



UNITED  
BY OUR  
DIFFERENCE



# RAPPORT

## Styrmedel för en bilsnål fysisk planering

2013-03-04

**Analys & Strategi**



## Konsulter inom samhällsutveckling

WSP Analys & Strategi är en konsultverksamhet inom samhällsutveckling. Vi arbetar på uppdrag av myndigheter, företag och organisationer för att bidra till ett samhälle anpassat för samtiden såväl som framtiden. Vi förstår de utmaningar som våra uppdragsgivare ställs inför, och bistår med kunskap som hjälper dem hantera det komplexa förhållandet mellan människor, natur och byggd miljö.

Titel: Styrmedel för en bilsnål fysisk planering  
Redaktör: Fredrik Johansson, Malin Marntell, Bengt Eriksson  
WSP Sverige AB  
Besöksadress: Arenavägen 7  
121 88 Stockholm-Globen  
Tel: 010 7225000, Fax: 010 7228793  
Email: [info@wspgroup.se](mailto:info@wspgroup.se)  
Org nr: 556057-4880  
Styrelsens säte: Stockholm  
[www.wspgroup.se/analys](http://www.wspgroup.se/analys)  
Foto: WSP

# Sammanfattning

Denna rapport, som utgör underlag till regeringens utredning om Fossilfri Fordonstrafik, har till syfte att identifiera möjliga styrmedel för en bilsnål fysisk planering och analysera hur de kan införas i Sverige. Rapporten tar avstamp i en internationell litteraturstudie av styrmedel. Resultaten från litteraturstudien presenteras i form av en bruttolista i kapitel tre. Fem av de identifierade styrmedlen har valts ut till en fördjupad analys, där möjlig utformning av styrmedlen och implementerbarheten i Sverige har analyserats.

## *1. Integrering av transport och markanvändningsplaner*

Åtgärdsförslaget är att bygga samman länstransportplanerna med de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) och att göra tilldelning av pengar för infrastrukturinvesteringar beroende av att planen samantaget bidrar till uppsatta mål för en bilsnål samhällsplanering. Vi undersöker möjliga mekanismer för att åstadkomma detta inom ramen för plan- och bygglagen, förordning om regionalt tillväxtarbete och förordningarna om en nationell plan respektive länsplaner för regional transportinfrastruktur.

## *2. Starkare planhierarki*

Åtgärdsförslaget innebär att nationella mål för att nå en bilsnål samhällsplanering ska preciseras för att kunna nå de nationella målen. Översiktplanen ska sedan visa hur kommunen planerar för att uppfylla dessa mål. Översiktplanen (eller delar av den) blir även bindande, vilket innebär att alla andra planer inom ramen för PBL som kommunen tar fram (t.ex. detaljplaner) måste följa översiktplanen. Länsstyrelsen föreslås bli det organ som kontrollerar att målen följs.

## *3. Maxtak för transportintensiv verksamhet*

Åtgärdsförslaget utreds i två möjliga utformningar. Det ena handlar om att ge kommunerna möjligheter att sätta maxtak för trafikgenerering till och från nyetablerade transportintensiva verksamheter. Det andra handlar om att ställa krav på att kommunen ska sätta maxtak för trafikgenereringen från nyetablering av vissa verksamheter, men att de själva får bestämma hur höga maxtaken ska vara.

## *4. Kommunal skatt på parkering*

I åtgärdsförslaget får kommunerna möjlighet att ta ut en lokal skatt på parkeringsplatser över en viss storlek. Den insamlade skatten öronmärks till åtgärder inom bilsnål samhällsplanering. Åtgärden kan även utformas som en nationell skatt på parkering, där de insamlade medlen öronmärks till bilsnål samhällsplanering och återförs till kommunerna som har betalat skatten.

### *5. Obligatoriska resplaner för myndigheter*

En resplan består av ett åtgärds paket för att minska bil och flygresor vid arbetspendling och tjänsteresor. Åtgärdsförslaget innebär att samtliga statliga myndigheter får ett krav på sig att ta fram en resplan. Kommuner och kommunal verksamhet får incitament till att ta fram resplaner genom statlig medfinansiering.

# Innehåll

1	INLEDNING .....	5
1.1	Bakgrund .....	6
1.2	Syfte .....	7
1.3	Metod .....	7
1.4	Avgränsning .....	8
1.5	Disposition .....	8
2	PROBLEMBILD .....	9
3	INTERNATIONELLA STYRMEDEL FÖR BILSNÅL SAMHÄLLSPLANERING .....	11
3.1	Nationell strategi, policy eller riktlinjer för stadsutveckling .....	12
3.2	Administrativa styrmedel .....	17
3.3	Ekonomiska styrmedel .....	19
3.4	Överenskommelser/samarbetsformer .....	20
4	FÖRSLAG PÅ HUR VALDA STYRMEDEL KAN IMPLEMENTERAS I SVERIGE .....	22
4.1	Integrering av transport och markanvändningsplaner .....	23
4.2	Starkare planhierarki .....	28
4.3	Maxtak för transportintensiv verksamhet .....	35
4.4	Kommunal skatt på parkering .....	39
4.5	Obligatoriska resplaner för offentliga organisationer .....	41
4.6	Diskussion .....	44
	REFERENSER .....	46



## 1 Inledning

Denna rapport, som utgör underlag till regeringens utredning om Fossilfri Fordonstrafik, har till syfte att utreda styrmedel för en bilsnål fysisk planering.

Fysisk planering är ett område som ofta tillskrivs stor potential för minskat transportarbete med bil. Forskning tyder på att tätare och mer funktionsblandad bebyggelse minskar behoven av att resa med bil och ökar tillgängligheten med andra mer miljövänliga förmedel,<sup>1</sup> jämfört med en mer utglesad bebyggelsestruktur. Förtätning och funktionsblandning bedöms ha en potential att minska koldioxidutsläpp med mellan 10-15 % till år 2050 i Sverige.<sup>2</sup> I den ”monocentriska staden” är dessu-

---

<sup>1</sup> Se bl.a. Brundell-Freij K., Ericsson E (2013) Klimat 2030 – Planeringsåtgärder för minskat bilresande i städer - Krav på åtgärdsomfattning för uppnående av klimatmålen. WSP Analys och Strategi; Newman P.W.G., Kenworthy J.R. (1988) The Transport Energy Trade-Off: fuel-efficiency traffic versus fuel-efficient cities, *Transport Research Part A*, vol. 22 A, n° 3, pp. 163-174.

<sup>2</sup> Brundell-Freij K., Ericsson E (2013), op.cit.

tom tillgängligheten högre än i den utspridda staden.<sup>3</sup> Internationella studier visar även att städer med högre befolkningstäthet har lägre energiförbrukning från transporter per invånare.<sup>4</sup> Studier har även påvisat dessa samband i svenska städer.<sup>5</sup>

## 1.1 Bakgrund

Riksdagen har beslutat att Sveriges utsläpp av koldioxid år 2020 ska vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Till 2050 är målet att Sveriges nettoutsläpp av växthusgaser ska vara lika med noll. Detta är ett led i Sveriges arbete med att uppfylla målet att klimatförändringarna ska begränsas till 2 grader Celsius, som EUs medlemsstater enats om. För att nå detta mål bedöms det behövas utsläppsminskningar i den industrialiserade världen på 40 % till år 2020, 80 % till år 2030 och 95 % till 2050.

Målet i Sveriges klimatproposition gäller för den icke handlande sektorn<sup>6</sup>. Av minskningarna ska 2/3 genomföras i Sverige och 1/3 genom investeringar i andra EU-länder eller genom flexibla mekanismer som Clean Development Mechanism (CDM). Det innebär att utsläppen ska minska med uppskattningsvis 27 procent inom den icke handlande sektorn i Sverige (exkluderat åtgärder genomförda i utlandet). Vägtrafiken utgör ca 40 procent av den icke handlande sektorn och bör därför bidra väsentligt till minskningen.

Som ett led i klimatmålen har Regeringen satt upp målet om en fossilfri fordonsflotta år 2030. Flera studier tyder på att de klimatpolitiska målen inom transportsektorn inte kommer att nås enbart genom teknikutveckling. Trafikverket hävdar i en studie att personresorna med bil måste minska med 20 % (jämfört med 2004) för att klimatmålen ska nås. Prognosen tyder dock på att de istället kommer att öka med 20 %. En minskning av transportarbetet med 20 % motsvarar trafikvolymerna i början av 80-talet.<sup>7</sup> För att nå målet för ett minskat transportarbete med bil krävs en kombination av åtgärder och styrmedel inom en rad områden.

---

<sup>3</sup> Brundell-Frej K., Ericsson E (2013), op.cit.

<sup>4</sup> Newman P.W.G., Kenworthy J.R. (1988), op.cit.

<sup>5</sup> Brundell-Frej K., Ericsson E (2013), op.cit.

<sup>6</sup> Dvs. för sektorn som inte omfattas av handel med utsläppsrätter.

<sup>7</sup> Trafikverket (2010) Transportslagsövergripande planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan, publikation 2010:95



## 1.2 Syfte

Syftet med denna rapport är att identifiera styrmedel som främjar en bilsnål fysisk samhällsplanering. Målet med en bilsnål samhällsplanering är att vardagens viktiga målpunkter, t.ex. arbete, skola och service, ska lokalieras, och samhället utformas, så att tillgängligheten utan bil ska vara stor. Vardagslivet ska fungera även för de grupper som inte har möjlighet att ha bil. Detta innebär också ökad valfrihet mellan att äga eller inte äga egen bil (eller två bilar) i hushållet. En bilsnål samhällsplanering medför, förutom ökad valfrihet och tillgänglighet, även en minskad klimatpåverkan i transportsektorn.

## 1.3 Metod

Rapporten bygger på en litteraturstudie av internationella exempel på styrmedel inom bilsnål fysisk planering. Rapporten har huvudsakligen utgått från följande rapporter:

- Koucky & partners miljökonserter (2007) Styrmedel för transportsnål samhällsplanering
- OECD (2012) *Compact city Policies: A comparative Assessment*, OECD Publishing
- Envall P, Nordlund J, Wendle B (2011) Integrerad åtgärdsplanering I Storbritannien och Sverige: Jämförelse av de båda ländernas planeringsprocesser för transportinfrastruktur, 2011-09-19, WSP
- Hiselius L, (2011) Slutrapport: Integrerad åtgärdsplanering i Storbritannien och Sverige – Analys och slutsatser om styrningsstrategier, Lunds Universitet.

Utifrån litteraturstudien har en bruttolista med styrmedel tagits fram. I ett andra steg har dessa fem styrmedel i dialog med beställaren valts ut för en fördjupad analys:

- Integrering av transport och markanvändningsplaner
- Starkare planhierarki
- Maxtak för transportintensiv verksamhet
- Kommunal skatt på parkering
- Obligatoriska resplaner för offentliga organisationer

I den fördjupade analysen har möjliga utformningar av styrmedlen diskuterats samt en översiktlig analys av implementerbarhet i Sverige gjorts.

## 1.4 Avgränsning

Utredningen är avgränsad till att identifiera styrmedel som främjar en bilsnål samhällsplanering inom fysisk planering. Detta innebär att enbart styrmedel som påverkar den fysiska planeringen ingår. Andra styrmedel än fysisk planering (t.ex. beteendepåverkande styrmedel) ingår endast i den mån de införs som ett integrerat paket med styrmedel för fysisk planering. I utredningen ingår inte parkeringsåtgärder eftersom dessa styrmedel behandlas i en separat utredning. I enlighet med beställarens önskemål behandlas dock parkering i styrmedlet ”kommunal skatt på parkering”.

Utredningen grundar sig på en litteraturstudie av utvalda internationella exempel på styrmedel inom bilsnål fysisk planering. Litteraturstudien har därmed inte som ambition täcka alla tänkbara styrmedel, utan snarare att identifiera styrmedel som kan införas i Sverige.

