens arbete utifrån bedömningar om lagstiftningarnas förutsättningar att bidra med de största och mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna så att dessa mål nås. Analysen bör påbörjas i utredningens inledande skede och vara vägledande för utredningens arbete.

Den svenska lagstiftningen är omfattande och en genomgång av all lagstiftning för att bedöma dess relevans för klimatmålen vore mycket resurskrävande. I syfte att identifiera relevant lagstiftning bör utredaren beakta det underlag som redan finns i fråga om att skapa förutsättningar för hur klimatmålen ska kunna nås. Sådant underlag har tagits fram eller håller på att tas fram bl.a. av Naturvårdsverket, Klimatpolitiska rådet och Utredningen om kompletterande åtgärder för att nå negativa utsläpp av växthusgaser (dir. 2018:70).

Skattelagstiftningens utformning har stor betydelse för möjligheten att nå de uppsatta klimatmålen. Det är därför angeläget att skatterna är utformade på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen avser att under mandatperioden genomföra en omfattande skattereform och en grön skatteväxling, med höjda miljöskatter som växlas mot sänkt skatt på jobb och företagande, som båda ska bidra till att klimatmålen ska nås. Det ingår därför inte i utredarens uppdrag att i denna utredning lämna författningsförslag inom skatteområdet.

EU:s lagstiftning och internationell rätt påverkar i många fall hur svensk lagstiftning kan ändras och möjligheterna att införa nya åtgärder. Utredaren ska i översynen beakta EU-lagstiftning och internationell rätt och kan belysa eventuella brister i denna.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå grundlagsändringar. Det ingår heller inte i uppdraget att lämna förslag som ändrar nuvarande ansvarsfördelning mellan nationell, regional och kommunal nivå eller det kommunala självstyret.

Utredaren ska även i sitt arbete beakta samhällsviktiga funktioner exempelvis totalförsvarets långsiktiga behov.

Lagstiftning som bedöms ha förutsättningar att bidra till stora och kostnadseffektiva utsläppsminskningar ska prioriteras

Miljöbalken och bestämmelser som har antagits med stöd av den har betydande potential att styra utsläppen av växthusgaser i Sverige och därmed möjligheten att nå klimatmålen och bidra till den gröna omställningen. En översyn av miljöbalken bör prioriteras, i synnerhet de delar som gäller prövning av verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser i Sverige men också andra aspekter som prövning av verksamheter med lokal miljöpåverkan som bidrar till att nå klimatmålen men som i dag har svårt att tillgodoräkna sig klimatnyttan i prövningen. Vid utformningen av förslagen bör strävan vara förutsägbara och effektiva prövningsprocesser som minimerar tiden för prövning samt kostnaden och den administrativa bördan för företag.

Uppdragen

Se över hur miljöbalken kan utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen

Miljöbalken och bestämmelser som har antagits med stöd av den är centrala för möjligheten att nå klimatmålen och har betydande potential att styra utsläppen av växthusgaser. En översyn av hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen bör därför göras. Verksamheter som bidrar till att nå klimatmålen, men som har lokal miljöpåverkan, har i dag svårt att tillgodoräkna sig detta i prövningen. Det bör ses över. De delar som gäller prövning av verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser bör också ses över. I de fall rättsläget är oklart när det gäller relationen mellan EU-rätt och nationell rätt ska utredaren inkludera detta i översynen och samtidigt belysa hur en eventuell förändring av regelverket förhåller sig till den bakomliggande EU-rätten. Utredaren bör även se över hur miljöbalken i övrigt inkluderar klimathänsyn. Till exempel kan möjligheterna att ställa krav på kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 9 § miljöbalken vid utsläpp av växthusgaser behöva ses över, men det kan också handla om att underlätta för verksamheter med låg klimatpåverkan eller som på olika sätt kan bidra till minskade klimatutsläpp. Utredaren ska lämna nödvändiga författ-

ningsförslag. Om följdändringar krävs inom annan lagstiftning ska utredaren lämna även sådana förslag.

Utredaren ska även identifiera annan relevant lagstiftning som kan ha betydelse för att nå klimatmålen, redovisa på vilket sätt lagstiftningen är relevant för möjligheten att nå klimatmålen och prioritera lagstiftning utifrån en bedömning av förutsättningar att bidra till de största och mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna så att dessa mål nås. Analysen bör påbörjas i utredningens inledande skede, vara vägledande för utredningens arbete i nästa fas och ska inkluderas i redovisningen av detta uppdrag.

Göra en översyn av prioriterad lagstiftning och redovisning av eventuella ytterligare utredningsbehov

I en andra fas ska utredningen göra en översyn av annan lagstiftning än miljöbalken, som identifierats och bedömts prioriterad och vid behov lämna författningsförslag inom dessa områden för att skapa förutsättningar för att nå klimatmålen. Utredaren ska även redovisa eventuella ytterligare utredningsbehov, i det fall det finns identifierad relevant lagstiftning som bedöms påverka möjligheten att nå klimatmålen men där utredaren inte lämnar förslag.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar ska lämnas enligt kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Samhällsekonomiska och andra kostnader och nyttor för bl.a. verksamhetsutövare, små och medelstora företag, branscher, staten, kommuner, regioner, myndigheter, konsumenter och andra berörda aktörer ska uppskattas.

