

Yttrande över SOU 2022:21 – Rätt för klimatet

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att yttra sig över rubricerad remiss. VTI har begränsat yttrandet till de delar av utredningen som omfattar VTI:s ansvarsområdet, dvs till utredningens del III ”Transporteffektivt samhälle”.

Övergripande synpunkter

VTI är i allt väsentligt positivt till de förslag utredningen lämnar avseende transporteffektivt samhälle. VTI instämmer också i utredningens övergripande slutsats att en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet minskar med personbil, lastbil och inrikes flyg är nödvändig för att transportsektorns klimatomställning ska kunna ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt. De andra två delarna i transportsystemets omställning mot klimatneutralitet: energieffektiva fordon och farkoster samt fossilfria bränslen inklusive elektrifiering är också nödvändiga delar men inte tillräckliga. Rubrikerna nedan följer i huvudsak dem i sammanfattningen och förslagen angående transporteffektivt samhälle.

Starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle

VTI instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av en starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle. Trafikverkets prognoser avseende ökningen av transportarbetet för personbilar med cirka 27 procent från år 2017 till år 2040 (1,0 % per år)¹ och för lastbilar med cirka 45 procent (1,6 % per år)² under samma tidsperiod är inte förenliga med en utveckling mot ett miljömässigt- och socialt hållbart transportsystem. VTI instämmer i behovet av 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” (s. 31) och på så sätt bidra till ett transporteffektivt samhälle. Det arbetet behöver kompletteras med olika styrmedel och åtgärder samt med fysisk planering på kommunal nivå där potentialen för att begränsa trafikarbetet med personbilar är störst beroende bl.a. på kortare avstånd, vilket ger större möjligheter för cykel och

¹ Trafikverket 2020: Prognos för persontrafiken, Trafikverkets basprognoser 2020-06-15. (Se sid. 5)

<http://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1442656/FULLTEXT01.pdf>

² Trafikverket, 2020: Prognos för godstransporter 2040, Trafikverkets basprognoser 2020. (Se sid. 37)

<https://trafikverket.ineko.se/Files/sv->

[SE/76940/Ineko.Product.RelatedFiles/2020_125_prognos_for_godstransporter_2040_trafikverkets_basprognoser.pdf](https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/76940/Ineko.Product.RelatedFiles/2020_125_prognos_for_godstransporter_2040_trafikverkets_basprognoser.pdf)

gång, samt beroende på större resandeunderlag för kollektivtrafik. De externa kostnaderna för vägtrafik i form av t.ex. buller och luftföroreningar är också betydligt större inom tätorter än på landsbygd.³ I vilken utsträckning trafikarbetet behöver begränsas för olika fordonsslag och var i landet är dock svårt att avgöra.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det angeläget att de åtgärder och prioriteringar som genomförs för att nå uppsatta mål vägleds av de nyttor och kostnader åtgärderna ger upphov till.

VTI är positivt till att begreppet transporteffektivt samhälle införs i förordningarna som reglerar den nationella och regionala transportinfrastrukturplaneringen. Vi instämmer också i utredningens uppfattning att ett transporteffektivt samhälle bör vara ett medel för att uppnå de transportpolitiska målen och inte ett mål i sig.

Fyrstegsprincipen i transportplaneringen

VTI instämmer i utredningens uppfattning att fyrstegsprincipen inte tillämpas som avsett. En anledning som utredningen nämner kan vara den att Trafikverket anser sig ha ett mycket begränsat mandat att arbeta med de två första stegen i fyrstegsprincipen vilket riskerar att resultera i att identifierade brister i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar, dvs steg 3 och steg 4 åtgärder. VTI är därför positivt till att det i Förordningen (2009:237) om statlig finansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar mm. tydliggörs att medel får beviljas för steg 1 och steg 2 åtgärder samt att kommuner och regioner får ta emot stöd för sådana åtgärder. Trafikverket bör också som utredningen föreslår via sin instruktion ges ett tydligt mandat och i uppdrag att använda alla stegen i fyrstegsprincipen samt stödja t.ex. mindre kommuner i deras arbete med steg 1 och 2 åtgärder.

VTI stödjer också förslaget att Trafikanalys får i uppdrag av regeringen att ta fram en katalog över goda exempel på verkningfulla steg 1- och 2-åtgärder som var och en samt i åtgärds kombinationer kan bidra till de transportpolitiska målen och till ett transporteffektivt samhälle.

Tidigare beslutade infrastrukturobjekt

I den nationella transportplaneringen kan olika infrastrukturprojekt ligga i många år innan de genomförs. Den bedömning som gjordes när de hamnade i planen kan bli inaktuell t.ex. beroende på ny kunskap, teknisk utveckling, nya mål, kraftigt ökade investeringskostnader eller ändrad inriktning på transportplaneringen. VTI instämmer i utredningens uppfattning att nya objekt i infrastrukturplaneringen bör ligga i linje med klimat- och miljömålen. Om t.ex. ny kunskap tillkommer bör det, vilket också utredningen förslår, vara möjligt att ompröva byggandet av redan beslutade objekt. Det bör gälla både projekt som inte är påbörjade och projekt som är påbörjade. Vid den senaste nationella transportinfrastrukturplaneringen var det inte möjligt att ompröva beslutade projekt vilket VTI kritiserade i ett yttrande över förslaget till nationell plan.⁴

En scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

VTI instämmer i utredningens bedömning att ett problem med den nuvarande nationella och regionala transportinfrastrukturplaneringen är att den huvudsakligen har en trafikprognosbaserad ansats. Beräkningen av den samhällsekonomiska lönsamheten hos ett planerat väg- eller järnvägsobjekt

³ <https://www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/transportsektorns-samhallsekonomiska-kostnader-for-2021-13012/>

⁴ Yttrande – Förslag till nationell plan för infrastrukturen 2022–2033, 2022-02-24, VTI dnr. 2021/0856-1.3.

påverkas mycket av hur stort trafikarbetet blir. Om prognoserna t.ex. visar att vägtrafikarbetet ökar kraftigt till 2040 blir således fler förslag till nya vägobjekt samhällsekonomiskt lönsamma och fler kommer sannolikt att byggas. Bygger man fler vägar bidrar det också till en ökning av vägtrafiken genom s.k. inducerad trafik. En planering byggd på trafikprognoser riskerar att resultera i åtgärder som är relevanta för en sådan utveckling. Ökad vägtrafik riskerar att motverka eller till och med omöjliggöra att det transportpolitiska hänsynsmålet om miljö, klimat trafiksäkerhet och hälsa kan nås. Värt att notera i sammanhanget är att regeringen har uttryckt att ”funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga”. Men också att ”för att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.”⁵ VTI anser att med de transportpolitiska målen i fokus är en målstyrd planering baserad på olika scenarier för trafik-utvecklingen och där man bl.a. utgår från klimat- och andra miljömål, trafiksäkerhet och hälsa en mer ändamålsenlig planeringsinsats än en prognosstyrd. Som grund för scenarierna behövs givetvis bl.a. trafikprognoser.

Tidsvärderingar och kalkylränta

VTI stödjer utredningens förslag om en översyn av tidsvärderingar och kalkylränta men föreslår att översynen utförs av en statlig utredning i stället för, som utredningen föreslår, av Trafikverket. Utredningen bör anlägga ett brett perspektiv och beakta internationell kunskap och internationella erfarenheter.

Transportvillkor i miljöbalken

VTI är också positivt till förslaget om att ett miljötillstånd för en verksamhet när det är befogat ska innehålla transportvillkor. Vissa verksamheter som t.ex. externhandel eller flygplats kan direkt och indirekt generera mycket trafik varför transportvillkor i vissa fall kan vara lämpligt.

Utvecklade stadsmiljöavtal

VTI instämmer i att nuvarande stadsmiljöavtal fyller en viktig funktion men att de behöver utvidgas och utvecklas för att öka möjligheten att bidra till ett transporteffektivt samhälle.

VTI är positivt till förslaget att stöd ska kunna sökas för utbyggnad av infrastruktur för gång inom ramen för stadsmiljöavtal samt att infrastruktur för gång även ska kunna utgöra motprestation. Förbättrade möjligheter för gående kan spela en viktig roll i utvecklingen av en tillgänglig och socialt hållbar stadsmiljö. VTI är också positivt till att stöd ska kunna ges till kommuner och regioner för åtgärder i städer som leder till minskad transportefterfrågan och till effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur, dvs till steg-1 och steg-2-åtgärder.

VTI instämmer vidare i behovet av att inkludera styrmedel och åtgärder både i form av piskor och morötter och ser därför positivt på förslaget att åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken ska utgöra godkända motprestationer inom ramen för stadsmiljöavtal. Enligt aktuell förordning ska kommuner eller regioner genomföra motprestationer som bidrar till ”ökad andel hållbara transporter eller ökat bostadsbyggande”.⁶

⁵ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/>

⁶ Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer. Citat från 7 §.

Utredningen föreslår att en utredning tillsätts ”om hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter i tätort, med fokus på större kommuner och stadsregioner” (s. 36, 452). VTI är positivt till förslaget men anser att en förutsättning för sådana avtal bör vara att de bidrar till ett transporteffektivt samhälle, dvs till att trafikarbetet med personbil och lastbil minskar.

VTI stöder förslaget att utreda möjligheten att för vissa speciella situationer, inom ramen för stadsmiljöavtal eller på annat sätt, kunna ge tillfälligt ekonomiskt stöd till drift av lokal eller regional kollektivtrafik.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer och med betydande trafikflöden

Vilka planer och program som ska miljöbedömas regleras i miljöbalken 6 kap. och är de som ”kan antas medföra betydande miljöpåverkan” (6 kap. 3 § MB). VTI är positivt till utredningens förslag att det i lag eller förordning tydliggörs att en strategisk miljöbedömning ska göras för planer som medför betydande trafikflöden även om andra skäl inte föreligger. Det bör ske i de fall trafikflödet medför betydande miljöpåverkan.

VTI instämmer i att fyrstegsprincipen bör användas i samband med framtagande av översiktsplaner och detaljplaner med betydande trafikflöden. Det är dock inte lämpligt att i lag, som utredningen föreslår, föreskriva att just fyrstegsprincipen ska användas vid framtagandet av en plan och analyserandet av en plans miljöpåverkan. Det finns många metoder och verktyg som kan vara lämpliga att använda beroende på vilken plan det är fråga om. Vilka metoder och verktyg som ska användas bör därför i varje enskilt fall avgöras av den som upprättar en plan eller genomför en miljöbedömning.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

VTI är positivt till att länsstyrelsen via länsstyrelseinstruktionen ges en starkare roll i den fysiska planeringen med syftet att länsstyrelsen redan i samråds- och granskningsförfarandet i de olika planprocesserna ska kunna verka för åtgärder som styr mot ett transporteffektivt samhälle. Det möjliggör att de transportpolitiska målen ges ett ökat genomslag i planeringen på kommunal och regional nivå.

Konsekvenser av förslagen

VTI delar utredningens bedömning att förslagen kommer att bidra till att efterfrågan på transporter minskar. Vidare påverkar förslagen valet av färdmedel i riktning mot gång, cykel och kollektivtrafik samt bidrar till en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Åtgärderna bedöms således bidra till ett transporteffektivt samhälle. Detta förväntas i sin tur bl.a. bidra till en rad effekter bl.a. minskade utsläpp av växthusgaser. VTI instämmer i att det inte med någon precision går att beräkna hur stora effekterna blir på olika områden. Det beror bl.a. på att förslagen handlar mer om att ge myndigheter i uppdrag att på olika sätt arbeta för ökad transporteffektivitet samt att ge dem större möjligheter att arbeta för ett transporteffektivt samhälle än att exakt föreskriva vad och hur något ska göras i enskilda fall. Att förslagen är formulerade på det sättet är också det enda rimliga enligt VTI.

Utredningen skriver att ”förslagen kommer minska Sveriges utsläpp av växthusgaser betydligt jämfört med om de inte genomförs” (sid 37). VTI anser att även om det är svårt att beräkna åtgärdernas effekter inom olika områden, som t.ex. effekterna på utsläppen av växthusgaser, så borde utredningen ha gjort en bedömning av storleksordningen på olika effekter. VTI saknar således bl.a. en bedömning

av storleksordningen på utsläppsminskningen av växthusgaser och en precisering av vad utredningen menar med ”betydligt” i detta sammanhang.

Tillståndsplikt för större parkeringsplatser

Ett förslag som utredningen utredde men valde att inte lägga fram är införandet av tillståndsplikt för större parkeringsplatser. Det skulle t.ex. kunna gälla större parkeringsplatser vid köpcentra. Det förslaget lades inte fram med motivet att det kan behöva utredas ytterligare. VTI anser att förslaget bör utredas med syftet att det genomförs om inga starka skäl talar emot då erfarenheter visar att reglering av parkeringsplatser kan vara en mycket effektiv åtgärd för att styra mot ett transporteffektivt samhälle.

Sänkta hastighetsgränser

VTI instämmer i att sänkta hastigheter och förbättrad hastighetsövervakning har stor potential att minska växthusgasutsläppen. Det minskar även emissionen av buller och luftföroreningar samt ökar trafiksäkerheten. I tätorter ger det också ökad tillgänglighet för cykel- och gångtrafikanter. Även om utredningen inte lägger några konkreta förslag inom detta område instämmer VTI i bedömningen att det finns skäl att se över hastighetsgränserna med utgångspunkt från nämnda negativa effekter kopplade till hastighet. Det gäller bl.a. frågan om en lägre bashastighet i tätorter. Sveriges mål bör vara att fullt ut följa de rekommendationer som ges i Stockholmsdeklarationen⁷ vilket bl.a. innebär en maxhastighet på 30 km/h i miljöer där oskyddade trafikanter och olika trafikslag blandas. Deklarationen stöds också av FN:s generalförsamling.⁸

Elektrifiering av fordonsflottan

Elektrifiering av fordonsflottan innebär en snabb omställning till batterifordon (utgör idag 8 % av personbilsflottan). Den energilagringsskapacitet som därmed byggs upp i samhället, utgör en stor möjlighet att hantera risken för effektbrist och därmed göra elförsörjningen mer robust. I oktober 2022 utgör fordonsparken 9 000 MWh batterikapacitet, enligt statistik från Powercircle⁹. Detta motsvarar drift av hela Sverige i cirka 6 timmar (utifrån genomsnittlig årsanvändning). Trenden både för personbilar och tunga fordon pekar på att den samlade energilagringsskapaciteten hos fordonsflottan kommer att relativt snabbt öka kraftigt. VTI anser att hur man på bästa sett möjliggör användandet av denna resurs bör analyseras ytterligare.

Förslag på skatteområdet

Av kommittédirektivet framgår att det inte ingår i utredningens uppdrag att ta fram förslag på skatteområdet med motivet att regeringen avser att under mandatperioden återkomma med ”en omfattande skattereform och en grön skatteväxling”.¹⁰ VTI önskar dock framhålla att styrmedel inom skatteområdet ofta är både verkningsfulla och samhällsekonomiskt effektiva. VTI instämmer därför i utredningens uppfattning att ”regeringen bör arbeta vidare med att utveckla åtgärder på skatteområdet

⁷ Stockholm Declaration Third Global Ministerial Conference on Road Safety: Achieving Global Goals 2030 Stockholm, 19–20 February 2020.

⁸United Nations, 2020: Improving global road safety, A/RES/74/299.

⁹ <https://www.elbilsstatistik.se/>

¹⁰ Se utredningen bilaga 1, sid. 685.

som kan bidra till ett transporteffektivt samhälle ...” (sid. 625). En fråga som utredningen nämner i sammanhanget är möjligheten att beskatta privata parkeringsplatser.

I detta ärende har generaldirektör Tomas Svensson beslutat. Forskningschef Mikael Johannesson har varit föredragande. I handläggningen av ärendet har också forskare Lisa Björk, avdelningschef Jonas Jansson, senior utredare Petra Stelling, forskningschef Jan-Erik Swärdh och senior forskare Karin Thoresson deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI