

## Remissvar

Dnr:2022-304

Datum: 2022-10-21

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## Slutbetänkande SOU 2022:21 – Rätt för klimatet

M2022/01364

### SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet har givits möjlighet att ge synpunkter på SOU 2022:21 – Rätt för klimatet. Utredningen har haft till uppdrag att se över all relevant svensk lagstiftning för att öka genomslaget av det klimatpolitiska ramverket. I slutbetänkandet redovisas analyser och förslag inom tre områden: (i) möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt; (ii) 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; (iii) starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle.

Dessa områden kan enligt Konjunkturinstitutet vara viktiga för att öka genomslaget av det klimatpolitiska ramverket. Utredningen saknar dock en tydlig analys som leder fram till att just dessa områden ska prioriteras, det vill säga att områdena är de som (enligt direktivet) kan ”bidra med de största och mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna”. Detta gäller inte minst område (iii) som inte lyfts fram i direktiven.

I uppdraget ingår bland annat att uppskatta förslagens samhällsekonomiska kostnader och nyttor. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning saknas i all väsentlighet en fullgod uppskattning av sådana kostnader och nyttor i betänkandet.

Gällande område (i) konstaterar utredningen att det finns ett begränsat utrymme att ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och miljön i miljöbalken. Konjunkturinstitutet har inga synpunkter på utredningens analys och bedömning i denna del. Vid bedömning av platsval vill Konjunkturinstitutet dock betona att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är viktigt att klimatrelaterade externaliteter värderas korrekt, och att denna värdering ställs mot kostnader och andra nyttor på ett tydligt sätt i den sammantagna bedömningen.

Gällande område (ii) lämnar utredningen förslag som ska bidra till mer förutsebara, effektiva och snabba processer. Konjunkturinstitutet instämmer i att det är önskvärt med en tydlig och effektiv tillståndsprocess givet att det samtidigt är möjligt att säkerställa ett tillräckligt miljöskydd, men har i övrigt inga synpunkter på utredningens analys och bedömning i denna del.

Gällande område (iii) instämmer Konjunkturinstitutet i att hög transporteffektivitet är viktigt, bland annat för att nå de klimatpolitiska målen. Konjunkturinstitutet avstyrker dock förslaget att föra in begreppet ”transporteffektivt samhälle”, så som begreppet definieras i betänkandet, i förordningarna som reglerar den nationella planen för transportinfrastruktur

och länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt i Trafikverkets instruktion. Att utan en grundlig analys införa en restriktion i planeringen som syftar till att trafikarbetet för enskilda fordonsslag, i absoluta termer, ska minska över tid riskerar att motverka det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Planering av investeringar i transportinfrastrukturen bör genomföras i enlighet med de transportpolitiska målen. Prognoser, scenarier och analyser som är en del av denna planering kan eventuellt utmynna i slutsatsen att trafikarbetet bör minska men det är enligt Konjunkturinstitutet oklart varför detta ska vara en utgångspunkt. Detsamma gäller delvis även utredningens förslag som rör plan- och bygglagen där ”dämpad transportefterfrågan” ska eftersträvas, vilket inte nödvändigtvis alltid är önskvärt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

#### **FÖRSLAG RÖRANDE AVVÄGNINGSREGEL MILJÖBALKEN**

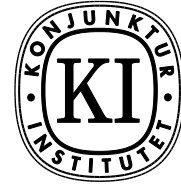
Konjunkturinstitutet ser ingen anledning att göra en annan bedömning än den som görs av utredaren, det vill säga att utrymmet för att ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och miljön i miljöbalken är begränsat. Utredningen föreslår dock en klimatanpassad platsvalsregel för att avväga till förmån för klimatet, och där den sammantagna bedömningen i det enskilda fallet ska avgöra vilket intresse som väger tyngst. Konjunkturinstitutet instämmer med förslaget att även klimatnyttan av åtgärder ska beaktas vid platsval. Samtidigt är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv centralt att klimatnyttan värderas på ett korrekt sätt, oavsett åtgärd, och att denna värdering ställs mot kostnader och andra nyttor på ett tydligt sätt i den sammantagna bedömningen. Om den klimatrelaterade externaliteten redan är internaliserad i investeringsbeslutet (till exempel via skatter eller utsläppshandel) men andra externaliteter (till exempel buller) inte är det, finns det en risk att klimatnyttan räknas för högt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv när den ges ökad vikt vid platsval.

