



Nr C 703  
Juni 2021

# Transporteffektivitet – i lagens namn

På uppdrag av Klimaträttsutredningen

Anders Roth, Åsa Romson



**Författare:** Anders Roth, Åsa Romson  
**På uppdrag av:** Klimaträttsutredningen  
**Rapportnummer** C 703  
**ISBN nummer** 978-91-7883-419-8

**© IVL Svenska Miljöinstitutet 2021**  
IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Box 210 60, 100 31 Stockholm  
Tel 010-788 65 00 // [www.ivl.se](http://www.ivl.se)

Rapporten har granskats och godkänts i enlighet med IVL:s ledningssystem

# Innehållsförteckning

1	Uppdrag, ämnet och problemformulering.....	4
1.1	Vad är transporteffektivitet?.....	4
1.2	Problemformulering.....	6
2	Åtgärds-kategorier.....	8
2.1	Mål och utgångspunkt för transportpolitiken.....	8
	Bakgrund.....	8
	Förslag.....	9
	Potential.....	9
	Rådighet för utredningen.....	9
2.2	Infrastrukturplanering.....	10
	Bakgrund.....	10
	Förslag.....	14
	Potential.....	17
	Rådighet för utredningen.....	18
2.3	Justerade hastighetsgränser.....	18
	Bakgrund.....	18
	Förslag.....	19
	Potential.....	20
	Rådighet för utredningen.....	21
2.4	Stadsmiljöavtal.....	21
	Bakgrund.....	21
	Förslag.....	23
	Potential.....	24
	Rådighet för utredningen.....	25
2.5	Parkering.....	25
	Bakgrund.....	25
	Förslag.....	27
	Potential.....	27
	Rådighet.....	28
2.6	Samhällsplanering.....	28
	Bakgrund.....	28
	Miljöbalken och PBL – skärpta krav på transportintensiva verksamheter och dess etablering.....	30
	Förslag.....	32
	Potential.....	33
	Rådighet.....	34
3	Rekommendationer och prioritering.....	34

# 1 Uppdrag, ämnet och problemformulering

IVL Svenska Miljöinstitutet har fått i uppdrag av Klimaträttsutredningen (M 2019:05) att leverera ett pm innehållandes en bruttolista på områden och tillhörande lagstiftning som är väsentliga för ökad transporteffektivitet. För identifierade områden ska en beskrivning göras över lagstiftningsfrågor och relevanta lagstiftningar. IVL ska också förslå en prioritering av områdena utefter rådighet och potential.

## 1.1 Vad är transporteffektivitet?

Flera större utredningar har under de senaste åren pekat ut transporteffektivitet som ett viktigt åtgärdsområde för att den svenska vägtrafiken. Bland annat för att kunna uppfylla riksdagens mål att minska utsläppen med 70 procent från 2010 till 2030<sup>1</sup>. En sådan utredning är betänkandet för en fossiloberoende fordonsflotta<sup>2</sup>. Ett annat relevant arbete är det myndighetsövergripande så kallade SOFT-arbetet, där Energimyndigheten, Trafikverket, Boverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen och Naturvårdsverket tillsammans på uppdrag av regeringen har tagit fram en plan för transport-sektorns omställning till fossilfrihet<sup>3</sup>. Även regeringen pekar ut transporteffektivitet som ett prioriterat viktigt område. I regeringens infrastrukturproposition för perioden 2022–2033 lyfter man fram transporteffektivitet<sup>4</sup>. Regeringen vill vidare att fyrstegsprincipen ska vara vägledande för planeringen av infrastrukturåtgärder och att kostnadseffektiva åtgärder enligt steg 1- och steg 2-åtgärder ska prioriteras. Detta påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt och ger ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur. Även riksdagen har uttryckt sitt stöd för fyrstegs-principen genom att i 2011 års planeringsproposition besluta att: "...planeringen av åtgärdsval bör föregås av en trafikslagsövergripande och förutsättningslös studie med tillämpning av fyrstegs-principen."<sup>5</sup>

Beskrivningar, tolkningar och definitioner av vad begreppet transporteffektivitet innebär skiljer sig till viss del åt. I den klimatpolitiska handlingsplanen från 2019 skriver regeringen att: "I ett mer transporteffektivt samhälle kan tillgängligheten öka samtidigt som det trafikarbete som krävs för att uppnå motsvarande tillgänglighet kan minska. Utveckling mot ett mer transporteffektivt samhälle innebär således att trafikarbetet, och därigenom utsläppen och övrig miljöpåverkan, kan minska utan att tillgängligheten försämras."<sup>6</sup> Regeringens senaste skrivning om transporteffektivitet återfinns i infrastrukturproposition. Där skriver man att: "I det transporteffektiva samhället är det transportarbete som utförs så effektivt som möjligt utifrån energi-, miljö- och

---

<sup>1</sup> <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Klimat/Sveriges-klimatlag-och-klimatpolitiska-ramverk/>

<sup>2</sup> SOU 2013:84

<sup>3</sup> Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, ER 2017:07

<sup>4</sup> Proposition 2020/21:151

<sup>5</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/riksrevisionens-granskningsrapport/fyrstegsprincipen-inom-planeringen-av\\_H6B530/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/riksrevisionens-granskningsrapport/fyrstegsprincipen-inom-planeringen-av_H6B530/html)

<sup>6</sup> En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan, Proposition 2019/20:65

ekonomiska perspektiv för att åstadkomma tillgänglighet, hållbarhet och konkurrensförmåga.”<sup>7</sup> Denna skrivning innebär att regeringen nu betonar effektiviteten utan att nämna ett minskat trafikarbete, vilket görs i klimathandlingsplanen.

I SOFT-myndigheternas rapport har man i stället definierat transporteffektivitet med ”...ett samhälle där trafikarbetet med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar. Detta kan ske både genom överflyttning till mer energieffektiva färdmedel/trafikslag och genom att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt.”<sup>8</sup>

Energimyndigheten har ett FOI-program under rubriken transporteffektivt samhälle. I en programbeskrivning från 2020<sup>9</sup> beskrivs vad man menar med begreppet. ”Med ett transporteffektivt samhälle avses här ett samhälle där transportsystemet används mer resurseffektivt. Utgångspunkten är att åtgärder strävar mot att bibehålla eller förbättra tillgängligheten genom att planera och utveckla samhället och transportsystemet på sådant sätt att onödiga resor och transporter undviks, avstånd minskar, logistik förbättras och alla trafikslag används på ett mer effektivt sätt tillsammans.”

Utredningen Samordning för ökat bostadsbyggande väljer att beskriva transporteffektivitet enligt fyra steg/moment: mindre behov av transporter, effektivare användning av infrastruktur, likvärdig tillgänglighet till olika trafikslag samt energieffektivare och miljövänligare fordonstrafik<sup>10</sup>. Utredningen har för sin beskrivning utgått från klimathandlingsplanen, men i beskrivningen återfinns också influenser från den så kallade fyrstegsmodellen.

Klimatpolitiska rådet skriver relativt utförligt om behov av ytterligare styrmedel för att gå mot ett mer transporteffektivt samhälle<sup>11</sup>. Någon egentlig definition förs inte fram inte, men istället ges exempel på åtgärder som behöver genomföras som fler resfria möten samt satsningar som gynnar gång, cykel och kollektivtrafik. Stor vikt läggs även vid en omläggning av dagens infrastruktur-satsningar till att i högre grad stötta energieffektiva transportslag.

Trafikverkets beskriver i sitt inriktningsunderlag vad man menar med transporteffektivt samhälle enligt följande: ”Ett transporteffektivt samhälle kan beskrivas som nivån på tillgängligheten eller transportnyttan i förhållande till insatsen i form av trafikarbete. Genom att öka nyttan eller minska insatsen ökar effektiviteten. Åtgärder som bidrar är exempelvis att järnvägen rustas upp, moderniseras och byggs ut. Vägar som passar in i ett transporteffektivt samhälle är samhälls-ekonomiskt motiverade, även med en minskad trafik.”<sup>12</sup> I inriktningsunderlaget är dock fokus på ökad användning av biodrivmedel och en hög elektrifieringsgrad samtidigt som åtgärder för ett transporteffektivt samhälle har tonats ned. I praktiken innebär det att Trafikverket anser att ett transporteffektivt samhälle är förenligt med ett ökat trafikarbete.

Senast ut att beskriva transporteffektivitet är den så kallade utfasningsutredningen vars betänkande presenterades 2021-06-01<sup>13</sup>. Utredningen hänvisar till definitionen i klimathandlingsplanen som beskrivits ovan, men poängterar att det finns fördelar med en definition som inte pekar ut vissa trafikslag som mindre energieffektiva beroende på att elektrifieringen kommer att

---

<sup>7</sup> Proposition 2020/21:151

<sup>8</sup> Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, Energimyndigheten, ER 2017:07

<sup>9</sup> Programbeskrivning för programmet Transporteffektivt samhälle 2020-12-04 – 2022-12-31, Energimyndigheten, Dnr 2017-013777

<sup>10</sup> Stärkt planering för hållbar utveckling, Betänkande av samordning för bostadsbyggande, SOU 2021:23

<sup>11</sup> Klimatpolitiska rådets rapport 2019, Årsrapport 2019

<sup>12</sup> Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037, Trafikverket, Publikationsnummer: 2020:186

<sup>13</sup> I en värld som ställer om Sverige utan fossila drivmedel 2040, SOU 2021:48

minska skillnader mellan trafikslagen. Det finns dock goda skäl till att inte, som utfasningsutredningen resonerar, snäva in transporteffektiviteten till energianvändning per km utan att också ha fokus på transportarbete i stort. För det första är elektrifieringens effekter för energi-effektivisering är begränsad under närmaste decenniet på grund av att introduktionen går gradvis och dessutom långsammare i tunga fordon. För det andra så visar klimathandlingsplanens syn på begreppet transporteffektivt att transportarbetet är en central del och inte enbart energieffektivitet. Som följd av den kommande elektrifieringen och automatiseringen finns här också en viktig slutsats att dra för transporteffektiviteten. Utvecklingen kommer leda till lägre marginalkostnader för bilkörning och ett ökat trafikarbete som följd. För att kunna få ett transporteffektivare samhälle när fordonsflottan går mot en hög grad av elektrifiering krävs därför troligen ett nytt beskattningssystem av vägtrafiken där delar av dagens drivmedelsskatter byts mot en vägskatt som är tydligare differentierad utifrån samhällskostnader som trängsel och climateffekter<sup>14</sup>.

**Vårt förslag** är att utredningen tar fasta på analysen att transporteffektivitet behövs som del av arbetet med att uppfylla klimatmålen utifrån att omställningen måste ske energi- och resurseffektivt och med hänsyn till andra miljömål. Detta gäller även om beskrivningen och definitionerna av begreppet varierar. För att få en inriktning i arbetet föreslås att utredningen som definition på transporteffektivitet bygger på SOFT-myndigheternas gemensamma definition som är en vidareutveckling av definitionen i den klimatpolitiska handlingsplanen. Med förtydligande och tillägg om samhällsplanering och tillgänglighet kan en definition vara:

Transporteffektivitet utgår från ett samhälle med ökad tillgänglighet till målpunkter och service samt där trafikarbetet med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar. Detta kan ske både genom överflyttning till mer energieffektiva färdmedel/trafikslag och genom att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt.

## 1.2 Problemformulering

Transporteffektivitet beskrivs som visats ovan i viss mån olika av myndigheter och instanser. Det kan behövas en mer enhetlig beskrivning eller definition för olika parter att förhålla sig till. Ett annat uppenbart problem är att transporteffektiviteten saknar tydlig hemvist och ägandeskap. Den är så att säga allas och ingens ansvar samtidigt som nyttan med åtgärder för att gå mot ett mer transporteffektivt samhälle av en del ifrågasätts.

Ett tydligt exempel på detta ifrågasättande kommer från Trafikverket i sitt förslag till inriktningsunderlag för transportinfrastrukturen<sup>15</sup>. Trafikverket utgår från riksdagens mål om att minska trafikens utsläpp med 70 procent till 2030. För att klara detta räknar Trafikverket med en kraftig ökning av biodrivmedelsanvändningen från dagens nivå på 20 TWh till cirka 30 TWh. Om inte användandet av biodrivmedel ökar i denna takt, är Trafikverkets föreslagna alternativ för att klara klimatmålet att höja bränslepriset motsvarande ett drivmedelspris om drygt 50 kronor litern.

Dock saknas förslag och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I stället räknar Trafikverket med att vägtrafiken fortsätter att öka enligt den så kallade basprognosen. I och med förslaget frångår Trafikverket sitt tidigare redovisade regeringsuppdrag inom SOFT-arbetet där just

---

<sup>14</sup> Vägskatt för personbilar, IVL 2020, Rapport C469

<sup>15</sup> Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037, Trafikverket, Publikationsnummer: 2020:186

kombinationen av åtgärder inom områdena biodrivmedel, elektrifiering och transporteffektivt samhälle utgjorde grunden för att klara klimatmätningen.

Både flytande och gasformiga biodrivmedel från svenskt skogs- och jordbruk skulle kunna täcka en betydande del av det uppskattade behovet av biodrivmedel för vägtrafiken till 2030, men inte allt då biobrännslpotentialen är begränsad och dessutom ska användas även inom andra sektorer. Det finns fler aktörer som vill använda biodrivmedel för att minska sina utsläpp. Det blir tydligt i de nationella färdplaner som lanserats av olika branscher tillsammans med Fossilfritt Sverige<sup>16</sup>. Bland dessa branscher finns bland annat flyg och sjöfart.

Bristen på åtgärdsförslag som syftar till högre transporteffektivitet leder inte bara till ett för stort behov av biodrivmedel. Det gör också att fördelningen av pengar påverkas. Med ett större fokus på åtgärder som kan minska transportefterfrågan skulle exempelvis stadsmiljöavtal kanske kunnat få en större del av budgeten. Trivector har i ett projekt för Trafikverket beräknat att det skulle behövas cirka 167 miljarder kronor till satsningar på till exempel kollektivtrafik och cykel inom stadsmiljöavtalen i ett mer transporteffektivt samhälle enligt ett klimatscenario<sup>17</sup>. Det ska jämföras med de 12 miljarder som nu finns avsatta i förslaget till nationell plan. Klimatscenarioet utgår från ett minskat biltransportarbete med cirka 12 procent på Sverigenivå från 2010 till 2030 och med 30 procent i större och medelstora städer.

Trafikverkets inriktningsunderlag ifrågasätter nyttan och potentialen med vissa åtgärder och styrmedel för transporteffektivitet. Så här skriver Väg och transportforskningsinstitutet VTI om detta i ett pm<sup>18</sup>: "I underlagsrapporten om klimatstyrmedel hänvisar Trafikverket summariskt endast till ett fåtal studier och debattskrifter. Med tanke på att de studier som refereras dels är så få, dels representerar mycket avgränsade perspektiv och ingångar till ett stort och komplext kunskapsområde, så utgör detta en brist. De refererade studierna ger inte någon empirisk grund till att avfärda transporteffektiva åtgärder på det sätt som görs i inriktningsunderlaget." Inte heller tar man upp möjliga effekter av kombinerade åtgärder som kan ge större effekter på tillgänglighet utan ökat transportarbete. Ytterligare en aspekt som Trafikverket har utelämnat är en politisk utveckling mot en kraftfullare klimatpolitik med höjda skatter och avgifter på klimatutsläpp från vägtransporter. En sådan utveckling kommer sannolikt att kräva kompenserande åtgärder i form av till exempel utbyggd kollektivtrafik där efterfrågan ökar.

---

<sup>16</sup> <https://fossilfrittverige.se/fardplaner/>

<sup>17</sup> Kartläggning av behov av åtgärder och styrmedel för ökad tillgänglighet i städer, Trivector, 2017:2

<sup>18</sup> Svar till Trafikverket gällande referenser om transporteffektivt samhälle, 2021-03-12, VTI, Dnr 2021/0164-7.3



## 2 Åtgärds-kategorier

### 2.1 Mål och utgångspunkt för transportpolitiken

#### Bakgrund

Styrningen av transportpolitiken sker genom ett av riksdagen beslutat målsystem med ett övergripande mål med två hjälpande mål. Det övergripande "funktionsmålet" handlar om att få en god tillgänglighet medan de hjälpande "hänsynsmålen" handlar om trafiksäkerhet, miljö och hälsa. Denna struktur fastslog riksdagen med godkännande av proposition 2008/09:93 som reviderade tidigare målstruktur från 1998. Under hänsynsmålet finns även av riksdagen beslutade etappmål för klimatpolitiken om minst 70 procent minskade klimatutsläpp från inrikes transporter till 2030, samt mål för trafiksäkerheten. Preciseringsen om klimathänsyn inom ramen för hänsynsmålet betonade en ökade energieffektivitet i transportsystemet<sup>19</sup>. Det ingår i Trafikverkets instruktion att verka för de transportpolitiska målen.

I transportpolitiken finns en avvägning och inbyggda målkonflikter mellan olika transportpolitiska mål. Klimatmålet inordnas under de så kallade hänsynsmålet och kan hamna i konflikt med funktionsmålet. I regeringens senaste direktiv till Trafikverket för att ta fram inriktningsunderlag har regeringen gjort en precisering och skriver följande<sup>20</sup>: "Regeringen bedömer att för att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet."

För att klimatomställningen ska ske på ett resurseffektivt sätt och vara långsiktig krävs att någon aktör har huvudansvar och överblick över hållbar tillgång på biodrivmedel att vägtransporterna målstyrs mot transporteffektivitet. En parallell kan göras till miljökrav vid upphandling av transporttjänster. Om upphandlaren ställer som krav att inköpta transporttjänster ska vara fossilfria kan det enklaste och billigaste sättet att uppfylla kravet vara att använda lastbilar som drivs med HVO 100. Om upphandlaren egentligen hade velat få elektrifierade transporter hade man behövts kravställa detta.

Regeringen behöver på motsvarande sätt styra mot transporteffektivitet och även fördela ansvar för att transporteffektivitet uppnås till lämpliga myndigheter. Här kan Trafikverket, Boverket och Länsstyrelsen vara aktuella för att ges förtydligande direktiv på lämpligt sätt.

För att få en tydligare styrning mot transporteffektivitet från regeringens sida behövs det någon form av mått på transporteffektivitet att styra mot. Ett mätetal för transporteffektivitet skulle tydligt stötta transportsektorns klimatmål. Här kan man till exempel dra erfarenheter från målet om energieffektivisering med ett relativt mått på 50 procent effektivare energianvändning till 2030.

---

<sup>19</sup> proposition 2008/09:93

<sup>20</sup> Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod, regeringen 2020-06-25, I2020/01827/TP



Det är ett relativt mått med energimängd per BNP 2030 jämfört med 2005, som vid förväntad BNP-utveckling ändå ger en total minskning.

## Förslag

Styrningen mot transporteffektivt samhälle behöver förtydligas. De transportpolitiska målen bör därför inkludera ett etappmål eller motsvarande precisering av hänsynsmålet som innehåller ett mål för ökad transporteffektivitet. Det kan också behövas ett förtydligande om relationen mellan funktionsmålet och hänsynsmålet. Nuvarande formulering från regeringen att funktionsmålet "...i huvudsak..." behöver utvecklas inom hänsynsmålet öppnar fortfarande för tolkningar. Här har också klimatpolitiska rådet gett rekommendationen att klimatmålet ska utgöra ramen <sup>21</sup>.

**Vårt förslag** är att utredningen arbetar fram underlag till justering av det transportpolitiska målet, dels med ett etappmål, eller precisering om ökad transporteffektivitet, dels med skrivningar om att funktionsmålet ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.

Ett måttetal på transporteffektiviteten skulle kunna vara totala årsmängden trafikarbete med de energiintensiva trafikslagen personbil, lastbil och flyg per capita. Ett mål skulle då kunna sättas som att detta mått ska minska med någon eller några procent per år och med inriktningen att transportarbetet inte ska öka i absoluta tal.

Utredningen bör i första hand visa på behovet och rationaliteten med att det utformas ett mått och ett mål för transporteffektivitet och ge förslag på olika sätt att lösa detta med en beskrivning av för- och nackdelar. Utredningen bör också beskriva hur ett sådant mål skulle samspara med klimat- och stadsmiljömål.

Preciseringen av måttet görs lämpligen i en så kallad linjeproposition om justering av transportpolitiska målet, samt med följdändringar i myndighetsinstruktioner/förordningar och regleringsbrev. Speciellt relevant är regeringens instruktion för Trafikverket (förordning 2010:185), men förändringar kan även behövas i förordning om nationell plan för transportinfrastruktur samt förordning om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

## Potential

Åtgärderna i sig har ingen direkt klimatpotential men är en viktig förutsättning och ram för kommande åtgärder.

## Rådighet för utredningen

Klimaträttsutredningen kan identifiera och precisera förslag om tydligare styrning inklusive ändrade uppdrag och instruktioner till berörda myndigheter.

---

<sup>21</sup> Klimatpolitiska rådets rapport 2019, Årsrapport 2019

## 2.2 Infrastrukturplanering

### Bakgrund

#### Basprognosen

Ett av de viktigare områdena för att öka genomslaget för åtgärder inom transporteffektivitet är den statliga och regionala infrastrukturplaneringen. Här finns flera delar som nu drar åt fel håll. Dagens infrastrukturplanering baseras på en basprognos som utgår från nu fattade beslut kring styrmedel. Basprognosens roll är att utgöra ett underlag för en sannolik utveckling. Men prognosen, som den används i dag, är mer än ett underlag. Den kan bli ett styrande verktyg som bromsar städers omvandling och bostadsbyggande, något som IVL och Trivector uppmärksammat i en tidigare forskningsstudie<sup>22</sup>.

I flera städer med centrala stadsförnyelseprojekt upplever man att Trafikverkets planering med basprognosen som grund krockar med deras ambitioner om att begränsa biltrafiken och bygga bostäder och arbetsplatser centralt. Om vägtrafiken förväntas öka så blir det till exempel ett problem för Trafikverket om bostäder och kontor byggs nära en nationell väg. Detta trots att ett av syftena med centrala stadsförnyelseprojekt är att minska behovet av transporter och bilresor genom att skapa tillgänglighet och närhet.

Denna tillämpning av basprognosen kan inte bara bli ett problem för städers och regioners utveckling. Den är inte heller robust i relation till möjliga framtidsscenarier. Att planera för ett långsiktigt hållbart transportsystem kräver mer än en ensam prognos som bygger på historiska samband. Det är därför viktigt att aktivt förhålla sig till och ge möjligheter till andra möjliga utvecklingsinriktningar.

I ett forskningsprojekt har IVL och Trivector undersökt hur miljömålen tas om hand i planeringsprocessen mellan statliga, regionala och kommunala aktörer. En fråga som återkommer i samtal med aktörer är att dagens trafikprognoser utgår från en växande efterfrågan på bilresor och godstransporter på väg. Detta innebär i sin tur att miljömålen motverkas när insatserna i stället borde fokuseras på en mer transporteffektiv samhällsplanering i kombination med åtgärder, styrmedel och infrastruktursatsningar som håller tillbaka efterfrågan på bil- och lastbils-transporter<sup>23</sup>.

#### Fyrstegsprincipen

Ett annat viktigt område är avsaknaden av infrastrukturplanering som är mer av transportplanering, vilket också hänger ihop med bristfällig användning av fyrstegsmodellen. Behovet av transportplanering i stället för infrastrukturplanering lyftes också av Trafikverket i deras publikation Transportplanering 2.0<sup>24</sup>.

Fyrstegsprincipen infördes av dåvarande Vägverket redan 1997 för väginvesteringar. Steg 1- och steg 2-åtgärder är insatser som påverkar efterfrågan på transporter, val av transportsätt och utnyttjandet av befintligt vägnät. Det kan till exempel vara beteendepåverkan eller att styra och påverka trafikflöden och val av färdmedel. Den typen av åtgärder fyller ofta en viktig funktion för

---

<sup>22</sup> Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur, IVL 2017, rapport C248

<sup>23</sup> Miljömål i transportplaneringen, Naturvårdsverket rapport 6937

<sup>24</sup> Transportplanering 2.0, Trafikverket, 2018:227

att nå effektivare transportstruktur och att minska behovet av ny infrastruktur och kapacitetsförstärkningar i väg eller järnväg. Steg 3 – och steg 4-åtgärder handlar däremot om ombyggnation eller nybyggnation. Naturligtvis kan det ibland finnas goda skäl till steg 3 och steg 4-åtgärder, men utbyggnader som ger en ökad transportkapacitet bidrar till att generera ny trafik.

Kritik har riktats mot att fyrstegsprincipen inte har fått genomslag i den faktiska planeringen, bland annat av Riksrevisionen<sup>25</sup>. Från planerare på regional och kommunal nivå finns ett tydligt behov av att utveckla möjligheterna att få statlig finansiering för "mjuka" åtgärder som styr trafikarbetet i hållbar riktning. Idag är det endast möjligt för kommuner och regioner att få medfinansiering till investeringar i "hårda" infrastrukturåtgärder (steg 3- och steg 4-åtgärder)<sup>26</sup>.

Trafikverket arbetar idag efter en metodik som kallas åtgärdsvalsstudie (ÅVS). En ÅVS utgår vanligen från brister i en enskild väg eller järnvägsförbindelse, vilket gör det svårt att använda steg 1 och steg 2-åtgärder. Även användningen av ett trafikslagsövergripande synsätt försvåras.

Det är inte bara aktörer utanför Trafikverket som anser att det svårt att använda steg 1- och steg 2-åtgärder. Trafikverkets jurister menar själva att de saknar mandat att medfinansiera steg 1- och 2-åtgärder och att föreslå bredare insatser eller styrmedel för regeringen, vilket framkommer i en skriftväxling mellan Trafikverket och Naturvårdsverket<sup>27</sup>. Detta samtidigt som regeringen i senaste infrastrukturpropositionen betonar vikten av att fyrstegsmodellen används.

Men det är inte bara möjligheter och medel för att öka användningen av steg 1- och steg 2-åtgärder som behöver stärkas. Även kunskap och metoder för att inventera, genomföra och följa upp olika steg 1- och steg 2-åtgärder behöver förbättras för samtliga planeringsnivåer<sup>28</sup>.

Sammantaget leder dagens bristfälliga användning av fyrstegsprincipen vid övergripande transportplanering till för stort fokus på om- och nybyggnation vilket driver på ett ökat trafikarbete på väg. Fyrstegsprincipen lyfts även avseende miljöbedömningar i avsnittet om samhällsplanering längre ner.

## Omprövning av gamla projekt

Vägutbyggnader som genererar ny trafik motverkar klimatmålen och använder pengar som i stället kunde finansierat projekt som behövs för att underlätta ett mer transporteffektivt samhälle.

Nuvarande planering är viktig för den framtida infrastrukturen och samhällets utformning, men för att påverka utvecklingen i närtid räcker det inte med att nya objekt som kommer in i infrastrukturplanen ligger i linje med dagens miljömål. Om redan beslutade objekt/projekt finns kvar trots att de motverkar ett transporteffektivt samhälle så kommer de att försvåra uppfyllandet av trafikens klimatmål.

I länstransportplanerna finns det en del "gamla" vägobjekt som inte är genomförda och som inte skulle ha kvalat in om de hade bedömts utifrån dagens mål, prioriteringar och arbetssätt. En förklaring till att omprövning inte sker är: "...att det är svårt att riva upp gamla beslut utan att radera den viktiga tilliten mellan parterna i planeringsprocessen. Den regionala transportplaneringsprocessen uppfattas av kommunerna som en kamp om begränsade resurser, och det är svårt för regionerna

---

<sup>25</sup> Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? (RiR 2018:30)

<sup>26</sup> Miljömål i transportplaneringen, Naturvårdsverkets rapport 6937

<sup>27</sup> Underlag om steg 1 och steg 2 i nationell transportplanering, 2021-04-19, NV-03711-21

<sup>28</sup> Vänd pyramiden – planera för hållbar mobilitet, Gröna Bilister 2019, ISBN: 978-91-977352-8-5

att ta tillbaka redan utlovade satsningar.”<sup>29</sup> Det skulle behövas någon form av omfördelning eller avtal mellan staten och regionerna som gör det lättare att ompröva gamla beslut och styra mot inverteringar som inte motverkar samhällsmålen.

### Riksintresse för kommunikationer

Det förekommer att Trafikverket motsätter sig kommunala utbyggnadsplaner med hänvisning till möjlig påverkan på en statlig väg som Trafikverket pekat ut som riksintresse för kommunikationer. Flera kommuner upplever att Trafikverket i en sådan situation bromsar den kommunala planeringen utan att Trafikverket visar hur riksintresset påverkas. Kommuner upplever att Trafikverket har tolkningsföreträde och att det är svårt för kommunen att ifrågasätta hur riksintresseskyddet används. Trafikverket vill behålla befintlig funktion medan kommunen vill genomföra en ändring som kan påverka Trafikverkets anläggning<sup>30</sup>. Det kan till exempel gälla utbyggnad av bostäder i centrala lägen, men i närhet till en nationell väg. Detta kan då motverka en planering som ligger i linje med ett mer transporteffektivt samhälle.

Ett citat från en större kommun åskådliggör frågan: ”Problemet är att Trafikverket ofta använder riksintresset för mer än att enbart säkerställa att *påtaglig* skada inte uppstår. Vi uppfattar att de snarare vill se att *ingen* påverkan uppstår. Detta är en enorm skillnad i synsätt. Kommunen som vill utveckla områden hamnar automatiskt i underläge och får inte en jämbördig samtalspartner. Trafikverket hämmar diskussionerna genom att hänvisa till att vägen är av riksintresse, och det underförstådda hotet att om staden inte anpassar sig så kan Trafikverket genom Länsstyrelsen överpröva stadens planer.”<sup>31</sup>

Ett riksintresse för kommunikationer regleras i miljöbalken<sup>32</sup>. I miljöbalkens tredje kapitel finns flera grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden vilka är av betydelse för vissa allmänna intressen. Dessa områden ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada de utpekade intressena. I hushållningsförordningen<sup>33</sup> 2 § finns en ytterligare indelning av några av intressena, där berörda myndigheter ges möjlighet att till Länsstyrelsen lämna uppgifter om områden som de anser vara riksintressen. Där framgår att Trafikverket kan peka ut riksintresse för områden som är av speciell betydelse inom anläggningar för kommunikation. Ett riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen.

2020 gav regeringen berörda myndigheter i uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse<sup>34</sup>. Syftet med uppdraget var att åstadkomma: ”...en kraftig minskning av såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som dessa områdens samlade areella utbredning.” Uppdraget ska slutredovisas till regeringen den 15 september 2021. I en delredovisning av arbetet från Boverket hänvisas till Trafikverkets bedömning att: ”...de nya kriterierna för riksintresse avseende områden för kommunikation och den kommande översynen kan leda till en relativt stor areell minskning av riksintresseanspråket.”<sup>35</sup> Det framgår dock inte om

---

<sup>29</sup> Miljömål i transportplaneringen, Naturvårdsverkets rapport 6937

<sup>30</sup> Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur, IVL 2017, Rapport C 248

<sup>31</sup> Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur, IVL 2017, Rapport C 248

<sup>32</sup> Miljöbalk (1998:808)

<sup>33</sup> Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

<sup>34</sup> Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, Regeringen 2020-01-23, Fi2020/00252/SPN

<sup>35</sup> Översyn kriterier riksintresse, Boverket, Rapportnummer: 2020:26

avvägningen mot andra intressen som stadsplanering för att stärka transporteffektivitet kommer att tas upp.

Det är svårt att se i vilken omfattning som regleringen av riksintresse till skydd för kommunikationer utgör ett rent rättsligt hinder för utbyggnad av en tätare och mer transportsnål bebyggelsestruktur. Myndigheternas utpekanden av område för riksintresse är inte rättsligt bindande utan fastställande av huruvida ett område ska ges skydd som riksintresse avgörs av domstol i enskilda fall. Förarbetena ger en mycket vid ram för hur riksintresset ska bedömas. Uttrycket att intresset "så långt som möjligt" ska skyddas innebär att "en avvägning ska göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen", med beaktande av praktiska och ekonomiska konsekvenser. Att skyddet endast gäller för "påtaglig skada" innebär att en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset måste finnas.

Områden som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken för ett visst ändamål ska enligt bestämmelserna skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Om den avsedda bostadsbebyggelsen uppfyller dessa rekvisit kan länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen upphäva kommunens beslut om att anta en detaljplan. Acceptabel påverkan på riksintresse är en så kallad ingripandegrund, se mer kring ingripandegrunder under avsnittet samhällsplanering.

## Cykel

För att underlätta för ökad cykling behöver cykel behandlas som ett eget trafikslag. Här kan ändringar i lagstiftning och förordningar hjälpa till att gynna och förenkla för cykeltrafiken. Cykeltrafiken behöver ofta egna ytor. Separering för att skapa egna ytor är inte heller bara en cykelfråga utan är minst lika viktig för de gåendes trygghet och säkerhet.

Flera förändringar i rätt riktning har gjorts de senaste åren. Bland annat har det tillkommit regler kring cykelfartsgator och cykelöverfarter. Dessutom är det numera också tillåtet att cykla på bilväg även om det finns cykelbana som går parallellt. Angelägna fortsatta lagstiftningsreformer gäller nu bland annat anläggande av cykelvägar och vad som föreskrivs i väglagen. I dagsläget behöver en cykelväg ha ett funktionellt samband med en allmän väg vilket innebär att den behöver byggas i anslutning till befintlig väg (inom synavstånd). Det kan försvåra en sträckning som skulle vara optimal ur ett cykelperspektiv.

I en nyligen gjord utredning av Trafikverket<sup>36</sup> är bedömningen att framkomligheten i cykelprojekten ofta upplevs hindras av svårigheter att få åtkomst till mark. Trafikverket konstaterar att det finns en uttalad önskan att staten ska ta ett större helhetsansvar för cykelfrågan inklusive finansiering. Trafikverket konstaterar också att det av "... väglagen framgår att en allmän väg ska vara till för allmän samfärdsel och att det finns möjlighet att bygga cykelväg med stöd av väglagen. Detta om cykelvägen ligger i nära anslutning till vägen eller det finns ett påtagligt funktionellt samband med vägen, samt att cykelvägen byggs i syfte att avlasta vägen från cykeltrafik."

En ytterligare efterfrågad trafikregleringsåtgärd för att underlätta cykling är att öppna upp för att "cykla mot enkelriktat" (framföra cykel mot påbjuden färdriktning). I rapporten om trafikformer för kommuner<sup>37</sup> skriver IVL att: "Med nuvarande regler kan cykling mot påbjuden färdriktning

<sup>36</sup> Utgör markåtkomst ett hinder för tillkomsten av cykelvägar?, Trafikverket 2021, TRV 2021/3614

<sup>37</sup> 10 reformer som underlättar kommuners klimat- och miljöarbete, IVL 2017, Rapport C241

endast ske om man skyltar om gatan som dubbelriktad och förbjuder trafik med motorfordon i ena färdriktningen. Det innebär dels att en ny lokal trafikföreskrift behöver tas fram för varje enskild gata. Dessutom blir funktionen sämre för både cyklister och bilister genom minskad tydlighet och efterlevnad. För cyklisterna är skyltningen med motorfordonstrafik förbjuden otydlig och enligt polisen är bilister sämre på att följa skyltning om motortrafik förbjuden jämfört med så kallat enkelriktning. Trots det något krångliga befintliga regelverket har Stockholm skyltat om enligt gällande regler i drygt 200 kvarter, med syftet att skapa bättre framkomlighet för cyklister. Med enklare regler skulle det vara lättare för fler kommuner att göra på samma sätt.”

## Förslag

### Basprognos, fyrstegsprincip och omprövning

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att som komplement till dagens basprognoser utveckla målorienterade prognoser, där man utgår från att transportplaneringen styrs mot ett mer transporteffektivt samhälle. I stället för en basprognos finns ett behov av utvecklad scenario-planering. Flera möjliga handlingsinriktningar behöver beaktas, och mer utrymme behöver ges till den viktiga politiska diskussionen om framtidens hållbara transportsystem. Regeringen kommer då att ge Trafikverket en metodinriktning i arbetet som komplement till dagens målstyrning.

I stället för basprognosen behövs vidare en gemensam fokusering på oförändrad eller minskad trafik i städerna, där Trafikverket behöver ges i uppdrag att arbeta tillsammans med städerna mot ett gemensamt trafikmål. Se vidare avsnittet om stadstrafikmål.

Trafikverket behöver få mandat och direktiv som innebär att fyrstegsprincipen för infrastrukturinvesteringar kan tillämpas fullt ut i praktiken och som specifikt uppmuntrar steg 1- och steg 2-åtgärder och ger Trafikverket möjlighet att finansiera sådana åtgärder även utanför byggskedet.

För att ompröva objekt som strider mot klimatmålen behöver regeringen ge Trafikverket i uppdrag att utveckla metodik och samverkansformer där man i samråd med regioner och kommuner identifierar tidigare beslutade objekt som inte passar in i ett transporteffektivt samhälle och transportsystem. För att det ska vara möjligt att ompröva fattade beslut utan att rasera tilliten mellan parterna kan nya förhandlingsmodeller behöva utvecklas. Det kan också behövas någon form av kompenserande insatser i infrastruktur eller annan tillgänglighet till regioner och kommuner för uteblivna väginvesteringar.

Följande förordningar är aktuella att se över:

#### **Förordning om Trafikverkets instruktion<sup>38</sup>**

För att bredda Trafikverkets planering från ett strikt prognostänkande till ett mer scenariobaserat planeringssätt behöver verket få ett regeringsuppdrag att utreda ett ändrat planeringssätt.

För att öka tydligen för Trafikverket att arbeta med steg 1- och steg 2-åtgärder behöver troligen förändringar därefter göras på flera områden/paragrafer. Idag lyder texten enligt följande: ”1 § Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket får även, efter överenskommelse

---

<sup>38</sup> Trafikverkets instruktion: Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket



med Sjöfartsverket, ansvara för genomförandet av infrastrukturprojekt i farleder, slussar och kanaler.”

Här kan mandatet behöva utökas med en ny punkt/paragraf, då § 1 mer ringar in verkets övergripande uppgifter. Exempel på skrivning kan vara: *”I Trafikverkets ansvar ingår också initiering, utredning, finansiering och genomförande av åtgärder utgående från ett transporteffektivt samhälle och som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Detta gäller såväl inom befintliga objekt som för självständiga steg 1- och steg 2-åtgärder. Detta gäller såväl för den nationella infrastrukturen som för länsplaner och kommunala åtgärder.”*

Justeringar kan också behövas i 2 § punkt 16. Idag står det: ” I den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart stegvis analysera val av åtgärder genom att överväga a) åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt, b) åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur, c) begränsade ombyggnationer, och d) nyinvesteringar eller större ombyggnationer.”

Här kan förtydligande göras till att: ”...genom att överväga samt initiera, genomföra, finansiera och medfinansiera...”

### **Förordning om en nationell plan för transportinfrastruktur**<sup>39</sup>

Troligen behövs det nya skrivningar även i förordningen om nationell plan för att tydliggöra uppdraget om att scenarioplanera. Det verkar också ändamålsenligt att här föra in skrivningar om att redan beslutade objekt med negativ klimatpåverkan ska omprövas.

Förtydliganden behöver sannolikt göras likt ovan (i förordningen om Trafikverkets instruktion) för att åtgärder kan gälla befintliga objekt såväl som självständiga steg 1- och steg 2-åtgärder. I 2 § 6. ges utrymme för att, till synes utan avgränsningar, den nationella transportplanen får omfatta ”åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur”. I en aktuell genomgång gör dock Trafikverket och Naturvårdsverkets jurister olika tolkningar av möjligheter och rådighet varför ytterligare preciseringar kan behöva göras<sup>40</sup>.

### **Förordning om länsplaner för regional transportinfrastruktur**<sup>41</sup>

Också när det gäller förordningen om länsplaner gör Trafikverkets och Naturvårdsverkets jurister olika bedömningar varför en översyn behöver göras gällande större möjligheter att använda och planera för steg 1- och steg 2-åtgärder. Den lydelse som finns i 3 § är uppenbarligen inte tillräckligt tydlig: ”Länsplanen ska avse tolv år och omfatta ... 3. åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur.”

I denna förordning är det också viktigt att föra in skrivningar om att redan beslutade objekt, med negativ klimatpåverkan, ska omprövas.

---

<sup>39</sup> Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur

<sup>40</sup> Underlag om steg 1 och steg 2 i nationell transportplanering, 2021-04-19, NV-03711-21

<sup>41</sup> Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, Svensk författningssamling 1997:1997:263 t.o.m. SFS 2019:1029, Riksdagen



## Förordning om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar mm<sup>42</sup>

Under ”2 § Statlig medfinansiering får beviljas för” finns nio punkter uppräknade. Punkt 1 och 2 kan behöva förändras så det blir möjligt att medfinansiera även drift av kollektivtrafik, vilket kan ha betydelse för att kunna genomföra effektiva steg 1- och steg 2-åtgärder. Punkt 5 kan med fördel kompletteras med en skrivning om att påverka transportefterfrågan och val av transportsätt som cykel och kollektivtrafik. Förslag på formuleringar har förts fram i rapport till Trafikverket enligt följande:<sup>43</sup>

1. byggande av väg- och gatanläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov, och drift av denna kollektivtrafik
2. byggande av spåranläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov, och drift av denna kollektivtrafik
5. transportinformatik samt åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt som cykel och kollektivtrafik samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur som påverkansinsatser, eller fysiska åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator.

## Riksintresse för kommunikationer

Det är svårt att se hur ändringar i den direkta regleringen av riksintressen i miljöbalkens tredje kapitel kan göras för att få till effekt att riksintresset för kommunikationer inte ska riskera hämma bebyggelseutveckling i mer transportsnål riktning. Riksintresseutredningen (SOU 2014:59) bedömde att fallen när bostadsbebyggelse stoppas på grund av att den bedöms medföra påtaglig skada eller motsvarande, men att bostäderna ändå är en mer lämplig markanvändning, inte sker i så stor omfattning att det utgör ett problem. Lite talar för att regeländringar i miljöbalkens tredje kapitel i syfte att främja transporteffektivitet skulle ha större framgång.

Däremot kan utredningen titta på skärpningar av förordningen (1998:896) om hushållning av mark och vattenområden där myndigheterna åläggs peka ut riksintressen. I den förordningen kan tydliggöras att Trafikverket ska vara restriktiv vid utpekande av riksintresse och beakta behovet av transporteffektivitet. Resultatet av pågående uppdrag med redovisning i september 2021 bör rimligtvis inväntas varför en sådan regeländring inte bör prioriteras just nu.

## Cykel

### Väglagen och cykel<sup>44</sup>

Uppfattningen att en cykelväg måste ha ett funktionellt samband med en allmän väg har inte kommit till uttryck i lagstiftningen, utan i förarbetsuttalanden om begreppet allmän samfärdsel. Trafikverket har föreslagit två möjliga ändringar. Den ena är att regering och riksdag uttrycker att det går bra att tolka begreppet allmän samfärdsel annorlunda mot idag. Ett annat alternativ är att ändra i väglagen för att förtydliga begreppet allmän samfärdsel. Då ska det vara tydligt i lagen att en allmän väg kan tillgodose allmän samfärdsel med ”endast” cykel och/eller gångtrafik.

<sup>42</sup> Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Svensk författningssamling 2009:2009:237 t.o.m. SFS 2011:1130, Riksdagen

<sup>43</sup> Småreformer för miljöanpassat resande, IVL 2017, Rapport 249

<sup>44</sup> SFS 1971:948

Vi föreslår att Klimaträttsutredningen föreslår en ändring i väglagen för att öka tydligen och möjlighet till snabbt genomslag. Det betyder att en ändring kan göras i 10 §. Där finns idag en formulering som lyder: "Ny väg får anläggas, om vägen behövs för allmän samfärdsl eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna." Ett tillägg kan då göras enligt exempelvis: *Cykel och/eller gångtrafik kan ensamt tillgodose allmän samfärdsl vid anläggande av väg.*

### Trafikförordningen och cykel

Trafikförordningen behöver ses över med syftet att undersöka om cykeltrafik kan ges möjlighet att färdas mot påbjuden färdriktning. Ett förslag från Klimaträttsutredningen bör innefatta både ändring av trafikförordningen samt vägmärkesförordningen så att cykling mot påbjuden färdriktning är möjlig att införa för kommuner. Övriga förslag som skulle kunna utredas är möjligheten för cyklister att svänga höger rött ljus i vägkorsning.

En tilläggstavla som ger undantag för cykeltrafik att färdas mot påbjuden färdriktning skulle vara en lösning på problemet. Detta skulle skyltas i kombination med skylt om enkelriktning samt förbud mot infart (som då endast skulle gälla motorfordon). Detta har exempelvis provats i Londonkommunen Kensington och Chelsea där man inte heller sett att olycksrisken ökat för cyklisterna. Det finns också i Danmark och Tyskland.

## Potential

Infrastrukturinvesteringar är en viktig del av transportpolitiken och att investeringarna bidrar till att uppnå klimatmålen kommer behövas för att klara måluppfyllelse. Det finns flera anledningar till detta.

- Infrastrukturinvesteringar påverkar samhällsplaneringen både direkt och indirekt. Som visats ovan utgör idag en prognosbaserad planering med förväntad biltrafiktillväxt ett problem för städer som där man vill förtäta kring nationella vägar. Nya vägar har också en strukturerande effekt och kan bidra till nya etableringar av till exempel handels- och industrilokaliseringar. Speciellt i och kring städer kan det uppstå påtagliga effekter av inducerad trafik.
- Dagens infrastrukturinvesteringar omsätter mycket pengar samtidigt som uppskattningar visar att omställningen till ett mer transporteffektivt transportsystem kommer kräva stora investeringar som idag är ofinansierade kring till exempel kollektivtrafik och cykel.
- Dagens prognosbaserade planering där åtgärder för ökad transporteffektivitet inte är prioriterade blir indirekt styrande för transportpolitiken i övrigt då den bygger på att klimatmålet kan klaras med mycket biodrivmedel och elektrifiering.
- För att få acceptans för kraftfulla styrmedel mot ökat transporteffektivitet i form av skatter, regleringar och förbud kommer det krävas en god tillgänglighet och energieffektiva transporter med kollektivtrafik och cykel.

Ett annat synsätt är att infrastrukturens roll för att påverka trafikens klimatutsläpp är marginell. Den återfinns bland annat hos personer med ansvar för planering av infrastruktur hos Trafikverket samt i regioner och hos kommuner. Synsättet, som ibland benämns marginalperspektivet, utgår från att åtgärder som påskyndar en övergång till klimatneutrala transporter i första hand handlar om styrmedel för elektrifiering, biodrivmedel, transportarbete och val av färdmedel med bränsleskatter som viktigaste

åtgärden.<sup>45</sup> I miljökonsekvensbeskrivningen till senaste nationell plan tar man upp åtgärder utanför infrastrukturplanen för att betona detta.

## Rådighet för utredningen

Klimatråtsutredningen bedöms ha full rådighet att lägga fram förslag som påverkar infrastrukturplaneringen i riktning mot transporteffektivitet. Detta gäller både förordningar, väglagen samt miljöbalken.

## 2.3 Justerade hastighetsgränser

### Bakgrund

Fordonens hastighet kan ha stor betydelse för energianvändning och utsläppen av koldioxid. Förutom direkta utsläppsminskningar så kan även ändringar av skyltade hastigheter eller en ökad efterlevnad av hastighetsgränser både resandet med bil och val av färdssätt. Att använda hastighetsgränser som styrmedel medger också en differentiering så att de som har sämre alternativ till bilen i exempelvis glesbygd kan få ha högre hastighetsgränser.

Sänkta hastigheter är en åtgärd som snabbt kan ge stora utsläppsminskningar. Med en skyltad hastighet på 90 km/h eller högre verkar bränsleförbrukningen alltid vara högre, än med lägre hastigheter som 70 eller 80 km/h<sup>46</sup>. Trafikverket har i en rapport om åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser räknat på en generell sänkning av hastighetsgränser med 10 km/h för alla vägar med lägst 70 km/h utom i glesbygdslän. Vid hastigheter från 70 - 80 km/h och uppåt ökar bränsleförbrukningen med 0,5–1,0 deciliter per mil per 10 km/h ökad hastighet.<sup>47</sup>

30 km/h är en lämplig hastighetsgräns i många stadsområden. Att införa en låghastighetsmiljö med 30 km/h som bas främjar cykling, gång och stadsutveckling. Biltrafik i lägre hastigheter kan klaras med mindre ytor, och då kan befintliga gaturum utnyttjas effektivare. Gatorna kan omvandlas för att skapa fler vistelsezoner, och för att fler ska uppleva det fördelaktigt att gå, cykla och resa kollektivt. Vid hastigheter lägre än 30 km/h förbättras också den relativa attraktionskraften att gå, cykla och åka kollektivt jämfört med bilen<sup>48</sup>.

Hastighetsgränserna sätts enligt Trafikverket utifrån ett trafiksäkerhetsfokus samtidigt som långa restider ska minimeras<sup>49</sup>. Trafikverket arbetar efter ett tlostegssystem mellan 30 och 120 km/h, vilket har varit juridiskt möjligt sedan 2008. Trafikverket menar att alla steg mellan 30 och 120 km/h kommer tillämpas under lång tid, men att jämna intervall (främst 40, 60, 80 och 100) införs i allt högre grad inom både statligt och kommunalt vägnät. För tillfället sker en anpassning av hastighetsgränserna till vägarnas standard inom statligt vägnät genom höjningar till 100 km/tim

---

<sup>45</sup> Miljömål i transportplaneringen, Naturvårdsverkets rapport 6937

<sup>46</sup> Hbefa, Handbook of Emission Factors for Road Transport, Sveriges officiella utsläppsstatistik för vägtrafiken som drivs av IVL på uppdrag av Trafikverket

<sup>47</sup> <https://transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Miljo/Klimat/sparsam-korning/>

<sup>48</sup> Sänkt bashastighet i tätort-konsekvenser för oskyddade trafikanter trafiksäkerhet och trygghet. Trivector Traffic. Rapport 2016:110. Version 1.0.

<sup>49</sup> Åtgärder för systematisk anpassning av hastighetsgränserna till vägarnas trafiksäkerhetsstandard, Trafikverket 2016, TRV 2016/19427

och sänkningar till 80 km/h. Många kommuner inför samtidigt jämna hastighetsgränser, främst 40 och 60 km/h. Detta är troligen en konsekvens av en längre tids diskussion om ny bashastighet och att Trafikanalys nu har föreslagit att en ny bashastighet om 40 km/tim ska införas i tätort<sup>50</sup>. Idag är bashastigheten 50 km/h i tätort och 70 km/h utanför tätbebyggt område.

Trafikverket anger som skäl till sina prioriteringar att de följer regeringens skrivningar i direktiv för åtgärdsplanering, budgetpropositionen från 2016 samt generella skrivningar enligt verkets instruktion. I direktivet för Åtgärdsplaneringen 2014 - 2025 i december 2012 skriver regeringen: "Det är viktigt att systematiskt fortsätta anpassa hastighetsgränserna till vägarnas standard för att uppnå ett effektivt och säkert transportsystem. Det är även fortsättningsvis angeläget att försöka motverka de negativa effekterna som kan uppkomma i form av försämrad tillgänglighet och ökade restider. Därför är det för närvarande inte aktuellt att genomföra ytterligare långtgående reformer av hastighetssystemet."

Förutom själva hastighetsgränserna så spelar också efterlevnaden av reglerna roll för den faktiska hastigheten. Hastighetskontroller och sanktionssystem är två delar som påverkar utfallet. I Sverige har vi ett så kallat föraransvar, vilket innebär att det bara är föraren som kan lagföras vid en överträdelse. För detektering med fartkamera behövs för fullgod bevisning en bra bild både på fordonets registreringsnummer och föraren. I flera andra länder är det istället ägaren som har ansvar för hastighetsöverträdelsen (ägaransvar) och då behövs inga bildbevis på föraren.

För att minska hastighetsöverträdelser skulle det vara bra att kunna mäta medelhastigheten mellan fartkameror, så kallad sträck-ATK (automatisk trafiksäkerhetskontroll), men utifrån GDPR är tidsbegränsad registrering av personer som inte är misstänkta för något brott endast möjlig om tydlig samhällsnytta kan påvisas. En förstudie av frågan gjordes av dåvarande Vägverket och Rikspolisstyrelsen 2008. Hypotesen från utredarna var att det skulle räcka med en första bild av nummerplåten och att man sedan skulle kunna ta en ansiktsbild först om det gått för fort. Slutsatsen enligt riksåklagaren var dock att man behöver två bilder av föraren. Både en bild av föraren som kört in på sträckan och sedan en bild vid nästa kamera om det gått för fort. Att man skulle behöva ansiktsbilder även av personer som inte har gjort sig skyldiga till någon överträdelse gjorde att förslaget inte togs vidare<sup>51</sup>.

Ett sätt att komma runt frågan är att införa ägaransvar. Den frågan utreddes 2005<sup>52</sup>. Utredaren undersökte de juridiska förutsättningarna för att införa någon form av ansvar för fordonsägaren vid hastighetsöverträdelser och andra trafikförseelser. Utredaren lämnade också flera förslag till hur en förändring skulle kunna ske. Förslaget verkar dock inte ha gått vidare hos Regeringskansliet.

## Förslag

Klimaträtsutredningen bör utreda möjligheterna att påverka hastigheterna genom fyra åtgärder.

**Första åtgärden** innebär en generell sänkning av hastighetsgränser med 10 - 20 km/h för alla vägar med lägst 80 km/h utom i glesbygdslän där det finns få alternativ till bil. Det finns tidigare underlag från Trafikverket att utgå från<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/trafiksakerhet/Din-sakerhet-pa-vagen/Hastighetsgranser-pa-vag/Nya-hastighetsgranser/>

<sup>51</sup> <https://www.nyteknik.se/fordon/darfor-stopas-den-nya-snittmatningen-6412243>

<sup>52</sup> <https://www.regeringen.se/contentassets/2aeb62daac414aa88e2d06059426eb1f/agaransvar-vid-trafikbrott>

<sup>53</sup> Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser - ett regeringsuppdrag, Trafikverket 2016:111

**Som andra åtgärd** bör utredningen överväga om det är lämpligt att förslå regeringen att ge Transportstyrelsen i uppdrag att utreda en ny bashastighet om 30 km/h i våra städer för att bättre jämställa utrymme för gång och cykel. Det är också en inriktning som har starkt stöd från NTF, som i en debattartikel lyfter vikten av 30 km/h som grundhastighet i städer av främst trafik-säkerhetsskäl<sup>54</sup>.

**Som tredje åtgärd** kan det behövas en allmän instruktion till Trafikverket om att klimateffekter ska vara en viktig utgångspunkt i arbetet med att justera hastighetsgränser. Trafikverkets hänvisar till instruktioner från regeringen, bland annat skrivningar i budget, direktiv till inriktningsplanering samt i förordningen om verkets instruktion. För att ändra inriktning utifrån nuvarande system med hastighetssteg borde det vara tillräckligt att vikta upp betydelsen av klimatmålen i dessa direktiv och förordning. Förslagsvis bör då klimatmålen få samma vikt som trafiksäkerhetsmålet.

I Trafikverkets rapport om anpassning av hastighetsgränserna<sup>55</sup> finns nu en angiven inriktning för det arbete som sker gällande klimat: "Den justering av hastighetsgränser som sker bör om möjligt inte medföra ökade CO<sub>2</sub>-utsläpp totalt på nationell nivå och får inte leda till överskridande av miljökvalitetsnormen för luftkvalitet eller riktvärden för buller." Förslagsvis ges instruktion att anpassa denna skrivning till: *Justering av hastighetsgränser ska leda till påtagligt minskade CO<sub>2</sub>-utsläpp totalt på nationell nivå och en ökad transporteffektivitet och får inte leda till överskridande av miljökvalitetsnormen för luftkvalitet eller riktvärden för buller.*

**Slutligen** behövs ökade möjligheter till hastighetsövervakning. Klimatråtsutredningen bör som en möjlighet pröva om tidigare bedömning av fotografering av förare vid två tillfällen vid så kallad sträck-ATK står sig. Som alternativ kan utredningen också överväga de förslag som togs fram i utredningen från 2005 kring ägaransvar<sup>56</sup>.

Hastighetsgränser som bestäms av Trafikverket på statliga vägar och kommuner på kommunala vägar regleras genom Trafikförordningen, 17 §<sup>57</sup>. Som beskrivits ovan finns redan möjlighet att använda alla intervall som behövs. För att sänka hastigheter behövs nya direktiv och utredningsuppdrag till Trafikverket och Transportstyrelsen. Lämpligtvis görs ändringar i förordning om direktiv till Trafikverket. Sänkta hastigheter kan dock påverka lönsamheten för olika objekt. Det kommer därför sannolikt att vara lämpligt att justera även förordning om nationell plan för transportinfrastruktur och förordning om länsplaner för transportinfrastruktur.

Ytterligare förslag som gäller automatisk hastighetsövervakning kan beröra flera lagstiftningsområden. Bland annat kan det handla om Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt brottsbalken.

## Potential

Den direkta klimatpotentialen av sänkta hastigheter är stor. Både i form av bättre efterlevnad av gällande hastighetsgränser och för sänkta hastighetsgränser. Beräkningar över hur stora utsläpps-

---

<sup>54</sup> <https://www.dn.se/debatt/hastigheten-maste-sankas-till-30-km-tim-i-staderna/>

<sup>55</sup> Åtgärder för systematisk anpassning av hastighetsgränserna till vägarnas trafiksäkerhetsstandard, Trafikverket 2016-03-01, TRV 2016/19427

<sup>56</sup> <https://www.regeringen.se/contentassets/2aeb62daac414aa88e2d06059426eb1f/agaransvar-vid-trafikbrott>

<sup>57</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/trafikforordning-19981276\\_sfs-1998-1276](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/trafikforordning-19981276_sfs-1998-1276)

minskningar som kan erhållas skiftar. Trafikverket anger att en minskning med trafikarbetet med 3 procent kan uppstå. Här finns också möjligheter att minska vägtrafikens utsläpp av koldioxid med i storleksordningen 3 procent<sup>58 59</sup>. En del av utsläppsminskarna beror på direkt minskade utsläpp från fordonstrafiken vid lägre hastigheter medan andra minskningseffekter är kopplade till minskad efterfrågan på biltrafik och att andra transportslag får ökad relativ attraktivitet. En betydande klimateffekten av genomförda förändringar erhålls också direkt vid implementering, vilket är av stor klimatmässig betydelse. Detta till skillnad från en del andra åtgärder inom transporteffektivitet där genomslaget sker mer successivt.

När man ska beräkna effekten av sänkta hastighetsgränser är det bra att känna till att det finns en skillnad mellan sänkt skyltad hastighet och faktiskt ändrad medelhastighet. Sänkt skyltad hastighet med 10 km/h motsvarar en minskning av medelhastigheten med cirka 2 - 4 km/h<sup>60</sup>.

## Rådighet för utredningen

Klimaträttsutredningen bedöms ha full rådighet att lägga fram förslag som påverkar hastighetsgränser.

## 2.4 Stadsmiljöavtal

### Bakgrund

En kommun eller region kan söka stöd för att främja hållbara stadsmiljöer enligt ett så kallat stadsmiljöavtal. Det regleras i förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.<sup>61</sup> Syftet med stadsmiljöavtal är att främja hållbara stadsmiljöer genom att öka andelen persontransporter med kollektivtrafik eller cykeltrafik samt hållbara godstransportlösningar.

Ett stadsmiljöavtal består av två delar. Grunden är mobilitets- och transportåtgärder för persontransporter och gods som en kommun eller region kan söka medfinansiering för. Sedan tillkommer också motprestationer från kommunen/regionen i form av kompletterande styrmedel, program och planer. Kombinationen av investeringar i hållbar mobilitet tillsammans med andra styrmedel och åtgärder har då förutsättningar att ge större effekt för att öka det hållbara resandet jämfört med att bara göra investeringsåtgärder. Exempelvis är det väl belagt att andelen som tar bil till sin arbetsplats påverkas både av kollektivtrafikens attraktionskraft och av kostnaden för parkering och tillgängligheten till parkering<sup>62</sup>.

I förordningen preciseras vilka åtgärder man kan söka: "Åtgärderna ska leda till energieffektiva lösningar med låga utsläpp av växthusgaser och bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Stödet bör särskilt främja innovativa, kapacitetsstarka och resurseffektiva lösningar

---

<sup>58</sup> Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser - ett regeringsuppdrag, Trafikverket 2016:111

<sup>59</sup> Estimating the potential of incremental behavioural changes to reduce Swedish emissions of NEC Directive air pollutants, IVL 2019, Rapport C462

<sup>60</sup> Sänkt bashastighet i tätort, Trivector Traffic, Rapport 2016:110, Version 1.0

<sup>61</sup> Förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer, SFS 2015:579

<sup>62</sup> Usterud/Hansen 2015



för kollektivtrafik eller cykeltrafik och insatser för samordning och effektivisering av gods-transporter.”

I den nationella planen för transportsystemet 2018 – 2029 finns avsatt 1 miljard kronor per år till stadsmiljöavtalen. Åtgärder som stöd söks för, och motprestationer, ska vara genomförda senast under 2029.

Hittills har runt 70 kommuner/regioner fått stadsmiljöavtal, men många kommuner söker inte stöd. De saknar resurser för att söka och driva denna typ av projekt med nya arbetssätt. Detta framkommer i en rapport från SKR som skriver att det inte främst är finansieringen av åtgärder som saknas<sup>63</sup>. Detta bekräftas också i boken *Vänd pyramiden* från Gröna Bilister<sup>64</sup>.

1 miljard per år till stadsmiljöavtal är vidare en tämligen beskedlig summa. I en rapport för Trafikverket har Trivector gjort en beräkning av vilka investeringar som behövs för att svenska större städer ska ha en möjlighet att minska biltrafiken. Trivector skriver: ”Vill man nå 0-tillväxt av biltransportarbetet till 2030 behövs knappt 67 miljarder och för att nå klimatscenariot, utgående från en minskning av biltrafikarbetet i Sverige med 12 procent mellan 2010 och 2020, behövs en investering på cirka 167 miljarder kronor fram till 2030. I dessa investeringar skattas mellan 15 och 25 procent gå till cykelinvesteringar och resterande till kollektivtrafiksatsningar.”<sup>65</sup> Beräkningarna utgår från större städer med minst 40 000 invånare, vilket är 36 städer i Sverige.

Regeringen presenterade 2018 ett stadstrafikmål som innebär att andelen kollektivtrafik, gång och cykel av den totala persontrafiken ska öka från 20 procent år 2010 till 25 procent år 2025, i riktning mot en fördubbling på längre sikt. Stadstrafikmålet ingick som en del i en skrivelse om en strategi för levande städer<sup>66</sup>. Mål om ökad andel kollektivtrafik och cykel finns också inskrivet i förordningen om stadsmiljöavtal. Ett mål om ökad andel av cykel och kollektivtrafik styr dock inte tillräckligt bra mot transporteffektivitet. Som exempel kan biltrafiken fortsätta att öka så länge som cykel – och kollektivtrafikresandet ökar mer. För städer som har problem med trängsel och som önskar omfördela gatuyta till förmån för mer stadslivs, gång och cykel är detta ett problem. Flera större städer har också egna absoluta mål för biltrafikminskning. I vissa fall kan det dock vara svårt att planera för en minskning av biltrafiken om befolkningen växer kraftigt i relativa tal.

Det svenska stadsmiljöavtalet har hämtat inspiration från de norska Byveksavtalen. Liksom i Sverige så tecknar den norska staten avtal med kommuner och regioner för hjälp med finansieringen av till exempel kollektivtrafik och cykelåtgärder. Men i Norge har man ungefär fem gånger mer statliga pengar att stödja kommuner med. Andra viktiga skillnader är att de norska avtalen utgår från att biltrafiken ska vara oförändrad under planperioden. Det betyder att stat, region och kommun åtar sig att arbeta mot ett gemensamt mål till skillnad från Sverige. I Norge ingår också att kommuner behöver åta sig att införa bompeng som motprestation i syfte att delfinansiera åtgärder samt att styra trafiken. Det har inte hindrat relativt små kommuner att ingå avtal. Bompeng finns idag i Kristiansands kommun med 60 000 invånare<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Steg 1 - och 2 - åtgärder i kommunal och regional planering: Hinder och uteblivna nyttor, SKL 2018

<sup>64</sup> Vänd Pyramiden, Gröna Bilister/Fredrik Holm, 2019, ISBN: 978-91-977352-8-5

<sup>65</sup> Kartläggning av behov av åtgärder och styrmedel för ökad tillgänglighet i städer, Trivector Traffic Rapport 2017:2, Version 1.0

<sup>66</sup> Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling, Skr. 2017/18:230

<sup>67</sup> Zero-emission vehicles and zones in Nordic cities, IVL 2021, rapport C 566



## Förslag

Utifrån beskrivningen ovan finns det flera angelägna reformförslag för dagens stadsmiljöavtal.

Regeringen bör kraftigt utöka budgeten till stadsmiljöavtal av flera skäl. Det viktigaste är att möjliggöra en omställning mot effektiva transporter och stadsmiljöer, vilket kräver betydligt högre nivåer än idag. Budgeten till stadsmiljöavtal utgör nu också en mycket liten del av den totala infrastrukturplanen och är avsevärt lägre jämfört med de norska Byveksavtalen. Finansieringen av utökade stadsmiljöavtal kan ske genom att medel omfördelas från andra typer av objekt i infrastrukturplanen som i högre grad motverkar transporteffektivitet. På så vis ökas också styrningen av hela infrastrukturplanen mot ökad transporteffektivitet.

Dagens stadstrafikmål behöver skärpas och kopplas direkt till stadsmiljöavtalen. Till exempel behöver stadstrafikmålet omformuleras från ett andelsmål till ett absolutmål. Förslagsvis görs detta genom att ändra i syftet i förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer, 1 §. Nu står det att stöd enligt förordning får ges till kommuner och regioner för åtgärder i städer som leder till "ökad andel persontransporter med kollektivtrafik eller cykeltrafik...". Exempelvis kan detta ändras till att stöd får ges till åtgärder som leder till *att biltrafiken i städerna inte ökar*.

Idag får stadsmiljöavtal endast användas till fysiska åtgärder. Förordningen bör ändras så att det blir möjligt för Trafikverket att även finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder i stadsmiljöavtal. Förslagsvis görs tillägg under 3 §, där detta framgår. Det bör då finnas en speciell pott för steg 1- och steg 2-åtgärder enligt förslag under avsnittet infrastrukturplanering. Det bör även vara möjligt att knyta nya styrmedel till stadsmiljöavtalen motsvarande Norges bompeng. Ett sådant styrmedel skulle kunna vara en ny parkeringsskatt som både kan minska efterfrågan på bilresor och samtidigt hjälpa till att delfinansiera nya mobilitetsinvesteringar som kollektivtrafik, cykel och stadsmiljöförnyelseprojekt. En parkeringsskatt har potential att ge påtagliga biltrafikstyrande effekter och kan till exempel inriktas mot arbetsresor. På så vis får kan skatten få en effekt som liknar en trängselskatt. Samtidigt är en parkeringsskatt mindre kostsam att införa och kräver inga övervakningssystem. Erfarenheterna av parkeringsskatt i England och Australien är sammanfattade i en färsk rapport från IVL<sup>68</sup>. De rättsliga möjligheterna med en parkeringsskatt beskrivs nedan.

Vidare bör investeringar i infrastrukturplanen i och kring städer villkoras till det nya stadstrafikmålet och knytas till stadsmiljöavtalen för att öka stadstrafikmålets tyngd och ge kraft åt genomförandet. På så vis kan till exempel investeringar i kollektivtrafik kopplas ihop med styrmedel som en klimatstyrande parkeringspolitik. Åtgärder som i kombination har potential att ge betydligt större klimatnytta än vad Trafikverket i sitt inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen anger för till exempel kollektivtrafiksatsningar som enskild åtgärd. I praktiken kan utökade stadsmiljöavtal med större ekonomiska ramar, gemensamma mål samt skarpare motprestationer göra att det kommer behövas förhandlingslösningar mellan den statliga, regionala och kommunala nivån. Man kan då tänka sig en ambitiösare nivå med stadsmiljöförhandlingar och så enklare stadsmiljöavtal som kan vara mer likt dagens konstruktion.

Det behövs mer resurser till kommuner för att möjliggöra ökad kapacitet och en kompetenshöjning på lokal nivå. Kompetens och resurser kan antingen säkerställas genom att det inrättas särskilda mobilitetstjänster som får statligt finansiering eller att Trafikverket får särskilda resurser för att

---

<sup>68</sup> Parkeringsskatt - en litteraturstudie, IVL 2021, Rapport C 571

stötta kommunerna. Det behöver också bli enklare att söka stadsmiljöavtal och avtalsperioderna kan förlängas för att underlätta genomförande och uppföljning.

Främst behövs förändrade skrivningar i förordningen om hållbara stadsmiljöer samt tillhörande ändringsförordningar<sup>69</sup>. Men ändringar kommer sannolikt också att bli aktuella i förordning för nationell plan för transportinfrastruktur om medel ska omfördelas i den nationella planen till förmån för stadsmiljöavtal.

## Potential

Vi bedömer att utvecklade stadsmiljöavtal är ett viktigt område för att öka möjligheterna till ett transporteffektivt samhälle. Trafikarbetet i städer utgör cirka 30 procent av trafikarbetet i Sverige<sup>70</sup>, så även om de flesta fordonskilometerna körs utanför städer är ändå en högre ambitionsnivå för städernas arbete viktigt. Det finns flera skäl till detta. Resor som till huvudsak sker utanför städer kan fortfarande ha en målpunkt i städer, varför påverkan kan bli större än vad som visas av faktiskt körda kilometer. Möjligheten till att stärka den relativa konkurrenskraften för gång, cykel och kollektivtrafik jämfört med bilen är också större i städer. Här kan stadsmiljöavtalen spela en speciell roll då de har potential att innehålla både styrmedel som gör det dyrare och svårare att köra bil samtidigt som investeringar förbättrar möjligheterna att cykla och åka kollektivt. Kombinationen av åtgärder med statliga pengar till investeringar gör det också möjligt för kommunpolitiker att kunna acceptera och få mandat för mer restriktiva bilåtgärder. En annan viktig poäng är att stadsmiljöavtalen erbjuder en förhandlingslösning som kan innefatta både den statliga, regionala och kommunal nivån.

Trivector har beräknat att en storskalig satsning på stadsmiljöavtal har förutsättningar att få biltrafiken att minska i städerna. Ungefär 50 procent av den framräknade potentialen att minska biltransportarbetet kommer från åtgärder som utökar utbudet som framkomlighet för kollektivtrafik och bilpooler. Stadsplanering som transportsnål planering och utformning på gång- och cykels villkor spelar också in. Styrmedel som parkeringsreglering utgör sedan cirka 40 procent av potentialen och så kallade mobility managementåtgärder står för de resterande 10 procent av potentialen<sup>71</sup>.

Uppföljning av trafikutvecklingen i Norge visar att trafikarbetet ökar trots deras konstruktion av Byveksavtalen. Det kan finnas flera anledningar till detta. Bilanvändandet påverkar generellt av faktorer som realinkomster, befolkningsstorlek och andel med körkort. I Norge har bompengarna vidare i vissa städer till en början haft mer av en finansierande än styrande effekt<sup>72</sup>. I Oslo låg avgiftsstationerna till en början långt ut och man kunde köpa månadskort. Syftet var då i första hand att finansiera investeringar. Efterhand har dock styrningen i systemet skärpts. En annan faktor som kan ha bidragit till att öka bilkörning och bilinnehav i Norge är de stora subventioner som har införts för att köpa och köra elbil. Detta är en faktor som tas upp i en nyligen gjord utvärdering av bompengsystemet, där man rekommenderar en utfasning av sänkta avgifter för

---

<sup>69</sup> Förordning om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer, SFS 2015:579 tom SFS 2019:1110

<sup>70</sup> Vägs katt för personbilar, IVL 2020, Rapport C 469

<sup>71</sup> Kartläggning av behov av åtgärder och styrmedel för ökad tillgänglighet i städer, Trivector Traffic Rapport 2017:2, Version 1.0

<sup>72</sup> Mål för trafikens utveckling – inverkan på nationell transportplanering - en jämförelse mellan Norge och Sverige, Johansson, BY605B, 2021-05-27210527

elbilar<sup>73</sup>. En analys av det norska systemet med nollväxtmål och Byveksavtal kommer också fram till att konstruktionen har varit framgångsrik.<sup>74</sup>

## Rådighet för utredningen

Klimaträttsutredningen bedöms ha full rådighet att lägga fram förslag som påverkar möjligheten till utvecklade stadsmiljöavtal. Undantaget gäller möjligheten att använda en parkeringsskatt som beskrivs nedan.

## 2.5 Parkering

### Bakgrund

Tillgången och prissättning på parkering har stark påverkan på användningen av personbilar i tätorter. Gång, cykel och kollektivtrafik är i tätorten ofta tillgängliga alternativ till den egna bilen och resvalet styrs till stor del av vad som upplevs som enklast och rimligast prismässigt. Om enkel och billig parkering finns nära bostaden, arbetsplatsen och vid andra resmål som köpcentrum och idrotts- och upplevelseanläggningar upplevs gång, cykel och kollektivtrafik mindre attraktiv. Många svenska kommuner vill planera och bygga mer bilsnålt i tätorter för att gynna såväl klimatarbetet som utvecklingen av mer levande och hälsosamma städer. På senare tid har även bostadsekonomiska motiv för en mer aktiv parkeringspolitik lyfts fram.

I SOU 2021:23 *Stärkt planering för en hållbar utveckling* föreslås bland annat att det i detaljplansprocessen ställs krav ställs på mobilitetsåtgärder vilket innebär att kommuner i högre utsträckning än i dag kan avstå från att kräva att tomter ska ordnas så att det finns utrymme för parkering av bil för enskilt bruk. Förslagen innebär också att kommunen ges möjligheter att i exploateringsavtal komma överens om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster och samverka med byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare. Dessa förslag stärker möjligheterna att vid byggande styra så att parkeringstillgång och prissättning stödjer ett transporteffektivt stadsbyggande. Utredningens direktiv möjliggjorde dock inte någon översyn kring reglerna för parkering i övrigt. Parkering ordnad utanför tomtmark, så kallad gatuparkering, samt parkering vid befintlig bebyggelse omfattas därför inte av några av utredningens förslag. Båda dessa områden har behov av regeländringar för att bättre stödja transporteffektivitet.

### Gatuparkering

En återkommande fråga på parkeringsområdet är samspelet mellan tomtmarksparkering och parkering på allmän plats, s.k. gatuparkering. Trots att inriktningen för parkeringspolitiken alltsedan bilboomen på 1950- och 1960-talet varit att behovet av parkering ska tillgodoses av fastighetsägaren har upplåtelsen för gatuparkering varit omfattande i svenska städer. I bostadsområden byggda före bilboomen saknas ofta plats att i efterhand ordna med bilparkering på tomtmark i närheten av fastigheterna. För att få ordning på trafiken har boendeparkering tillåtits på gatan. Eftersom gatuparkering många gånger är gratis på natten tas en relativt sett låg avgift för boendeparkering på gatan. Tillgången på gatuparkering till låga priser kan dock bidra till att

<sup>73</sup> På veg mot et bedre bomssystem - Utfordringer og muligheter i det grønne skiftet, 2020, Bruvoll, A.

<sup>74</sup> Mål för trafikens utveckling – inverkan på nationell transportplanering - en jämförelse mellan Norge och Sverige, Johansson, BY605B, 2021-05-27210527

hushåll som annars inte skulle ha bil alls, eller inte en andra eller tredje bil, väljer att ha kvar dessa bilar vilket underlättar resvanor där bilen används i större utsträckning än gång, cykel och kollektivtrafik. Stor tillgång och låga priser på gatuparkering håller också nere priserna på tomtmarksparkeringen i samma område. Kommunernas reglering av gatuparkering är därför strategisk om parkeringen ska fungera som styrmedel för transporteffektivitet.

Generellt gäller att fordon på vardagar dagtid får parkera upp till 24 timmar på allmän väg i tätbebyggt område<sup>75</sup>. Detta gäller om platsen är lämplig i övrigt och om inte lokala trafikföreskrifter anger andra parkeringsregler<sup>76</sup>. I många tätorter regleras gatuparkeringen med lokala trafikföreskrifter och boende i området ges rätt till långtidsparkering eller så bestäms snävare tidsgränser för attraktiva besöksparkeringar. Tidsregleringen kompletteras med avgifter. Reglerna i trafikförordningen sätter alltså ramar för var gatuparkering upplåts, vilka som får parkera där, vilka tidsregler som gäller för parkeringen samt vilka avgifter som gäller om platsen är avgiftsbelagd. Vid avgiftsättning av gatuparkering måste dock kommunen hålla sig inom ramarna i Lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. (avgiftslagen).

De ramar för parkeringsavgifter som avgiftslagen ger minskar kommunens möjlighet att med avgiften gynna transporteffektivitet genom lägre avgift för delade fordon och svårigheter att höja avgifterna till den nivå som krävs för att motverka överflyttning från tomtmarksparkering vilket framkommit i rättspraxis och doktrin<sup>77</sup>. Större ändringar av Avgiftslagen har ansetts svåra eftersom lagstiftningen härstammar från tiden före nuvarande regeringsform och att gatuparkeringsavgifter i dagens grundlag är att betrakta som skatt<sup>78</sup>. För att kommuner ska kunna besluta om parkeringsavgifter utifrån nuvarande grundlag behövs en ny lag om kommunal skatt för att reglera lokala trafikförhållanden med bemyndigande i RF 8:9 p 2 från 2010 års grundlagsändring.

## Regler för parkering vid befintlig bebyggelse och områdesbestämmelser

Styrningen av tillgången till parkering och avgifter för parkering i områden med befintlig bebyggelse skiljer sig mellan tomtmark och gatumark. På tomtmark har markägaren stor möjlighet att själv reglera detta genom civilrättsliga avtal, medan det är offentlig rätt som sätter ramarna på gatumark. Att ta bort denna skillnad diskuterades i Parkeringsutredningen, SOU 2006:109, som ansåg att det inte fanns skäl att ändra denna uppdelning utan enbart tog fram förslag kring mer enhetligt sanktionssystem för felparkering.

De regler som finns i plan- och bygglagen (PBL) om att kunna ställa krav på ordnande av parkering på befintliga fastigheter, PBL 8:10, kan bara användas om det inte är oskäligt sett till kostnaden för fastighetsägaren. Också utifrån förbudet mot myndighetsbeslut med retroaktiv verkan är det svårt att se hur kommuner skulle kunna flytta parkeringar flytta från gatumark till tomtmark där de prissätts i större utsträckning. Malmö stad har gjort bedömningen att det inte är möjligt att i efterhand kräva parkeringsköp eller annan åtgärd från en fastighet som tilläts med parkeringstal noll men där mobilitetsåtgärder inte helt tog bort parkeringsbehoven<sup>79</sup>. De möjligheter som finns för kommunen jobba med parkeringsfrågor vid befintlig bebyggelse är då i

<sup>75</sup> Trafikförordningen, kap 3 §§ 47 – 57 anger allmänna regler om stannande och parkering

<sup>76</sup> Trafikförordningen, kap 10 § 1 andra stycket p. 16 - 17 ger bemyndigande för kommunala trafiknämnder att i lokala trafikföreskrifter ange andra regler för parkering, samt att reglera tidsbegränsning, avgiftsplikt eller andra villkor för parkering

<sup>77</sup> HFD 2014 ref 57 (Region Gotland miljödifferenterad parkeringsavgift). Höök, J., Lagkommentar till Avgiftslagen § 2, Juno/Nordstedts [2021-05-10]

<sup>78</sup> Parkeringsutredningen 2006:109

<sup>79</sup> Malmö stad, om arbete med pilotprojekt Klippern 4, Tillgänglig: <https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Stad-och-trafik/Parkeringspolicy-och-parkeringsnorm/Pilotprojekt-p-norm-0.html> [besökt 2020-10-09]

huvudsak att hantera gatuparkering och hitta vägar att etablera andra mobilitetsåtgärder tillsammans med befintliga fastighetsägare. De mobilitetsåtgärder som utvecklas idag knyts enbart till nybyggnation vilket gör att effekten av dessa inte blir så stor som den skulle vara vid ett bredare angreppssätt. Kommunen har också svårt att ändra gatuparkeringsregler då detta visat sig kräva relativt omfattande beredning av beslut "gata för gata". Detta gäller även i de fall principerna för hur gatuparkeringen ska ordnas har fastlagts av kommunens fullmäktige genom en övergripande parkeringspolicy. Detta har framkommit efter det att flera överklaganden av avgiftsbeslut vunnit bifall hos Transportstyrelsen<sup>80</sup>. Sammantaget finns behov av verktyg som gör att kommuner mer strategiskt kan styra eller åtminstone samordna parkeringen områdesvis, oavsett om det är tomtmark med ny eller befintlig bebyggelse, och oavsett om det är tomtmark eller gatumark.

## Förslag

### Gatuparkeringsavgifter

En ny parkeringslag skulle kunna ge tydligare verktyg för kommunernas avgiftssättning av gatuparkering, men också reglera i vilken utsträckning som kommuner själva ska kunna besluta om införande och utformning av trängselskatter. En ny lag om kommunal skatt för att reglera lokala trafikförhållanden skulle även kunna ge nya verktyg i form av "parkeringskatt" på till exempel arbetsplatsparkering i tätort. Alla dessa verktyg skulle ge viktiga möjligheter att använda prissättning av parkering och bilanvändning på trånga ytor, och kunna vara ett starkt bidrag till att minska efterfrågan på personbilstransporter på platser eller i situationer där en beteendeförändring ses som möjlig.

### Områdesbestämmelser för parkering

Ett nytt kommunalt instrument med "områdesbestämmelser" för parkering som konkretiserar kommunens övergripande parkeringspolicy för ett visst område bör införas. Det skulle överbygga en del av problemen som kommer av skilda system för styrning av tomtmarksparkering och gatuparkering. Instrumentet syftar till att underlätta kommunens styrning av parkering. Om kommuner kan fatta beslut om områdesbestämmelser för parkering inom ett visst område skulle den övergripande parkeringspolicyen kunna översättas till specifika områden i staden och motsvara det beslut om ändringar i lokala trafikföreskrifter som idag tas i klump, vilket skapat en otydlighet kring beredningen av besluten. Det skulle underlätta medborgardialog och säkerställa att olika regleringar av parkering utformas efter lokala förutsättningar utan att behöva beskriva dessa, gata för gata. I sådana områdesbestämmelser skulle den rådande parkeringssituationen inklusive de flexibla parkeringstal som getts för nybyggnation och tillgång på gatuparkering kunna beskrivas. Man skulle kunna besluta om tillkommande mobilitetsåtgärder för befintliga fastigheter och ändringar i tillgång och prissättning av gatuparkering. Områdesbestämmelser för parkering skulle kunna införas som ett nytt planverktyg i PBL. Kopplingar måste göras till trafikförordningen för att säkra samspelet med lokala trafikföreskrifter.

## Potential

Båda förslagen gör det möjligt att påverka tillgång och prissättning av parkering, vilket bedöms ha en stor potential för att påverka efterfrågan på personbilsresor. Förslagen utformas så att de underlättar kommunernas möjligheter till att starkare styra detta främst i tätorter. Potentialen att

---

<sup>80</sup> TSV 2018-1924 'Brommäärendet' och TSV 2019-245 'Hägerstensärendet'

styra mot ökad transporteffektivitet är därför beroende av om kommunerna kommer använda sig av det. Eftersom minskade ytor för parkering har stora stadsmiljövinster utöver klimat är det dock troligt att många kommuner kommer använda nya verktyg på avsett sätt. Vilken specifik effekt på just transporteffektiviteten som de två förslagen var och ett har går inte att bedöma i nuläget.

## Rådighet

### Gatuparkering

En ny lag som ger kommuner rätt att ta ut skatt för att reglera lokala trafikförhållanden är en komplex lag som bäst tas fram i en egen utredning. Det borde kunna skapa förutsättningar för att komma fram till ett lagförslag som är tillräckligt underbyggt från grundlagshåll, skatterätt, kommunalrätt och trafikregleringar. Förslaget bör dessutom vara väl förankrat hos kommunerna. Vi anser inte att ett sådant utredningsarbete ska genomföras inom ramen för Klimaträttsutredningen. Det kan också anses ligga utanför utredningens uppdrag så som det anges i direktiven.

### Områdesbestämmelser för parkering

Då ett nytt planverktyg syftar till att knyta samman och förstärka reformer för styrning av gatuparkeringen respektive tomtmarksparkeringen är det svårt att se detta förslag enskilt. Det kan finnas en god poäng i att ta fram underlag och utforma förslag i närtid så att underlaget i senare steg kan beredas ihop med förslagen från Samordning för bostadsbyggande, SOU 2021:23. Det kan dock vara strategiskt att invänta genomförandet av utredningens förslag (SOU 2021:23), samt om det kommer igång ett utredningsarbete kring reformering av gatuparkeringslagstiftningen, innan denna fråga tas vidare till skarpt förslag. Transporteffektivitetsargumenten för detta är svaga sett som enskilt förslag. Vår bedömning av därför att detta förslag inte ska prioriteras av Klimaträttsutredningen.

## 2.6 Samhällsplanering

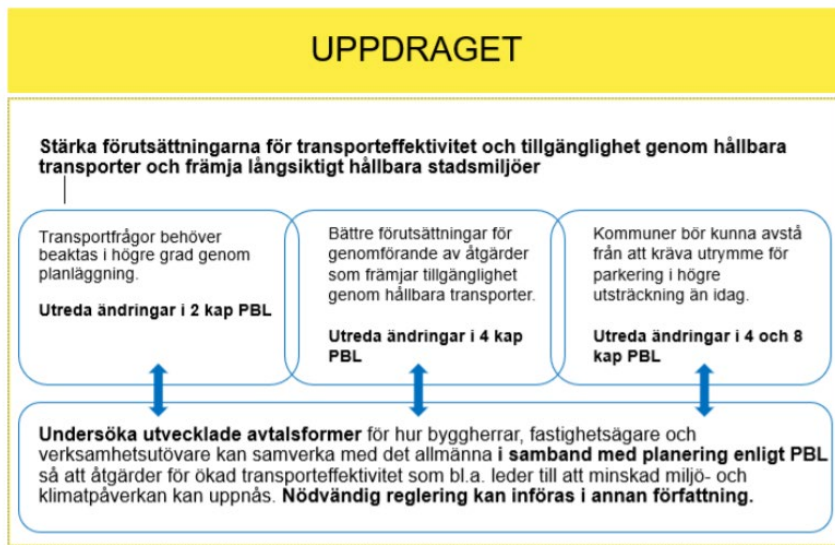
### Bakgrund

Transporteffektivitet utgår från ett samhälle med ökad tillgänglighet till målpunkter och service enligt föreslagen definition i avsnitt 1.1. Här kan förändringar i plan- och bygglagen (PBL) spela stor roll. I mars presenterades ett betänkande av Samordning för bostadsbyggande<sup>81</sup>. Utredningen fick bland annat i uppdrag att: "...föreslå författningsändringar och andra åtgärder som medför att planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt PBL kan tydliggöras så att tillkommande och förändrade fysiska strukturer bidrar till ökad transporteffektivitet som leder till minskad miljö- och klimatpåverkan och ger bättre förutsättningar för att utveckla gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara godstransporter." Utredningen har alltså haft transporteffektivitet i fokus och uppdragets olika delar visas i figuren nedan.

---

<sup>81</sup> Stärkt planering för en hållbar utveckling, SOU 2021:23





Utredningens huvudsakliga förslag är:

- "Ändringar i andra och fjärde kapitlen PBL som stärker förutsättningarna för transporteffektivitet." Här är syftet att tillkommande och förändrade fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet. Idag finns inte transporteffektivitet med som begrepp i PBL och det man föreslår krav på att planer ska redogöra för hur transporteffektiviteten ska lösas.
- "Ändringar i fjärde och åttonde kapitlen PBL som ger bättre förutsättningar för genomförande av åtgärder i detaljplan och bygglovsprövning, som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter." Här är huvudnumret att bilnormen byts mot mobilitet och tillgänglighet. En sådan förändring underlättar arbete med flexibla och sänkta parkeringstal i kombination med kompenserande mobilitetsåtgärder.
- "Ändringar i fjärde och sjätte kapitlet PBL som ger kommuner ökade möjligheter att säkerställa att planerade och överenskomna mobilitetsåtgärder genomförs, samt möjligheter att i exploateringsavtal komma överens om mobilitetsåtgärder och mobilitets-tjänster." Här har utredningen tagit fram ett förslag som öppnar för en kommun att ställa krav på så kallade gröna transportplaner. Det är ett efterfrågat styrmedel och planinstrument som funnits med på önskelistan hos flera utredningar, bland annat i SOFT-arbetet. Beskrivningar om gröna transportplaner återfinns bland annat i en IVL-rapport<sup>82</sup> samt i samordning för bostadsbyggande förra betänkande.
- "En ny lag om kartläggning av mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som möjliggör uppföljning av åtgärder under förvaltningskedet och därigenom främjar tillgång till mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster samt hushållning med mark och stadsmiljö." Detta förslag visar att utredningen tänkt på hur uppföljning av krav ska ske med koppling till dagens energikartläggning. Det kommer innebära att fastighetsägare får ett större intresserade av och behöva ta större ansvar för mobilitetsfrågor.

Slutsatsen är att utredningen lagt grunden för en tydlig förändring av plan- och bygglagen i rätt riktning, där transporteffektivitet kommer in när det gäller tillkommande och förändrade fysiska strukturer. Det är bra och välbehövligt. Ändringar i PBL kan dock inte påverka åtgärder i befintliga samhällsstrukturer och byggda miljöer.

<sup>82</sup> Gröna transportplaner, förtätning och hållbart resande – historik och tillämpning i Göteborg, IVL 2019, Rapport C 375



Då Samordning för bostadsbyggande presenterat ett ambitiöst förslag, så föreslås Klimaträttsutredningen i stället att sätta fokus på befintliga transportdrivande verksamheter med hjälp av miljöbalken.

## Miljöbalken och PBL – skärpta krav på transportintensiva verksamheter och dess etablering

Transportnoder som hamnar, godsterminaler, flygplatser, handelsplatser, större arbetsplatsområden samt industriverksamhet med mycket transporter påverkar mönstret för transportarbetet i Sverige. Åtgärder här kan minska energiintensivt transportarbete beroende på lokala förutsättningar och typen av transporter. Därmed kompletterar sådana åtgärder mer generella styrmedel som skatt på bränsle, generella hastighetsbegränsningar på vägar och utsläppskrav på fordon. Åtgärder som transportintensiva verksamheter kan genomföra för att effektivisera transporter kan exempelvis handla om att ordna stödjande fysisk infrastruktur för gång-, cykel- och kollektivtrafik eller godsjärnväg; miljöstyrande avgifter vid leveranser samt andra insatser som effektiviserar de transporter som just den verksamheten ger upphov till.

Krav på att vidta åtgärder för ökad transporteffektivitet skulle kunna ställas på verksamhetsutövaren vid etablering, dels i verksamhetstillstånd och beslut enligt miljöbalken, dels i den fysiska planeringen och beslut utifrån PBL. Dessa beslutsprocesser sammankopplas vanligtvis vid nyanläggning av verksamheter och PBL hänvisar i flera delar till reglerna i miljöbalken, exempelvis när det gäller riksintressen samt strategiska och specifika miljöbedömningar. Som tillståndspliktig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen räknas större hamnar och flygplatser<sup>83</sup> samt en stor del av den industriverksamhet som har mycket godstransporter så som gruvor, sågverk, avfallshanteringsanläggningar, fordonstillverkning med mera. Det krävs däremot inte ett miljötillstånd för att etablera eller driva ett externt köpcentrum eller en godsterminal. I dessa fall ska det dock ske en fördjupad miljöbedömning i planprocessen, se nedan om skärpta planförutsättningar kring transportintensiv verksamhet. Markplanering påverkar enbart nytillkommande verksamheters utformning medan tillståndsgivningen kan under vissa förutsättningar påverka befintliga verksamheter, omprövning eller nyprövning.

### Transportvillkor i miljötillstånd för transportintensiva verksamheter

Transportvillkor reglerar transporter i tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Miljöbalken möjliggör att s.k. följdverksamheter i form av transporter till och från verksamheten villkoras i tillståndet<sup>84</sup>. En genomgång av rättspraxis visar att transportvillkor bara kan sättas om olägenheten av transporter är påtaglig i anläggningens närområde, men att det saknas hinder mot att de åtgärder som föreskrivs berör exempelvis transportval som minimerar miljöpåverkan i en vidare mening inklusive klimathänsyn. Det betyder att de klimatomfattiga positiva effekter som kan fås av exempelvis en omläggning av transporter från väg till järnväg, kan ses tillsammans med hänsynen att trafikbuller och luftutsläpp minskar i närområdet. Domstolar och tillståndsmyndigheter är idag dock väldigt restriktiva att föreskriva transportvillkor och har i princip aldrig gjort det med hänvisning till transporteffektivitet eller klimat. Det krävs därför ett tydligt krav på att överväga transportvillkor i tillståndsprocessen. Det behövs också vägledning kring vilka åtgärder som

<sup>83</sup> Miljöprövningsförordningen kap 24; hamnar där trafik medges för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350 och flygplatser med en instrumentbana som är längre än 1 200 meter är B respektive A-verksamhet.

<sup>84</sup> Miljöbalken kap 16 § 7 Prop. 1997/98:45 del 2 s. 15-16; Bengtsson et al, Miljöbalken en kommentar 2019, 16 kap 7 §.

stärker transporteffektivitet och hur klimatfrågan bör tas med i en helhetsbedömning kring transporterens påverkan.

En viktig begränsning vid utformningen av transportvillkor är att verksamhetsutövaren måste ha en reell möjlighet att efterleva villkoren. Transportsituationen för den specifika anläggningen står i fokus och eftersom andra aktörer ofta är de som utför en stor del av dessa transporter behöver villkoren fokusera på de transportåtgärder som verksamhetsutövaren kan genomföra. Utformningen av transportvillkor bör alltså ta sikte på relevant potential för effektiva transporter av just de transporter som kan kopplas till verksamheten. Transportvillkor utformas därför typiskt sett som beskrivning av en konkret åtgärd snarare än ett begränsningsvärde av utsläpp från fordon. I en kommande artikel i Nordisk miljörettslig tidskrift<sup>85</sup> diskuteras hur transportvillkor skulle kunna bli mer aktuellt utifrån klimatsituationen och framsteg i transportforskningen. Att klimathänsyn utifrån Klimatrettsutredningen förslag i delbetänkande (SOU 2021:21) framhävs bland de hänsyn som miljöbalken ålägger verksamhetsutövare ger ett bättre stöd för parter i tillståndsprocesserna att utforma och kräva transportvillkor.

### Planförutsättningar kring transportintensiv verksamhet

Godsterminaler kräver inte i sig något tillstånd och om detaljplan krävs är upp till kommunen. Planeringen av godstransportsystemet är enligt Boverkets PBL-kunskapsbank svåröverblickbart. Sveriges godstransportstrategi är nationellt måldokument som bland annat lyfter fram behovet av intermodala transportlösningar för ökad transporteffektivitet. Med ökade möjligheter att flytta över gods kan den mest energieffektiva lösningen väljas.

Köpcentra kräver inte heller något tillstånd men oftast krävs det en detaljplan och den behöver dessutom särskilt bedömas om den har betydande miljöpåverkan. I så fall krävs att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven för både en strategisk och en specifik miljöbedömning. Köpcentrum och parkeringsanläggningar räknas också upp som grund för en vidgad krets som kan överklaga eventuellt detaljplanebeslut<sup>86</sup>.

### Fyrstegsprincipens genomslag kan breddas

Fyrstegsprincipen är väl etablerad men svagt reglerad för transportplanering. Riksrevisionen granskade 2018 tillämpningen inom planering för transportinfrastruktur och konstaterade att regeringens och Trafikverkets styrning inte stöder ett trafikslagsövergripande arbetssätt<sup>87</sup>. Revisionen konstaterar att det hittills saknas en samlad utvärdering av den nya planeringsprocessen där fyrstegsprincipen ska vara vägledande, och fokuserade därför på Trafikverkets åtgärdsplanering. Fyrstegsprincipen kan dock även användas inom ramen för strategiska och specifika miljöbedömningar om dessa avser en transportintensiv verksamhet. Miljöbedömningar regleras i miljöbalken kapital 6 och utgör viktiga beslutsunderlag för att identifiera och analysera transporterens omfattning och möjliga åtgärder för att minska miljö- och klimatpåverkan. PBL hänvisar till miljöbalken (MB) kap 6 för miljöbedömning av planer. Ett likande förslag som dock inte tar in fyrstegsprincipen kom från Samordning för bostadsbyggande, SOU 2021:23 som föreslår

---

<sup>85</sup> *Kommande*: Romson, Å., Hellsten, S. och Rydstedt, A. (2021) Tillståndsvillkor för klimatutsläpp rörande transporter till och från hamnar och flygplatser – rättsligt olämpligt eller rimlig styrning mot klimatmålen? Nordisk miljörettslig tidskrift 2021:1.

<sup>86</sup> PBL 13 kap 12§ hänvisar till rätten för exempelvis miljöföreningar att föra talan i MB 16 kap 13 §.

<sup>87</sup> Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? (RiR 2018:30)

en ny punkt 4 i 4 kap. 33 § första stycket i PBL som anger att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av "hur planen uppfyller kraven på transporteffektivitet som avses i 2 kap. 3 §".

## Länsstyrelsens tillsyn över planer – de så kallade ingripandegrunderna

Länsstyrelsen har ett tillsynsansvar för vissa statliga och mellankommunala intressen. De brukar kallas länsstyrelsens ingripandegrunder. De ingripandegrunder som räknas upp i PBL 11 kap 10 § är:

- om ett riksintresse enligt miljöbalken inte tillgodoses
- om regleringen av frågeställningar kring användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt
- om en miljökvalitetsnorm enligt miljöbalken inte följs
- om strandskydd enligt miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser
- om en föreslagen bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion

För att länsstyrelsen i utövandet av sin tillsyn ska stödja transporteffektiv planering är de två första ingripandegrunderna, kring riksintresse och mellankommunal samordning, mest relevanta. Det kan också finnas situationer där riksintresse för kommunikationer försvårar en transporteffektiv samhällsplanering från kommunerna. Detta diskuteras ovan i avsnittet om infrastrukturplanering.

Kraven på att översiktsplaner ska redovisa verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse finns i PBL 3 kap 5 § 6. Som exempel nämns lokaliseringen av flygplatser, sträckningen av vägar, banor och ledningar, läget för större täkter, anläggningar för sophantering, större serviceanläggningar, småbåtshamnar och andra fritidsanläggningar. Ett annat exempel är större detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun<sup>88</sup>. Ingripande från länsstyrelsen mot planer p.g.a. brister i mellankommunal samverkan sker dock sällan. Det är över lag få detaljplaner som länsstyrelserna överprövar och vanligaste grunden är att bebyggelsen är olämplig på grund av människors hälsa<sup>89</sup>. Endast om kommunerna som påverkas inte är överens anses ingripandegrunden om mellankommunal samverkan bli aktuell. Med en ändrad lydelse skulle eventuellt "samordnas på ett lämpligt sätt" i stället kunna ges betydelsen att påverkan på andra kommuner i form av tydligt ökade vägtransporter inte är lämpligt sätt. En sådan ingripandegrund kan dock bli svår att hantera i praktiken.

## Förslag

### Krav på transportvillkor i miljötillstånd

Det behöver ytterligare förtydligas att den ändring som Klimaträtsutredningen föreslår i MB kap 2 kring klimat inbegriper en ökad användning av transportvillkor i syfte att få effektivare transporter.

---

<sup>88</sup> Prop. 2019/20:52 s 89

<sup>89</sup> Boverkets statistik: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/overprovade-detaljplaner/>

## Tillståndsplikt enligt miljöbalken för större handelsplatser och godsterminaler

Det bör övervägas om större godsterminaler och handelsplatser kan göras till tillståndspliktig verksamhet i miljöprövningsförordningen. Likheter finns med hamnar och flygplatser, men de kan också utgöra egen tillståndsplikt. Då kan transportvillkor för enskilda tillstånd ange anpassade krav på transporteffektiva åtgärder, och andra miljöåtgärder, i de enskilda fallen, se förslag ovan.

## Skriv in fyrstegsprincipen som del för miljöbedömningar, miljöbalken kap 6

Utred hur fyrstegsprincipen kan utgöra princip för hela transportplaneringen genom att också användas vid strategisk och specifik miljöbedömning. Förslagsvis kopplas fyrstegsprincipen i miljöbedömningarna även till PBL och tillämpning görs obligatorisk vid fysisk planering som riskerar generera mycket transporter. Det bör regleras så att miljökonsekvensbeskrivningen anses ofullständig utan tillämpning av fyrstegsprincipen.

## Krav på direkta åtgärder för vissa transportintensiva verksamheter

Som direkta krav vid nya etableringar av transportintensiva verksamheter kan det övervägas krav på åtgärder för transporteffektivitet enligt följande förslag:

- godsterminaler ska antingen klara överflyttning från lastbil till minst ett mindre transporteffektivt transportslag som båt, järnväg eller cykel, eller avgiftsstyra lastbilstrafiken mot minskad energianvändning. Till exempel för att premiera hög fyllnadsgrad eller elektrifierade lastbilar.
- större flygplatser ska ha högkvalitativ kollektivtrafik och avgiftsstyra parkeringen för att minska efterfrågan på bilresor till och från flygplatsen
- större hamnar måste ha godsjärnväg och avgiftsstyra lastbilstrafiken enligt resonemang ovan.
- handelsplatser ska ingå i kollektivtrafikens försörjningsprogram, måste avgiftsbelägga bilparkering för att styra mot effektiva transporter och erbjuda hemkörning av skrymmande produkter.

## Potential

Åtgärder som berör samhällsplaneringen är viktiga då de ger förutsättningar för minskat trafikarbete med energiintensiva transportslag.

Hur transporter ordnas vid transportintensiva verksamheter påverkar en betydande del av transportmönstret i Sverige. MERIT-projektet<sup>90</sup> bedömde att minst en tiondel av utsläppen från inrikes transporter härrör från transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter som hamnar, flygplatser och transportintensiva industriverksamheter som gruvor och avfallsanläggningar. Miljökonsekvensbeskrivningar för Trelleborgs hamn och Landvetters flygplats visar att runt en tredjedel av de totala klimatutsläppen från sådana logistikcentra kan härröra från marktransporter av gods och passagerare till och från anläggningen<sup>91</sup>. Vi bedömer därför att

---

<sup>90</sup> Malmaeus, M., André, H., Hellsten, S., Lindblom, E., Romson, Å., Rydstedt, A. (2021) 'Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprövning - Utmaningar och möjligheter', Naturvårdsverket rapport 6966.

<sup>91</sup> Miljökonsekvensbeskrivning tillhörande ansökan om ändring och utökning av Trelleborgs Hamn, deldom Miljödomstolen Växjö TR 2010-04-24 i mål nr M 867-08. Nytt tillstånd för flygplats Landvetter, deldom Mark- och miljödomstolen Vänersborg TR 2015-06-17 i mål nr M 1030-13

potentialen hos åtgärder som lägger ett tydligare ansvar på aktörerna som styr dessa verksamheter kan vara stor.

## Rådighet

De föreslagna justeringarna av lagstiftning ligger inom Klimaträttsutredningens utredningsmandat och är synkroniserade med utredningens tidigare betänkande liksom med betänkandet från Samordning för bostadsbyggande. Vi föreslår därför att regelförslagen ovan undersöks närmare av utredningen.

# 3 Rekommendationer och prioritering

Vår beskrivning är inte än bruttolista som gör anspråk på att täcka in alla möjliga lagmässiga förändringar. I vårt pm har vi valt att fokusera på områden som vi bedömer har stor potential att leda till ett mer transporteffektivt samhälle och som är relevant ur ett lagstiftningsperspektiv. Trots avgränsningen kan det ändå finnas ett behov för Klimaträttsutredningen att prioritera. Vi gör därför följande prioritering i fallande ordning av områden utifrån områdets bedömda potential för effektivare transporter och rådighet för utredningen.

### Mål och utgångspunkt för transportpolitiken

Att justera det transportpolitiska målet bedöms vara en viktig förutsättning och ram för att kunna få kraft i övriga förändringsområden även om förändringen i sig inte ger någon påvisbar effekt på transporteffektiviteten. Utredningen har rådighet att föreslå förändringar.

### Miljöbalken och PBL – skärpta regelkrav på transportintensiva verksamheter och dess etablering

Samhällsplanering i gränslandet mellan PBL och miljöbalken hamnar högst på listan av flera skäl. Utredningen har här en möjlighet att föreslå lagstiftning som har viss möjlighet att påverka befintliga transportintensiva verksamheter. Detta är viktigt för att kunna få stor inverkan på transporteffektiviteten i närtid till skillnad från PBL där en ändrad lagstiftning endast skulle påverka nyttillkommande bebyggelse och etableringar. Lagstiftningsområdet knyter också an och kompletterar tidigare betänkande från både Klimaträttsutredningen och Samordning för bostadsbyggande. Regeländringar till stöd för transportvillkor, stärkt fyrstegsprincip och ökad tillståndspflicht är intressanta och möjliga för utredningen att utveckla.

### Justerade hastighetsgränser

Sänkta hastigheter är en viktig åtgärd såväl på landsbygd och som i tätorter. Precis som för Miljöbalken eller PBL har den också förutsättningar att få effekt snabbt och på så vis göra stor nytta för transporteffektiviteten inom de närmaste åren. Utredningen har också full rådighet.

### Stadsmiljöavtal

Utvecklade stadsmiljöavtal är viktiga av flera skäl. De har stor potential att öka takten i omställningen av städernas arbete och nya avtal kan omfatta hela städernas befintliga trafik. Från att ha introducerats som en tillfällig satsning finns behov och möjligheter att inlemma stadsmiljöavtalen i ordinarie styrning som därmed kan stärkas i fråga om transporteffektivitet. I nya avtal

med ändrade mål för trafikutvecklingen blir det också en möjlighet för stat, kommun och region att ha samma utgångspunkt för planeringen och på så vis inte längre vara styrda av basprognosen. Klimatpolitiskt är det också viktigt med en extra ambitiös klimatpolitik i städerna som ger förutsättningar för en något lägre ambitionsnivå på landsbygden där alternativ till den egna bilen är sämre. Utredningen har rådighet över de flesta områdena inom utvecklade stadsmiljöavtal. Enda undantaget är att knyta dem till ekonomiska styrmedel eller motprestationer exempelvis i form av en tänkt parkeringsskatt.

### Infrastrukturplanering

Infrastrukturplaneringen har en direkt påverkan på ny infrastruktur, men den påverkar också samhällsplaneringen i stort. Indirekt påverkar den också nationell, regional och lokal trafikpolitik. Det är därför viktigt att även infrastrukturplaneringen utgår från att transporteffektivitet är ett centralt inslag i arbetet. Utredningen har också rådighet att lägga förslag inom området. Ändringar kring riksintresseavvägningar föreslås däremot inte prioriteras.

Inom cykelområdet har vi lyft fram ändrade regler och lagar i två olika fall. Vi bedömer att det kan vara intressant för utredningen att se vidare på frågan hur planering av cykelvägar kan göras oberoende av befintliga vägar. Att underlätta cykling mot påbjuden färdriktning bedöms däremot vara en mindre angelägen fråga för utredningen.

### Parkering

Parkering är ett av kommunernas viktigaste styrmedel för att påverka resor och transporter i en mer transporteffektiv riktning. Med tanke på att potentialen inte är fullt utnyttjad är det en prioriterad fråga att öka kommunernas rådighet att styra parkeringen mot ökad transporteffektivitet. Dock har inte Klimatråtsutredningen full rådighet enligt direktiven. Frågorna bedöms också vara så omfattande att den bör få en egen utredning.