- Med fysisk planering avses planering och planprocessen för markanvändning, dvs. var olika aktiviteter lokaliseras samt hur de utformas.
- Med styrmedel avses åtgärder som avser att styra den fysiska planeringen i en viss riktning. Styrmedelen är indelade i:
  - Nationell strategi, policy eller riktlinje
  - Administrativa riktlinjer
  - Ekonomiska styrmedel
  - Samarbete/överenskommelser

## 1.5 Disposition

I kapitel 1 beskrivs inledning, bakgrund och målen med utredningen. I kapitel 2 beskrivs problembilden, dvs. problemen som de identifierade styrmedlen ska lösa. Sedan i kapitel 3 presenteras en genomgång av styrmedel som har identifierats i den internationella litteraturgenomgången. I kapitel 4, presenteras en fördjupad analys av fem utvalda styrmedel och hur de skulle kunna införas i det svenska planerings systemet. Slutligen, i kapitel 4, presenteras en sammanfattande diskussion.



## 2 Problembild

Utgångspunkten för denna rapport är att samhället ska planeras så att vardagslivets viktiga målpunkter (t.ex. arbete, utbildning, dagligvaruhandel och fritidssysselsättning) ska vara tillgängliga för samtliga grupper i samhället, vare sig individerna har tillgång till bil eller inte. Det finns många grupper i samhället som inte har tillgång till bil eller möjlighet att vara bilförare, exempelvis barn och ungdomar, vuxna utan körkort, fysiska hinder för att vara bilförare eller personer som av ekonomiska skäl inte har tillgång till bil. Trenderna i samhällsutvecklingen sedan 50-talet har varit mot en samhällsutveckling där tillgängligheten med bil har premierats, vilket i sin tur har lett till en utglesad bebyggelsestruktur och försämrad tillgänglighet för individer utan bil.<sup>8</sup> Den försämrade tillgängligheten utan bil beror på att avstånden till

---

<sup>8</sup> Lundin, 2008, *Bilsamhället – ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigens Sverige*, Stockholmia förlag, Stockholm

t.ex. lokal service har ökat, vilket minskar möjligheterna att förflytta sig till fots eller med cykel. Ökad reshastighet, som ofta antas hänga ihop med ekonomisk tillväxt, behöver därmed inte nödvändigtvis hänga ihop med ökad tillgänglighet. En nyligen utkommen forskningsrapport visar att den genomsnittliga tillgängligheten i en monocentrisk stad (med hög befolkningstäthet och funktionsblandning) är högre än tillgängligheten i en utglesad stad. Den utglesade staden ger även upphov till högre utsläpp av koldioxid.<sup>9</sup>

För främja en samhällsplanering som ökar tillgängligheten utan bil är det därmed viktigt att motverka utglesning och att verksamheter lokaliseras i områden där tillgängligheten med kollektivtrafik, till fots och med cykel är god. Styrmedlen som föreslås i den här rapporten syftar till att adressera de här problemen.

En annan problembild, som hänger ihop med utglesningstrenden och regionförstoringen, är att den administrativa regionen (dvs. där besluten om fysisk planering fattas) i allt mindre utsträckning hänger ihop med den funktionella regionen (dvs. människors och organisationers aktivitetsmönster). I Sverige har kommunerna stor beslutanderätt över den fysiska planeringen genom det kommunala planmonopolet, men den fysiska planeringen påverkas och påverkar i mångt och mycket av regionala krafter. En extern etablering av transportintensiv verksamhet leder exempelvis ofta till transportflöden med en regional påverkan, men en grannkommun har ofta svårt att påverka etableringen. Det kan även vara svårt för kommunen där det etableras att ställa krav på nya verksamheter, särskilt om den nya verksamheten bedöms vara viktig för kommunen, t.ex. i form av nya arbetstillfällen. Kommunerna kan uppleva att det finns en risk att verksamheterna väljer att etablera sig i en grannkommun om de ställer allt för hårda krav.

---

<sup>9</sup> Brundell-Freij K., Ericsson E (2013), op.cit.



### 3 Internationella styrmedel för bilsnål samhällsplanering

I detta kapital presenteras en sammanställning av litteraturgenomgången samt några förslag på möjliga styrmedel som skulle kunna införas i Sverige. Förslagen på styrmedel i Sverige är en bruttolista och ingen analys har gjorts gällande implementerbarheten i Sverige.

Kapitlet är indelat under följande rubriker:

- Nationell strategi, policy eller riktlinjer för stadsutveckling
- Administrativa styrmedel
- Ekonomiska styrmedel
- Samarbete/överenskommelser

### 3.1 Nationell strategi, policy eller riktlinjer för stadsutveckling

#### Starkare planhierarki

Danmark, Tyskland, Frankrike och England är exempel på länder som har en tydlig planhierarki där den underordnade planeringen inte får strida mot de övre nivåerna.

*Danmark* har en planhierarki som innebär att regionplanen ska hålla sig inom statligt fastställda ramar och tolka dem till fysiska strukturer, kommunplanen håller sig innanför regionplanen och lokalplaner innanför kommunplan.

I *Frankrike* måste t.ex. kommuner inom en region gå samman och göra en gemensam regionplan (en SCOT) som ska motverka utglesningen av regionen. Den följs av en Transportplan (PDU, som görs inom ramarna för regionplanen) och en Översiktsplan (PLU, som görs inom ramarna för PDU). Planerna måste följa de nationella målen, och statens representant i regionen (motsvarande Landshövding) måste godkänna planerna.

I *England* är medfinansieringen kopplad till hur pass väl transportplanen (Local Travel Plan) bidrar till de nationella målen.

I *Tyskland* kan även planering högre upp i hierarkin påverkas av nivåer lägre ner i planhierarkin genom synpunkter och önskemål som ska beaktas vid framtagning eller ändringar av planer och program. Namnet på styrmedlet är ”motströmsprincipen” (Gegenstromprinzip) och det ska visa på att den överordnande planeringen bestämmer huvuddragen i planeringen men hänsyn ska tas till och kan påverkas av lokala synpunkter.

För det här styrmedlet har det gjorts en fördjupad analys. Se *kapitel 4.2*.

#### Möjliga styrmedel i Sverige

- Starkare roll till Länsstyrelsen (t.ex. med koppling till de nationella målen) vid framtagande av översiktsplaner
- Bindande översiktsplan
- Stärka möjligheten att stoppa/överklaga planer som strider mot miljömål (t.ex. MKN)
- Starkare styrning av översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram
- Utbildning/kompetensstöd i användande av översiktsplanen i syfte att främja bilsnål samhällsplanering
- Kompetensstöd för Tillägg till översiktplan eller Geografiska fördjupningar som syftar till en bilsnål fysisk planering
- Koppla ekonomiskt stöd till bilsnål fysisk planering (t.ex. i Översiktsplan)

- Motstömningsprincipen som en samarbetsform mellan kommunens planmonopol och den nationella infrastrukturplaneringen

### **Särskilda regler för tätorter**

*Australien* har en nationell policy för sina städer ”*Our cities, our future*” som innefattar långsiktiga mål för att integrera mark- och infrastrukturplanering. Det innefattar bl.a. att det ska bli tätare runt kollektivtransportkorridorer, minska reseavstånden, minska rusningstrafik (genom t.ex. flexibla kontorstider, telekommunikation, trängselskatt).

*Danmark* har särskilda regler för Köpenhamnsregionen gällande fysisk planering, för att bebyggelse, infrastruktur och grönområden är tätt integrerade och behöver gå tvärs över administrativa gränser.

### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Nationella riktlinjer för tätorter gällande integrerad planering

### **Lokalisering av arbetsplatser**

Den *nederländska* ABC-principen är en av de nationella grundprinciperna för ny bebyggelse och ska koncentrera arbetskraftsintensiva verksamheter till platser med bra kollektivtrafik. Marken i och runt städer och tätorter delas in i fyra typer, A, B, C och R-lägen. A-lägen är de med hög tillgänglighet till kollektivtrafik (och med cykel/till fots). B-lägen är de med en rimlig kollektivtrafiktillgänglighet och C-lägen är bilorienterade lägen. R-lägen är de med dålig tillgänglighet med kollektivtrafik och vägnät. ABC-principen har fullt infördd bedömts minska biltrafikens volym med fem till åtta procent.

### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Tillämpning av ABC-principen i översiktsplanen genom krav, riktlinjer eller utbildning

### **Bestämmelser kring detaljhandel**

*Danmarks* planlag har särskilda bestämmelser kring detaljhandel. Syftet är att främja en utveckling i små och medelstora stadscentra, säkra att arealer till butiks-försäljning läggs där det finns god tillgänglighet för alla trafikslag samt att främja en hållbar detaljhandelsstruktur där transportavstånden i förhållande till inköp är begränsade.

*Nederländerna* har nationella regler som lägger fast grundprinciper för var ny bebyggelse får lokaliseras, till exempel regler som styr etablering av detaljhandel.

Japan har lagar som reglerar storskaliga handelsområden för att stimulera ekonomisk aktivitet i centrala urbana områden. Lagen är indelad i tre delar; *the Act on Measures by Large-scale retail stores for Preservation of Living Environments, the Act on Revitalisation of Central Urban Areas* och *City Planning Act*. Lagarna kom till efter att exterhandelsområden gjort så att många affärer inne i städerna fick stänga.

### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Stödja kommuner i hur de kan föra in handelspolicyn i översiktsplanen (genom riktlinjer, krav eller kompetensstöd)

### **Förhindring av utglesning**

*Danmarks* planlag definierar vad som är landszon och bestämmer att dessa ska hållas fria från annan bebyggelse än sådan som är nödvändig för drift av lantbruk, skogsbruk och fiske. För att förhindra spridd och icke planlagd bebyggelse och anläggningar i det öppna landet.

*Tysklands* planlagstiftning skriver uttryckligt att en utglesning av bebyggelsestrukturen och ströbebyggelse ska undvikas. Ny bebyggelse ska som grundregel endast tillåtas som förtätning eller i anslutning till redan bebyggda områden.

*Nederländerna* har nationella regler som lägger fast grundprinciper för var ny bebyggelse får lokaliseras, till exempel får maximalt 25 procent av nybebyggelsen ske på landsbygd.

*Grekland* har två nationella policy för fysisk planering, en lag för landets hållbara urbana utveckling (1997) och en nationell plan för fysisk planering de kommande 15 åren(2008). Båda har riktlinjer för att motverka *urban sprawl* (utglesning).

### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Krav eller riktlinjer på att regionala utvecklingsprogram och översiktsplaner verkar för att minska utglesningen i större regioner.
- Statlig medfinansiering till regioner/kommuner som verkar för att minska utglesningen i sina planer
- Uppföljning och utvärdering av hur pass väl planerna bidrar till att minska utglesningen
- Nationella riktlinjer/regler för hur stor del av nybebyggelsen som får lokaliseras i landsbygd (eller perifert)



## Tätare städer

*Australiens* större städer har planeringsramar för en tätare stad, t.ex. har Melbourne bestämt att 53 % av allt nyproducerat ska byggas inom etablerade områden och 47 % i nya utvecklingsområden och Adelaide har bestämt att 70 % ska vara infillprojekt de närmsta 30 åren.

*Japan* har en policy för *low-carbon cities*. Policyn är för att skapa kompakta städer som reducerar reseavstånden och ökar kollektivtrafik användningen. 2008 togs ”*Kyoto Protocol Target Achievement Plan*” fram för att bl.a. koncentrera urbana funktioner så att de är inom gångavstånd. Det finns även ”*Compact city policy*” på regional och lokal nivå. T.ex. prioriterar Aomori transportsystem med kollektivtrafik som en del av sin Master plan.

I *Korea* har man flera policys för mer kompakta städer som fullföljs genom riktlinjer, utvecklingsplaner och ”*Compact city*”-projekt. De gör skillnad på städer som är utvecklade och städer som är i en utvecklingsfas. De har även en ”*Greenbelt policy*” för att förhindra att alla gröna ytor bebyggs.

### Möjliga styrmedel i Sverige

- Krav på att regionplaner och översiktsplaner tar fram ett mål för förtätning av städerna (t.ex. att en viss del av nybebyggelse måste ske genom förtätning)
- Statliga riktlinjer/regler för hur stor del av nybebyggelsen som minst måste ske genom förtätning

## Regler för transportintensiv verksamhet

I *Storbritannien* finns det regler för lokalisering av transportintensiv verksamhet. Det kan t.ex. vara en reglering för var transportintensiv verksamhet får lokaliseras. Handelsetableringar över en viss storlek måste även vara tillgängliga med kollektivtrafik och cykel.

I *Zürich* i *Schweiz* används villkorande bygglov med maxtak för trafikgenerering vid anläggning av nya transportintensiva anläggningar (kallad *the access contingent model*). Verksamheten som får bygglov förbinder sig att verksamheten inte genererar mer trafik än maxtaket, och om trafiken överskrider gränsvärdet ska åtgärder genomföras för att minska trafiken.

Fastighetsägaren ska ta fram en handlingsplan innehållande trafikmätningar, parkeringsstyrning och inrapportering. Kontrollen av trafikflödena genomförs av en oberoende aktör. Det finns möjlighet för *Zürich* att använda sig av sanktioner i de fall trafikgenereringen överskrider maxtaket. Styrmedlet ger fastighetsägaren incita-

ment att minska biltrafikgenereringen samt att främja gång, cykel och kollektivtrafik.

I *Japan* har man lokaliseringskrav på verksamheter som skapar mycket trafik, så som arenor, sjukhus, externhandel m.m.

För det här styrmedlet har det gjorts en fördjupad analys, se *kap. 4.3*.

#### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Statliga regler med maxtak för trafikgenerering vid nyanläggning av transportintensiva verksamheter
- Ge kommuner möjlighet att sätta maxtak för trafikgenerering vid nyanläggning av transportintensiva verksamheter
- Införande av maxtak för CO<sub>2</sub> utsläpp vid vissa verksamheter (t.ex. flygplatser, skidanläggningar, större event etc.).
- Styrning mot minskade CO<sub>2</sub> utsläpp genom LOU (premiering av verksamheter med låga utsläpp)

#### **Förbättra byten i kollektivtrafiken**

*Koreas* Ministry of Land, transport and Maritime Affairs, har tagit fram en 5 års plan för deras Multi-Modal Transfer Centre (MMTC). Målet är att samordna stationer av olika trafikslag så att bytestiden halveras och systemen kopplas samman. I bytespunkterna ska det även utvecklas kontor, kommersiella- och kulturlokaler. Stationsområdena ska också främja gång och cykel genom zonindelning. Det finns tre olika typer av MMTC som används beroende på stad. 2015 ska det finnas 15 MMTC i landet.

#### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Samarbetsformer för kombinationsresor och bytespunkter för att förenkla pendlandet med kollektivtrafik

#### **Zonindelning**

I flera länder delas städer och regioner in i olika zoner för att planera markanvändningen långsiktigt. I t.ex. *Kanada* har de zonindelning utifrån krav på täthet, minimum och maximum. I *Kanada* har de även zoner som endast är till för lantbruk och odling och andra som är utpekade för infill-projekt.

I *Frankrike* har de zoner för mångfunktionella områden, där det ska finnas en blandning av funktioner.

Flera länder har även zoner som markerar grönområden som inte får bebyggas.

### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Införa krav eller riktlinjer på zonindelning utifrån krav på täthet eller funktionsblandning i översiktsplaner och regionplaner

### **Obligatoriska resplaner på statliga myndigheter**

I *Frankrike* måste alla statliga myndigheter i städer över 100 000 invånare ta fram en resplan. Resplanen syftar till att underlätta för de anställda att främja alternativ till bil (eller flyg) för arbetspendling och tjänsteresor. Åtgärderna beror på arbetsplatsens förutsättningar, men de inkluderar både fysiska åtgärder (cykel och bilparkering, duschmöjligheter, företagsbussar) och beteendepåverkansåtgärder. I *Storbritannien* finns det även styrning för resplaner på arbetsplatser.

I *Frankrike* uppmuntras även skolor, kommuner och företag till att genomföra resplaner. Det finns möjlighet för företag att få finansiella incitament för att ta fram en resplan från det Franska naturvårdsverket. I *Frankrike* måste även alla arbetsgivare erbjuda alla sina anställda en subvention på 50 % på kollektivtrafikkortet (förmånsbeskattas ej och företaget betalar inga sociala avgifter på förmånen).

Utvärderingar tyder på att andelen bilpendling minskade med i genomsnitt 15 % på arbetsplatser med en resplan i *Grenoble*. I *Storbritannien* visar utvärderingar att andelen bilpendling minskar med mellan 5-66 %, med ett medel på 18 %.

Utöver minskade utsläpp kan organisationerna även spara pengar genom bl.a. minskade kostnader för tjänsteresor, parkeringsplatser och minskad sjukfrånvaro.

För det här styrmedlet har det gjorts en fördjupad analys, se *kapitel 4.5*.

### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Krav på resplaner för statliga myndigheter i Sverige och erfarenhetsspridning till företag
- Incitament (genom statlig medfinansiering) till resplaner på kommuner och skolor
- Krav på minskade utsläpp från resor för offentliga verksamheter (t.ex. maxtak för utsläpp av CO<sub>2</sub> för statliga myndigheter)
- Avskaffande av förmånsbeskattning och sociala avgifter på kollektivtrafikkort (tillsammans med krav på resplaner)
- Subvention av kollektivtrafikkort på 50 % till alla statligt anställda (tillsammans med krav på resplaner)

## **3.2 Administrativa styrmedel**

### **Regional utvecklingsplan**

I storstadsregioner i *Frankrike* (regioner med fler än 100 000 invånare) är det obligatoriskt att ta fram en strategisk utvecklingsplan (en SCOT). Planen tas fram av en regional samarbetsorganisation (EPCI), där flera kommuner ingår, och den remitteras till flera regionala aktörer samt till allmänheten.

Syftet med en SCOT är att ta fram en sammanhängande och koordinerad översiktlig plan för regionen. SCOT fastställer markanvändningen på en övergripande nivå (t.ex. gränser för var bostäder får byggas) och den ska koordinera mål för bebyggelseutveckling, transporter och markanvändning. Målet är att den ska motverka utglesning av regionen.

Det finns vissa krav på innehåll i en SCOT (bl.a. en Plan för hållbar utveckling – PADD) och om den inte följer nationella mål eller intressen kan den underkännas av regeringens företrädare (motsvarande Landshövding).

Planer som ligger längre ned i planhierarkin (Transportplan ”PDU”, Översiktsplan ”PLU” och detaljplaner) måste utformas inom ramen för riktlinjerna i SCOT.

För mindre regioner finns det ett annat styrmedel för regional planering, 15 km regeln. Enligt detta styrmedel får inte områden planläggas om de inte omfattas av en SCOT eller är inom 15 km från gränsen till en tätort.

#### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Riktlinjer i regionala utvecklingsprogram för minskad utglesning
- Utveckla verktyget regionala utvecklingsprogram
- Kompetensstöd och utbildning i fördelarna med ett strategiskt regionalt utvecklingsprogram

#### **Regional transportplan/integrerad transportplan**

I *Frankrike* finns det krav på transportplaner (PDU) för regioner (EPCI-regioner, en regional samarbetsorganisation) med mer än 100 000 invånare (och det rekommenderas för regioner med mer än 50 000 invånare). Transportplanen måste följa riktlinjerna i den regionala utvecklingsplanen SCOT och riktlinjerna i PDU måste följas i översiktsplanen (PLU).

- En PDU ska ta fram en sammanhängande och koordinerad plan för transportutvecklingen i regionen för samtliga färdmedel (både för gods och persontrafik). Det uttryckliga syftet är att minska biltrafiken samt att främja alternativa färdmedel till bilen (gång, cykel och kollektivtrafik).
- Trafikeffekterna av ny markanvändning ska beskrivas i PDU, och markanvändningen ska koordineras med trafikplaneringen. Områden i goda kollektivtrafiklägen ska pekas ut för bebyggelseplanering.
- Åtgärderna i en PDU består av ett åtgärds paket med kompletterande åtgärder, exempelvis med t.ex. fysisk infrastruktur (t.ex. ny kollektivtrafik, cy-

kelleder) till styrmedel (parkeringsreglering eller avgift) och Mobility Management åtgärder (t.ex. resplaner för skolor, organisationer och företag). I Lyons PDU från 2005 ingick t.ex. omkring 200 åtgärder.

- Ambitiösa och konkreta åtgärder i PDU:n ökar möjligheterna till finansiering från staten, vilket ger EPCI regionerna incitament att ta fram ambitiösa transportplaner.

De lokala myndigheterna i *England* ansvarar för en stor del av åtgärdsplaneringen genom de integrerade transportplanerna (Local Transport Plan – LTP). De ska vara transportslagsövergripande och visa hur åtgärderna ska implementeras för det regionala och lokala transportnätet. Transportplanerna är obligatoriska och de skickas på remiss till regeringen. De som uppfyller nationella mål ges statlig medfinansiering. Ju ambitiösare och konkretare planerna är desto mer medfinansiering kan de få. Enligt lagen måste varje Local Authority som är en lokal transportmyndighet upprätta en LTP.

Det här styrmedlet har valts ut till en fördjupad analys, se *kapitel 4.1*.

#### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Krav på regional integrerad transportplan för större regioner
- Statlig medfinansiering villkorad utifrån hur pass väl transportplanen uppfyller de nationella målen
- Transportplan kopplad mot miljö kvalitetsnormer, eller koldioxidutsläpp

### **3.3 Ekonomiska styrmedel**

#### **Avgifter för att förhindra utglesning**

I *Kanada* finns det utvecklingsavgifter/skatter som byggherren måste betala. Syftet med avgifterna är att förhindra utglesning.

I *Frankrike* får byggherrarna betala en avgift om de inte bygger med den täthet som krävs.

I flera länder är fastighetsskatten högre i urbana områden för att inte fastighetsägaren ska lämna oanvänd mark i centrala lägen.

I *USA* (Portland) köper kommunen in mark som de inte vill ska bebyggas.

#### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Varierande avgifter beroende på vilka zoner som byggherrarna bygger i (lägre i områden utpekade för förtätning)

### **Kommunal skatt på parkering**

I Nottingham i *Storbritannien* finns det lokal skatt på arbetsplatsparkering (Workplace Parking Levy). Skatten betalas av arbetsplatser som erbjuder sina anställda 11 parkeringsplatser eller fler. Skatten avser endast arbetspendling och studiependling. Detta betyder att omkring 85 % av arbetsgivarna i Nottingham inte behöver betala. Skatten ligger för tillfället (mars 2013) på £ 288 per år.

Det här styrmedlet har valts ut till en fördjupad analys, se *kapitel 4.4*.

### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Ge kommunerna möjlighet att införa en lokal skatt på parkering som öronmärks till bilsnål planering
- En statlig skatt på parkering som öronmärks till bilsnål planering och återförs till kommunerna.

## **3.4 Överenskommelser/samarbetsformer**

### **Regional översiktsplan**

*Tyskland* har särskilda regler för ett för områden där tät bebyggelse sträcker sig över flera kommuner. Den regionala översiktsplanen kombinerar regionplanen och översiktsplanen och ersätter dem. Det ska motverka att enskilda kommuner planerar utifrån olika intressen eller mål. Formellt sker planeringen i en regional planorganisation som bildas av ett flertal kommuner. I Tyskland togs första regionplanen fram 2007.

I *Frankrike* finns det en PLU som motsvarar en svensk översiktsplan. Den reglerar hur marken i en kommun får användas. En PLU kan tas fram separat för en kommun eller gemensamt för flera och den måste godkännas av staten innan den blir ett bindande dokument. PLU måste genomföras inom ramarna för PDU (transportplan).

*Ungern* har ett system som möjliggör ett gemensamt planeringssystem för stora städer och närliggande områden.

### **Möjliga styrmedel i Sverige**

- Krav på samordning vid framtagande av regionala utvecklingsprogram i större regioner
- Ge incitament för att samordna planeringen. I Sverige är det möjligt att ha en gemensam översiktsplan (ex. Linköping – Norrköping). Det finns även möjlighet att ha gemensamma styrdokument för relevanta frågor. Lagen

omöjliggör inte det men det finns heller inga tydliga incitament för kommunerna att göra det.

- Krav på samarbete vid framtagande av integrerad transportplan och regional utvecklingsprogram för större regioner



## 4 Förslag på hur valda styrmedel kan implementeras i Sverige

Problemanalysen och den internationella litteraturgenomgången visar att det finns flera styrmedel för en bilsnål fysisk planering i andra länder som inte finns i Sverige.<sup>10</sup> Dessa styrmedel kan bidra till en tätare stadsbebyggelse och förbättrad tillgängligheten för kollektivtrafik, gång och cykel genom utformningsåtgärder. Följande styrmedel har i dialog med beställaren valts ut för en fördjupad analys:

- Integrering av transport och markanvändningsplaner
- Starkare planhierarki

---

<sup>10</sup> Genomgången visar inte styrmedel som redan finns i Sverige och som eventuellt andra länder saknar.



- Maxtak för transportintensiv verksamhet
- Kommunal skatt på parkering
- Obligatoriska resplaner för offentliga organisationer.

Hypotesen är att dessa fyra styrmedlen bidrar till en bilsnål samhällsplanering i avseendet att de styr mot en samhällsstruktur där tillgängligheterna och möjligheterna att nå vardagslivets viktiga funktioner utan bil förbättras. Detta leder i sin tur till att behoven att resa med bil minskar och därmed också utsläppen av koldioxid. Det bidrar även till ett mer jämlikt samhälle för de grupper som inte har möjlighet att ha bil eller väljer bort bilen.

Beskrivningarna i detta kapitel är strukturerade enligt följande:

- **Problembilden**, dvs. identifiera vilka aspekter i dagens styrmedel som försvårar en bilsnål samhällsplanering
- **Målformulering**, dvs. målet med styrmedlet
- **Åtgärdsförslag**, beskrivning av hur styrmedlet kan utformas för att styra mot en bilsnål samhällsplanering i Sverige.
- **Nödvändiga lagändringar**, identifiering av vilka lagar, regler och förordningar som måste förändras för att styrmedlet ska kunna införas i Sverige
- **Berörda aktörer**, vilka aktörer som bedöms påverkas av styrmedlet
- **Effekter av styrmedlet**, hur pass effektivt styrmedlet bedöms vara.

## 4.1 Integrering av transport och markanvändningsplaner

### Problemet

Regionförstoring är en process som pågår runtom i Sverige. Befolkningen blir allt mer rörlig, och det blir allt vanligare att man bor och arbetar på olika orter. Städer ses alltmer som tillväxtmotorer för ett regionalt omland. Att få regionförstoringen att fungera på ett hållbart sätt handlar dels om att människor kan få ihop sitt vardagsliv, dels om att transporter kan ske på ett sätt som inte orsakar onödiga utsläpp. Betydelsen av att transportinfrastrukturen och kollektivtrafiken samspelar med bebyggelsestrukturen blir allt mer uppenbar.

I Sverige handlar planering på regional nivå framförallt om regional utvecklingsplanering enligt förordningen 2007:713 om regionalt tillväxtarbete, vars syfte är att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling. Vad som utgör en ”region” i detta fall handlar dock framförallt om en *administrativ* region, ett län, snarare än en *funktionell* region. Vem som ansvarar för att ta fram det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) skiljer sig mellan länen, i vissa län tas den fram av länsstyrelsen, i andra av kommunala samverkansorgan. Det finns också fyra regionala självstyrelseorgan i Sverige.

I Sverige ligger dock den största rådigheten över bebyggelseplanering på den kommunala nivån genom det så kallade planmonopolet, dvs. kommunen sätter ramar för mark- och vattenanvändning inom kommunens gränser. Regionförstoringen, bland annat, medför ett behov av att kommunen ser sig själv i ett större sammanhang. Men också det omvända gäller – att regionen tar hänsyn till, och nyttjar potentialen med, den lokala nivån. En tidigare studie visade på att en framgångsfaktor är att regionens utvecklingsstrategi bygger på att lokalt viktiga frågor sätts i sitt regionala sammanhang, kopplas till regionens förutsättningar och prioriteras utifrån sin regionala nytta.<sup>11</sup> Detta antyder ett behov av en nära koppling mellan den kommunala och regionala utvecklingsplaneringen. En liknande bild framkom i projektet *Den Goda Staden*<sup>12</sup>, där en av slutsatserna som framfördes var viktiga av att det regionala perspektivet återfinns i kommunernas strategier, men också att kommunernas strategier bildar grund för regionens utvecklingsarbete.<sup>13</sup>

Planering på regional nivå kan också genomföras i form av regionplanering enligt plan- och bygglagen (PBL), men detta är i princip förbehållet Stockholm och Göteborg. Värt att notera är att Stockholmsregionens RUFSS är både regionplan enligt PBL och RUP enligt förordningen för regionalt tillväxtarbete.

Ansvar för landets infrastruktur är uppdelat på olika nivåer. Merparten av det allmänna vägnätet är statligt men en ansevärd del är även kommunalt. På motsvarande sätt är spåranslagningar i städer som regel kommunala eller regionala. Det innebär att ansvaret för en regions totala transportsystem är uppdelat på samtliga tre nivåer, var och en med sin egen planeringsprocess. Hur dessa ser ut varierar dock mellan landets regioner.

Den nationella infrastrukturplaneringen är indelad i två steg. Det första steget – inriktningsplanering – omfattar analyser kring brister och behov i transportsystemet. Inriktningsplaneringen resulterar i regeringens infrastrukturproposition som anger inriktning och ekonomiska förutsättningar för nästa steg – åtgärdsplaneringen. Den senaste infrastrukturpropositionen presenterades av regeringen hösten 2012 och efterföljande riksdagsbeslut togs i december samma år. Efter riksdagens godkännande gavs Trafikverket direktiv att inleda åtgärdsplaneringen och ta fram förslag till en nationell plan för transportsystemet. Den nationella planen godkänns

---

<sup>11</sup> Engström, C.J.; Fredriksson, C. & Hult, A. (2010a) ÖP-RUP. Från svag länk till plattform för utvecklingskraft. Stockholm: KTH.

<sup>12</sup> Den Goda Staden genomfördes av Trafikverket, Boverket, SKL och ett flertal kommuner och fokuserade på samordningen mellan bebyggelseplanering och transportinfrastrukturplaneringen

<sup>13</sup> Engström, C.J. & Ingelstam, A. (2010) Så får vi Den Goda Staden. Slutrapport.

av regeringen, preliminärt i slutet av 2013 för att sedan kunna genomföras med start 2014.

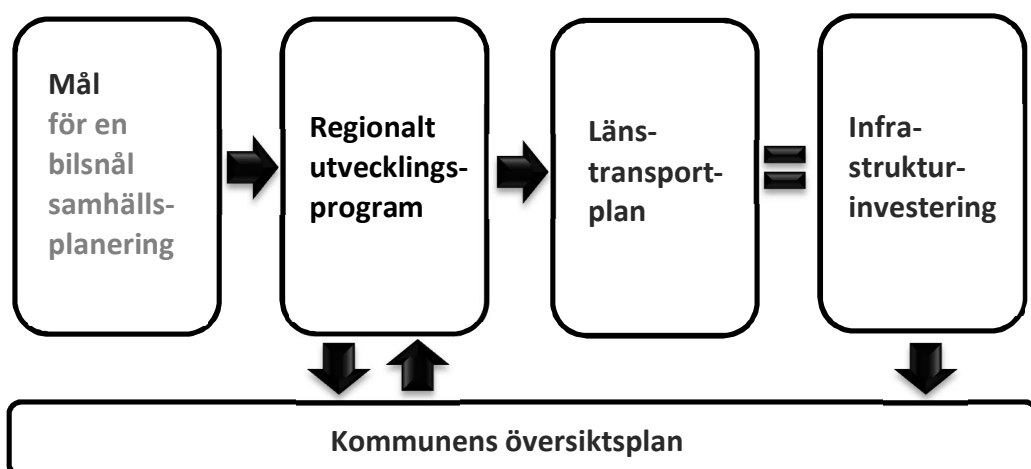
Samtidigt som Trafikverket gavs i uppdrag att ta fram förslag till nationell plan erbjöds länen möjligheten att upprätta länsplaner för den regionala transportinfrastrukturen. Vilket organ som är ansvarig länsplaneupprättare varierar från län till län på motsvarande sätt som för de regionala utvecklingsplanerna. I merparten av landets län ligger detta ansvar hos kommunala samverkansorgan, men i vissa fall hos länsstyrelserna samt hos regionala självstyrelseorgan. Länsplanerna fastställs således på regional nivå och omfattar investeringar i bland annat de delar av det statliga vägnätet som inte ingår i stamvägnätet och åtgärder som är berättigade till statsbidrag. De ekonomiska ramarna för länsplanerna beslutas av regeringen.

### Mål

Åtgärdsförslaget i detta avsnitt syftar till att minska transportarbetet genom att stärka förutsättningarna för en effektiv samordning mellan transportinfrastrukturplanering och bebyggelseplanering, samt genom att villkora infrastrukturinvesteringar med önskade mål, dvs. att främja en bilsnål planering genom ekonomiska incitament. Den samordade planeringen är ett medel för att nå det bilsnåla samhället effektivare, genom att göra det lätt för invånaren att välja/leva ett bilsnålt vardagsliv.

### Åtgärdsförslag

Åtgärdsförslaget är att bygga samman länstransportplanerna med de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) och att göra tilldelning av pengar för infrastrukturinvesteringar beroende på att planen samantaget bidrar till uppsatta mål för en bilsnål samhällsplanering. Vi undersöker möjliga mekanismer för att åstadkomma detta inom ramen för plan- och bygglagen, förordning om regionalt tillväxtarbete och förordningarna om en nationell plan respektive länsplaner för regional transportinfrastruktur.



Ett förslag att studera vidare är om länstransportplanen kan vara en del av det regionala utvecklingsprogrammet, och utgöra ett av verktygen för att genomföra programmet. Detta innebär att de samordnas genom att länstransportplanen underställer sig det regionala utvecklingsprogrammet och att länstransportplanen visar hur den hjälper till att uppfylla riktlinjerna i det regionala utvecklingsprogrammet.

En samordnad planering på regionalnivå innebär dock inte att planeringen självverkande leder till ett mer bilsnålt samhälle. Incitament för en bilsnål planering skulle kunna skapas genom att tilldelning av ekonomiska medel för infrastruktur-satsningar görs med utgångspunkt i hur väl de uppfyller uppsatta mål. Dessa mål kan t.ex. handla om att främja förtätning, funktionsblandning, god lokalisering av arbetsplatser, detaljhandel etc. När länstransportplanen ska tas fram kan då regionen få en bestämd summa att planera åtgärder för, dessa ekonomiska medel är då villkorade utifrån de uppsatta målen. I programmet ska det tydliggöras hur målen kommer att uppfyllas och hur uppföljning kan ske. Genom att kommunerna är med i framtagandet av utvecklingsprogrammet är de även med och tar fram föreslagen uppföljning. Uppföljningen kan t.ex. ske genom att kommunen visar på planberedskap utifrån utvecklingsprogrammets mål. Uppföljning kan skötas av Länsstyrelsen eller eventuellt Trafikverket, som då kontrollerar om programförslaget uppfyller de uppsatta målen. De får även avgöra om programmet behöver revideras alternativt om det inte ska ges infrastrukturinvesteringar.

Detta förslag innebär inte att det regionala utvecklingsprogrammet (som då inkluderar länstransportplanen) är bindande för kommunerna. Kommunerna har planmonopol och rådighet över sina planer. Genom att skapa incitament behöver den kommunala nivån samordna sin planering med den regionala för att de ska få infrastruktursatsningen, det finns därmed en vinst för kommunerna att samordna sig. Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2007:213) ska det regionala utvecklingsprogrammet redan nu utformas och bedrivas så att det samordnas med kommunernas översiktplaner, detta ger dock ett starkare incitament att göra det.

### **Nödvändiga författningsförändringar**

Fördelning av statliga medel för infrastrukturåtgärder är i allt väsentlig en politisk angelägenhet som hanteras inom ramen för regeringens budgetarbete och som beslutas av riksdagen. I den mån fördelningen framgent ska göras utifrån graden av måluppfyllelse eller utifrån några andra kriterier torde inte kräva några väsentliga, om ens några, författningsförändringar.