#### **FÖRSLAG RÖRANDE ELNÄTTSBYGGNATION**

I betänkandet lämnar utredningen förslag som klargör prövningen av en lednings lämplighet inom ramen för en linjekoncession och därigenom ska bidra till mer förutsebara, effektiva och snabba processer. Utredningen föreslår att föreskrifterna ska ange att växelströmsledningar som utgångspunkt ska byggas som luftledning. Förhandsbesked för ledningars lämplighet samt undantag från vissa delar i miljöbalken som rör påverkan på områden med biotopskydd eller strandskydd ska kunna ges. Konjunkturinstitutet instämmer i att det är önskvärt med en tydlig och effektiv tillståndsprocess, givet att det samtidigt är möjligt att säkerställa ett tillräckligt miljöskydd, men har i övrigt inga synpunkter på utredningens analys och bedömning i denna del.

#### **FÖRSLAG RÖRANDE TRANSPORTEFFEKTIVT SAMHÄLLE**

Det övergripande målet för den svenska transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Planering av statliga investeringar i transportinfrastrukturen bör genomföras i enlighet med de transportpolitiska målen. I dessa mål ingår att transportsystemet ska bidra till att miljökvalitetsmålen nås. Enligt utredningen krävs ett ”minskande trafikarbete i absoluta tal för att transportsektorn ska bidra till klimatomställningen i linje med klimatmålen samt på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt [...]” (s. 404). Ingenstans i betänkandet redovisas tydligt vad som avses med miljömässigt och socialt hållbart eller hur kravet på minskat trafikarbete för personbil, lastbil och inrikes flyg följer av transportsektorns klimatmål eller övriga mål inom transportområdet. Detta är



enligt Konjunkturinstitutet en brist vilken gör att analysen och den slutsats som utredningen landar i blir svårgriplig.

### **Tydlig definition saknas**

I betänkandet konstateras att en entydig innebörd av begreppet transporteffektivt samhälle saknas och att det finns olika tolkningar av begreppet (s. 360, s. 403). Utredningen definierar heller inte tydligt vad som menas med ett transporteffektivt samhälle. Det närmaste man kan komma en definition finns i avsnitt 8.2.1 (som också enligt författningskommentaren, s. 647, är definitionen). Enligt Konjunkturinstitutets bedömning menar utredningen att begreppet i princip är liktydigt med ett samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar över tid. Men i utredningen används även betydelsen ett samhälle där ”trafikarbetet för vart och ett av de resurs- och energiintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend över tid” (s. 31, s. 406) eller ”där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg inte ökar” (s. 32, s. 555). Ett annat exempel rör förslag till ändring i plan- och bygglagen (3 kap. 10 §) där länsstyrelsen under samrådsförfarandet ska verka för att ”dämpa transportefterfrågan” vilket enligt författningskommentaren tydliggör länsstyrelsens uppdrag att ”verka för ett transporteffektivt samhälle” (s. 647).

Det är enligt Konjunkturinstitutet en brist att utredningen inte är tydlig med vad den avser med ”transporteffektivt samhälle”. De resonemang som ska motivera förslagen hade vunnit på en tydlig definition som därefter hade kunnat relateras till de propositioner och rapporter som utredningen refererar till och som ofta har olika tolkningar av begreppet.

### **Scenarier med bivillkor i stället för prognoser ger inte bättre beslutsunderlag**

Konjunkturinstitutet instämmer med utredningen att det är rimligt att en analys av olika scenarier till exempel gällande omvärldsutveckling och styrning ligger till grund för transportplaneringen. Som utredningen själv skriver (s. 365) så är syftet med Trafikverkets basprognoser bland annat 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. Trafikverket anger att syftet inte är att beskriva en önskvärd framtid eller till exempel en ideal klimatpolitik.

Konjunkturinstitutet instämmer vidare med utredningens bedömning att för välgrundade politiska beslut om inriktningen krävs ”[...] ett beslutsunderlag som synliggör en bredd av utvecklingsalternativ, målkonflikter samt strategiska vägval med påverkan på måluppfyllelse och fördelning av effekter” (s. 431). Analysmetoder och kalkylvärden (till exempel tidsvärdering och kalkylränta) bör kontinuerligt utvärderas och utvecklas. Detta arbete sker i all väsentlighet redan idag. Men även om det finns delar som kan förbättras i Trafikverkets prognos- och scenarioarbete<sup>1</sup> så är det inte tydligt om och hur utredningens förslag skulle bidra till att beslutsunderlaget blir bättre.

Det är enligt Konjunkturinstitutet en bra grund för beslut att analyser och planering av transportsystemet baseras på plausibla utvecklingstrender och på någorlunda kända effektsamband (till exempel gällande inducerad trafik). Utifrån denna grund, och med

---

<sup>1</sup> Se till exempel Konjunkturinstitutets remissvar angående Trafikverkets inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022-2033 och 2022-2037, Dnr. 2020-473.

alternativa scenarier, kan därefter transportpolitisk måluppfyllelse bedömas (vilket även inkluderar bland annat klimatpolitiska mål inom området). Att utan en grundlig analys införa en styrande restriktion i planeringen som syftar till att trafikarbetet för enskilda fordonsslag, i absoluta termer, ska minska över tid riskerar att motverka det övergripande transportpolitiska målet, det vill säga att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

### **En genomarbetad analys av samhällsekonomiska effekter saknas**

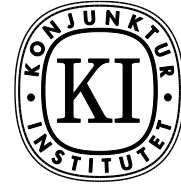
Enligt direktivet ska samhällsekonomiska och andra kostnader och nyttor uppskattas samt förslagets konsekvenser med avseende på växthusgasutsläppen, så långt som möjligt, kvantifieras. Förslagets påverkan på de globala koldioxidutsläppen ska beskrivas och analyseras.

Utredningen bedömer att de föreslagna förändringarna i den nationella planen och länsplanerna sannolikt har ett begränsat bidrag till det minskade trafikarbetet (s. 32). När det gäller utsläpp av växthusgaser anser utredningen att osäkerheten är för stor för att det ska vara meningsfullt att kvantifiera dessa (s. 569). Konjunkturinstitutet finner det därmed svårt att utifrån betänkandet bedöma om de föreslagna åtgärderna är de som enligt direktivet kan bidra med de största och mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna.

Betänkandet saknar en genomarbetad analys av de samhällsekonomiska effekterna men utredningen konstaterar att "[m]ed 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." (s. 599) Enligt utredningen beror detta på "den höga värderingen av tidsvinster för biltrafik", och konstaterar att "[o]m ytterligare effekter skulle inkluderas i kalkylmodellen kopplade till exempelvis folkhälsa kan effekterna bli övervägande positiva." (s. 600) Någon djupare analys som stödjer dessa påståenden presenteras emellertid inte. Att de beräknade samhällsekonomiska kostnaderna troligen ökar av att påföra ytterligare en restriktion (att trafikarbetet ska minska i absoluta termer) är sannolikt en korrekt bedömning. Konjunkturinstitutet kan dock utifrån utredningens diskussion om samhällsekonomiska effekter inte bedöma om de åtgärder som föreslås kan förväntas leda till högre samhällsekonomisk effektivitet och vara i linje med de transportpolitiska målen.

### **Analys av inrikes flyg i ljuset av styrmedel på EU-nivå saknas**

Utredningen slår fast att trafikarbetet med inrikes flyg ska minska i absoluta termer över tid. Samtidigt saknas en diskussion och analys av betydelsen av att utsläpp från inrikes flyg är del av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), samt att dessa utsläpp inte är en del av transportsektorns klimatmål till 2030. Ett krav på minskat trafikarbete med flyg i Sverige kommer således i princip inte att minska utsläppen på EU-nivå. Däremot finns det en risk att ett bindande krav för infrastrukturplaneringen i linje med det som utredningen föreslår kan öka den samhällsekonomiska kostnaden att minska utsläppen inom EU ETS. Sannolikt är detta krav därmed inte i linje med de transportpolitiska målen. Konjunkturinstitutet saknar en diskussion och en konsekvensanalys av hur förslagen påverkar och påverkas av klimatpolitiken på EU-nivå, till exempel EU ETS.



### **Utvidgade stadsmiljöavtal med oklar effekt**

Utredningen föreslår att stadsmiljöavtalen utvidgas så att stöd till gånginfrastruktur inkluderas samt att åtgärder för att begränsa biltrafiken inkluderas som en godkänd motprestation. Konjunkturinstitutet kan utifrån utredningens betänkande inte bedöma lämpligheten i den föreslagna utvidgningen men vill i sammanhanget lyfta de eventuella problem med statlig medfinansiering av regional infrastruktur som bland annat Riksrevisionen pekat på, och som riskerar att snedvrider incitament bort från det som är i linje med samhällsekonomisk effektivitet samt det övergripande transportpolitiska målet. För att så långt som möjligt undvika denna typ av oönskade effekter bör en eventuell utvidgning av stadsmiljöavtalen göras först efter en fullgod utvärdering av systemet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Martin Hill.

Albin Kainelainen  
Generaldirektör