Särskilt konsekvenser, inklusive eventuella synergier och målkonflikter, samt påverkan på svenska företags konkurrenskraft och de globala koldioxidutsläppen ska beskrivas och analyseras. Därutöver ska utredaren särskilt beskriva och så långt som möjligt kvantifiera förslagets konsekvenser med avseende på växthusgasutsläppen. Förslagets politiska och ekonomiska genomförbarhet ska analyseras och

beskrivas, inklusive eventuella synergier, målkonflikter och möjligheten att nå berörda politiska mål. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer och pågående relevanta utredningar. Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevanta förhandlingar och arbete på EU-nivå.

Uppdraget att se över hur miljöbalken kan utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen, samt analysen av annan relevant lagstiftning, ska redovisas i delbetänkande senast den 1 december 2020.

Uppdraget att göra en översyn av prioriterad lagstiftning och redovisning av eventuella ytterligare utredningsbehov ska redovisas senast den 15 maj 2022, vilket även utgör slutredovisningen.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2020:87

Tilläggsdirektiv till Klimaträttsutredningen (M 2019:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 augusti 2020

Förlängd tid för delbetänkande

Regeringen beslutade den 17 december 2019 kommittédirektiv om översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål (dir. 2019:101). Enligt utredningens direktiv skulle ett delbetänkande redovisas senast den 1 december 2020. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

Utredningstiden för delbetänkandet förlängs. Delbetänkande ska i stället redovisas senast den 1 april 2021.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2021:50

Tilläggsdirektiv till Klimaträttsutredningen (M 2019:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 2021

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 17 december 2019 kommittédirektiv om att se över relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag (dir. 2019:101). Ett delbetänkande skulle redovisas senast den 1 december 2020, men genom tilläggsdirektiv som beslutades den 27 augusti 2020 förlängdes utredningstiden för delbetänkandet till den 1 april 2021 (dir. 2020:87). Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

Utredaren får nu även i uppdrag att

- utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 15 maj 2022.

Uppdraget att utreda en särskild avvägningsregel i miljöbalken

Enligt direktiven skulle utredaren i ett delbetänkande se över och föreslå hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen. I en andra fas ska utredaren enligt direktiven

göra en översyn av annan lagstiftning än miljöbalken, som identifierats och bedömts prioriterad och vid behov lämna författningsförslag inom dessa områden för att skapa förutsättningar för att nå klimatmålen. Utredaren ska även redovisa eventuella ytterligare utredningsbehov, i det fall det finns identifierad relevant lagstiftning som bedöms påverka möjligheten att nå klimatmålen men där utredaren inte lämnar förslag.

Utredningen, som har antagit namnet Klimaträttsutredningen, överlämnade den 31 mars 2021 delbetänkandet En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21). Klimaträttsutredningen har i delbetänkandet bedömt att det finns behov och utrymme för ytterligare förändringar i miljöbalken än de som har redovisats i delbetänkandet. Utredningen bedömer att det i vissa fall ska gå att väga en åtgärds eller verksamhets klimatnytta mot dess påverkan på människors hälsa och miljön. En verksamhet som trots sin klimatnytta inte skulle få tillstånd i dag, eller som skulle begränsas av villkor som kan komma att minska klimatnyttan, bör kunna få tillstånd grundat på att dess klimatnytta vägs in. Det skulle i det enskilda fallet kunna handla om villkor som ställs enligt de s.k. hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och som minskar klimatnyttan eller att en klimatnyttig verksamhet inte får tillstånd på grund av att platsvalsregeln inte är uppfylld. Flera frågor kräver dock enligt utredningens mening ytterligare fördjupning.

Enligt direktiven bör prövningen av verksamheter med miljöpåverkan som bidrar till att nå klimatmålen men som i dag har svårt att tillgodoräkna sig klimatnyttan i prövningen ses över. Av direktiven framgår även att uppdraget att inkludera klimathänsyn i miljöbalken kan innebära lättnader för verksamheter med låg klimatpåverkan eller som på olika sätt kan bidra till minskade klimatutsläpp. Eftersom klimatmålet inte är överordnat övriga miljömål är syftet inte att klimatnyttan alltid ska väga tyngre än övriga hälso- och miljöintressen, utan det ska röra sig om en bedömning i ett enskilt fall där tillståndsmyndigheten får utrymme att i vissa fall låta klimatnyttan väga tyngre än andra hälso- och miljöintressen. En förutsättning är att avvägningen inte innebär ett åsidosättande av de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU, t.ex. av vad som följer av art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet eller ramdirektivet för vatten.

Vid utformningen av en eventuell avvägningsregel är det viktigt att överväga t.ex. tillämpningsområdet för en sådan regel, hur och när

avvägningen mellan klimatnytta och påverkan på människors hälsa och miljön ska göras och hur regeln ska förhålla sig till den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken och miljöbalkens hänsynsregler i övrigt samt hur avvägningen på bästa sätt kan samverka med den sektorslagstiftning som utredningen ska analysera under sin nästa fas.

Utredaren ska därför

- utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 15 maj 2022.

(Miljödepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälsa- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]