Att utforma mål för en bilsnål samhällsplanering är emellertid en komplicerad uppgift. De parametrar som definierar målet måste ha en stringens som möjliggör

en adekvat bedömning av graden av uppfyllelse och de måste också vara uppföljningsbara. Hela systemet måste ha en mycket god förankring hos berörda parter.

Att låta länsplanen utgöra en del av de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) förutsätter förändringar på förordningsnivå, sannolikt inte i lag. Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur reglerar upprättandet av länsplaner och förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete reglerar utarbetandet av RUP. Förändringar krävs i båda förordningarna.

En förutsättning för att Länsstyrelsen ska kunna ansvara för uppföljningen av den bidragsgrundande måluppfyllelsen bör rimligen vara att ingen Länsstyrelse är ansvarigt organ för upprättandet av dessa samordnade planer. En väsentlig fråga att ställa i sammanhanget är också om den nuvarande, på länsnivå, högst varierande ansvarsfördelningen för de båda plantyperna kan kvarstå. I vissa län är landstingen idag ansvariga upprättare, i andra är det länsstyrelserna och i ytterligare andra län upprättas planerna av kommunala samverkansorgan.

Enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen har kommuner och landsting möjlighet att bilda kommunala samverkansorgan. De kommunala samverkansorganen är i grunden kommunalförbund som, utöver de verksamheter som överförs från kommuner och landsting, övertar ansvaret för vissa statliga uppgifter. De statliga uppgifter som övertas från Länsstyrelsen regleras enligt lagen (2002:34) och inkluderar framtagandet av en strategi för länets utveckling samt framtagandet av länsplaner för regional transportinfrastruktur. I lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län pekades ett antal landsting ut att ansvara för dessa statliga uppgifter.

I det fall en förändrad ansvarsfördelning krävs kommer det således även bli aktuellt med ändring i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och/eller att fler kommunala samverkansorgan bildas.

### **Berörda aktörer**

Åtgärdsförslaget berör främst regionerna som behöver en ny organisation för att hantera processen med den nya integrerade planeringen. Förslaget påverkar även kommunerna som behöver hitta nya former för samverkan och metoder för uppföljning. Förändringen kommer att vara olika stor för de olika regionerna, några regioner har redan en samverkan mellan transport- och markplaner.

Förslaget inkräktar inte på kommunernas planmonopol, då det regionala utvecklingsprogrammet inte är bindande. Dock fås ingen finansiering om de inte följs. Det kan upplevas som positivt då det gynnar kommunerna och ger dem en starkare roll i det regionala utredningsarbetet och länstransportplanerna, men kan även upplevas som en maktförskjutning.

### **Effekter**

Förslaget kan leda till transportsnål samhällsplanering om det får en effekt på den kommunala planeringen samt om de uppsatta målen är tydliga och tillräckligt högt satta. Genom att planen godkänns innan antagande och att det finns krav på uppföljning för kommunerna så kan det leda till en förändring i den kommunala planeringen. Det är dock en långsiktig samhällsförändring. Genom en samordnad planering kan processen effektiviseras och förhoppningsvis ge en större effekt.

## **4.2 Starkare planhierarki**

### **Problemet**

Sverige är relativt ensamma om ett system som inte har styrning för den fysiska planeringen från en regional eller nationell nivå, vilket bland annat visades i den internationella genomgången av styrmedel i denna rapport. I det befintliga systemet ligger det genom planmonopolet ett stort ansvar på kommunerna att se till att landets utveckling går mot de mål som sätts upp. Men de nationella mål som finns är diffusa, vilket kan göra det svårt att veta hur de ska uppnås och om de har uppnåtts. Det är även många intressen som ska vägas samman i planeringen, vilket kan göra avvägningen svår för kommunerna. Om en exploatör kan erbjuda fördelar för kommunens tillväxt, exempelvis i form av nya arbetsplatser, kan det i det specifika fallet upplevas som att detta väger tyngre än koldioxidutsläpp. Kommunen kan uppleva att det finns en risk att exploatören etablerar sig i grannkommunen om kraven ställs för högt. En tydlig och skärpt nationell bestämmelse skulle ta bort den förhandlingsförmånen och göra att kommunerna är lika konkurrenskraftiga då alla har samma höga krav. Det finns flera internationella exempel där det finns en koppling mellan lokala beslut och nationella regler.

I dagsläget är kommunens översiktsplan ett vägledande dokument som inte är juridiskt bindande. Detaljplaner ska följa översiktsplanens intentioner och om den frångås ska det redovisas.<sup>14</sup> I praktiken kan dock översiktsplanen frångås utan någon grundlig förklaring. Detta kan leda till ”frimärksplanering”, som saknar den helhetsbild som en översiktsplan ska ge. Översiktsplanen kan därför behöva bli en tydligare grund i detaljplaneringen och få en mer styrande funktion.

### **Mål**

Målet är att åstadkomma en bilsnål samhällsplanering genom att precisera nationella mål så att kommuner lättare kan planera för att nå dessa mål. Översiktsplanen

---

<sup>14</sup> PBL (2010:900) 4 kap 33 § ”Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av [...] 5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.”

används som ett verktyg i förslaget genom att varje kommuns översiktplan ska visa hur dessa mål uppfylls, samt genom att översiktsplanen görs bindande för alla andra planer som kommunen tar fram, t.ex. detaljplaner.

### Åtgärdsförslag

Åtgärdsförslaget är i tre delar, nationella mål ska preciseras, översiktplanen ska kopplas till de nationella målen och dessutom göras bindande för alla andra kommunala planer inom PBL-systemet, t.ex. detaljplaner.



Förslaget innebär att nationella mål för att nå en bilsnål samhällsplanering ska preciseras för att kunna nå de nationella målen. Översiktsplanen används som ett verktyg i förslaget genom att varje kommuns översiktplan ska visa hur dessa mål uppfylls. För att det ska nå hela vägen till genomförande görs översiktsplanen (eller delar av den) bindande för alla andra planer som kommunen tar fram, t.ex. detaljplaner. Länsstyrelsen blir det organ som kontrollerar att det följs.

Förslaget kan medföra att de mål som ska följas och visas i översiktsplanerna innebär en precisering av de nationella målen eller en ändring i PBL eller Miljöbalken. I PBL står redan idag att översiktsplanen skall bidra till nationella mål.<sup>15</sup> Men om de nationella målen ska vara vägledande måste de bli väsentligt tydligare så att det blir lättare att avgöra om planen leder mot dem och skrivningarna måste vara skarpa för att få önskad effekt. Till exempel genom att precisera det nationella må-

---

<sup>15</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 3 kap 5 § ”Av översiktsplanen ska framgå[...]  
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,  
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen [...].”

let *God bebyggd miljö*<sup>16</sup>. Fördelen, och eventuellt nackdelen, att placera det i de nationella målen är att de kan förändras lättare med tiden. Ett alternativ är tillägg till Plan- och bygglagen eller Miljöbalken, det kan t.ex. handla om att främja förtätning, funktionsblandning, god lokalisering av arbetsplatser, detaljhandel etc. Nackdelen med detta är dock att man genom att formulera specifika krav i form av *på vilket sätt* ett problem ska lösas, är risken att alternativa lösningar går om intet. Denna risk är särskilt problematiskt då det innebär en lång process att uppdatera lagen.

Åtgärdsförslaget skulle även innebära att översiktsplanen blir bindande för alla andra planer i kommunen. Med bindande menas att alla kommunala planer måste följa det som står i översiktsplanen och inte motverka den. Det innebär dock inte att översiktsplanen måste *genomföras*. För att detta ska vara ett effektivt verktyg behöver översiktsplanerna vara aktuella. Det finns redan nu krav i PBL att kommunerna varje mandatperiod ska ta ställning till om översiktsplanen är aktuell.<sup>17</sup> Det finns dock ingen påföljd om planen inte är aktuell, och idag har en tredjedel av landets kommuner översiktsplaner från 1990-talet. Om lagen ändras så att översiktsplanen inte får frångås kan det eventuellt skapa ett incitament för kommuner att aktualisera sin översiktsplan. Det kan förutom lagändringar även krävas insatser för att visa på fördelarna av att använda översiktsplanen som ett strategiskt instrument för kommunens utveckling. Om översiktsplanen blir bindande behöver även dess form ses över och om hela eller delar ska vara bindande. Arbetsbördan att hålla en bindande översiktsplan aktuell får inte vara så stor att det blir en omöjlighet för kommunerna att hantera.

I förslaget föreslås länsstyrelsen få uppgiften att kontrollera att kommunerna uppfyller de uppsatta målen. Länsstyrelsen har redan idag rollen att som statens företrädare granska kommunernas översikts- och detaljplaner.

### Nödvändiga författningsändringar

Förslaget om en starkare planhierarki innehåller tre delar. För det första föreslås att någon form av **styrande mål** utvecklas; För det andra föreslås att **målen görs styrande för den kommunala översiktsplaneringen** och för det tredje att **översiktsplanen görs styrande för efterföljande planering** (åtminstone i dessa delar). Det som eftersträvas är således en förändrad funktionalitet i planeringssystemet – en effektivisering – betraktat utifrån kedjan viljeinriktning till genomförande.

---

<sup>16</sup> Befintlig precisering till *God bebyggd miljö*: <http://www.boverket.se/Miljo/Mal-for-miljon/God-bebyggd-miljo/Preciseringar-av-God-bebyggd-miljo/>

<sup>17</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 3 kap 27 § ”Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i 5 §.”



För att åstadkomma en formell planhierarki av denna fullständiga karaktär skulle PBL behöva genomgå djupgående förändringar. Mest omvälvande skulle vara att låta dagens vägledande översiktsplan, helt eller delvis, få en styrande/normativ verkan. En sådan förändring torde inte vara möjligt utan en föregående grundlagsändring. Enligt Regeringsformen har en kommun inte rätten att utfärda generellt gällande normer, vilket skulle bli fallet om översiktsplanen görs bindande<sup>18</sup>. Ett alternativ till att ändra grundlagen skulle möjligen vara att överlåta beslutanderätten från kommun till regeringen eller via subdelegation till någon utsedd myndighet. En sådan förändring är dock minst lika politiskt omvälvande och juridiskt komplicerad som en grundlagsändring. Behovet av författningsändringar skulle vara omfattande; Ändringar och tillägg skulle krävas i såväl lag som på förordningsnivå. De principiella förändringarna skulle bli något mindre omfattande om endast vissa av översiktplanens funktioner skulle ges en fullt ut styrande dignitet, men även en selektiv planhierarki skulle kräva grundläggande förändringar i PBL-systemet.

Det finns alltså flera olika teoretiskt tänkbara sätt att lagtekniskt lösa frågan om en bindande översiktsplan. På vilket sätt sådana förändringar bäst skulle utformas skulle dock behöva utredas mycket nogsamt vilket inte inryms i denna översiktliga analys.

Det bör noteras att en planhierarki, utan knytning till styrande klimatmål inte i sig själv kan antas fungera som ett styrmedel för att uppnå en bilsnål planering. De två första delarna i det föreslagna styrmedlet är därför essentiella och de kan dessutom i sin enskildhet fungera som styrmedel. Att utveckla och införa styrande klimatmål i planeringssystemet, kan i princip genomföras oberoende av om översiktsplanen är vägledande eller tvingande. I det följande belyses därför denna del något mer ingående.

Två huvudlinjer har pekats ut för det föreslagna styrmedlets juridiska uppbyggnad: 1) Det/de styrande målet/en (rekvisiten) införs direkt i plan- och bygglagen 2) De nationella miljömålen utvecklas, utan att bli lagreglerade, och genom bestämmelser i PBL görs styrande för de kommunala översiktplanerna. Det finns dock ytterligare en variant som bör övervägas, nämligen att införa mål (rekvisit) i någon av miljöbalkens befintliga delar som obligatoriskt ska tillämpas vid planering enligt PBL.

---

<sup>18</sup> I samband med införandet av plan och bygglagen behandlades frågan om översiktsplanens styrande kontra vägledande funktion av såväl lagrådet som av ansvarigt stadsråd. Regeringsformen har genomgått vissa förändringar sedan Plan och bygglagens införande men de principiella resonemang som då fördes är fortfarande giltiga. (Prop. 1985/86:1)

Det finns två instrument i miljöbalken som skulle kunna användas för detta ändamål, dels balkens hushållningsbestämmelser och dels bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer.

*I 2 kap. 2 § PBL anges att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas, och i 2 kap. 10 § regleras att: ”vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas”.*

I det fall hushållningsbestämmelserna används för en placering av ett styrande klimatmål kommer målets operationalisering att behöva göras i kommunernas översiktsplaner. Införs istället det styrande klimatmålet som en miljö kvalitetsnorm (MKN) kommer operationaliseringen att göras i det/de åtgärdsprogram som ska utarbetas för att normens miljö kvalitetsnorm ska uppnås. Sett utifrån det särskilda behov som utgör grund för detta uppdrag, nämligen att åstadkomma en bilsnål samhällsplanering, är en lösning med miljö kvalitetsnorm att föredra. Det är nämligen en stor fördel att i ett bindande åtgärdsprogram kunna operationalisera målet genom att bl.a. fördela olika typer av åtgärder. Kraven gentemot kommunernas planering skulle t.ex. kunna anpassas efter kommunernas storlek eller geografiska belägenhet. Vid behov kan åtgärdsprogram också ändras utan att lagstiftningen behöver ändras.

Det finns inga juridiska hinder att redan idag införa en ”klimatnorm” – i själva verket är den reglering som redan finns på plats väl lämpat att använda för just detta ändamål. (Se SOU 2005:59, sid 53 ff). En MKN för klimat skulle på samma sätt som MKN för luftkvalitet och för vattenkvalitet vara parallellt verkande med de miljö kvalitetsmål som finns för respektive miljö aspekt (*Frisk luft, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet osv*).

En MKN för klimat bör hänföras till den kategori normer som anger: ”*föroreningsnivåer eller störningsnivåer som skall eftersträvas eller som inte bör överstridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder*”. Med utgångspunkt i gällande miljö kvalitetsmål skulle en ”klimatnorm” exempelvis kunna ha följande lydelse:

***Senast år 2050 ska atmosfärens klimatgenskaper inte påverkas av de utsläpp av gaser som sammantaget görs i landet, där påverkan beräknas som årsmedelvärde.***

Om miljö balkens hushållningsbestämmelser används som plattform för att införa ett styrande klimatmål överlämnas, som nämnts ovan, mer av de operativa preciseringarna till landets kommuner. I varje översiktplan skulle t.ex. behöva anges att

riksintresset ska tillgoses genom en bilsnål planering. Det förutsätter också en lagändring som tillåter staten att peka ut ”en begränsad klimatpåverkan” som ett riksintresse. Idag är riksintressebegreppet enbart knutet till olika geografiska mark- och vattenområden och skulle således behöva vidgas till att även omfatta ett samhällsintresse utan särskild geografisk identitet.

Oavsett om det styrande klimatmålet ges digniteten av ett riksintresse eller en miljö kvalitetsnorm är planeringslagstiftningen i övrigt väl anpassad till lösningen. I båda fallen finns redan kopplingen till miljöbalkens bestämmelser införd såväl i PBL som i t.ex. infrastrukturlagstiftningen. I PBL är dessutom bestämmelser om statens roll som kunskapsförsörjare, samrådspart och kontrollorgan redan på plats. Och såväl riksintressen som miljö kvalitetsnormer utgör grund för länsstyrelsen att ompröva kommunala beslut om detaljplaner mm.

I det fall redan befintligt miljö kvalitetsmål, eller en utvecklad variant av miljö kvalitetsmålet används som styrande mål kan i princip inga av de bestämmelser som behandlats ovan användas utan att de först kompletteras eller ändras. Som tidigare nämnts angående förslaget *att bygga samman länstransportplanerna med de regionala utvecklingsplanerna* är det komplicerat att utforma mål för en bilsnål samhällsplanering. Ett mer oprecist mål likt dagens miljö kvalitetsmål är lättare att formulera men förutsätter istället att målet operationaliseras i de kommunala översiktsplanerna likt vad som behövs om det styrande målet är definierat som ett riksintresse.

Att införa styrande mål direkt i PBL torde i viss mening vara en lättare uppgift än att utgå från mål utan egen rättskraft formulerade och definierade utanför lagen. Beroende på vilken grad och typ av styrning som man vill uppnå kan bestämmelserna i en eller flera befintliga paragrafer behöva förändras. Helt nya bestämmelser kan också tillföras.

En möjlighet är exempelvis att utveckla de befintliga bestämmelserna i 2 kap. 3 § enligt följande. Förändringarna redovisas med fetstiltext.

*3 § Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja*

- 1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och **allmänna platser** ~~kommunikationsleder~~,*
- 2. ett **minimerat transportbehov och transportlösningar med låg klimatpåverkan**,*
- 3. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,*
- 4. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda*

*miljöförhållanden i övrigt, och*

*5. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens.*

I det fall länsstyrelsen ska kunna överpröva planer som inte i tillräcklig grad tillgodoser den angivna inriktningen, måste även bestämmelser om det införas i lagen. Sannolikt förutsätts dessutom mer stringenta bestämmelser än ovanstående exempel för att de ska kunna utgöra grund för överprövning av kommunala beslut.

Det går givetvis också att införa specialbestämmelser som t.ex. styr lokaliseringen av arbetsplatser; att ny spridd bostadsbebyggelse utom tätort inte tillåts; att ny bebyggelse inom tätort i första hand ska tillkomma genom förtätning; att cykelförbindelser ska anordnas när ny bebyggelse tillkommer; eller att detaljhandelns lokalisering ska regleras. Sådana regler torde svårligen kunna ligga till grund för statlig kontroll och överprövning.

### **Berörda aktörer**

Alla Sveriges kommuner skulle bli starkt påverkade av att översiktsplanen blir bindande. Få om någon kommun skulle kunna använda sin befintliga översiktplan på förslaget vis. Åtgärden skulle innebära framtagande av en ny översiktplan för de flesta, om inte alla, kommuner. Det skulle behövas utbildningsinsatser så att kommunerna kan utnyttja det strategiska verktyg som översiktsplanen är och hur de kan använda den bindande delen på mest effektiva sätt. Förutom att översiktsplanen blir bindande skulle det även innebära en förändring i kopplingen till nationella mål som behöver förtydligas. Länsstyrelsen berörs också och får ett utökad uppdrag i deras granskning av kommunernas planer. Förändringen skulle kräva att nationella mål förtydligades påtagligt och det kan vara en svår process. Alternativt ska lagen ändras, vilket även det är en svår process.

I övergångsfasen behövs stöd för alla parter och extra insatser från nationell nivå. Här kan Boverket komma in som en viktig aktör. De kan även komma in vid förändringen av mål eller lagar och ta fram föreskrifter och metoder för att de nya regelverken.

Förslagsdelen som innebär att översiktsplanen ska följa nationella målen påverkar maktfördelningen och kan ses som en maktförskjutning. Det är dock fortfarande kommunerna som bestämmer över markanvändningen. Förslaget som innebär att översiktplanen blir bindande kan uppfattas som negativt från exploatörer, då det finns en risk för projekt att bli tidsförskjutna om de inte fanns med vid översiktplanens framtagande.

### **Effekter**

Om de nationella målen/lagändringen lyckas göras tillräckligt skarpa och högt satta kan det leda till effekter i markanvändningen då länken skapas hela vägen. Det är även viktigt att kommunerna får ut det bästa av en bindande översiktsplanedel och

kan nyttja det. Det kan i så fall bli ett effektivt verktyg för att realisera dess intentioner.

### 4.3 Maxtak för transportintensiv verksamhet

#### Problemet

Extern lokalisering av transportintensiv verksamhet, som bidrar till utglesning och minskat utbud av service i centrala stadsdelar, är en trend som är svår för samhället att reglera. Det är ofta svårt för en kommun att ställa krav på större verksamheter som vill etablera sig i kommunen, särskilt om etableringen kommer att medföra fördelar för kommunen, t.ex. i form av nya arbetstillfällen. Det är särskilt svårt för kommuner att ställa krav när det är möjligt för verksamheterna att etablera sig i en grannkommun istället. En av orsakerna till detta är att beslutsfattandet gällande var aktiviteter får lokaliseras (genom detaljplaner och det kommunala planmonopolet) inte har utvecklats i samma grad som den funktionella regionförstörningen (dvs. organisationers och personers aktivitetsmönster). En möjlig lösning på problemet är bättre regional samverkan och en starkare planhierarki (såsom diskuterat i kap. 4.1. och 4.2), men det är även viktigt att ge kommunen verktyg som de kan använda i sin planering.

Problemet är därmed att det idag saknas goda möjligheter för kommuner att reglera transportintensiv verksamhet trots att flöden av motoriserade fordon vid nyexploateringar har stor påverkan på såväl boendemiljöer som på barn och andras rörelsefrihet till fots, med cykel och i viss mån med kollektivtrafik.

I Sverige finns det ett exempel på hur maxtak, liknande det som föreslås i den här utredningen, har använts. Stockholm-Arlanda Airport har ett miljötillstånd med ett utsläppstak för koldioxidutsläpp och utsläpp av kväveoxider. Utsläppstaket instiftades den 15 augusti 1991 i samband med utbyggnaden av en tredje start och landningsbana. Enligt miljötillståndet ska utsläppen inte överstiga 1990 års nivå senast 10 år efter den tredje rullbanan är i drift, vilket inträffade år 2011. I utsläppstaket ingår även marktransporter vid, till och från flygplatsen<sup>19</sup>.

För att inte överstiga utsläppstaket har ett handlingsprogram tagits fram. Handlingsplanen för marktransporter inkluderade teknikåtgärder (krav på 100 % miljö-taxi) och kollektivtrafikåtgärder (bl.a. subventionerade kollektivtrafikkort till anställda, bättre anpassade tidtabeller för skiftarbetare, utbudsförbättringar i kollektivtrafiken) samt vägavgifter. LFV har inte själva rådighet över samtliga åtgärder,

---

<sup>19</sup> LFV (2008) Handlingsplan avseende LFVs åtgärder för att Stockholm-Arlanda Airports utsläpp av koldioxid ska uppnå flygplatsens miljövillkor, bilaga MKB 6.2

utan flera åtgärder måste genomföras i samverkan med andra aktörer. Utsläppstaket är reglerat av lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser.

## Mål

Målet med styrmedlet är att öka samhällets möjligheter att styra den fysiska planeringen mot en samhällstruktur där tillgängligheten till vardagslivets viktiga målpunkter ökar. Förslaget är att detta ska ske genom att öka samhällets möjligheter att reglera trafikflödena från transportintensiva verksamheter, vilket i förlängningen kan leda till minskade CO<sub>2</sub> utsläpp från transportsektorn.

## Åtgärdsförslag

### ***Kommunala möjligheter att sätta maxtak för trafikgenerering vid nyanläggning av transportintensiv verksamhet***

Styrmedlet består i att ge kommuner möjligheter att sätta maxtak för trafikgenerering vid nyanläggning av transportintensiv verksamhet. I styrmedlet regleras hur mycket trafik som en verksamhet får generera. Byggherrarna måste enligt förslaget skriva ett avtal med kommunen där de förbinder sig att inte generera mer biltrafik än maxtaket och förbinder sig att genomföra tillräckligt med åtgärder för att maxtaket inte ska överskridas. I de fall verksamheten överstiger maxtaket blir de skyldiga att betala vite eller alternativt att ta fram en handlingsplan på hur de ämnar minska trafiken.

Föreslagsvis ingår följande i styrmedlet:

- Kommunen kan ställa krav på maximalt antal transportrörelser vid, till och från verksamheten i genomsnitt per år.
- Ett juridiskt bindande avtal skrivs mellan byggherren och kommunen, där byggherren förbinder sig att verksamheten inte ska överskrida maxtaket.
- Om verksamheten överskrider det fastställda maxtaket åligger det byggherren (eller verksamheten) att vidta tillräckligt med åtgärder för att minska antalet fordonsrörelser.
- Om verksamheten inte vidtar tillräckligt med åtgärder utgår ett vite.
- Det är viktigt att det finns krav på uppföljning av trafikflödet.

Styrmedlet kommer att underlätta för kommuner som vill ställa krav på transportintensiva verksamheter. Den föreslagna utformningen av styrmedlet kommer dock inte att lösa problemet med svag förhandlingsposition gentemot byggherrarna. En möjlig åtgärd för att stärka deras förhandlingsposition är att kombinera maxtak för transportintensiv verksamhet med en integrerad transport och markanvändningsplanering (se kap. 4.1). Genom att använda verktyget med maxtak på en regional nivå är det lättare att ställa krav på transportintensiv verksamhet. Användningen av maxtak för transportintensiv verksamhet bör då föreslagsvis vara kopplat till medfinansieringen från staten, d.v.s. om regionen använder maxtak för transportinten-

siv verksamhet kan de få ökad statlig medfinansiering (högre medfinansiering ju lägre maxtaken är).

Styrmedlet bör även kompletteras med nationella riktlinjer, där det står att kommunerna (eller regionerna) bör ta fram maxtak för vissa verksamheter samt förslag på hur höga maxtaken bör vara. Kommunerna (eller regionerna) bestämmer dock själva om och hur höga maxtaken ska vara. Ett sådant styrmedel skulle lyfta frågan om maxtak till kommunerna, vilket i sin tur troligtvis skulle leda till att styrmedlet används i större utsträckning.

***Krav på kommunala maxtak för trafikgenerering (eller antal parkeringsplatser) vid nyanläggning av transportintensiv verksamhet***

En alternativ utformning av styrmedlet är att instifta nationella krav på kommunala maxtak vid nyanläggning av viss verksamhet. Kravet är då att kommunerna måste sätta upp ett maxtak för dessa verksamheter, men att de själva får bestämma hur höga maxtaken ska vara. I styrmedlet bör det även finnas nationella rekommendationer för hur höga maxtaken för olika verksamheter bör vara. I övrigt innefattar styrmedlet samma moment som utformningen med kommunala möjligheter på maxtak.

Det är även möjligt att instifta krav på kommunala maxtak på antal parkeringsplatser för vissa verksamheter istället för maxtak för trafikgenerering. Fördelen med maxtak på antal parkeringsplatser är att efterlevnaden är enklare att följa upp.

**Behov av förändringar**

Enligt ovanstående är det inte utrett om styrmedlet kan/bör hanteras inom ramen för civilrättsliga avtal, eller inarbetas i plan- och miljölagstiftningen, eller om det kan/bör regleras genom en kombination av lagstiftning och avtal. I det följande diskuteras därför endast frågan om olika förändringar i planlagstiftningen som skulle kunna vara aktuella att använda obeaktat eventuellt kompletterande civilrättsliga avtal.

Enligt 4 kap. 37 § får en detaljplan endast innebära en närmare reglering av möjligheterna att bedriva handel, om det finns skäl av betydande vikt för det. Den reglering som avses i bestämmelsen är en precisering av handelsändamålet genom åtskillnad mellan partihandel och detaljhandel samt att särskilja detaljhandel med livsmedel från handel med skrymmande varor.

Enligt lagens förarbeten är ett exempel på sådana tungt vägande skäl ”att övergripande miljömål kan uppnås genom en närmare reglering av handelsändamålet i enskilda fall” (prop. 1996/97:34). Att införa en särskild bestämmelse i PBL som, av miljöskäl begränsar bilresandet till en viss handelsplats ligger således väl i linje med lagens intentioner.

Styrmedlet kan införas genom en bestämmelse med krav på att kommunen i varje detaljplan med ett större handelsområde, i detaljplanen ska ange maximalt tillåtet antal fordonsrörelser eller maximalt antal bilparkeringsplatser för handelsområdet. Lämpligast torde vara att kombinera bestämmelsen med en uppmaning att främja andra, mindre klimatpåverkande, transportsätt. Förslagsvis kan detta göras genom att ett nytt stycke med följande lydelse införs i 2 kap. 5 §:

**Handelsområden ska lokaliseras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till områdets möjligheter till cykelförbindelser och kollektivtrafikförsörjning. Vid planläggning av handelsområden ska kommunen tillse att detaljplanen innehåller bestämmelser om maximalt antal bilparkeringsplatser.**

(alternativt: maximalt tillåtet antal fordonsrörelser till och från området)

Varje kommun har som regel en politiskt beslutad parkeringsnorm som anger hur bilparkering ska ordnas vid ny- eller ombyggnation. Vanligen uttrycks normen som minsta antal bilplatser per lägenhet, per anställd, eller per kvadratmeter byggnadsyta, det vill säga ett minsta antal parkeringsplatser som krävs för bygglov. Parkeringsnormer som anger en övre gräns för antalet parkeringsplatser förekommer mycket sparsamt i svenska kommuner, men så länge PBL:s grundläggande krav på tillgänglighet för funktionshindrade och för räddningsfordon tillgodoses kan kommunen även föreskriva maximalt antal bilparkeringsplatser i detaljplaner.

En reglering av antalet fordonsrörelser skulle teoretiskt kunna införas i detaljplan genom att handelsändamålet preciserades utifrån hur mycket biltrafik som handeln genererar. ( $H_x = \text{Handel där verksamheten inte ... osv}$ ) En svårighet med en sådan bestämmelse är dock att det finns få möjligheter att kontrollera dess efterlevnad och att beivra eventuella brott mot bestämmelsen. Till skillnad mot exempelvis motsvarande bestämmelser om ”mindre störande industri”, där miljöbalken tillhandahåller ett väl utvecklat system med tillstånd/anmälningar, tillsyn och sanktioner, finns inget aktivt kontrollsystem för den trafik som en handelsverksamhet ger upphov till. En reglering i form av maximalt antal bilparkeringsplatser torde alltså ur lagtekniska skäl vara att föredra.

### **Berörda aktörer**

Kommunerna och byggherrarna (verksamheterna) berörs av åtgärden. Kommunerna har troligtvis stor acceptans för åtgärden, särskilt i utformningen där de får möjlighet att använda styrmedlet (utan några krav). Utformningsförslaget med krav på maxtak har troligtvis mindre acceptans hos kommunerna.

Troligtvis finns det acceptans för att integrera styrmedlet på en regional nivå, eftersom det ökar kommunernas möjligheter att planera, samt att det ger möjlighet



till att erhålla medfinansiering från staten. Att flera kommuner anser att det behövs en ökad regional samverkan har bl.a. visat sig i en enkätundersökning bland 223 kommuner. Undersökningen visade att 66 % av kommunerna anser att det behövs en ökad regional dialog och 64 % påstår att de påverkas mycket eller ganska mycket av handel i närliggande kommun<sup>20</sup>.

Åtgärdsförslaget kan göra det svårare för byggherrar att ställa krav på kommuner, vilket gör att de kan vara negativt inställda till styrmedlet.

### **Effekter**

Förutsatt att kommunerna (eller regionerna) använder sig av styrmedlet, och att de inte sätter maxtaket på en allt för hög nivå, kommer det föreslagna styrmedlet att styra mot lokaliseringar i lägen där det finns god kollektivtrafik och/eller goda förutsättningar att resa med gång och cykel. Detta kommer i sin tur öka tillgängligheten till verksamheterna och valfriheten att välja med vilket förmedel man vill förflytta sig med.

## **4.4 Kommunal skatt på parkering**

### **Problemet**

Problemet är likande det som beskrivits under kapitel 4.3 *Maxtak för transportintensiv verksamhet*. Etablering av transportintensiv verksamhet i externa lokaliseringar främjar en samhällsstruktur där tillgängligheten till vardagslivets viktiga målpunkter minskar, särskilt för gångtrafikanter, cyklister och kollektivtrafikresenärer. Kommuner saknar, som nämndes i kap 4.3, verktyg för att reglera nyetableringar av transportintensiva verksamheter, men de saknar även verktyg för att reglera biltrafikgenereringen vid befintliga verksamheter.

### **Mål**

Målet med styrmedlet är att underlätta för kommuner att styra samhällsutvecklingen mot en tätare bebyggelsestruktur där tillgängligheten till vardagslivet viktiga målpunkter ökar.

### **Åtgärdsförslag**

Styrmedlet består i att ge kommuner möjlighet att ta ut en lokal skatt på parkering. Detta betyder att en kommun kan välja att införa en skatt på parkeringsplatser (t.ex.

---

<sup>20</sup> Wærnhjelm, M, Hållbarhet och trender i handel och service, en litteraturstudie, Trafikverket Publikation 2011:070.

på parkeringsplatser över en viss storlek) som en verksamhet erbjuder. Skatten kommer att öka kostnaderna för verksamheter med ett stort antal parkeringsplatser, vilket minskar attraktiviteten för verksamheter att ha många parkeringsplatser.

Skatteintäkterna föreslås vara öronmärkta till bilsnål samhälls- och trafikplanering i kommunen (dvs. gång, cykel och kollektivtrafik).

Ett alternativ till kommunal skatt på parkering över en viss storlek är att införa en nationell skatt på parkering över en viss storlek. Den nationella skatten bör dock vara öronmärkt och återföras till kommunen där den har samlats in. Skatten bör också vara öronmärkt till bilsnål samhälls- och trafikplanering i kommunen.

### **Behov av förändringar**

Det krävs en lagändring för att ge kommunerna möjlighet att ta ut en skatt på parkeringsplatser över viss storlek. Idag är det riksdagen som beslutar om skatter. Det behövs ytterligare utredning om hur detta styrmedel kan implementeras i den Svenska kontexten.

### **Berörda aktörer**

Åtgärden påverkar alla verksamheter inom kommunen som har fler än ett visst antal parkeringsplatser. Dessa verksamheter kommer troligtvis vara negativt inställda till åtgärden. Kommunerna torde vara positivt inställda till möjligheten att ta ut en kommunal skatt på parkering. Alternativet med en nationell skatt på parkering har troligtvis en lägre acceptans hos kommunerna än möjligheten till en kommunal skatt. Storleken på en nationell skatt måste troligtvis variera för olika kommuner för att den ska vara genomförbar och erhålla acceptans. I kommuner där möjligheterna att förflytta sig utan bil är sämre bör skatten vara lägre än i kommuner med goda alternativ till bilresor.

### **Effekt**

Förutsatt att kommunerna väljer att ta ut en skatt (eller om en nationell skatt tas ut) bedöms styrmedlet ha på kort sikt ha goda möjligheter att stimulera till överflyttning från bilresor till kollektivtrafik, cykel och gång. Dessutom ger styrmedlet intäkter till kommunerna som de kan använda för åtgärder inom bilsnål samhällsplanering. På längre sikt kan styrmedlet även leda till att befintliga verksamheter väljer att minska antalet parkeringsplatser samt att nya verksamheter väljer att anlägga färre parkeringsplatser. Detta kan i sin tur leda till en tätare samhällsstruktur.

## 4.5 Obligatoriska resplaner för offentliga organisationer

### Problemet

Arbetspendling, tjänsteresor och skolresor stod för omkring 48 % av alla huvudresor enligt RES 2005/2006. Dessa resor står för en stor del av trängslen i större städer, och en överflyttning till gång, cykel och kollektivtrafik skulle minska både trängsel och utsläpp av CO<sub>2</sub>. En möjlighet att påverka dessa resor är genom resplaner för arbetsplatser och skolor.

### Mål

Att underlätta resor med andra färdmedel än bil för arbetspendling, tjänsteresor och skolresor, samt att stimulera arbetsplatser till att lokalisera sig i centrala lägen.

### Åtgärdsförslag

En resplan är ett åtgärds paket som utgår ifrån varje arbetsplats eller skolas specifika situation och förutsättningar. Det finns många variationer av resplaner och ingen är den andra lik, men om åtgärderna är specifikt arbetsplatsanpassade finns goda möjligheter att skapa en tydlig och effektiv plan. Det finns därför ingen bruttolista på vilka åtgärder som bör ingå i en resplan, eftersom åtgärderna väljs från fall till fall, men några exempel är:

- Underlätta för resfria möten (t.ex. genom video-, telekonferensanläggningar)
- Öka möjligheter och uppmuntra till distansarbete
- Erbjuder bilpool istället för egen bil i tjänst
- Undvika tjänstebil och förmånsbil
- Subventionerat kollektivtrafikkort eller cykel/cykelförmåner (t.ex. en del av pendlingsstiden som arbetstid)
- Parkeringsåtgärder för bil (t.ex. parkeringsavgifter, reserverade p-platser för samåkning)
- Flexibla arbetstider
- Cykelåtgärder (leasingcykel, cykelrabatt, cykelkampanjer, cykelställ, dusch etc.)
- Öka möjligheter och stimulering till samåkning

Enligt förslaget ska resplanerna bli obligatoriska för statliga myndigheter. Även kommunal verksamhet får enligt förslaget incitament till att införa resplaner. I åtgärdsförslaget ingår det dessutom kunskapsspridning och incitament för införande av resplaner vid privata företag. Nedan beskrivs först krav på resplaner vid statliga myndigheter och sedan incitament på resplaner på kommuner.

