

Yttrande över remiss Stärkt planering för en hållbar utveckling (SOU 2021:23)

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att yttra sig över rubricerad remiss.

VTI anser att utredningens inriktning mot att stärka samhällsplaneringsåtgärder för transporteffektivitet är bra. VTI har synpunkter på valet av åtgärder och förslagets fokus på detaljplanenivån. Vidare noterar VTI att det i hög grad handlar om frivilliga åtgärder, och att det finns en risk att dessa i praktiken inte kommer att ha en tillräckligt stor effekt på omställningen.

VTI önskar betona nödvändigheten av en mer transporteffektiv samhällsplanering för att uppnå ett hållbart transportsystem och ett hållbart samhälle. De övriga två benen som brukar nämnas för att uppnå ett hållbart transportsystem är energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster samt förnybara drivmedel. Alla tre områdena är nödvändiga och behöver utvecklas för att uppsatta mål ska kunna nås inklusive ett hållbart transportsystem. På de två senare områdena pågår det redan förhållandevis mycket både på nationell nivå (till exempel reduktionsplikt för bensin, diesel och flygbränsle; Bonus-Malus, koldioxidskatt) och på EU-nivå (t.ex. utsläppskrav på fordon, ändringar av energiskattedirektivet, flyg och sjöfart kopplat till handelssystemet, reduktionsplikt för flygbränsle, nytt handelssystem för vägtrafiken). På området transporteffektivt samhälle har det dock inte hänt så mycket beträffande olika styrmedel. Med ett transporteffektivt samhälle menar vi detsamma som myndigheterna¹ som deltog i regeringsuppdraget Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet dvs ”ett samhälle där trafikarbetet med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar”².

VTI delar regeringens bedömning i direktivet till utredningen att samhällsplaneringen behöver främja en bebyggelsestruktur som leder till ökad transporteffektivitet. Utredningen innehåller förslag på relevanta förtydliganden i PBL bland annat om att planläggning ska främja en ändamålsenlig och transporteffektiv samhälls- och bebyggelsestruktur och transporteffektivt samhälle. Samtidigt finns det i Sverige ett uttalat planeringsmål om regionförstoring, dvs att öka arbetsmarknadsregionerna så man bättre kan matcha arbetsutbudet med efterfrågan. Längre avstånd mellan bostäder och arbete leder till ökade transporter samtidigt som det är önskvärt att både minska de mest miljöstörande och resurskrävande transporter och minska transport- och trafikarbetet totalt. Dessutom räknar Trafikverket i sina basprognoser i underlaget till inriktningsplaneringen med att persontransportarbetet

¹ Energimyndigheten (samordnande), Boverket, Naturvårdsverket, trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen.

² Energimyndigheten, 2020. Kontrollstation för Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. ER 2020:3, sid. 9.

ska öka med 25-30 % under perioden 2017 till 2040. För godstransporter räknar Trafikverket med cirka 50 % ökning under samma period. Det finns alltså en risk att den inriktning som föreslås i denna utredning kommer att motverkas av det som sker på andra planeringsnivåer. För att nå uppsatta miljö- och hållbarhetsmål behöver dessa prioriteras. VTI bedömer att målen om transporteffektivt samhälle inte kommer att kunna nås om man på nationell nivå planerar för kraftigt ökad vägtrafik och på regional nivå planerar för fortsatt regionförstoring.

VTI instämmer i utredningens bedömning att det är angeläget att inte längre ha bilen som norm i planeringen. Men för att nå ett hållbart transportsystem räcker det inte med att alla transportslag jämföras i planeringen. Mer energi- och resurseffektiva transporter bör prioriteras. För att det ska kunna ske behövs mer kunskap om potentialen för mer resurseffektiva transporter och transportslag samtidigt som den kunskap och de erfarenheter som finns sprids.

VTI välkomnar förslagen om att kommunen får besluta om krav på mobilitetsåtgärder i detaljplaneringen. Det är även ett bra förslag att tillåta att i exploateringsavtal komma överens om mobilitetsåtgärder – vi ser att detta kan öppna upp för nya incitament för innovativa åtgärder i konkreta planerings- och beslutssituationer. Det är dock viktigt att tydliggöra att sådana åtgärder inte alltid behöver handla om fysisk mobilitet/förflyttning. I utredningstexten nämns digitalisering som en viktig faktor som påverkar hela mobilitetsområdet. Det kan behöva klargöras att vissa så kallade mobilitetstjänster också bör kunna innefatta tjänster för ”icke resande”.

VTI ser positivt på att det inom ramen för detaljplaneringen ges utökade möjligheter att styra mot ett mer transporteffektivt samhälle och att åtgärderna konkretiseras. VTI befarar dock att de möjligheter som föreslås genom utredningens förslag på förändringar i PBL är otillräckliga för att verkligen bryta bilens normbildande plats i planeringen, och få tillstånd en ny planering mot ett mer transporteffektivt samhälle. Några exempel på styrmedel som kan verka i riktning mot att trafikarbetet med personbil och lastbil minskar föreslås i de delar av yttrandet som behandlar styrmedel för parkering och trängsel. Mot bakgrund av behovet av att snabbt minska utsläppen av växthusgaser med cirka 10 % per år inom transportsektorn för att nå uppsatta klimatmål, och den alltför långsamma takt som utsläppsminskningen sker på, krävs sannolikt betydligt kraftfullare styrmedel än att göra det möjligt att i den kommunala planeringen frivilligt styra mot ett mer transporteffektivt samhälle. VTI ser en risk att tonvikten mot just frivilliga åtgärder i praktiken inte kommer leda till någon större förändring. Att framhålla transporteffektivt samhälle och hållbarhetsaspekter i planeringen som ett allmänt intresse är ett bra förslag, men ytterst uppstår frågan om kommunernas incitament att efterleva principen och vilken annan instans som ska följa upp så att de intentioner som utredningens förslag är ett uttryck för, faktiskt efterlevs.

VTI anser att den lokala planeringen i form av detaljplanering måste kopplas till annan planering som översiktsplanering, regional planering och nationell transportinfrastrukturplanering. De behöver tillsammans på ett samordnat och effektivt sätt verka för transporteffektivitet och hållbar utveckling i stort, och planeringens inriktning måste vara ett transporteffektivt samhälle där bilen som norm ifrågasätts. I utredningstexten finns det viktiga skrivningar om detta och om strategisk planering samt andra planeringsinstanser, men de konkreta förslagen på åtgärder riskerar att inte komma åt den befintliga problematiken med planeringsnivåer som drar åt olika håll. En planering som inte sällan motverkar transporteffektivt samhälle då beslut och planeringsinriktningar på mer övergripande nivå främjar fortsatt utglesning av bebyggelse och funktioner, eller prioriterar främst de första två ”benen” i strategin för transportsystemets omställning. För att nå avsedd effekt behövs det åtgärder på samtliga planeringsnivåer. Andra transportslag som är mer hållbara behöver prioriteras när det är möjligt och

rimligt. VTI efterlyser mer konkreta förslag på hur olika planeringsnivåer - både mer strategisk och mer detaljinriktad/operativ planering – ska samordnas. Vidare saknar VTI en bedömning av hur utredningen ser på kopplingen mellan PBL och MB t.ex. när det gäller strategiska miljöbedömningar för detaljplaner.

I den pågående Klimaträttsutredningen, där man ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag, ser man nu särskilt över transportområdet. Det är viktigt att resultatet från Klimaträttsutredningen och utredningen Stärkt planering för hållbar utveckling kan koordineras så att det förslag som genomförs blir väl harmoniserande och så effektiva som möjligt. Behovet av koordinering och anpassning gäller också alla de förslag på nya EU-direktiv och förändringar av EU-direktiv som är och nyligen har varit på remiss med anledning av EU:s nya klimatmål (- 55 % från 1990 till 2030) och EU:s gröna giv (European Green Deal).

VTI ställer sig tveksamt till behovet av en ny strategi för en hållbar samhälls- och bebyggelse-struktur. Enligt riksdagens definition av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö ska ”städer, tätorter och annan bebyggd miljö utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas”. Det finns även en strategi för levande och hållbara städer och samhällen. I stället för att ta fram en ny strategi bör man t.ex. överväga om man inte genom eventuella justeringar inom ramen för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och dess preciseringar, samt andra befintliga strategier, kan uppnå det som är syftet med förslaget till en ny strategi. Det finns även andra strategier och mål, t.ex. de transportpolitiska målen, som bör beaktas i sammanhanget. VTIs uppfattning är att det i nuläget inte råder någon brist på övergripande strategier och mål utan att det snarare behövs mer konkreta och operativa handlingsplaner för att befintliga mål ska kunna nås.

I utredningen framhålls att kommuner ska ”ta hänsyn till transporteffektivitet vid bedömningen av om det krävs detaljplan för sammanhållna bebyggelse och att planbeskrivningen ska innehålla en redogörelse för hur planer uppfyller kraven på transporteffektivitet”. VTI menar att detta är en bra hållning, men saknar en redogörelse för hur kommuner ska beakta transporteffektivitet och utveckla sina mer övergripande strategier för det. Ett sådant arbete bör förhålla sig både till långsiktiga klimat- och hållbarhetsmål, jämställdhet och jämlikhet, värderingar av trängsel och parkering samt framtida behov av infrastruktur för gång, cykel, kollektivtrafik och mobilitets tjänster. VTI efterlyser även beskrivningar av hur kommuner ska bedöma vad som är en rimlig omfattning av mobilitetsåtgärder, eftersom det saknas kunskap om åtgärdernas potential och långsiktiga konsekvenser.

Utredningen lägger fram ett lagförslag om att kartlägga mobilitets tjänster och mobilitetsåtgärder som ska möjliggöra uppföljning av åtgärder. Här saknar VTI tankar om en strategi för hur kommuner ska kunna åstadkomma ett gemensamt lärande. Det skulle kunna ske genom en kombination av centraliserad organisation (Boverket enligt utredningens förslag) för metoder och för insamling av lokala erfarenheter och decentraliserad, lokal kartläggning av tillhandahållande av mobilitetsåtgärder och användningen av motsvarande infrastruktur.

Styrmedel för parkering och trängsel

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt med en korrekt prissättning av varor, tjänster och externa effekter som en viktig del av styrningen mot hållbarhet.

Utredningen fokuserar på hur samhällsplaneringen i stor utsträckning har inriktats på att tillhandahålla infrastruktur för bilar. VTI bedömer att den pågående utvecklingen av styrmedel för att minska biltrafikens utsläpp av koldioxid i stor utsträckning kommer att öka kostnaderna för att använda bilar. På längre sikt, vid en övergång till eldrivna fordon, kommer det dock bli billigare om inte elpriset höjs eller andra styrmedel införs samtidigt som flera problem som buller och luftföroreningar via däck- och vägslitage kvarstår.

VTI bedömer att det är centralt att kunskapen om den framtida efterfrågan på transporter och t.ex. bilanvändningen förbättras. Detta kan göras genom att i större utsträckning och med bättre kvalitet göra olika typer av framtidsscenarier. Det innebär bland annat att bedöma möjliga effekter av olika styrmedel exempelvis höjda parkeringsavgifter och ökat kollektivtrafikutbud för att öka det hållbara resandet, i kombination med andra typer av samhällsplaneringsåtgärder och förändringar i omvärlden.

Allmänt sett saknar VTI ett samhällsekonomiskt perspektiv på samspelet mellan marknadens aktörer och den offentliga planeringen utifrån allmänintresset. Det kan innebära t.ex. en analys av vilka hänsynstaganden marknadens aktörer kan förväntas agera utifrån, och vad dessa aktörer kan respektive inte kan förväntas göra. VTI saknar också en diskussion av hur betalningsviljan för parkering kan användas som en grund i utvecklingen av strategier för ett transporteffektivt samhälle.

I förhållande till konsekvensanalysen vill VTI framhålla följande:

- Det saknas en analys av alternativa förslag till dem som utredningen presenterar. Det finns heller ingen analys hur transporteffektiviteten förväntas utvecklas utan den typen av åtgärder som föreslås av utredningen.
- Hälsa lyfts som en viktig konsekvens av förslagen. VTI bedömer att de förslagna exemplen på mobilitetsåtgärder, utrymmen och anläggningar för parkering och stannande med cykel, sparkcykel, moped, bil med mera kan motiveras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv även då hälsoeffekter inte har kunnat klarläggas.
- ”Ett minskat innehav av bilar för eget bruk påverkar de offentliga finanserna genom minskade intäkter från fordonsskatter, infrastrukturavgifter och trängselskatter. Skatteintäkterna från försäljningen av fossila bränslen minskar också i takt med elektrifieringen av fordonsflottan. Samtidigt minskar det offentligas behov av investeringar i infrastruktur” (sid 202). Dessa effekter kan förväntas variera med lokala omständigheter. Det är heller inte självklart att ett minskat privat innehav av bilar minskar behovet av infrastrukturinvesteringar. I första hand bör lokala beräkningar vägleda lokala beslut. Dessa offentligfinansiella effekter kan i viss utsträckning stödjas av modellering av lokal efterfrågan.
- Ovanstående punkter understryker behovet av att ta fram underlag som kan användas av kommuner för att göra bedömningar om transporteffektivitet och omfattningen av mobilitetstjänståtgärders effekter, samt att följa upp och utvärdera beslut och åtgärder.

I detta ärende har generaldirektören Tomas Svensson beslutat. I beredningen har forskare Lisa Björk, seniora forskare Karolina Isaksson, forskningschef Mikael Johannesson, senior forskare Roger Pyddoke och forskningschef Jessica Berg medverkat.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI