

SOU 2022:21 - Rätt för klimatet

Klimatkommunernas remissvar

Sammanfattning

Klimatkommunerna:

- understryker att det krävs en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Vi är positiva till utredningens förslag om att ändra Trafikverkets instruktion genom att föra in begreppet transporteffektivt samhälle i styrande förordningar och koppla trafikarbete som mätbar parameter.
- instämmer i att infrastrukturobjekt som endast blir samhällsekonomiskt lönsamma om man räknar med ett ökat transportarbete inte bör genomföras.
- har länge lyft behovet av att förverkliga fyrstegsprincip-tänket i praktiken och anser att utredningens förslag om detta är välgrundade. Infrastrukturplaneringen omsätter stora summor, och en positiv effekt som skulle kunna följa av ett stärkt arbete med steg 1- och 2-åtgärder är att pengar frigörs och kan användas i andra delar av klimatomställningen.
- anser att förslaget om att inte bara nya, utan även tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska omprövas (så att de som beviljas är i linje med målsättningen om ett transporteffektivt samhälle) är angeläget och väl motiverat, sett till hur brådskande behovet av omställning är.
- instämmer i utredningens bedömning att dagens prognosbaserade infrastrukturplanering är utdaterad, och tycker att förslaget på förändrad arbetsmetodik där scenarier förenliga med klimat- och samhällsmål styr och utgör grunden för beräkningar är väl formulerat. En översyn av metoderna för samhällsekonomisk analys är viktig.
- ser positivt på utredningens förslag om transportvillkor i tillstånd som ges enligt Miljöbalken.
- håller med om att infrastrukturåtgärder för gångtrafikanter bör inkluderas i stadsmiljöavtalens omfattning och att åtgärder som bidrar till att begränsa biltrafiken bör inkluderas i godkända motprestationer i stadsmiljöavtal. Vi ser positivt på förslaget om att utreda frågan om tillfälligt driftsstöd till kollektivtrafik i nybyggda områden som en möjlig komponent i stadsmiljöavtal.
- tror att en ändring i PBL om strategisk miljöbedömning inför planer som medför betydande trafikflöden är en bra åtgärd.
- anser att även parkeringslagstiftningen och trafikförordningen bör ses över, så att kommuner kan ta ut avgifter som styr mot att uppnå klimatmålen och bättre kan gynna cykeltrafiken.

Bakgrund

Om uppdraget: Klimaträtsutredningens slutbetänkande redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle. Fokus i detta remissvar från Klimatkommunerna ligger på förslagen som rör transporteffektivt samhälle.

Om begreppet "Transporteffektivt samhälle": Aktörer beskriver begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle delvis på olika sätt. En del beskriver effektiviteten som en kvot mellan nytta och transportarbete, andra beskriver det som att trafikarbetet ska minska i absoluta tal. Trafikverkets beskriver "transporteffektivt samhälle" i inriktningsunderlaget för infrastrukturplaneringen som nivån på tillgängligheten eller transportnyttan i förhållande till insatsen i form av trafikarbete. Men entydiga kvantitativa mått på tillgänglighet och transportnytta saknas, vilket innebär att begreppet transporteffektivt samhälle enligt Trafikverkets tolkning inte går att mäta.

Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen har tillsammans tagit fram en beskrivning av innebörden av begreppet transporteffektivt samhälle som innebär att *trafikarbetet med de energiintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och flyg ska minska genom överflyttning till mer energieffektiva färd- och transportmedel samt genom att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt*. Klimaträtsutredningen menar på samma sätt att minskande trafikarbete i absoluta tal krävs för att transportsektorn ska bidra till klimatomställningen i linje med klimatmålen och på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samtidigt som det är robust mot förändrade omvärldsförutsättningar. Utredningen bedömer att det måste vara tydligt definierat vilka fordonsslag som avses, för att begreppet transporteffektivt samhälle ska bli tillräckligt konkret för att få en styrande verkan. De energi- och resursintensiva fordonsslag som bör omfattas är enligt utredningen personbil, lastbil och flyg. I enlighet med de transportpolitiska målen ska transportsystemet även fortsättningsvis medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet.

Utredningens förslag, och Klimatkommunernas synpunkter på dessa

Det är viktigt för kommunerna att den nationella nivån i infrastrukturplaneringen på allvar börjar visa att man tänker uppnå transportsektorns och Sveriges övergripande klimatmål.

Vi är djupt oroad över transportvolymerna framöver och hur de kommer att påverka elanvändning och stadsutveckling. Idag går utvecklingen mot en omställning av fordonsflottan till fossilfritt, men samtidigt räknar Trafikverket i sina prognoser med ökade trafikvolym. Till detta finns varken tillräckligt med el, biodrivmedel eller mark att köra och parkera på.

Många svenska kommuner har antagit mål om minskad bilanvändning och ökat resande med cykel, gång och kollektivtrafik. Klimatkommunerna menar, precis som utredarna, att det krävs en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

Utredningens intentioner kan ha stor effekt på svenska kommuners möjlighet att nå mål om klimatneutralitet och fossilfrihet. Förslagen gynnar även miljömål för luftkvalitet och påverkan på vattenförekomster samt minskade störningar från buller. Bättre möjlighet till transporter med gång och cykel har också positiva effekter på folkhälsan.

Här nedan följer föreningens kommentarer på utredningens förslag som rör transporteffektivitet.

Förslag: Starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle

Utredningen föreslår att den nationella styrningen mot ett transporteffektivt samhälle stärks genom begreppet *transporteffektivt samhälle* införs i förordningarna som reglerar den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur, samt att en mätbar parameter (trafikarbete) kopplas till begreppet. Syftet är att den nationella planen och länsplanerna ska bidra till att trafikarbetet för vart och ett av de energi- och resursintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend över tid.

Utredningen betonar också att planerna behöver passa in i ett samhälle där trafikarbetet minskar, och föreslår därför att infrastrukturobjekt i den nationella planen och i länsplanerna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma även vid en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg inte ökar.

Utredningen föreslår att Trafikverkets instruktion ändras, så att myndigheten får i uppgift att verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

Klimatkommunerna instämmer i utredningens bedömning att ett förtydligande behöver göras i lagstiftningen, och är positiva till förslaget om att ändra i Trafikverkets instruktion. Vi ser positivt på att föra in begreppet transporteffektivt samhälle i styrande förordningar och koppla trafikarbete som mätbar parameter. Klimatkommunerna instämmer i att objekt som endast blir samhällsekonomiskt lönsamma om man räknar med ett ökat transportarbete inte bör genomföras.

Förslag: Fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Fyrstegsprincipen innebär att problem i transportsystemet ska lösas med åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt eller som gör det möjligt att använda befintlig transportinfrastruktur mer effektivt, framför nybyggnation av infrastruktur eller större ombyggnationer.

Utredningen menar att fyrstegsprincipen inte tillämpas som det är tänkt. I dagens planering med åtgärdsvalsstudier identifierar man lokala brister och utgår ifrån dessa. Därför missar man ofta brister relaterade till klimat- och miljömål, som först syns när man tittar i ett systemperspektiv. Trafikverket säger sig ha ett starkt begränsat mandat att arbeta med de två första stegen i fyrstegsprincipen, och resultatet blir identifierade brister i transportsystemet i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar.

Utredningen föreslår att inriktningen av den nationella planen och länsplanerna ska bestämmas med utgångspunkt i ett helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen. De föreslår en ändring som innebär att statlig medfinansiering får beviljas för steg 1- och 2-åtgärder och att kommuner och regioner ska kunna ta emot medfinansiering för sådana åtgärder. Utredningen föreslår också att Trafikverkets instruktion ändras så att det blir tydligt att deras uppdrag är bredare än infrastrukturplanering. Trafikverkets ska även planera, föreslå, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller ge effektivare användning av befintlig infrastruktur. Utredningen föreslår också att Trafikverket får i uppgift att stödja mindre kommuner i deras arbete med steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen.

Klimatkommunerna har länge lyft behovet av att förverkliga fyrstegsprincip-tänket i praktiken, och tycker att alla utredningens förslag om detta är mycket välgrundade. Infrastrukturplaneringen omsätter stora summor, och en positiv effekt som skulle kunna följa av ett stärkt arbete med steg 1- och 2-åtgärder är att pengar frigörs och kan användas till andra delar av klimatomställningen.

Förslag: Tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska bedömas

Det räcker inte att *nya* objekt i infrastrukturplaneringen ligger i linje med klimat- och miljömålen. Om redan beslutade objekt eller projekt finns kvar trots att de motverkar de transportpolitiska målen kommer målen inte att nås.

Utredningen föreslår att den som upprättar den nationella planen respektive en länsplan ska fastställa om tidigare beslutade infrastrukturobjekt som ännu inte byggstartats ligger i linje med de transportpolitiska målen, och bara ta med infrastrukturobjekt som följer den inriktningen, om det inte finns särskilda skäl för undantag. Syftet med förslaget är att minska transportplaneringens inneboende tröghet.

Klimatkommunerna anser att förslaget är angeläget och väl motiverat, sett till hur brådskande behovet av omställning är.

Förslag: En scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering ska tillämpas

Ett huvudproblem med dagens infrastrukturplanering är att den utgår ifrån prognoser om fortsatt trafikökning med personbil och lastbil. När man utgår ifrån sådana prognoser beräknas investeringar i utbyggd vägkapacitet bli lönsamma och vara rationella. Men transportplanering utifrån en basprognos med fortsatt ökad biltrafik, lastbilstrafik och flygresande kommer inte att leda till ett framtida hållbart och transporteffektivt samhälle. Det uppstår även konflikter mellan Trafikverkets prognosbaserade planering som utgår från ökande trafikflöden och lokalt beslutade mål om trafikbegränsningar och planerad stadsutveckling.

Utredningen menar att transportplaneringen inte längre kan baseras på en prognos som leder till en ohållbar ökning av bil- och lastbilstrafik samt flygresande och föreslår att Trafikverkets instruktion ändras, så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla *scenarier* för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarierna ska tas fram i samverkan med andra myndigheter och organ och ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Trafikverket ska också bistå andra planeringsansvariga myndigheter och organ vid utarbetandet av regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen. Trafikverket föreslås få i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter precisera hur den scenariobaserade arbetsmetodiken ska utformas.

Klimatkommunerna instämmer i utredningens bedömning att dagens prognosbaserade infrastrukturplanering är utdaterad, och tycker att förslaget på förändrad arbetsmetodik där scenarier förenliga med klimat- och samhällsmål styr och utgör grunden för beräkningar är väl formulerat.

Förslag: Tidsvärderingar och kalkylränta

Utredningen menar att det finns skäl att se över hur samhällsekonomiska analyser genomförs i dagens transportplanering. Utredningen föreslår att regeringen ska ge Trafikverket i uppdrag att göra en översyn med utgångspunkt i nationellt och internationellt använda metoder och modeller, som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. Utifrån översynen ska det göras en granskning av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten (Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn). Granskningen ska visa vilka begränsningar dagens samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden innebär, och ge riktlinjer för när och hur dessa ska utgöra ett beslutsunderlag i transportplaneringen.

Klimatkommunerna anser att en översyn av metoderna för samhällsekonomisk analys är viktig, då tidsvärderingen i analysen idag inte behandlar transportslagen likvärdigt.

Förslag: Transportvillkor i miljöbalken

Utredningen föreslår att miljöbalken ändras så att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla transportvillkor (idag är formuleringen i lagen att transportvillkor kan meddelas). En verksamhetsutövare ska redan enligt 6 kap. 35 § miljöbalken identifiera, beskriva och bedöma de miljöeffekter inklusive på klimat som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt ange uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljö- och climateffekterna. Detta gäller även de miljöeffekter som uppkommer från verksamhetens följdföretag i form av transporter. Eftersom det redan är möjligt att föreskriva transportvillkor är syftet inte att skärpa det som redan gäller utan endast att tillförsäkra att sådana villkor föreskrivs i större utsträckning än som görs i dag.

Klimatkommunerna ser positivt på utredningens förslag om att transportvillkor ska ges i tillstånd enligt Miljöbalken. Detta skulle ge transporternas klimatpåverkan i tillståndspliktiga verksamheter en helt annan tyngd än vad som är praxis idag.

Förslag: Utvecklade stadsmiljöavtal

Stadsmiljöavtal är ett nationellt styrmedel som innebär att kommuner och regioner kan ansöka hos Trafikverket om stöd för åtgärder i städer som leder till 1) ökad andel persontransporter med kollektivtrafik eller cykeltrafik eller 2) hållbara godstransportlösningar. Utredningen lyfter stadsmiljöavtal som ett viktigt verktyg i arbetet för en socialt hållbar omställning till ett transporteffektivt samhälle. De föreslår att stöd ska kunna sökas för infrastruktur för gång inom ramen för stadsmiljöavtal, eftersom förbättrade möjligheter för gående spelar stor roll för förutsättningarna att skapa en attraktiv helhetslösning och ytprioritering mellan gång, cykel, kollektivtrafik och bil. Utredningen föreslår också att godkända motprestationer inom ramen för stadsmiljöavtal ska inkludera åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken.

Inom de norska byväxtavtalen finns ett nollväxtmål för biltrafiken och inriktningar för samhällsplaneringen. Norska kommuner kan söka stöd för drift av kollektivtrafik – ett behov som utredningen menar sannolikt kommer att uppstå även i Sverige. Exempel på när driftsstöd skulle kunna beviljas till kollektivtrafik är i stadsutvecklingsprojekt där nya bostäder byggs och där man vill att bra kollektivtrafik ska finnas på plats redan när de första inflyttningarna sker. Detta kan leda till att trafiken behöver drivas med förlust under de första åren. Utredningen föreslår att en särskild utredning tillsätts för att undersöka om och hur detta kan göras.

Klimatkommunerna håller med om att infrastrukturåtgärder för gångtrafikanter bör inkluderas i stadsmiljöavtalens omfattning. Vi ser positivt på förslaget om att utreda frågan om tillfälligt driftsstöd till kollektivtrafik i nybyggda områden. Klimatkommunerna anser att åtgärder som bidrar till att begränsa biltrafiken bör inkluderas i godkända motprestationer, och instämmer i utredningens bedömning att ramen för stadsmiljöavtalen behöver öka för att önskad effekt ska kunna uppnås.

Förslag: Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Den fysiska planeringen i kommunerna har stor betydelse för ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande. I dag saknas ett uttryckligt stöd för att beakta fyrstegsprincipen i de strategiska miljöbedömningar som kommunerna gör innan de tar fram nya översiktsplaner och detaljplaner. Utredningen föreslår därför *en ändring i PBL som anger att en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden*. De föreslagna ändringarna innebär att kommunerna i ett tidigt skede av den fysiska planeringen ska beakta förutsättningarna för tillgänglighet och närhet till olika samhälls- och servicefunktioner. Detta minskar behovet av transporter och möjliggör ett ökat resande med gång, cykel och kollektivtrafik.

Klimatkommunerna instämmer med utredningen att fyrstegsprincipen-perspektivet tydligare behöver beaktas i kommunernas fysiska planering, och tror att en ändring i PBL om strategisk miljöbedömning inför planer som medför betydande trafikflöden är en bra åtgärd.

Ytterligare medskick från Klimatkommunerna

För att kommuner och regioner lättare ska kunna verka för transporteffektiva, attraktiva stadskärnor behöver även parkeringslagstiftningen och trafikförordningen ses över, så att kommuner kan ta ut avgifter som styr mot att uppnå klimatmålen och bättre kan gynna cykeltrafiken.

Klimatkommunerna vill, liksom många andra som vill se ett ökat cyklande, att väglagen ändras så att det blir möjligt att bygga attraktiv regional cykelinfrastruktur, mellan städer/tätorter. För detta behöver cykel räknas som ett eget transportslag.

Om Klimatkommunerna

Klimatkommunerna är en förening med 49 kommuner och en region som medlemmar. Medlemmarnas klimatarbete ligger i framkant i Sverige och världen, med tuffa klimat- och energimål och ambitiösa åtgärder. Klimatkommunernas övergripande syfte är att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige genom erfarenhetsutbyte, påverkansarbete och spridning av goda exempel.

För styrelsen

Lennart Bondeson, ordförande i Klimatkommunerna