



Datum  
2022-10-05  
Vår referens  
Linda Hassel  
Strateg  
linda.hassel@malmö.se

## Tjänsteskrivelse

### Remiss från Miljödepartementet - Rätt för klimatet (SOU 2022:21) STK-2022-924

#### Sammanfattning

Miljödepartementet har remitterat *SOU 2022:21 – Rätt för klimatet*. Syftet med utredningen är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås genom att klimatfrågan integreras i lagstiftningen. Klimatutredningens slutbetänkande redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle. Stadskontoret är positivt i stort till utredningens förslag och slutsatser men det finns vissa behov av förtydliganden eller utökade resonemang. Miljönämnden, stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden har yttrat sig i ärendet. Stadskontoret föreslår kommunstyrelsen att godkänna förslaget till yttrande.

#### Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och översänder detsamma till Miljödepartementet

#### Beslutsunderlag

- [Här kommer namnet på de handlingar som ligger till grund för beslutsförslaget hämtas in automatiskt. Du behöver inte skriva något under denna rubrik.]

#### Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2022-10-10  
Kommunstyrelsen 2022-10-25

#### Beslutet skickas till

Miljödepartementet  
Miljönämnden  
Stadsbyggnadsnämnden  
Tekniska nämnden  
Stadskontoret, avdelningen omvärld- och näringsliv

#### Ärendet

Miljödepartementet har remitterat slutbetänkande av *Klimatråtsutredningen SOU 2022:21 – Rätt för*

*klimatet*. Regeringen beslutade den 17 december 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över all relevant lagstiftning så att det klimat-politiska ramverket får genomslag. Syftet med utredningen är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås genom att klimatfrågan integreras i lagstiftningen. Arbetet har blivit kallat *Klimaträttsutredningen*. Under 2021 yttrade sig Malmö stad över Klimaträttsutredningens delbetänkande *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21) (STK-2021-938).

I förslaget redovisas möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt utretts. Betänkandet innehåller en analys av hur stort det rättsliga utrymmet är för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra skyddsintressen enligt miljöbalken.

Slutbetänkandet innehåller förslag till ändringar inom följande lagstiftning:

- miljöbalken (1998:808)
- ellagen (1997:857)
- plan- och bygglagen (2010:900)
- förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur
- förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
- förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur
- förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikaneläggningar m.m.
- förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket
- förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer
- förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion
- förordningen (2021:808) om nätkoncession

Ärendet har remitterats till miljönämnden (MN-2022-7656) reservation (SD), stadsbyggnadsnämnden (SBN-2022-642) och tekniska nämnden (TN-2022-1393).

Miljönämnden, stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden ser positivt på delar av utredningens förslag. Nämnderna framför dock synpunkter på delar av remissunderlaget som behöver förtydligas.

De tre nämnderna bedömer att förslagen till ändring av nationell lagstiftning skapar nya möjligheter att väga in klimatet och klimatomställningen i prövningar enligt miljöbalken, samtidigt som potentiella negativa konsekvenser för andra skyddsintressen i största möjliga mån undviks genom att en avvägning mellan olika intressen ska göras i det enskilda fallet. Föreslagna lagändringar bedöms ha goda förutsättningar att nå målet om att effektivisera tillståndsprövningar och snabba på klimatomställningen.

#### *Del I – främja bidrag till klimatomställningen*

Nämnderna ställer sig bakom föreslagna ändringar i miljöbalken. Utredningens förslag på klimatanpassad platsvalsregel ger förutsättningar för klimatet som en viktningsfaktor i bedömningar om lämplig lokalisering i miljöprövningar (2 kap. 6 § miljöbalken). I delbetänkandet SOU 2021:21 föreslogs att miljöbalkens portalparagraf skulle ange att det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras, samt att

miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras. Nämnderna anser att förslaget i delbetänkandet tillsammans med föreslagen klimatanpassad platsvalsregel är positiva och väl avvägda. Miljönämnden anser att utredningen motiveras föredömligt på s. 142 – 150. De tre nämnderna har samsyn att föreslagna ändringar minimerar risken för negativa konsekvenser för andra miljöintressen än klimatet genom att viktningen lämnas till den enskilda bedömningen. Klimatet får alltså ingen överordnad status gentemot andra miljöintressen i balken. Samtidigt blir det möjligt att argumentera för de klimatomfattigast mest gynnsamma lokaliseringarna av olika tillståndspliktiga verksamheter, exempelvis vindkraft och täktverksamheter.

