

m.remissvar@regeringskansliet.se,
i.remissvar@regeringskansliet,
kopia till
sebastian.axelsson@regeringskansliet.se

Remissvar SOU 2022:21 Rätt för klimatet

Transportstyrelsen har tagit emot Klimatråtsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet och framför här synpunkter.

Transportstyrelsen lämnar synpunkter på del 3 av betänkandet som berör ett transporteffektivt samhälle.

Transportstyrelsens synpunkter

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslagen men har följande synpunkter.

Ekonomiska konsekvenser för Transportstyrelsen

Transportstyrelsen ser att myndigheten kostnadsmässigt främst skulle beröras av uppdragen för en scenariobaserad arbetsmetod i planeringen och en översyn av kalkylvärden, analysmetoder för samhällsekonomiska analyser. Eventuellt skulle myndigheten även kunna beröras av uppdraget att ta fram en katalog över goda exempel med verkningsfulla steg 1- och steg 2-åtgärder, liksom delta i framtida transportplanering och av ett återkommande scenarioarbete. Transportstyrelsen bedömer att en kompetensutveckling och kompetensförstärkning skulle behövas för att svara upp mot föreslagna uppdrag, något som svårligen kan inrymmas inom myndighetens befintliga anslagsramar utifrån myndighetens uppdrag i övrigt.

Transportsystemets klimatomställning och ett transporteffektivt samhälle

För att vara i linje med det långsiktiga klimatmålet om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 bedömer utredningen att transportsystemets omställning behöver stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, hållbara förnybara drivmedel inklusive elektrifiering samt energieffektiva fordon och fartyg. Vidare bedömer utredningen att en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar krävs för att omställningen ska ske på ett miljömässigt

och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar.

Transportstyrelsen anser att det svenska samhället behöver bli mer transporteffektivt för att omställningen ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt. Myndigheten anser dock att det är olyckligt att utredningen pekar ut vissa trafikslag då det inte skapar förutsättningar för en teknikneutral och långsiktig styrning, fokus bör vara att minska energi- och resursintensiva transportalternativ. Med avseende på begreppet transporteffektivt samhälle så skulle Transportstyrelsen istället förorda följande beskrivning: *Med ett transporteffektivt samhälle avses ett samhälle där de transporter som utförs är så effektiva som möjligt utifrån energi-, miljö-, sociala och ekonomiska perspektiv för att åstadkomma tillgänglighet, hållbarhet och konkurrensförmåga. I ett transporteffektivt samhälle är tillgängligheten god för alla medborgare samtidigt som mängden trafik som krävs för att uppnå tillgängligheten inte ökar.*

Avseende motiveringen för utredningens bedömning kring vad som krävs för ett transporteffektivt samhälle anser Transportstyrelsen att den är svag, framförallt avseende minskat trafikarbete för nationellt flyg. Inrikesflyget ingår sedan 2012 i EU ETS vilket innebär att en minskning av svensk inrikes flygtrafik endast riskerar en omfördelning utsläppen till andra aktörer inom handelssystemet. Transportstyrelsen vill också påminna om pågående förhandlingar inom EU rörande reformpaketet FitFor55, som kan få påverkan på utformning av nationella styrmedel.

Vidare ser Transportstyrelsen att de kort- och långsiktiga konsekvenserna av förslagen för ett transporteffektivt samhälle är otydliga, vilket gör det svårt att göra avvägningar mellan de olika förslagen.

När det gäller robusthet mot omvärldsförändringar så har Nationella expertrådet för klimatanpassning i sin rapport *Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning 2022* aviserat att förändringar av klimatrelaterade förutsättningar kan komma att leda till nya transportmönster, och göra vissa trafikslag mer konkurrenskraftiga än andra. Klimatanpassning i relation till transportplaneringen och möjligheter för ett transporteffektivt samhälle saknas helt i utredningen.

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle

Den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle

Utredningen anger, via författningsförslag, att nationell plan och länsplaner ska bidra till ett samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Att i *planeringen* utgå efter en indikator om ett minskat

trafikarbete skulle kunna göra det tydligare och ge förståelse för hur samhällsplanering kan bidra till att medborgare och näringsliv kan få tillgänglighet till service och kunder med ett minskat behov av transporter. Transportstyrelsen anser dock inte att det är lämpligt att i en författning direkt peka på ett minskat trafikarbete, utan istället prata om minskade behov av trafikarbete, och förordar därför en mer generell skrivning i författningarna, se förslag nedan.

I slutbetänkandet anges också förslag på författningsförändringar angående nationell plan och länsplaner där infrastrukturplaneringen föreslås utgå från ett *trafikslagsövergripande helhetsperspektiv* av transportsystemet och att *fyrstegsprincipen* bör ligga till grund för detta. Transportstyrelsen instämmer i utredningens förslag, men noterar att fyrstegsprincipen inte är definierad i de författningsförslag som lämnas och anser därför att det istället behöver anges vad som avses med fyrstegsprincipen i författningarna.

Vidare anser Transportstyrelsen att det avseende fyrstegsprincipen även finns ett behov att utveckla bättre metodstöd, och en bredare samverkan om framför allt steg 1- och steg 2 - åtgärder. Exempelvis om reglering kan komma i fråga så kan andra aktörer behöva delta i framtagandet av nationell plan.

Transportstyrelsen noterar också att utredningen föreslår att Trafikverkets instruktion ändras så att myndighetens uppdrag breddas från infrastrukturplanering till transportplanering. I instruktionen formuleras skrivelser om att Trafikverket ska planera, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Transportstyrelsen är positiv till synsättet med en bredare transportplanering, men anser att frågan om *hur* utvecklingen mot en bredare transportplanering ska åstadkommas kräver mer av analys och en ansats som involverar berörda aktörer. Transportstyrelsen vill dock påpeka att det finns en viss risk att planeringen blir alltför djupgående kring vilka transporter och trafikslag som ska tillåtas när och vart.

Transportstyrelsen vill i samband med detta även uppmärksamma att framtida bemannad och obemannad drönartrafik liksom persontransporterande drönare kan, rätt utformad, bidra till mer samhällsnytta och till transportsystemets klimatomställning. Detta förutsätter dock att både den fysiska och den digitala infrastrukturen beaktas i tillräcklig utsträckning. Transportstyrelsen anser att Trafikverkets och Boverkets roll och mandat kring dessa frågor i nuläget är oklara och behöver förtydligas.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

*Nuvarande lydelse**Utredningens förslag*

1 §

Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås *och, i samma syfte, för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.*

Transportstyrelsen skulle i *förordningen om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket* förorda en mer generell skrivning;

(...) transporteffektivt samhälle där behovet av energi- och resursintensiva transporter minskar.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur*Nuvarande lydelse**Utredningens förslag*

1 §

Till ledning för fördelning av statliga medel ska Trafikverket upprätta en nationell plan för transportinfrastruktur. Planen ska vara trafikslagsövergripande.

Till ledning för fördelning av statliga medel ska Trafikverket upprätta en nationell plan för transportinfrastruktur. Planen ska vara trafikslagsövergripande, *bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och, i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.*

Transportstyrelsen skulle i 1 § i *förordningen om ändring i förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur* förorda en mer generell skrivning, förslagsvis med lydelsen;

(...) och passa in i ett transporteffektivt samhälle där behovet av energi- och resursintensiva transporter minskar.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur*Nuvarande lydelse**Utredningens förslag*

1 §

Inom varje län ska det upprättas en länsplan till ledning när medel investeringar och förbättringsåtgärder ska fördelas. Länsplanen ska, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Om det bedöms ändamålsenligt får en gemensam plan för två eller flera län upprättas.

Inom varje län ska det upprättas en länsplan till ledning när för medel investeringar och förbättringsåtgärder ska fördelas. Länsplanen ska, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidra till att de transportpolitiska målen uppnås *och, i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.* Om det bedöms ändamålsenligt får en gemensam plan för två eller flera län upprättas.

Transportstyrelsen skulle i *förordningen om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur* förorda en mer generell skrivning förslagsvis med lydelsen;

(...) och passa in i ett transporteffektivt samhälle där behovet av energi- och resursintensiva transporter minskar.

Ökat genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen

I slutbetänkandet presenteras en lista på steg 1- och steg 2-åtgärder som utredningen anser att Trafikverket ska kunna finansiera och genomföra, där bland annat banavgifter och tågplanen (kapacitetstilldelningen) för järnväg finns med. Transportstyrelsen vill uppmärksamma om att både avgiftsättning och kapacitetstilldelning omges av europeiska regelverk och det är endast i viss omfattning Trafikverket eller nationell lagstiftning kan påverka hur de ska användas i exempelvis åtgärdsplaneringen. För att presentera steg 1- och 2-åtgärder som kan få effekt på järnvägsmarknaden behöver det omfatta nuvarande regelverk, men också det stora reformarbetet av kapacitetstilldelningen som pågår hos EU-kommissionen (*Gränsöverskridande järnvägstrafik – bättre förvaltning och samordning*) och väntas landa i policyförslag 2023.

Med avseende på betänkandets förslag att Trafikanalys, i samråd med utpekade myndigheter, får i uppdrag av regeringen att ta fram en katalog över goda exempel med verkningsfulla steg 1- och steg 2-åtgärder så vill Transportstyrelsen påtala att om denna katalog ska omfatta regler är det lämpligt att även Transportstyrelsen deltar i arbetet.

Transportstyrelsen anser vidare att avseende steg 1 - och 2- åtgärder för att främja resor med gång och cykel så bör det åläggas kommunerna att i miljöbedömningarna för översiktsplaner och detaljplaner verka för det, liksom det föreslås att Länsstyrelsen ska göra vid sina samråd. Se förslag till författningsändring nedan.

Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Nuvarande lydelse

Utredningens förslag

3 kap.

6 b §

Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt det beslut som avses i 9 § andra stycket eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, ska kommunen redovisa miljökonsekvenser i översiktsplanen på ett sätt som uppfyller kraven i 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Om en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden, ska kommunen i sådana fall även redogöra för hur olika handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

4 kap.

34 a §

Om en strategisk miljöbedömning ska göras enligt 4 kap. 34 § för en plan som medför betydande trafikflöden, ska kommunen i sådana fall även redogöra för hur olika handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

Transportstyrelsen anser att i 3 kap. 6 b § och 4 kap 34 a § *plan- och bygglagen (2010:900)* bör läggas till en formulering motsvarande den formulering som Länsstyrelsen i enlighet med 10 § 6 i samma lag.

(...) samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

Utredningen förslår att Trafikverkets nuvarande infrastrukturplanering som utgår från prognoser ska ersättas av en scenariobaserad transportplanering som inkluderar ökad samverkan med relevanta myndigheter. Det scenariobaserade arbetet ska även omfatta de strategiska miljöbedömningarna inom transportplaneringen. Författningsförslag lämnas avseende Trafikverkets instruktion där 2 § punkt 5 ändras och föreslås lyda att *Trafikverket ska i samverkan med andra aktörer ta fram och tillhandahålla aktuella scenarier för trafikutvecklingen till grund för transportplaneringen och strategiska miljöbedömningar inom transportplaneringen.*

Transportstyrelsen håller med om att det finns begränsningar med den nuvarande prognosbaserade metodiken och ser positivt på att gå från ett prognosbaserat till scenariobaserat arbetssätt. Liksom till utredningens förslag om ett uppdrag till Trafikverket där former för en scenariobaserad arbetsmetodik kan preciseras. Där uppdraget föreslås genomföras tillsammans med Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen och länsstyrelserna, och stor vikt bör läggas vid att uppnå samsyn mellan myndigheterna i uppdraget.

Tidsvärderingar och kalkylränta

I betänkandet lämnas förslag på att Trafikverket bör få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter (däribland Transportstyrelsen) analysera och dra lärdomar av nationellt och internationellt använda metoder och modeller som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I uppdraget ingår att granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten (Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn). Granskningen ska syfta till att tydliggöra begränsningar med dagens samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden och ge riktlinjer under vilka förutsättningar de ska utgöra ett beslutsunderlag i transportplaneringen.

Transportstyrelsen ser positivt på utredningens förslag angående en översyn av analysmetoder och kalkylvärden, och ser att en sådan översyn kan främja möjligheterna att göra bättre samhällsekonomiska konsekvensbedömningar vid reglering samt andra styrmedel och åtgärder. Transportstyrelsen vill dock poängtera vikten av att en sådan utredning inte fokuserar på att

granska nuvarande metoder och värden, utan också utvecklar nya kalkylvärden som kan användas t.ex. vid konsekvensutredningar/-analyser av styrmedels- och åtgärdsförslag som påverkar luftfarten och sjöfartens utsläpp. Transportstyrelsen vill också understryka att den granskning som ska utföras av användningen av analysmetoder och kalkylvärden i ASEK-rapporten inte bara ska tydliggöra begränsningar, utan också möjligheter. Vidare så anser Transportstyrelsen att även internationell kompetens (exempelvis från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, (OECD)) bör knytas till den arbetsgrupp som ska arbeta med ovanstående uppdrag, liksom kompetens från Svenska lärosäten.

Utvecklade stadsmiljöavtal

Med avseende på utredningens förslag att låta Trafikverket *undersöka 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* vill Transportstyrelsen påtala att åtgärder för att minska biltrafiken kan innefatta trafikreglerande åtgärder. Beslut av den karaktären kan överklagas till länsstyrelsen (om kommunen är första instans) och till Transportstyrelsen. Myndigheten anser att det vore olämpligt att staten ingår i förhandlade avtal i frågor som sedan kan bli föremål för överprövning hos en annan statlig instans. En frågeställning myndigheten har är hur dessa förhandlingsavtal relaterar till ordinarie planeringsprocesser och möjlighet till inflytande etc.

Övriga synpunkter

Godstransporter

Utvecklingen av godstransporter är en viktig faktor för att nå ett transporteffektivt samhälle, Transportstyrelsen anser att förslagen kring gods hade kunnat vara betydligt mer framträdande i utredningen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog avdelningsdirektör Ingrid Cherfils, controller Fredrik Magnell och utredare Isabella Svensson, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör