

Världsnaturfonden WWF:s svar på remissen av SOU 2022:21 "Rätt för klimatet", dnr: M2022/01364

Övergripande synpunkter

Världsnaturfonden WWF välkomnar Klimatråtsutredningens ansats att identifiera åtgärdsområden som är centrala för klimatomställningen och där nuvarande lagstiftning utgör ett hinder, samt att föreslå hur lagstiftningen bör förändras. WWF håller med Klimatråtsutredningen om att förutsättningarna för att skyndsamt modernisera och bygga ut elnätet samt att öka transporteffektiviteten i samhället är två mycket viktiga åtgärdsområden för klimatomställningen.

Transporteffektivt samhälle

- WWF anser i likhet med Klimatråtsutredningen att transportsektorns klimatomställning måste bestå av tre komponenter för att den ska vara miljömässigt och socialt hållbar:

- 1.) åtgärder för ett transporteffektivt samhälle
- 2.) åtgärder för hållbara förnybara drivmedel inklusive elektrifiering av fordonsflottan
- 3.) åtgärder för energieffektiva fordon och farkoster.

Politiken har under mycket lång tid fokuserat på de två sistnämnda komponenterna och negligerat åtgärder för att åstadkomma ett transporteffektivt samhälle.

- WWF menar att biltrafiken (trafikarbetet med personbil på väg) behöver minska med 30 procent till 2030 jämfört med Trafikverkets referensscenario för att transportsektorn ska bidra till en hållbar klimatomställning av samhället i stort. En strategi för transportsektorns klimatomställning som helt fokuserar på ökad inblandning av biobränslen och elektrifiering av fordonsflottan kommer varken att vara tillräcklig eller genomförbar.
- WWF anser att Klimatråtsutredningens samtliga förslag avseende ett transporteffektivt samhälle går i rätt riktning. WWF önskar i flera fall gå längre än vad utredningen föreslår (se nedan under rubriken "Specifika synpunkter") men genomförandet av utredningens förslag skulle utgöra ett gediget första steg på vägen mot ett transporteffektivt samhälle. Det är därför angeläget att regeringen skyndsamt lägger fram skarpa förslag på basis av utredningens betänkande och tillsätter de utredningar som föreslås.

Underlätta byggandet av elnät

- Elektrifieringen av flera samhällssektorer, inklusive industrin och transportsektorn, är en nyckel för klimatomställningen. En mycket viktig men ibland förbisedd komponent i elektrifieringsarbetet är modernisering och utbyggnad av elnätet. Idag är elnätsutbyggnad ofta en flaskhals för stora industriprojekt av betydelse för klimatomställningen. WWF ser därför generellt positivt på Klimatråtsutredningens förslag som syftar till att korta ledtiderna och förbättra de legala förutsättningarna för att modernisera och bygga ut elnätet.
- WWF delar synen att förbättrad planering och samverkan mellan olika aktörer har stor potential att underlätta elnätsutbyggnaden och står bakom utredningens förslag i denna del. Det är också bra att som utredningen föreslår tydliggöra vilka frågor som ska prövas inom ramen för

respektive prövningsprocess (koncessionsprövning respektive prövning enligt miljöbalken) så att tids- och resurskrävande dubbelarbete kan undvikas.

- WWF välkomnar förslaget att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att ta fram en vägledning för prövningsmyndigheterna om högspänningsledning och magnetfält, och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram en vägledning om högspänningsledning och påverkan på fåglar. Naturvårdsverkets vägledning bör dock omfatta påverkan på samtliga berörda djurgrupper. Vägledningarna kan bidra till bättre underbyggda beslut, ökad rättssäkerhet och förutsägbarhet genom mer likartade bedömningar av fall samt kortare handläggningstider.
- WWF är positiv till förslaget att se över ersättningsbestämmelserna för att förbättra kompensationsmöjligheterna för de som är direkt berörda av nya högspänningsledningar - i syfte att bidra till ökad acceptans och snabbare tillståndprocesser.
- WWF tillstyrker förslaget om kriterier för när en högspänningsledning ska byggas som en luftledning respektive som en markkabel. Tydliga kriterier bör kunna öka förutsättningarna att kombinera ett väl fungerande elnät med behovet av skydd av värdefull natur, biologisk mångfald och människors hälsa, samtidigt som prövningsprocesserna kan effektiviseras och kortas.

WWF avstår från att lämna specifika synpunkter på förslagen inom åtgärdsområdet "Underlätta byggandet av elnät".

Ingen avvägningsregel mellan klimatnytta och negativ miljö- och hälsopåverkan

- Det är välkommet att utredningen undersökt förutsättningarna för en s.k. avvägningsregel mellan en verksamhets klimatnytta och negativa påverkan på andra intressen, eftersom en sådan regel gång på gång efterfrågats av olika samhällsaktörer. WWF anser i likhet med Klimaträttsutredningen att en generell avvägningsregel inte bör införas.
- Det är med mycket få undantag inte omsorg av natur, biologisk mångfald och människors hälsa som står i vägen för klimatomställningen. Tvärtom bidrar värnandet av natur och biologisk mångfald till att motverka klimatförändringar och öka motståndskraften mot negativa effekter av desamma. WWF delar således utredningens slutsats att en generell regel som skulle ge klimataspekten ökad tyngd i förhållande till miljö- och hälsoaspekter skulle riskera att försvåra och förlänga tillståndprocesser. Framför allt skulle de negativa konsekvenserna av en sådan regel riskera att överväga de positiva effekterna.

WWF avstår från att lämna specifika synpunkter på förslagen inom åtgärdsområdet som benämns "Främja bidrag till klimatomställningen".

Specifika synpunkter för åtgärdsområdet "Transporteffektivt samhälle"

Starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle

Trots att behovet av att skapa ett mer transporteffektivt samhälle påtalats av akademien och flera myndigheter under lång tid har mycket lite hänt på området rent konkret. Den klimatpolitiska handlingsplanen från 2019 betonar att en utveckling som leder till ett transporteffektivt samhälle är

viktig, men styrsignalen till berörda myndigheter är högst otydlig eftersom den definition¹ av transporteffektivt samhälle som tillämpas av regeringen inte går att mäta. Enligt handlingsplanens definition kan transportarbetet dessutom öka jämfört med idag och samhället ändå betraktas som transporteffektivt, så länge tillgängligheten bedöms öka mer, vilket illustrerar hur tandlös och svårtillämpad denna definition är. Som en konsekvens av den otydliga styrningen har Trafikverket inte prioriterat upp arbetet för ett transporteffektivt samhälle.

WWF stödjer med emfas Klimatråtsutredningens förslag om att begreppet transporteffektivt samhälle ska operationaliseras genom att det förtydligas att innebörden är att trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg ska minska. WWF menar i likhet med utredningen att det också är helt nödvändigt att förändra lagstiftningen så att det framgår att den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur måste bidra till att trafikarbetet för vart och ett av de energi- och resursintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend.

WWF anser att det är mycket viktigt att kvantifiera hur mycket trafikarbetet behöver minska över tiden, något som inte görs av utredningen, och att det bör göras omgående. WWF har dock förståelse för utredningens slutsats att en sådan kvantifiering inte bör vara lagstadgad utan kan ske inom ramen för regerings- eller riksdagsbeslut. WWF anser att vägtrafiken behöver minska med 30 procent till 2030 jämfört med Trafikverkets referensscenario och inrikes flyg behöver minska ännu mer.²

Klimatråtsutredningen föreslår att det skrivs in i Trafikverkets instruktion att myndigheten har i uppgift att verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. WWF anser att det är mycket angeläget att föreslagen instruktionsändring genomförs innan arbetet med att utveckla nästa omgång infrastrukturplaner inleds.

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 (s.k. steg 1- och steg 2-åtgärder) framför åtgärder som nybyggnation av infrastruktur eller större ombyggnationer (steg 3- och steg 4-åtgärder). Klimatråtsutredningen menar att fyrstegsprincipen inte tillämpas som avsett och att dagens transportplanering snarare innebär en bakvänd tillämpning av fyrstegsprincipen där identifierade brister i transportsystemet i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar. En bidragande orsak är enligt utredningen sannolikt att Trafikverket anser sig ha ett starkt begränsat mandat att arbeta med de två första stegen i fyrstegsprincipen.

¹ Prop. 2019/20:65, sid. 116: *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.*

² WWF har låtit IVL Svenska Miljöinstitutet ta fram en [rapport](#) som visar att utöver en kraftig satsning på elektrifiering och en hållbar användning av biodrivmedel behöver biltrafiken minska med 30 procent till 2030 jämfört med prognos om vi ska klara klimatmålet. Denna minskning bör framför allt ske i och runt större tätorter där det finns andra alternativ. Även på landsbygd och glesbygd finns olika sätt att minska biltrafiken, men här kan inte samma långtgående krav ställas.

m.remissvar@regeringskansliet.se
i.remissvar@regeringskansliet.se
sebastian.axelsson@regeringskansliet.se
Ert diarienummer M2022/01364

WWF delar till fullo den problembild som Klimaträttsutredningen beskriver och stödjer de författningsändringar som utredningen föreslår. Det är viktigt att nuvarande hinder och oklarheter kring vilka steg 1- och steg 2-åtgärder staten får finansiera respektive medfinansiera undanröjs. WWF arbetar nära ett stort antal kommuner med höga ambitioner på klimatområdet och vi vet att denna fråga är mycket högt prioriterad av dessa eftersom nuvarande regelverk utgör ett betydande hinder för klimatomställningen på lokal nivå. Ett exempel på en kommun som tydligt lyfter fram detta är Lund.

För att effektivt kunna arbeta med alla stegen i fyrstegsprincipen och verka för ett transporteffektivt samhälle är det också nödvändigt att Trafikverkets uppdrag formellt breddas från att avse "infrastrukturplanering" till att avse "transportplanering", i linje med vad Klimaträttsutredningen föreslår.

En annan fråga som WWF genom sitt omfattande kommunsamarbete vet är betydelsefull för många små kommuner är att Trafikverket får i uppgift att stödja dessa i deras arbete med steg 1- och steg 2-åtgärder som bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle. WWF föreslår att Trafikverket i tillägg till Klimaträttsutredningens förslag om detta dessutom får i uppdrag att ta fram utbildningar riktade mot kommuner om åtgärder för ökad transporteffektivitet.

Tidigare beslutade infrastrukturobjekt

WWF välkomnar utredningens förslag om att den som upprättar den nationella planen för transportinfrastruktur 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.

Det är enligt WWF ett stort problem att tidigare beslutade infrastrukturprojekt, som väntar på genomförande, inte avförs från infrastrukturplaneringen om de inte längre uppfyller gällande kravnivå. För att transportsystemet ska utvecklas i hållbar riktning måste projekt som genomförs vara förenliga med klimatmålen. När projekt idag genomförs trots att de motverkar eller inte ligger i linje med de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet blir det mycket svårt att nå dessa. WWF bedömer att utredningens förslag kan bidra till att korrigerar detta missförhållande och minska den inneboende trögheten i transportplaneringen som motverkar klimatomställningen.

En scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

Klimaträttsutredningen konstaterar att ett huvudproblem med dagens infrastrukturplanering är den prognosbaserade planeringsansatsen som gör att investeringar i utbyggd vägkapacitet beräknas bli lönsamma och vara rationella eftersom en generell fortsatt trafikökning med personbil och lastbil prognosticeras. Den prognosbaserade planeringen är i sig själv en viktig anledning till att trafiken ökar, den blir en självuppfyllande profetia, som dessutom systematiskt gynnar infrastrukturinvesteringar framför trafikdämpande åtgärder.

Utredningen tar också upp att 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. WWF kan bekräfta att detta lyfts fram som ett stort problem av flera kommuner som WWF samarbetar med inom ramen för One Planet City Challenge (OPCC), inklusive Göteborg. OPCC är WWF:s program som utmanar och stödjer världens städer att vara i linje med 1,5-gradersmålet.

m.remissvar@regeringskansliet.se
i.remissvar@regeringskansliet.se
sebastian.axelsson@regeringskansliet.se
Ert diarienummer M2022/01364

WWF anser att dagens infrastrukturplanering som utgår från prognoser om ökande trafikflöden måste förändras i grunden. Det är orimligt att transportplaneringen utgår från en prognos som leder till en ohållbar ökning av bil- och lastbilstrafik samt flygresande. Överlag behövs en ökad insikt hos Trafikverket om att förbättrad tillgänglighet inte behöver innebära ökad biltrafik. WWF stödjer utredningens förslag om att ändra Trafikverkets instruktion så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. WWF vill understryka att de scenarier som tas fram måste vara förenliga med Sveriges mål på klimatområdet.

Tidsvärderingar och kalkylränta

WWF stödjer Klimaträttsutredningens förslag om en översyn av kalkylvärden och vilken diskonteringsränta som används i transportsektorns samhällsekonomiska analyser. WWF betonar att det är viktigt att involvera fler myndigheter än Trafikverket i utredningen, däribland Boverket och Naturvårdsverket.

WWF anser att tidsvinster för bilister värderas alldeles för högt i förhållande till andra faktorer i de transportekonomiska modeller som används för att konsekvensbedöma väginvesteringar inom infrastrukturplaneringen idag. Åtgärder som bidrar till att uppfylla mål på miljö- och hälsoområdet men som minskar t.ex. hastigheter och attraktiviteten för person- och lastbilstrafik missgynnas däremot av modellerna. Konsekvensen av ovanstående är att investeringar som bidrar till ökad trafik gynnas medan investeringar i t.ex. kollektivtrafik, cykelinfrastruktur och attraktiva boendemiljöer generellt missgynnas.

Transportvillkor i miljöbalken

WWF delar Klimaträttsutredningens bedömning att transportvillkor bör föreskrivas i betydligt större utsträckning än idag vid miljöprövning av miljöfarliga verksamheter. Det är mycket ofta den miljöfarliga verksamheten som har bäst förutsättningar att begränsa miljöpåverkan från transporter till och från verksamheten även om det är en annan part som ombesörjer transporterna. WWF är således positiva till utredningens förslag om att ändra miljöbalken så att transportvillkor som regel ska föreskrivas i miljötillstånd för miljöfarliga verksamheter.

Utvecklade stadsmiljöavtal

En stor del av potentialen för minskad biltrafik finns i våra städer. För att klara transportsektorns omställning är det nödvändigt att ta tillvara denna potential genom riktade åtgärder för överflyttning av transporter från bil till kollektivtrafik, cykel och gång i städer eftersom alternativen till bilen är färre i glesbygd. Stadsmiljöavtal har enligt WWF en mycket viktig roll att fylla eftersom de kan realisera nämnda potential.

WWF stödjer Klimaträttsutredningens förslag att stöd inom ramen för stadsmiljöavtal ska kunna sökas för infrastruktur för gång. Förbättrad infrastruktur för gång i kombination med förbättrad kollektivtrafik kan leda till minskad biltrafik. WWF stödjer också förslaget att åtgärder som syftar till att begränsa biltrafik ska få räknas in i stadsmiljöavtal. WWF vill understryka att det krävs en kombination av styrmedel som både gynnar alternativen till bilresor och som minskar attraktiviteten för bilresor för att få till stånd överflyttning till mer transporteffektiva färdmedel.

De ovan nämnda förslagen för hur nuvarande stadsmiljöavtal kan utvecklas är betydelsefulla men kan inte förväntas ha någon avgörande effekt på stadsmiljöavtalens räckvidd eller genomslag. Betydligt större effekt skulle kunna uppnås på de områden som Klimaträttsutredningen vill se

m.remissvar@regeringskansliet.se
i.remissvar@regeringskansliet.se
sebastian.axelsson@regeringskansliet.se
Ert diarienummer M2022/01364

utredas vidare: Möjlighet till statligt stöd till drift av kollektivtrafik och förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal.

Frågan om under vilka förutsättningar och i vilka former det är tillåtet med statligt stöd till kommunal och regional kollektivtrafik enligt EU:s statsstödsregler behöver utredas på djupet och resultatet kommuniceras på ett tydligt sätt. Ett sådant underlag bör därefter ligga till grund för förslag om att inkludera viss tidsbegränsad drift av kollektivtrafik som stödberättigad åtgärd inom ramen för stadsmiljöavtal. WWF anser att det är angeläget att en utredning tillsätts som klarlägger denna fråga och att resultatet därefter omsätts i praktiken.

Det andra utredningsuppdraget som Klimatråtsutredningen föreslår handlar om att skapa former för förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal mellan stat, regioner och kommuner som likvärdiga parter. De förhandlingsbaserade stadsmiljöavtalen skulle riktas mot storstadsområdena och vara ett komplement till nuvarande stadsmiljöavtal. Den bärande tanken skulle vara att alla offentliga aktörer som påverkar transportsystemet inom ett storstadsområde skulle arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål om att biltrafiken inom området ska minska.

WWF menar att förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal, eller liknande konstruktion, som innebär samverkan mellan lokal, regional och nationell nivå mot ett gemensamt mål om minskande biltrafik inom ett stadsområde kan ha en avgörande effekt för att transportsektorns klimatomställning ska bli miljömässigt och socialt hållbar. WWF anser att arbetet med att utveckla sakinnehållet i förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal kan och bör påbörjas innan den föreslagna utredningen om former för avtalen är avslutad, vilket Klimatråtsutredningen inte tar upp.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

I dag saknas ett uttryckligt stöd för att beakta fyrstegsprincipen i de strategiska miljöbedömningar som föregår översiktsplaner och detaljplaner. Klimatråtsutredningen föreslår därför en ändring i PBL som anger att en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden. Klimatråtsutredningens förslag innebär bl.a. att kommunerna i ett tidigt skede av den fysiska planeringen ska beakta förutsättningarna för tillgänglighet och närhet till olika samhälls- och servicefunktioner. Detta bör leda till ett minskat behov av transporter och möjliggöra ett ökat resande med gång, cykel och kollektivtrafik.

För att åstadkomma ett transporteffektivt samhälle där biltrafiken minskar i absoluta tal spelar den fysiska planeringen på kommunal nivå en stor och över tid ökande roll. WWF välkomnar därför Klimatråtsutredningens förslag som ett nödvändigt grundläggande steg för att förändra den fysiska planeringen i hållbar riktning. Det finns flera exempel på lyckad fysisk planering som begränsat bilbehovet och biltrafiken, t.ex. Hammarby Sjöstad och Norra djurgårdsstaden i Stockholm samt Vallastaden i Linköping.

WWF hade dock önskat att Klimatråtsutredningen gått längre än vad som gjorts för att förändra den fysiska planeringen. WWF önskar att utredningen undersökt förutsättningarna att explicit förbjuda lokalisering av verksamheter till platser som innebär väsentliga tillkommande trafikflöden utöver vad som nödvändigtvis följer av verksamheten. Ett exempel på detta kan vara förbud för etablerandet av s.k. externa köpcentrum (dvs. köpcentrum med mycket stort avsett upptagningsområde utan direkt närhet till betydande bostadsbebyggelse) som utgår ifrån att en stor andel av kunderna är bilburna. I detta sammanhang hade WWF också gärna sett ett förslag från Klimatråtsutredningen om att göra stora parkeringsplatser (vid t.ex. köpcentrum) tillståndspliktiga som miljöfarliga verksamheter, vilket

m.remissvar@regeringskansliet.se
i.remissvar@regeringskansliet.se
sebastian.axelsson@regeringskansliet.se
Ert diarienummer M2022/01364

skulle möjliggöra att relevanta krav ställs på verksamhetsutövarna att främja användandet av t.ex. kollektivtrafik och cykel samt elektrifierade eller delade fordon.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Klimaträttsutredningen 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. Utredningen föreslår ändringar i PBL och i länsstyrelseinstruktionen som ger stöd för att länsstyrelsen i samråds- och granskningsförfarandet i de olika planprocesserna ska verka för åtgärder som styr samhällsplaneringen mot ett transporteffektivt samhälle.

För att åstadkomma ett transporteffektivt samhälle där biltrafiken minskar i absoluta tal är den fysiska planeringen på kommunal nivå mycket viktig, även om förändringarna sker gradvis och långsamt. Länsstyrelsen har förutsättningar att vara en aktör som stödjer och påskyndar kommunernas arbete för ett mer transporteffektivt samhälle. WWF välkomnar därför Klimaträttsutredningens förslag om att stärka länsstyrelsernas roll i den fysiska planeringen.

Viktiga förslag för ett transporteffektivt samhälle som utredningen inte lägger fram

Klimaträttsutredningen påtalar vikten av förändrad parkeringslagstiftning och sänkta hastighetsgränser för att nå ett transporteffektivt samhälle. Båda åtgärderna kan minska den relativa attraktiviteten för bil jämfört med kollektivtrafik och cykel och leda till betydande utsläppsminskningar. Klimaträttsutredningen menar dock att utredningens direktiv inte medger att förslag läggs fram inom dessa områden.

WWF ser en förändrad parkeringslagstiftning som ger kommuner möjlighet att ta ut avgifter som styr mot uppsatta klimatmål och sänkta hastighetsgränser, inte minst bashastigheten inom tätort, som centrala åtgärder för att uppnå ett transporteffektivt samhälle. WWF anser att parkeringslagstiftningen bör ses över snarast, vilket också är en hållning som ett stort antal kommuner WWF samarbetar med står bakom.

WWF anser att bashastigheten inom tätort bör sänkas till 30 km/h och att hastighetsgränserna generellt behöver sänkas även utanför tätort. Klimataspekten måste vara tungt vägande när Trafikverket beslutar om hastighetsgränser, vilket inte är fallet idag.

Avslutningsvis vill WWF att det tas fram en skattemässig definition av vad som utgör en bilpool. Det finns uppskattningar som pekar på att personbilar står oanvända uppemot 95 procent av tiden. Med tanke på att produktionen av bilar, oavsett hur bilarna framdrivs, är resurskrävande gällande såväl energi som viktiga och kritiska råvaror bör vi sträva mot att hålla ned antalet bilar i så stor mån som möjligt. Åtgärder som kan bidra till detta är gynandet av bilpooler. Det kan till exempel röra sig om att kommunen får reservera gatuutrymme för bilpooler eller att staten gynnar brukandet av bilpoolstjänster genom lägre moms. För att det ska vara möjligt krävs dock en skattemässig definition av vad som utgör en bilpool, vilket i nuläget saknas.

Gustaf Lind

Generalsekreterare

David Mjureke

Senior rådgivare, klimat och hållbar energi