Utredningen har bland annat haft i uppgift att titta på möjligheten att skapa en ny avvägningsregel i miljöbalkens 2 kap. Utredningens slutsats är emellertid att en ny avvägningsregel i 2 kap. till förmån för klimatet inte skulle underlätta målet att korta provningstiden för tillstånd. Tvärtom bedöms en sådan regel sannolikt förlänga tidsåtgången i många fall. Miljönämnden instämmer i analysen och ställer sig bakom förslaget till att inte utveckla en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken.

#### *Undantag från vissa förbud*

Utredningen beskriver att vissa starkströmsledningar bör vara undantagna från de generella biotopskydden och strandskyddet förutsatt att nätkoncession givits. Nämnderna anser att förslaget är viktigt och väl avvägt och ställer sig bakom de förslag och slutsatser som presenteras.

Vad gäller skyddsintressen som är inrättade på EU-nivå önskar utredningen 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. Nämnderna ställer sig bakom förslaget och instämmer i behovet av att se över praxis för att tydliggöra i vilka fall dispenser krävs.

Miljönämnden anser att utredningen även bör se över möjligheter för att underlätta samlevnad mellan vissa riksintressen, exempelvis för kulturmiljövård och lokal produktion av förnybar energi. I Malmös fall ställer riksintresset M:K 114 till problem för etablering av solceller. Malmö stad anser att riksintresseområdets nuvarande, till synes exakta avgränsning är tveksam. En mer schematisk avgränsning skulle tjäna ändamålet bättre, enligt samma manér som gäller andra riksintresseområden. Miljönämnden anser att nuvarande beskrivning av riksintresset är föråldrad och att förståelsen för riksintressets syfte skulle underlättas om dess värden uppdaterades och specificerades.

#### *Del II – Underlätta byggandet av elnät*

##### *Biotopskydd vid byggande av elnät*

Utredningen beskriver att vissa starkströmsledningar bör vara undantagna från de generella biotopskydden och strandskyddet förutsatt att nätkoncession givits. Det innebär samtidigt undantag från dispens. 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. Tekniska nämnden ställer sig positiv till att elinfrastrukturen ges samma förutsättningar som annan infrastruktur i dessa hänseenden, vilket gynnar utbyggnad och underhåll av elnäten. Tekniska nämnden ser även positivt på att frågan om biotopskydd fortsatt bevakas.

#### *Förslag på ändringar i ellagen*

Nämnderna anser att förslaget om att det ska vara tillräckligt att motivera ökad nätkapacitet för att tillgodose efterfrågan på el utifrån rimliga antaganden om framtida överföringsbehov, t.ex. genom prognoser, är en särskilt viktig åtgärd för att skapa förutsättningar för den elektrifiering som möjliggör klimatomställningen.

Nämnderna saknar emellertid förslag på förändringar i ellagen som förtydligar förutsättningarna för delning av energi inom en energigemenskap, samt skapar incitament för bildandet av energigemenskaper i linje med elmarknadsdirektivet. Förutsättningar, hinder och incitament har tidigare inte klargjorts i samband med den tidigare ändringen i ellagen avseende undantag från kravet på nätkoncession. Även integrerad lokal energiproduktion, både för vind och sol, kommer att behöva bli en aktiv del av arkitekturen framför, varför stadsbyggnadsnämnden anser att det behövs stärkta incitament för detta i plan- och bygglagen. Nämnden anser vidare att utredningen också bör se över möjligheter för att underlätta samlevnad mellan vissa riksintressen, exempelvis kulturmiljövård och lokal produktion av förnybar energi.

#### *Förslag om att se över energi- och klimatplanering*

Stadsbyggnadsnämnden ställer sig positiv till förslaget om att utreda hur energi- och klimatplaneringen kan struktureras och samordnas bättre och effektivare jämfört med dagens system samt om hur länsstyrelsens uppdrag kan utökas till att, utöver arbetet med energi- och klimatstrategier, även omfatta framtagande av regionala planeringsunderlag. Nämnden vill dock i detta sammanhang understryka behovet av att länsstyrelsens framtagning av strategier, underlag och handlingsplaner behöver ske i nära samarbete med kommunerna och andra samhällsaktörer.

