

Klimaträttsutredningen, Diarienummer M2022/01364, remissvar 2030-sekretariatet

Sammanfattning

För att Sveriges klimatmål ska nås måste det klimatpolitiska ramverket, som sju av riksdagens partier står bakom, kompletteras med förändringar av relevant lagstiftning. För att utreda hur det ska gå till tillsattes i december 2019 Klimaträttsutredningen, som tidigare i ett delbetänkande föreslagit hur miljöbalken kan klimatanpassas (SOU 2021:21) och nu slutredovisar sitt uppdrag (Det berör huvudsakligen elnät och ett transporteffektivt samhälle, varav det senare sammanställs och granskas här. Utredningens fokus är enbart klimatmålen, men de förslag den lägger är också bra för jämställdhet och jämlikhet, samt för lokal luftkvalitet. Utredningen hade uttryckligen inte i uppdrag att föreslå nya eller ändrade skatter. Enligt utredningen krävs en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar för att transportsektorns klimatomställning ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar. Utredningen konstaterar att nuvarande styrning mot ett transporteffektivt samhälle är svag och föreslår förslag inom fem områden:

- Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle
- Transportvillkor i miljöbalken
- Utvecklade stadsmiljöavtal
- Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden
- Länsstyrelsens roll vid fysisk planering

Dessa presenteras och kommenteras nedan. Förslaget i dess helhet finns att läsa på <https://www.regeringen.se/49a90f/contentassets/85bdcec13afb4c22af18a0058ab7b61a/ratt-for-klimatet-sou-202221>).

Om 2030-sekretariatet

2030-sekretariatets arbete fokuserar på att uppnå en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030, i linje med det klimatmål om 70 procent minskad klimatpåverkan mellan år 2010 och 2030 som riksdagen antagit som en del av det klimatpolitiska ramverket, och som är grunden för denna remissvända. Vi är en löftesleverantör till våra beslutsfattare och förser dem med underlagen och förslagen som krävs för att nå målet, med åtgärder inom Bilen (fordon), Bränslet (drivmedel) och Beteendet. Vi har över 70 partners som representerar spetsutvecklingen inom dessa områden. Se www.2030sekretariatet.se.

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle

Begreppet transporteffektivt samhälle ska införas i förordningarna som reglerar den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

Parametern trafikarbete konkretiserar dess innebörd. Planerna ska bidra till att personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend över tid, vilket Trafikverket får i uppgift att verka för, genom att tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för (som idag) en trafikprognos. Trafikverkets mandat ska även inkludera att planera, föreslå, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller ge effektivare användning av befintlig infrastruktur, samt att stödja andra aktörer, exempelvis mindre kommuner, i deras arbete med sådana åtgärder. Även redan beslutade infrastrukturobjekt som ännu inte byggstartats ska följa de transportpolitiska målen.

I den framtida planeringen vill utredningen göra upp med dagens sätt att räkna tidsvinster för projekt, som ”vanligtvis resultatet av många små tidsbesparingar som totalt inte är relevanta för den enskilde trafikanten” och som primärt medger längre res- och transportsträcka. Också regionförstoring som målsättning bör problematiseras, eftersom det kan öka transportbehovet.

Vi ser det som helt centralt att utgå ifrån klimatmålen i framtida planering, med transportsektorns 2030-mål som kraftfullt styrande.

Vi delar synen på att se över tidsvinstberäkningar, som i för hög grad gynnar klimatmässigt ohållbara investeringar i t.ex. ny motorväg; värdet av att kunna arbeta på t.ex. kollektivtrafiken bör få större genomslag men också utgå ifrån en realistisk bedömning om det faktiskt är möjligt i det aktuella fallet. Regionförstoringen behöver problematiseras.

Vi är tveksamma till värdet av att införa transporteffektivitet som mål; utformas det fel kan det försvåra t.ex. klimatmålen (där t.ex. eldrift kommit mycket längre för mindre fordon än för riktigt tunga lastbilar), bidra till sämre trafiksäkerhet (om stora lastbilar används i innerstaden) och försvåra cirkularitetsmålen (som kan vara drivande för godstransporter). Det bör i vart fall förtydligas att klimatmålen är överordnade.

Transportvillkor i miljöbalken

Utredningen anger att minst en tiondel av utsläppen från inrikes transporter kommer från transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter. Genom att inkludera transportvillkor i dessa tillstånd, kan utsläppen minska. Utredningen föreslår att miljöbalken ändras så att tillstånd ska innehålla transportvillkor.

Vi ser det som angeläget och akut att miljöbalken utvidgas till att också omfatta klimatfrågor, och detta kan då ingå. Eftersom en sådan förändring är flera år borta, vill vi i närtid betona vikten av att upphandla inrikes transporter med minskad klimatpåverkan.

Utvecklade stadsmiljöavtal

Utredningen anger att städerna kan klara nollväxtmål för biltrafiken genom stadsplanering, parkering och förbättrad tillgänglighet med gång, cykel och kollektivtrafik. Cirka 50 procent av potentialen till minskat biltrafikarbete kan nås med ökad framkomlighet för kollektivtrafiken och tillgång till bilpooler. Utifrån detta ses stadsmiljöavtalen som viktiga, men utredningen vill se mer ansökningar från flera kommuner tillsammans och regioner.

Stadsmiljöavtal ska också kunna ges för infrastruktur för gång, liksom åtgärder för att begränsa biltrafiken.

Vi konstaterar att Stadsmiljöavtalen varit av begränsad relevans för merparten av Sveriges kommuner, att dess klimatnytta varit svårberäknad och att – oavsett vad man anser om stödet i sak – det inte tycks ha stöd från Sveriges nya regering. Skulle ett liknande stöd finnas framgent, bör det ändras så att det också är relevant för mindre städer, och så att det stimulerar samverkan mellan kommuner och regioner. Huvuddelen av nyttan för bilpooler och kollektivtrafik kan uppnås på andra sätt, utan finansiella stöd, t.ex. genom en tydlig klassning av delad mobilitet (där bilpooler, hyrbilar, delad mikromobilitet mm ingår), gemensam momssats med annan kollektivtrafik, möjlighet för kommuner att införa trängselavgifter och parkeringsavgifter och -regler som gynnar hållbara transporter, och där p-platser för bilar successivt ersätts med effektivare lösningar för hållbar mobilitet.

Fyrstegsprincipen

Trafikverket konstaterar själva att deras mandat att arbeta med och finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder är otillräckligt, och fick i 2022 års regleringsbrev i uppdrag att analysera och redovisa vilka steg 1- och steg 2-åtgärder som kan finansieras med medel från nationella planen och länsplanerna för transportinfrastruktur. Utredningen föregår detta och vill se fler steg 1-åtgärder såsom gröna resplaner och prova-på-kampanjer, vill utforma steg 2- och 3-åtgärder så att ytor tas från bilväg och går till kollektivtrafik, gång och cykel och vill omfördela steg 4-åtgärder från väg till järnväg. Utredningen föreslår att det i PBL införs krav på strategisk miljöbedömning för planer som medför betydande trafikflöden, så att kommunerna tidigt beaktar förutsättningarna för tillgänglighet och närhet till olika samhälls- och servicefunktioner.

Vi delar utredningens inriktning, men konstaterar att mycket av detta (t.ex. omfördelning inom Steg 4) inte är Trafikverkets ansvar utan regeringens inom ramen för den nationella planen. Förslagen på åtgärder inom Steg 1 & 2 är för specifika för att tjäna som inriktning åt Trafikverket och är troligen relevanta för vissa kommuner men inte andra, varför de bäst tjänar som exempel på sådant kommuner ska kunna söka medel för i ett förnyat Klimatklivet-verktyg.

Internationell utblick

Finlands och Norges arbete med avtal med kommunerna är i fokus för utredningens internationella utblick, och leder till slutsatsen att man inte bara bör låta kommunerna söka pengar utan i högre grad samarbeta aktivt med dem. Från de norska byväxtavtalen hämtas nollväxtmålet som innebär att biltrafiken inom stadsområden inte ska öka. Ökat resande ska i stället ske med gång, cykel och kollektivtrafik. Nollväxtmålet gäller även elbilar, men inte genomfartstrafik och godstransporter.

Vi hade hoppats på en mer omfattande internationella utblick, eftersom utredningen nu helt missar större europeiska kommuners arbete med miljözoner, mobilitetscenter, hastighetsgränser, cykelmotorvägar, bilfria innerstäder, koncessionsupphandling av delad mikromobilitet, klimatneutralitetsmål, etc. Förslaget från Norge om kontrakt mellan

kommuner och staten är intressant, men måste hantera att bl.a. Sverigeförhandlingarna visar att dessa kontrakt saknar värde när den nationella politiska inriktningen ändras.

Nya utredningar

Utredningen föreslår två nya utredningar, en som ska undersöka om statligt stöd bör kunna ges till drift av lokal eller regional kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal och en som ska utreda förutsättningarna för en reglering av hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter i tätort, med fokus på större kommuner och stadsregioner.

Vi menar att båda dessa utredningar är mindre viktiga, och föreslår istället en större översyn om hur framtida stöd till delad mobilitet bör utformas. Post-covid ser vi radikalt ändrade arbets- och rese-mönster med nya utmaningar för kollektivtrafiken, samtidigt som nya delade transportslag kan bidra till att samlat nå transportmålen, om det sker i effektiv samverkan transportslagen emellan.

Potential

Utredningen hänvisar till en tidigare studie från IVL om potentialen för minskad biltrafik för olika åtgärder:

- Resfria möten, distansarbete och distansutbildning 5 % minskad biltrafik
- Transporteffektiv stadsplanering 2 % minskat resande och 3% överflyttning
- Bilpooler, biluthyrning och bildelning 3 % minskat resande och 2 % överflyttning
- Parkeringsutbud och p-avgifter: 8 % överflyttning
- Beteendepåverkande åtgärder 3 % överflyttning
- Sänkt skyltad hastighet 2 % minskad biltrafik genom överflyttning
- Ökade satsningar på kollektivtrafik 6 % minskad biltrafik.
- Överföring av gods från lastbil till järnväg, sjöfart, effektiva citylogistiklösningar 7 % minskad lastbilstrafik
- Satsningar på gång, cykel och lätta fordon: Effekt, ej procentsatt

Vi menar att dessa siffror behöver ses över utifrån de ändrade rese- och godsmönster som vi ser i post-covid-eran. Ändrade priser på drivmedel, sämre ekonomisk utveckling och genomslag för elektromobilitet är andra faktorer som gör att siffrorna kan förväntas ha ändrats. Den teoretiska potentialen är dock mindre intressant än att för var och en av dessa åtgärder (och andra) hitta var gränsen går för att kostnadseffektivt arbeta med åtgärden, samt att hitta hur de bäst kan samordnas.

Förslag som inte granskats

Utredningen redogör för ett antal möjliga alternativa och kompletterande förslag som analyserats men som utredningen valt att inte gå vidare med; Tillståndskrav för större parkeringsanläggningar, Ny ingripandegrund för länsstyrelsen, Parkeringslagstiftning, Sänkta hastighetsgränser, Markåtkomst för kommunala cykelvägar, Laddinfrastruktur i samfälligheter samt Cykelvägar som allmän väg. Skälen till detta varierar; det bedöms ha för liten effekt, det är i huvudsak en kommunal fråga respektive det kräver annan kompetens än vad utredningen haft.

Vi konstaterar att vissa av dessa frågor hanteras på annat håll, särskilt avseende laddinfrastruktur, och vill i övrigt se att frågor som berör kommuners utökade möjlighet att bidra till klimatmålen behandlas samfällt. Häri ingår t.ex. p-avgifter och trängselavgifter liksom hur kommuner på ett hållbart och samlat sätt kan gynna framväxten av delade mikromobilitetstjänster..

Kompletteringar till utredningen

Utöver ovanstående synpunkter på de förslag som utredningen lägger fram, vill vi lyfta fram tio kompletteringar som bör hanteras i den fortsatta behandlingen:

- 1) **Godstransporternas effektivisering:** Hur godstransporterna ska bli transporteffektivare finns knappt med; utredningen är konkret avseende hur andelen gångtrafikanter ska öka men inte hur överflyttningen från lastbil till sjöfart och järnväg ska ske. Det är en mycket allvarlig svaghet, eftersom godstransporterna står för en stor del av transporternas klimatpåverkan, med en betydligt långsammare/senare elektrifiering än personbilarna, och med en befarad minskad effektivitet i takt med att e-handeln ökar.
- 2) **Kollektivtrafikens omställning:** En ökad kollektivtrafik tänks ge betydande effektiviseringsvinster, men efter pandemin har kollektivtrafiken betydande utmaningar att öka sina marknadsandelar som utredningen inte berör. Med alltmer distansarbete är också beläggningen på många kollektivtrafiklinjer svag, men hur kollektivtrafiken själv blir effektivare berörs bara i förbigående och innovationsagendor som K2:s för att omdefiniera kollektivtrafiken finns inte alls med. En del av förslagen syftar till att temporärt *minska* transporteffektiviteten inom kollektivtrafiken, t.ex. att man ska kunna få stadsmiljöavtal för att driva särskilt olönsamma busslinjer med svagt underlag för att längre fram ha etablerat nya vanor.
- 3) **Bilpoolers framväxt:** Bilpooler och bildelning tänks ha en stor del i att effektivisera transportarbetet, men det blir allt tydligare att vissa former av bildelning snarare ökar transportarbetet – en bil man kan hyra några minuter och lämna ifrån sig var som helst minskar sannolikheten att man tar bussen. Hur styrmedel gynnar bilpooler som faktiskt minskar transportarbetet resonerar utredningen inte alls om. Inte heller resonerar den om hur bilpooler allmänt ska gynnas. Det beror delvis på att mycket är skattefrågor (taxi, limousine och till och med helikopterhyra har 6% moms medan delad mikromobilitet och bilpooler har 25%), men också rätten till reserverad parkering på gatemark och liknande behöver förändras.
- 4) **Ny delad mikromobilitet:** I diskussionen om transporter i städerna, är den nya delade mikromobiliteten med bl.a. delade elsparkcyklar och elcyklar i fokus, men det finns inte alls med i utredningen. Det är en betydande brist eftersom ”last mile”-lösningen är så viktig för att underlätta att man låter bilen stå. Nyligen införda parkeringsregler för elsparkcyklarna kan lätt leda till en minskad effektivitet och bör antingen rivas upp eller kompletteras med riktlinjer till kommunerna hur de bäst uppfyller lagkravet.

Därtill bör det klargöras att kommuner kan upphandla låncyklar, delad mikromobilitet etc med exklusivitet, dvs så att de aktörer som inte tilldelas uppdraget inte heller kan närvara.

- 5) **Beroendet av enskilda stödsystem bör minskas:** Utredningen bygger in ett långsiktigt beroende av Stadsmiljöavtalen, som är en betydande utgiftspost för staten och vars partipolitiska stöd inte är tillräckligt brett för att det ska vara en trygg grund för ökad transporteffektivitet. Det är också i grunden tveksamt om målen som ska nås ska förutsätta långsiktiga, breda stöd. I grunden bör spelreglerna utformas så att det som ska uppnås sker utan merkostnader för skattebetalarna.
- 6) **Teknikutveckling bör bedömas:** Utredningen har en statisk syn på transporter där man konstaterar att elektrifiering kommer, men inte ens nämner vad som sker därefter, t.ex. med autonoma, självkörande fordon eller hur geofencing bäst används för att få den trafiksituation man önskar. Det är en betydande brist, eftersom det hastar att reglera detta så att inte transporteffektiviteten urholkas av att kombinationen eldrift och autonomt gör körningarna så billiga att arbetet med att minska transporterna ytterligare försvåras.
- 7) **Distansarbete bör utvecklas:** Utredningen konstaterar att pandemin har lett till att allt fler jobbar och studerar på distans, och att det ur transporteffektivitetssynpunkt är positivt. Den slår också fast att IVL:s tidigare bedömning kraftigt underskattat potentialen, men ger inga förslag på hur den högre potentialen bäst förverkligas. Ur transporteffektivitetssynpunkt och för kollektivtrafikens uppdrag gör det t.ex. stor skillnad hur och distansarbetet utformas, och de jämlikhets- och jämställdhetsvinster utredningen anger att dess förslag har, kan lätt kullkastas om bara vissa grupper i samhället får arbeta distans.
- 8) **Internationella utblicken bör utvidgas:** Förutom Norge och Finland, vars erfarenheter leder till förslag om ändrad inriktning på stadsmiljöavtalen, har omvärlden inte lett till ett enda förslag, säkert delvis för att den internationella utblicken är mycket begränsad. Det är synd, eftersom det vore värdefullt att för framtida samverkan på EU-nivå identifiera vad som görs bäst i andra europeiska länder, och eftersom många av de mest framträdande exemplen på transporteffektivitet i städer kommer från helt andra delar av världen, såsom Nya Zeeland.
- 9) **Samband mellan transporter och elnät bör utforskas.** Utredningen består av en del om elnät och en annan om transporteffektivitet, med vattentäta skott däremellan. Det är synd, eftersom en ökad andel elfordon, inte minst på den tunga sidan med stora batterier, kan bidra till att balansera elnätet och lagra el när det finns överskott. Hur laddinfrastrukturen utformas, som utredningen knappt berör, är också relevant för att få ett transporteffektivare samhälle; t.ex. kan "laddgator" i innerstaden alstrat trafik om det inte utformas rätt.

10) **Underlaget bör utvidgas.** IVL nämns 31 gånger i utredningen, nästan lika många gånger som alla andra relaterade forskningsinstitut och konsultorganisationer tillsammans (Trivector 16, K2 10, Profu 9, Sweco 2, Rise 0, Afry 0, Tyréns 0, PWC 0). Med all respekt för det utmärkta arbete som IVL bedriver så riskerar en stark slagsida åt en enda organisation för studier, potentialbedömningar och expertis att leda till att inte alla synpunkter är lika väl representerade. I det fortsatta arbetet med dessa frågor bör en bredare input säkras.

Stockholm den 4 november 2022

Mattias Goldmann
2030-sekretariatet