### ***Krav på resplaner för statliga myndigheter***

Detta krav skulle innebära att samtliga offentliga myndigheter skulle vara tvungna att ta fram en resplan för arbets- och tjänsteresorna i deras organisationer. Erfarenhet från Storbritannien tyder på att det är viktigt att kravet inte blir på att ta fram en resplan utan på att effektivisera resandet.

Eftersom förutsättningarna att minska bilresandet och flygresandet ser olika ut inom olika myndigheter så är det viktigt att utgå från varje myndighets specifika möjligheter. Varje myndighet bör därför sätta sina egna mål.

Kravet på statliga organisationer bör inkludera följande:

- Krav på att ta fram en resplan för myndighetens arbets-, och tjänsteresor.
- I resplanen ingår det att ta fram ett specifikt mål för hur andelen bilresor och flygresor inom myndigheten ska minska.
- Målet bör vara uppdelat på ett kortsiktigt mål (ex. inom 3 år) och ett långsiktigt mål (till 2030)
- Det kortsiktiga målet måste utvärderas och följas upp kontinuerligt (t.ex. var 3 år).
- Nya kortsiktiga mål sätts efter varje utvärderingsperiod.

Som en åtgärd i resplanen bör alla anställda på statliga myndigheter få ett subventionerat månadskort med kollektivtrafiken. Detta har genomförts i Frankrike där alla anställda erbjuds en 50 % subvention på kollektivtrafikkortet.

### ***Incitament på resplaner i kommunal verksamhet***

Det går att ställa krav på resplaner vid kommunal verksamhet, men för att sådana krav ska vara effektiva måste det även finnas statlig medfinansiering till resplanerna. För att resplanerna ska vara effektiva i kommunerna är det troligtvis bättre att ge starka rekommendationer till införande av resplaner för kommunal verksamhet tillsammans med medfinansiering och incitament för ambitiösa resplaner.

Styrmedelet bör innehålla:

- Statliga riktlinjer som uppmuntrar till införande av resplaner för kommunala arbetsplatser och skolor.
- Statlig medfinansiering till kommuner/skolor som tar fram en resplan. Den statliga medfinansieringens storlek bör variera beroende på resplanens ambitionsnivå.
- För medfinansiernig från staten bör det finnas ett krav på kortsiktiga och långsiktiga mål, samt på en handlingsplan. Det bör även finnas krav på att effekterna av resplanen utvärderas.
- Kommuner som inför en resplan bör även få en certifiering.
- Handböcker och kompetensstöd angående hur man tar fram en handlingsplan bör även finnas till hands.

Utvärderingarna och kunskapen från de offentliga arbetsplatserna bör även användas för att sprida erfarenheterna till privata arbetsgivare.

Förmånsbeskattningen bör ses över för att göra resplanerna mer effektiva. Arbetsgivarna bör kunna ge de anställda årskort på kollektivtrafiken som en förmån be-

friad från förmånsskatt. Det bör även vara möjligt att stimulera cykelpendling som en skattefri förmån.

Det måste utredas vidare vilken myndighet som ansvara för att fördela medfinansieringen till kommunerna.

### **Behov av förändringar**

För att införa ett krav på att statliga myndigheter ska upprätta resplaner krävs endast små författningsändringar. Redan idag finns nämligen krav på att statliga myndigheter ska ha en resepolicy. I förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter anges i 15 § att myndigheterna, för att miljöanpassa sin verksamhet, ska utarbeta en mötes- och resepolicy. Det förefaller därför vara relativt enkelt att tillföra ett krav på att policyn dessutom ska konkretiseras i en resplan. I den mån det även kan behöva preciseras vad resplanerna ska innehålla finns möjligheten att göra det i förordningen, eller i särskilda föreskrifter.

Att låta kravet på transportplaner även omfatta kommunala verksamheter är mer komplicerat. Någon motsvarighet till ovanstående förordning, riktad gentemot kommuner, finns inte. Det är således inte möjligt att lösa uppgiften med ett enkelt förordningstillägg. I det fall regeringen i enlighet med 5 kap. 1 § miljöbalken beslutar om föreskrifter i form av en miljökvalitetsnorm avseende atmosfärens klimategenskaper, såsom beskrivits i kap 4.2, finns däremot möjligheten att på ett förhållandevis enkelt sätt, i ett åtgärdsprogram införa krav på att det ska finnas transportplaner även för kommunala verksamheter. Ett åtgärdsprogram får, enligt 6 § samma kapitel, omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna.

### **Berörda aktörer**

Staten, kommuner och privata arbetsgivare är berörda av styrmedlet. Styrmedlet bör inte vara kontroversiellt och det kommer troligtvis att vara acceptabelt hos samtliga aktörer.

Staten berörs positivt genom att bidra till de nationella målen, och de berörs negativt genom kostnaderna för att implementera och utvärdera resplanerna. Myndigheterna berörs positivt genom att de anställda får en förbättrad tillgänglighet till arbetsplatsen, genom minskade kostnader för tjänsteresor samt genom mindre sjukfrånvaro och nöjdare anställda. Möjliga negativa effekter av ett införande av resplaner är det tar tid från kärnverksamheten och att det kan ses som omständigt.

Kommunerna berörs positivt genom ökade möjligheter till medfinansiering för att införa resplaner. Eftersom resplanerna inte föreslås bli obligatoriska för kommunerna borde inte åtgärden ses som negativ av kommunerna.

Privata företag berörs genom informationsspridning om effekterna av resplaner. Eftersom resplanerna inte kommer att vara obligatoriska för privata arbetsgivare borde de inte motsätta sig ett införande av styrmedlet.

## Effekter

Smarter Choices<sup>21</sup> har sammanställt utvärderingar av företagsresplaner i Storbritannien (21 företag). Enligt rapporten varierar resplanernas effekt på bilresandet betydligt mellan olika företag (mellan 5 och 66 % minskad andel arbetsresor med bil). Skillnaderna beror på att planerna är företagsspecifika och att behoven och åtgärderna därför varierar<sup>22</sup>. I genomsnitt minskade de bilrelaterade arbetsresorna med 18 procent och andelen kollektivtrafik-, gång- och cykelresor fördubblades på de berörda företagen. Bland de företag som använde parkeringsåtgärder minskade bilresorna i genomsnitt med 24 procent till skillnad från ett genomsnitt på 10 procent där dessa åtgärder utelämnades.

Ett införande av obligatoriska resplaner på offentliga organisationer kan därmed bidra till att minska pendling och tjänsteresor med bil. Dessutom kan dessa åtgärder öka tillgängligheten till arbetsplatsen för de anställda.

Omkring 15 % av alla anställda i Sverige är statligt anställda, vilket betyder att resplaner för statligt anställda skulle omfatta 15 % av den förvärvsarbetande befolkningen. Om även kommuner ingår omfattas kommer omkring en tredjedel av alla anställda i Sverige att beröras av åtgärden<sup>23</sup>.

## 4.6 Diskussion

Styrmedlen som har analyserats och diskuterats i kapitel 4 kan, om de används i praktiken, bidra till en bilsnål samhällsplanering där tillgängligheten till vardagslivets viktiga målpunkter ökar, även för individer utan tillgång till bil. För att nå önskat resultat behövs utbildningsinsatser och praktiska exempel i kombination med förändringen.

Styrmedlen *Integrerade transport och markanvändningsplaner* och *Starkare planhierarki* är styrmedel som kan, om de används i praktiken, bidra till en mer funktionsblandad och tät bebyggelsestruktur där tillgängligheten med kollektivtrafik, gång och cykel ökar. Dessa styrmedel kommer att ge effekt på lång sikt. Styrmedlen *Maxtak för transportintensiv verksamhet*, *Kommunal skatt på parkering* och *Obligatoriska resplaner på myndigheter* är styrmedel som även kan ha en effekt på tillgängligheten och samhällstrukturen på en kortare sikt.

---

<sup>21</sup> Anable J., Kirkbride A., Sloman L., Newson C., Cairns S., Goodwin P. Smarter Choices - Changing the Way We Travel Case study reports, July 2004, 302 sid.

<sup>22</sup> Minskningen av bilresandet med 66 procent på Orange berodde till stor del på att företaget flyttades från förorten till ett mer centralt läge.

<sup>23</sup> SCB, Offentlig Ekonomi 2011

För att stimulera till en samhällstruktur där tillgängligheten med gång, cykel och kollektivtrafik ökar bör flera styrmedel som pekar i samma riktning genomföras. De fem utredda styrmedlen i den här rapporten kan komplettera varandra och kan även med fördel genomföras tillsammans.

Det finns även ett flertal styrmedel i bruttolistan i kapitel 3 som kan vara intressanta att titta närmare på för implementering i Sverige.

## Referenser

- Anable J., Kirkbride A., Sloman L., Newson C., Cairns S., Goodwin P. *Smarter Choices - Changing the Way We Travel Case study reports*, July 2004, 302 sid.
- Brundell-Freij K., Ericsson E (2013) *Klimat 2030 – Planeringsåtgärder för minskat bilresande i städer - Krav på åtgärdsomfattning för uppnående av klimatmålen*. WSP Analys och Strategi
- Engström, C.J. & Ingelstam, A. (2010) *Så får vi Den Goda Staden. Slutrapport*.
- Engström, C.J.; Fredriksson, C. & Hult, A. (2010) *ÖP-RUP. Från svag länk till plattform för utvecklingskraft*. Stockholm: KTH.
- Envall P, Nordlund J, Wendle B (2011) *Integrerad åtgärdsplanering I Storbritannien och Sverige: Jämförelse av de båda ländernas planeringsprocesser för transportinfrastruktur*, 2011-09-19, WSP
- Hiselius L., (2011) Slutrapport: *Integrerad åtgärdsplanering i Storbritannien och Sverige – Analys och slutsatser om styrningsstrategier*, Lunds Universitet.
- Koucky & partners miljökonstuler (2007) *Styrmedel för transportsnål samhällsplanering*
- Kristo, K. (2012) *Hållbara Handelsplatser – En förstudie om hållbart resande till externa handelsplatser*, WSP Analys och Strategi
- Lundin P. (2008) *Bilsamhället – ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigens Sverige*, Stockholmia förlag, Stockholm
- LFV (2008) *Handlingsplan avseende LFVs åtgärder för att Stockholm-Arlanda Airports utsläpp av koldioxid ska uppnå flygplatsens miljövillkor*, bilaga MKB 6.2
- Newman P.W.G., Kenworthy J.R. (1988) *The Transport Energy Trade-Off: fuel-efficiency traffic versus fuel-efficient cities, Transport Research Part A*, vol. 22 A, n° 3, pp. 163-174.
- OECD (2012) *Compact city Policies: A comparative Assessment*, OECD Publishing
- SCB, *Offentlig Ekonomi 2011*



Trafikverket (2010) *Transportslagsövergripande planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan*, publikation 2010:95

Wärnhjelm, M, *Hållbarhet och trender i handel och service, en litteraturstudie*, Trafikverket Publikation 2011:070.



WSP och GENIVAR finns i 35 länder på över 300 kontor i Afrika, Asien, Europa, Nordamerika och Oceanien. Koncernen har över 14 500 konsulter i världen, i Sverige har vi omkring 2 500 medarbetare.

WSP är ett globalt analys- och teknikföretag som erbjuder konsulttjänster för hållbar samhällsutveckling inom Hus & Industri, Transport & Infrastruktur samt Miljö & Energi. Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag.

UNITED  
BY OUR  
DIFFERENCE