#### *Ökad samverkan och samordning av planeringsverktyg*

Stadsbyggnadsnämnden delar uppfattningen om att dagens planeringsverktyg är svåra att överblicka. Nämnden ser därför positivt på en översyn avseende funktion och roller samt lagstiftning för en långsiktig och hållbar energiplanering, både regionalt och lokalt. Likaså ser nämnden vinning i ett ökat samarbete mellan energiaktörer och planerare eftersom förutsättningarna för lagring av energi, flexibilitet, produktion och distribution behöver inkluderas tidigt i den fysiska planeringen. Stadsbyggnadsnämnden ser dock att en utökad samverkan och samordning kan resultera i både ökade kostnads- och resursbehov för kommunerna.

#### *Förslag uppdrag stärkt vägledning och översyn av PBL*

Stadsbyggnadsnämnden förutsätter att även kommuner kommer att involveras i ett eventuellt uppdrag till Boverket om att se över vägledningen i PBL, kopplat till elnät, med syftet att tydliggöra vad som kan innebära att användandet av elnät försvåras och underlätta hänsyn i den fysiska planeringen.

#### *Prioritera utpekande av riksintresse för energidistribution*

Stadsbyggnadsnämnden delar utredningens uppmaning om att utpekande av vattenområden som är av riksintresse för havsbaserad vindkraft och energidistribution ska prioriteras av Energimyndigheten. Det är av vikt för både Malmö och Skåne att ytterligare havsbaserad vindkraft kommer till stånd så att elproduktionen i vårt närområde kan öka. Detta behov bör visas i en utveckling av utpekade områden som möjliggör sådan etablering.

#### *Förslag om förhandsbesked om en anläggnings lämplighet*

Nätmyndigheten föreslås fatta beslut om förhandsbesked, men ett sådant beslut riskera att på-

verka det kommunala självstyret negativt och utgöra hinder för en effektiv markanvändning eller försvåra framtida stadsplanering. Stadsbyggnadsnämnden förutsätter därför att kommunerna inkluderas i processen inför att nätmyndigheten beslutar om förhandsbesked.

#### *Förslag rörande luftledning eller markkabel*

Nämnderna anser att förslaget att luftledningar ska utgöra normalfallet kan vara problematiskt eftersom det kan påverka det kommunala självstyret negativt och riskerar att utgöra ett hinder för en effektiv markanvändning. Nämnderna anser även att förarbetet bör förtydliga vad ”bebyggelse” avser i sammanhanget. Handlar det om befintlig bebyggelse eller planerad bebyggelse? Vid eventuell etablering av luftledningar krävs långtgående hänsyn till kommunernas långsiktiga stadsutveckling så att inte konflikter uppstår med bostadsförsörjning, näringslivsutveckling och stadsutvecklingen i stort.

De kriterier som ska tas fram för om en ledning ska vara luftburen eller nedgrävd (kabel) behöver noggrant avvägas. Kommunerna behöver vara särskilt involverade i framtagandet av sådana kriterier för att säkerställa en sammanvägning av kriterierna med andra allmänna intressen såsom effektiv markanvändning. Nämnderna förväntar sig att Malmö stad involveras om en sådan process om elsäkerhetsverkets kriterier påbörjas.

Nämnderna är medveten om att utbyggnad av luftledningar är billigare, leder till bättre elkvalitet och går snabbare än utbyggnad av nedgrävd kabel, därför bör alternativet alltid övervägas, speciellt med rådande energikris i beaktande. En luftledning har dock större sårbarhet och är därmed ett mindre resilient alternativ. Det är emellertid viktigt att kommunerna får insyn och talan i hur övervägningar ska göras för att minimera riskerna för negativ inverkan på kommunernas utveckling i övrigt.

#### *Del III – Transporteffektivt samhälle*

Nämnderna ställer sig positiv till att skrivningar som syftar till hållbara trafiklösningar förtydligas inom plan- och bygglagen. Nämnderna ställer sig även positiv till de föreslagna ändringarna där Länsstyrelsen inom planarbetet uppmanas verka för att ”*skapa förutsättningar för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel*” (bland annat i 3 kap 10§ PBL).

Förslaget om att ändra 3 kap. 6 § PBL är otydligt formulerat. Nuvarande förslags lydelse är: ”*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*”. Nämnderna menar att det såväl i lagförslaget och som i utredningens resonemang inte entydigt går att tolka innehållet och syftet med ändringen. Avser utredningen att trafikflöden i sig ska bli en avgörande faktor för om en strategisk miljöbedömning ska utföras eller är det ett ställningstagande att betydande trafikflöden ska utgöra en del av bedömningsunderlaget för att avgöra om betydande miljöpåverkan kan antas? Miljönämnden önskar i så fall en diskussion i utredningen om förslagets förhållande till miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966).

Nämnderna anser att ändringsförslaget är i behov av större förankring i befintlig lagstiftning för att tydliggöra och underlätta dess implementering i praktiken. Begreppet betydande trafikflöden har heller ingen rättslig tillämpning sedan tidigare vilket riskerar att göra den praktiska tolkningen

godtycklig utan vidare resonemang i förarbetet. Begreppet upplevs även till viss del missvisande då det inte bör vara flödet, dvs ett betydande antal fordon, som är avgörande utan dess bidrag till klimatpåverkande utsläpp. Möjligen kan ”trafik med betydande klimatpåverkan” vara ett mer ändamålsenligt begrepp. Det beskrivs heller inte vilken typ av trafikflöden som avses. Dessa otydligheter är även relevanta för föreslagna ändringar i 5 kap. 14 §. En möjlig konsekvens av dessa otydligheter kan vara att komplicera kommunernas planprocesser eftersom de är förknippade med utökade utredningskrav.

#### *Från prognosbaserad till scenariobaserad transportplanering*

Tekniska nämnden ställer sig positiv till förslaget att ändra Trafikverkets instruktion så att verket övergår från prognosbaserad transportplanering till scenariobaserad transportplanering. Det ligger i linje med Malmö stads arbetssätt för transportplanering, de så kallade färdmedelsfördelningsmålen i trafik- och mobilitetsplanen (TROMP). Förslaget skulle leda till att underlätta planering och styrning av infrastrukturåtgärder och trafikflöden över gränssnitten mellan det statliga och kommunala vägnätet.

#### *Statligt stöd till hållbara stadsmiljöer*

Nämnderna ställer sig positiv till att Trafikverkets breda uppdrag tydliggörs ytterligare till att även inkludera att planera, föreslå, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller ge effektivare användning av befintlig infrastruktur. Bland annat föreslås ändringar som möjliggör medfinansiering för minskat behov av nybyggnation eller större ombyggnation av infrastruktur, vilket nämnderna ställer sig positiv till.

Att medel inom ramen för stadsmiljöavtal föreslås kunna sökas för åtgärder som främjar gångtrafik, samt infrastruktur för gång, är ytterligare ändringar som nämnderna ställer sig positiv till. Nämnderna anser dock att förslaget om att godkända motprestationer ska inkludera åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken, behöver problematiseras. Att villkora förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med att biltrafiken ska minska i större kommuner och stadsregioner är problematiskt då de åtgärder kommuner har rådighet över och kan vidta inte är allomfattande. Det är fler faktorer än de som kommunen styr över som avgör biltrafikens utveckling.

Stadsbyggnadsnämnden framhåller att Malmö stad redan idag arbetar intensivt för att uppnå ett transporteffektivt samhälle. Otydligheterna i förslaget riskerar att komplicera kommunernas planprocesser ytterligare och fördröja detaljplanarbetet. Därmed genereras ökade kostnader och behov av mer resurser, både för kommuner och näringsliv. Stadsbyggnadsnämnden anser därför att betydande miljöpåverkan fortsatt ska hanteras i enlighet med gällande lag i stället för enligt det här framlagda förslaget.

#### **Stadskontorets bedömning**

Stadskontoret anser att yttrandena från de tre remissinstanserna miljönämnden, stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden är väl avvägda och har fångat upp det som är av betydelse för Malmö stad. I yttrandena framgår vilka delar av remissen som behöver förtydligas och vidareutvecklas. Stadskontoret instämmer i att delar av materialet måste vidareutvecklas i närmare samarbete med kommunsektorn så att kommunens möjlighet att utveckla samhället såväl inom energisektorn, transportsektorn som inom stadsbyggnadssektorn inte äventyras på grund av

otydligt regelverk. Stadskontoret föreslår kommunstyrelsen att godkänna förslag till yttrande.

**Ansvariga**

Micael Nord Näringslivsdirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör