

Handläggare
Mattias Lundberg
08-508 260 76**Till**
Trafiknämnden
2016-08-25

Delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Trafiknämnden beslutar att som svar på remissen överlämna kontorets tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen.

Jonas Eliasson
Förvaltningschef

Sammanfattning

I Miljömålsberedningens delbetänkande föreslås en strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik med sikte mot ett långsiktigt klimatmål till år 2045. Ett sektorsmål föreslås om att utsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent mellan år 2010 och 2030. Kontoret bedömer att stadens arbete med att genomföra åtgärder kommer att underlättas av att ett nationellt mål läggs fast. Kontoret avråder däremot från att lägga fast mål om andelen resor med kollektivtrafik.

Kontoret noterar att åtgärdsförslagen stämmer väl överens med stadens framkomlighetsstrategi. De viktigaste åtgärderna inom stadens rådighet är en fortsatt satsning på tät, blandad bebyggelse samt goda resmöjligheter med gång, cykel och kollektivtrafik.

De flesta av de mest kraftfulla och effektiva åtgärderna ligger dock inom statligt ansvar. Att kommuner ges möjlighet att införa miljözon för lätta fordon ser kontoret som positivt. Detsamma gäller möjligheten att differentiera avgift på parkeringsplatser utifrån fordons miljöegenskaper. Kontoret delar även utredningens bedömning att det är angeläget att se över reseavdragssystemet. Kontoret anser däremot att det är olyckligt att en dubbdäcksskatt

Trafikkontoret
TrafikplaneringFleminggatan 4
Box 8311
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 260 76
Växel 08-508 272 00
mattias.lundberg@stockholm.se
trafikkontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
stockholm.se

avfärdas, eftersom det är den bästa och mest effektiva åtgärden för att minska partikelhalterna (PM10).

Bakgrund

Trafiknämnden har fått Miljömålsberedningens delbetänkande ”En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige” på remiss från kommunstyrelsen för yttrande senast den 15 september 2016. I ett tidigare betänkande om ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige föreslogs ett långsiktigt klimatmål till år 2045. I den nu aktuella utredningen föreslås en strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik med sikte mot detta mål. Utredningen är på nära 700 sidor och bifogas därför inte – den går att ladda ner från:

<http://www.regeringen.se/contentassets/01cd0e73c9b446a5937a43a347a911b1/en-klimat--och-luftvardsstrategi-for-sverige-sou-201647>

På trafiknämnden den 16 juni 2016 anmäldes ett kontorsyttrande över Miljömålsberedningens tidigare delbetänkande ”Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige”. Trafikkontoret var positivt till förslaget om ett systematiskt klimatarbete på den statliga nivån, men konstaterade att stadens eget mål är att vara fossilbränslefri redan år 2040. Kontoret påpekade att det krävs ett statligt agerande inom minst sex områden för att staden och landet ska kunna bli fossilfria:

1. Åtgärder som främjar övergången till förnybara drivmedel samt ökad energieffektivisering av fordon.
2. Åtgärder som kan ha en direkt påverkan på biltrafikarbetet, t.ex. översyn av reglerna för bilförmån, bränsleskatter eller kilometerskatt, modifierat eller borttaget reseavdrag osv.
3. Medfinansiering av satsningar på kollektivtrafik samt investeringar i elinfrastruktur.
4. Förenklad lagstiftning för att möjliggöra förtätning i centrala delar av staden.
5. Nya regelverk som kan främja hållbara resval.
6. Transportslagsövergripande hantering av godstrafiken på nationell nivå.

Stadens svar behandlades i kommunstyrelsen den 1 juni 2016. Där underströks bl.a. att det är viktigt att det införs nationella styrmedel eller att kommunerna själva får möjlighet att införa olika typer av incitament så att klimatarbetet kan genomföras.

Av särskilt intresse för trafiknämnden i den nu aktuella utredningen är att det föreslås etappmål för utsläpp av växthusgaser 2030 och

2040 för den icke-handlande sektorn¹ samt ett utsläppsmål för inrikes transporter till 2030. Det föreslås också styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser till 2030 med särskilt fokus på att öka omställningen av transportsektorn.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts internt inom trafikkontoret.

Trafikkontorets synpunkter

Kontoret konstaterar inledningsvis att Miljömålsberedningen knappast kan ha hunnit ta hänsyn till stadens svar på det tidigare delbetänkandet. Många av de åtgärder som kontoret då efterlyste finns ändå med bland utredningens förslag vilket är glädjande. Trafikkontoret lämnar nedan sina synpunkter på de förslag i utredningen som främst är relevanta för nämndens verksamhetsområde.

Övergripande mål

Utredningen fokuserar på transportsektorn. Ett sektorsmål föreslås om att utsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent mellan år 2010 och 2030. Kontoret har inget att invända mot själva målnivån, men ur ett effektivitetsperspektiv kan ett sektorsmål vara problematiskt eftersom det ger en risk för suboptimering. De samhällsekonomiska kostnaderna riskerar därmed att öka utan att de globala utsläppen av växthusgaser påverkas².

Den föreslagna målnivån är annorlunda än det mål som föreslogs av utredningen Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84) om att minst 80 procent av de fossila drivmedlen ska vara utfasade 2030. Målen är inte direkt jämförbara eftersom Miljömålsberedningen även inkluderar utsläpp från sjöfart samt de utsläpp som genereras av icke-fossila drivmedel (el och biobränslen). En bedömning av det s k 2030-sekretariatet (en fristående sammanslutning av organisationer och företag) är att målen är ungefär ekvivalenta. Kontoret arbetar med att konkretisera åtgärder utifrån målet som föreslogs av FFF, och bedömer att arbetet kommer att underlättas av att ett nationellt mål läggs fast. En annorlunda måldefinition än den

¹ Utsläpp från industrier och andra punktkällor samt flyg hanteras inom EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS). Transporter (utöver flyg) ingår inte i EU-ETS utan i den s k icke-handlande sektorn, framför allt eftersom utsläppskällorna är för många för att det ska vara praktiskt hanterbart. I den icke-handlande sektorn ingår också jordbruk och uppvärmning av bostäder.

² Se exempelvis Finanspolitiska rådets yttrande över Miljömålsberedningens delbetänkande (SOU 2016:21), s. 20.

kontoret hittills har utgått från bedöms inte påverka arbetet. Det viktigaste är nämligen inte den exakta målnivån utan riktningen. Med en tydlig riktning kan stadens arbete för fossilfrihet fortsätta och förstärkas utan att tappa fart i starten.

Utredningen föreslår även mål om att andelen resor med kollektivtrafik ska vara minst 25 procent år 2025 och att marknadsandelen ska fördubblas för gång-, cykel- och kollektivtrafik. Kontoret avråder från att lägga fast sådana mål eftersom det finns flera nackdelar med att uttrycka ett kollektivtrafikmål i termer av en andel. För det första är en hög marknadsandel knappast ett mål i sig utan snarare en indikator för en utveckling där skadeverkningar av en omfattande biltrafik begränsas. Att en ökad kollektivtrafikandel inte är ett mål i sig följer t ex av att minskat cyklande ger en högre kollektivtrafikandel, vilket uppenbarligen inte är en nytta i sig. För det andra är miljökonsekvenserna av ökat kollektivtrafikutbud inte självklart positiva överallt i landet, eftersom den absoluta huvuddelen av den regionala kollektivtrafiken utanför storstäderna bedrivs med buss och har mycket låga genomsnittliga beläggningsgrader. Slutligen är det svårt att på förhand avgöra vad som är en lämplig färdmedelsfördelning hos medborgarna i landet. Inriktningen bör i stället vara att dels minska biltrafikens utsläpp (och dess andra negativa effekter), dels öka kollektivtrafikens attraktivitet på ett kostnadsmässigt och miljömässigt effektivt sätt. Vad detta får för konsekvenser i form av färdmedelsandelar varken kan eller bör läggas fast på förhand.

Kontoret konstaterar också att nivåerna för andelsmålen inte är relevanta för staden. Kollektivtrafikandelen är redan i dag betydligt högre än 25 procent. Den totala andelen resor med gång, cykel och kollektivtrafik är betydligt högre än 50 procent – det är därför inte möjligt att fördubbla denna andel.

Åtgärdsförslag

Utredningen lyfter fram åtgärder för ett transporteffektivt samhälle och anser att gång-, cykel- och kollektivtrafik bör vara normgivande i planeringen i större städer. Kontoret välkomnar ett sådant synsätt och noterar att det stämmer väl överens med stadens framkomlighetsstrategi. De viktigaste åtgärderna inom stadens rådighet är en fortsatt satsning på tät, blandad bebyggelse samt goda resmöjligheter med gång, cykel och kollektivtrafik. Staden har även rådighet över andra åtgärder som visar god potential. De flesta av de mest kraftfulla och effektiva åtgärderna ligger dock inom statligt

ansvar, som t ex ändringar av bränsleskatt, fordonsbeskattning och reseavdrag.

Kontoret ser därför positivt på de flesta av utredningens mer konkreta förslag till styrmedel på transportområdet. Nedan kommenteras vart och ett av dem.

- Det är positivt att stadsmiljöavtal utvecklas till instrument för hållbart samhällsbyggande. Kontoret saknar dock förslag som i den ordinarie investeringsplaneringen kan öka statens medfinansiering av satsningar på kollektivtrafik samt investeringar i elinfrastruktur.
- Det är också positivt att Trafikverket ges större möjligheter att finansiera så kallade steg 1- och 2-åtgärder inom ramen för infrastrukturplaneringen. Det är otydligt vilken typ av åtgärder som mer konkret avses, men kontoret har erfarenhet av att olika trimningsåtgärder (exempelvis för att bygga kollektivtrafikkörfält eller på- och avfartsramper längs infartsleder) ofta är kostnadseffektiva samtidigt som en splittrad ansvarsfördelning försvårar finansiering av dem.
- Att kommuner ges möjlighet att införa miljözon för lätta fordon ser kontoret som positivt. Detta är något som staden under lång tid har efterlyst. Detsamma gäller möjligheten att differentiera avgift på parkeringsplatser utifrån fordons miljöegenskaper. En viktig fråga att lösa gäller hur regeln ska kunna kontrolleras. Det är angeläget att ett register över fordonens miljöegenskaper kan tillhandahållas utan avgift till kommuner och deras parkeringsentreprenörer.
- Kontoret delar utredningens bedömning att det är angeläget att se över reseavdragssystemet. Dagens system leder till ett omfattande arbetsresande med bil och en stor del av avdragen sker på felaktiga grunder. En närbesläktad fråga som kontoret anser bör ändras är reglerna för hur trängselskatter får räknas in i förmånsvärde. Nuvarande regler gör att de som disponerar förmånsbil i praktiken inte alls betalar trängselskatt (det vill säga att om förmånstagaren själv bekostar trängselskatten minskas förmånsvärdet i samma utsträckning vilket gör att personen betalar mindre skatt för förmånen och nettoeffekten blir noll). Kontoret kan konstatera att denna effekt syns tydligt efter de förändringar i trängselskatterna som gjordes vid årsskiftet. Resandet med bilar ägda av juridiska personer ökar

trots att biltrafiken totalt sett minskar.

- Ett säkerställande av öppna data är något som staden redan i dag arbetar mycket med. Kontoret ser det därför som positivt att eventuella kvarvarande hinder undanröjs.
- Det är oklart vilken typ av åtgärder förslaget om en handlingsplan för resfri kommunikation kan komma innehålla. Kontoret har därmed inga synpunkter på förslaget.
- Kontoret konstaterar att konkreta förslag till regelförenklingar som kan underlätta förtätning i centrala delar av staden och regionen saknas. Exempel på sådana regler gäller regler för transport av farligt gods och bullerrestriktioner vid nybyggnation. Den enskilt viktigaste åtgärden som staden kan vidta för att minska landets biltrafikarbete är nämligen att verka för att en högre andel svenskar bor i Stockholm snarare än i satellitorter, landsbygd eller mindre orter, eftersom biltrafikarbetet per person i Stockholm är klart lägst i landet.

Kontoret ställer sig positivt till förslagen om styrmedel för energieffektivare fordon och för förnybara drivmedel. Eftersom de inte lika tydligt berör kontorets kärnverksamhet kommenteras dessa dock inte närmare.

Utredningen innehåller också ett antal mer övergripande förslag. Ett par av dessa vill kontoret kommentera.

- Utredningen föreslår att Sverige ska vara ett föregångsland i klimatomställningen. Kontoret ser positivt på denna höga ambition och delar bedömningen att transporterna är ett område där Sverige har goda förutsättningar att visa exempel på en utveckling som även andra länder har möjlighet att ta efter. Kontoret konstaterar samtidigt att det är omdebatterat huruvida ett sådant agerande ger några effekter på globala utsläpp och om det kan stärka Sveriges konkurrenskraft.
- Utredningen föreslår att nya kunskapsunderlag tas fram, bland annat en samordnad vägledning för miljöbedömningar och kompetensutveckling om tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. Kontoret delar inte bedömningen att nya kunskapsunderlag är en effektiv åtgärd. Kontoret ser snarare en risk att planeringssystemet ytterligare tyngs utan att behovet av svåra avvägningar mellan exempelvis bostadsbyggande, ekonomisk tillväxt och begränsade klimatutsläpp tydliggörs. Ett

exempel bland många är att få i dag är omedvetna om att externa köpcentrum skapar ett ökat bilresande och därmed ökade klimatutsläpp; det är knappast brist på miljöbedömningar eller planeringsvägledning som gör att stadsutglesning fortsätter vara ett problem på många håll i landet. Önskan om fler kunskapsunderlag riskerar att skapa en illusion av att konflikter och avvägningar mellan olika mål och hänsynstaganden, liksom motstridiga mål för olika samhällsaktörer (t ex olika kommuner eller mellan lokal och nationell nivå), är ofrånkomliga.

Slutligen innehåller utredningen ett antal förslag som syftar till bättre luftkvalitet. De flesta av dessa sammanfaller med dem som rör klimatpolitiken. Kontoret vill dock särskilt kommentera att dubbdäcksskatt (eller avgift) avfärdas. Utredningen konstaterar att en skatt är mer flexibel än lokala förbud mot trafik med dubbdäck. Trots detta avfärdas förslaget. Kontoret anser att en skatt på dubbdäck är den bästa och mest effektiva åtgärden för att minska andelen dubbdäck i staden och därmed halten PM10. Det är också något som staden drivit under många år.

Trafikkontorets förslag

Trafikkontoret föreslår att nämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Slut