

Stockholm den 7 november 2022

R-2022/1279

Till Miljödepartementet

M2022/01364

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 27 juni 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över slutbetänkandet Rätt för klimatet (SOU 2022:21).

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet har inte några synpunkter på utredningens förslag avseende elnät.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget i fråga om ändringarna av 2 kap. 6 §, 19 kap. 5 § och 22 kap. 25 § miljöbalken. Vad gäller utredningens förslag om en klimatanpassad platsvalsregel, anser Advokatsamfundet att förslagen i nuläget inte bör läggas till grund för lagstiftning. De föreslagna bestämmelserna innebär sannolikt mer komplicerade avvägningar, och därmed längre tillståndsprocesser, vilket i sin tur hindrar industrins omställning och med detta ger mindre klimatnytta. Vad gäller transportvillkor innebär förslaget dessutom en risk att låsa fast verksamheter vid transportlösningar som inte är förenliga med de transportpolitiska målen och klimatmålen.

Sveriges advokatsamfund ställer sig tveksamt till förslagen om utvecklade stadsmiljöavtal, eftersom det är oklart hur bestämmelserna ska tillämpas i praktiken och hur de påverkar kostnadsfördelningen mellan det allmänna och den enskilde, avseende infrastrukturåtgärder.



Utredningens förslag i dessa delar riskerar bidra till att redan komplexa miljöprövningar blir än mer komplexa, särskilt som ändringar föreslås i bestämmelser där tillämpningen av dem varit stabil och förankrad praktiskt under lång tid.

Vad gäller utredningens förslag avseende den s.k. fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden, anser Advokatsamfundet att förslagen i nuläget inte bör läggas till grund för lagstiftning, utan bör bli föremål för ytterligare överväganden, framför allt kring vilka konsekvenser som kan bli följden av förslagen.

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att det inte är lämpligt att införa en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken.

## **Synpunkter**

### *Främja bidrag till klimatomställningen*

#### **En klimatanpassad platsvalsregel och avvägningsregel**

Utredningen föreslår att platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken ska ändras 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.

Enligt 2 kap. 6 § miljöbalken 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. Platsvalsregeln gäller idag all hälso- och miljöpåverkan, och där är klimat inkluderat. Det föreslagna andra stycket ändrar således inte bestämmelsens sakliga innehåll. Redan idag finns möjlighet att beakta till exempel avstånd för transporter vad gäller valet av plats. Advokatsamfundet ställer sig därför tveksamt till om förslagen ändring i 2 kap. 6 § miljöbalken kommer att leda till eftersträvd effekt, framför allt då utredningen betonar att det rättsliga utrymmet till förmån för klimatet är mycket begränsat (se betänkandet s. 483). Det är också oklart hur regeln ska tillämpas praktiskt, vilket endast behandlas mycket kortfattat i betänkandet genom ett fåtal exemplifieringar. Av den föreslagna författningskommentaren (se betänkandet s. 631) framgår att 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. Mot denna bakgrund är bestämmelsen inte endast onödig, utan även otydlig och svårtillämpad, vilket i sin tur riskerar att leda till längre tillståndsprocesser.

Visserligen föreslår utredningen att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram en vägledning om en ändrad platsvalsregel, men regelns tillämplighet och närmare innehåll kommer slutligen klargöras först genom prövning i domstol. Oklarheten innebär också att regelns konsekvenser inte kan bedömas fullt ut (se betänkandet s. 481 ff.), till exempel vad gäller ytterligare krav på underlag i tillståndsprocessen och den ytterligare tidsutdräkt som kan bli följd av detta. Kortare och mer förutsägbara tillståndsprocesser är en förutsättning för industrins omställning. Advokatsamfundet befarar att tillämpningen av en sådan regel leder till mer komplicerade bedömningar och längre prövningsprocesser, vilket i sin tur hindrar omställningen och därmed ger mindre klimatnytta.

Av samma skäl bör en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken inte införas.

#### *Elnät*

Utredningen har (så som det sammanfattas i betänkandet s. 23 f.) sett över lagstiftningen i syfte att förbättra förutsättningarna för att planering och prövningar som berör elnätsbyggnation ska ta hänsyn till elektrifieringens 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.

Sveriges advokatsamfund ställer sig i huvudsak positivt till utredningens förslag i den delen som rör elnät (se främst betänkandets kapitel 6 och 10), inte minst när det gäller att miljöprövningens omfattning förtydligas genom föreslagna ändringar i 2 kap. 17 § ellagen (1997:857).

Vad gäller implementeringen av föreslagna bestämmelser i 12 kap. 2 a § ellagen, har syftet varit att lämplighetsprövningens omfattning ska tydliggöras och avgränsas. Samtidigt kommer bestämmelserna att medföra ett mycket stort bedömningsutrymme för prövningsmyndigheten.

När det gäller första stycket punkt 2 och rekvisiten ”säker och tillräcklig elförsörjning”, utvecklas vad som avses förhållandevis ingående i betänkandet (se betänkandet s. 635, även s. 265 ff.). Motsvarande kan dock inte sägas om rekvisiten ”sambällsekonomiskt lönsam” (punkt 3) eller ”angeläget allmänt intresse” (punkt 4) (betänkandet s. 635 f., även s. 268). I dessa delar kan övervägas om ellagen bör kompletteras med ytterligare bemyndiganden, för att vid behov möjliggöra föreskrifter för att underlätta tillämpningen av bestämmelserna i praktiken.

Advokatsamfundet ser även positivt på utredningens förslag om att energi- och klimatplaneringen ska ses över, och om stärkt vägledning för fysisk planering. Detsamma gäller utredningens bedömning att utpekande av de mark- och vattenområden som är av riksintresse för energidistribution (jfr. 3 kap. 8 § andra stycket miljöbalken) ska prioriteras av Energimyndigheten. Detta gäller inte minst då omfattande mark- och vattenområden är utpekade som riksintresse för andra syften, vilket försvårar förnyelse, förstärkning och nybyggnation av elnät (betänkandet s. 236 ff., även s. 255).

Advokatsamfundet ser också positivt på utredningens förslag att regeringen ska tillsätta en utredning som ska se över bestämmelserna om ersättning för upplåtelse, inlösen och expropriation vid elnätsbyggnation (betänkandet s. 258).

### *Transporteffektivt samhälle*

#### **Transportvillkor**

Sveriges advokatsamfund ställer sig tveksamt till förslaget om transportvillkor i 22 kap. 25 § miljöbalken av i princip samma skäl som ovan redovisats, nämligen att det är oklart hur regeln ska tillämpas och att dess konsekvenser därför inte kan bedömas fullt ut, till exempel vad gäller ytterligare krav på underlag i tillståndsprocessen och den ytterligare tidsutdräkt som kan bli följden av detta. I betänkandet utvecklas endast mycket kortfattat vad transportvillkor skulle kunna avse. Av de exempel på villkor som nämns (se betänkandet s. 633) avser flertalet sådana åtgärder som redan idag vidtas av



de berörda verksamheterna. Vilken nytta som avses uppnås med förslaget framstår därför som oklart.

Därutöver är transportsektorn en sektor som är i ständig förändring. Bestämmelsens syfte är enligt utredningen att transportvillkor i högre grad än tidigare ska föreskrivas för miljöfarliga verksamheter. För att ställa om till ett fossilfritt samhälle kommer transportsektorn att behöva förändras från grunden. Att då riskera att genom rättsligt bindande tillståndsvillkor låsa upp en verksamhetsutövare vid valet av ett visst utförande som riskerar att snabbt bli otidsenligt kan knappast ha varit syftet med förslaget. I praktiken skulle behov av ändrade transportvillkor föranleda en domstolsprocess. Advokatsamfundet befarar att en ökad tillämpning av transportvillkor därmed riskerar att hindra omställningen och således ge mindre klimatnytta.

#### *Fyrstegsprincipen*

Advokatsamfundet har inte några synpunkter på lagförslagen i sig rörande den s.k. fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden.

De föreslagna bestämmelserna i 3 och 4 kap. plan- och bygglagen är inriktade på dämpning av transportefterfrågan och på användning av befintlig transportinfrastruktur, och mindre på möjligheten till nya och klimateffektiva transportsätt. Detta innebär att det finns risk för att förslagen i förlängningen leder till begränsad mobilitet i stället för transporteffektivitet.

Advokatsamfundet anser vidare att det inte är klart vad som avses med översikts- respektive detaljplaner som medför betydande trafikflöden. Möjligen är det utredningens avsikt att uttrycket – och dess koppling till fyrstegsprincipen – ska klargöras inom ramen för Boverkets vägledningsansvar (se betänkandet s. 469). Det betyder dock också att uttryckets innebörd kommer att klargöras först genom rättspraxis, vilket i sin tur påverkar möjligheten att bedöma förslagets konsekvenser.

Vidare – för att återknyta till förslagets konsekvenser i denna del – anser Advokatsamfundet att utredningen inte analyserat konsekvenserna av kommunernas föreslagna skyldighet att i planer som medför betydande trafikflöden redogöra för hur olika handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. I



betänkandet anges endast mycket kort att kommunerna kan behöva förstärka sin sakkompetens för att kunna göra strategiska miljöbedömningar enligt fyrstegsprincipen och att det kan finnas behov av kompetenshöjande insatser. Utredningen anger också att resultatet av bedömningarna i planen kan påverka planutformning och lokalisering av verksamheter i större utsträckning än idag (se betänkandet s. 593).

Advokatsamfundet konstaterar att förslagen riskerar att leda till väsentligt utökade krav på kommunerna (och länsstyrelserna) i planarbetet, vilket i sin tur kan komma att medföra ökade kostnader för planintressenter samt än mer utdragna planprocesser. Detta gäller såväl i översikts- som i detaljplaneringen. Beroende på hur lagförslagen kommer att tillämpas i praktiken – och hur de indirekt kommer att påverka planernas utformning – kan lagförslagen även behöva diskuteras utifrån det grundlagsfästa kommunala självstyret och det kommunala planmonopolet (jfr. 1 kap. 2 § plan- och bygglagen). I dessa delar är, enligt Advokatsamfundets mening, utredningens konsekvensanalys alldeles för tunn.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander