

Handläggare
Jens Svensson
08-508 26 036

Till
Trafiknämnden
2022-11-17

Trafikanalys Rapport 2022:14 Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning. Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Trafiknämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från Trafikanalys avseende förslag som leder till transportsektorns klimatomställning.
2. Trafiknämnden justerar beslutet omedelbart.

Gunilla Glantz
Förvaltningschef

Jenny Carlsson
Tf. Avdelningschef

Robin Billsjö
Enhetschef

Sammanfattning

Regeringen har, via myndigheten Trafikanalys, remitterat utredningen ”Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning, rapport 2022:14”, till Stockholms stad. Kommunstyrelsen har remitterat utredningen till trafiknämnden.

Trafikkontoret ser generellt positivt på ökade nationella styrmedel som kan hjälpa till att driva klimatomställningen i transportsektorn. Utredningens förslag kan ge stöd i stadens arbete för att nå klimatmålen om fossilfri organisation 2030 och klimatpositiv stad till 2040.

Remissen

Kommunstyrelsen Stockholms stad har remitterat Trafikanalys rapport 2022:14 "Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning" till trafikkontoret. Trafikkontoret ombeds yttra sig över remissen senast 2022-11-18.

Utredningen är svar på ett regeringsuppdrag om att ta fram underlag till kommande klimathandlingsplan. I uppdraget ingår att analysera och föreslå hur befintliga och nya styrmedel samt kombinationer av dessa kan utvecklas så att den samlade styrningen bidrar till att nå målen för inrikes transporter om minst 70 procents minskning år 2030 jämfört med 2010, och i princip nollutsläpp 2045.

Uppdraget omfattar inte förslag inom skatteområdet.

Utredningen presenterar åtgärdsförslag inom tre områden:

- Hållbara förnybara drivmedel
- Ett transporteffektivt samhälle
- Energieffektiva fordon, farkoster och fartyg

Utöver ett antal trafikslagsövergripande förslag lyfts även förslag inom de olika åtgärdsområdena specifikt kopplade till vägtrafik, sjöfart och luftfart. Trafiknämndens verksamhet berörs huvudsakligen av de trafikslagsövergripande förslagen samt förslagen som kopplas till vägtrafik. Eftersom vägtrafiken enligt rapporten står för 94 procent av inrikestransporternas växthusgasutsläpp är det också där styrmedel har högst påverkanspotential.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom trafikkontoret och i samråd med miljöförvaltningen.

Trafikkontorets synpunkter

Transportsystemet står för en stor del av utsläppen av växthusgaser och utgör därmed en viktig del i Stockholms stads klimatarbete. Nationella styrmedel är avgörande för att stadens klimatmål om fossilfri organisation 2030 och klimatpositiv stad till 2040 ska kunna nås. Trafikkontoret välkomnar därför initiativet att tydliggöra och utveckla nya styrmedel som kan driva klimatomställningen inom transportsektorn.

Övergripande synpunkter

Utsläppshandel och reduktionsplikt

Utredningen betonar att förutsättningarna för arbetet med de svenska klimatmålen är beroende av utfallet från EU-kommissionens förslag inom lagstiftningspaketet Fit for 55. Inom detta paket föreslår kommissionen bland annat en skärpning av det befintliga utsläppshandelssystemet (ETS1) samt att ett nytt utsläppshandelssystem för vägtrafik och byggnader (ETS2) införs. Utgivningen av utsläppsrätter i systemet föreslås successivt minska i en takt som innebär att utgivningen helt upphör cirka 2043. Trafikkontoret konstaterar att detta skulle betyda stopp för fossila drivmedel utan behov av ytterligare styrmedel. Mot bakgrund av detta önskar kontoret ett utvecklat resonemang och tydliggörande kring hur de i rapporten föreslagna åtgärderna inom hållbara förnybara drivmedel förhåller sig till EU:s system för utsläppshandel.

Trafikanalys utredning konstaterar också att reduktionsplikten är ett kraftfullt verktyg för att fasa ut fossila bränslen. I juni 2022 fattade dock riksdagen beslut om att pausa höjningen av reduktionsplikten för bensin och diesel under 2023. Konsekvensen av detta är en utebliven minskning av klimatutsläppen, vilket för Stockholms stads del motsvarar 40 000 ton koldioxid.

Trafikkontoret ställer sig bakom utredningens förslag att tillsätta en bred utredning om reduktionsplikt och/eller utsläppshandelssystem samt att i samband med denna tydliggöra hur nationella styrmedel relaterar till EU:s styrmedel på klimatområdet.

Ett transporteffektivt samhälle

Utredningen föreslår att införa transporteffektivt samhälle som en grundläggande transportpolitisk princip med formuleringen ”Transportpolitiken ska bidra till att det svenska samhället blir mer transporteffektivt”.

Strävan efter ett mer transporteffektivt samhälle är i linje med ambitionerna i Stockholms stads framkomlighetsstrategi och därmed något som trafikkontoret också verkar för. I framkomlighetsstrategin framhålls att staden ska byggas på ett sätt som minimerar behovet av transporter, möjliggör fler resor med gång och cykel samt stödjer en kapacitetsstark kollektivtrafik. Transport- och bebyggelseplaneringen bör främja energi- och resurseffektiva alternativ av flera skäl, inte minst av klimatskäl.

Kontoret bedömer att ett eventuellt införande av en ny transportpolitisk princip bör föregås av en process som tar ett samlat grepp kring mål och principer kopplade till transportpolitiken. I samband med det bör även begreppet transporteffektivitet definieras tydligare och kompletteras med mätbara parametrar.

Utredningen framhåller att det inom och mellan städer ofta finns bättre möjligheter för en överflyttning till andra alternativ än personbil och lastbil jämfört med i delar av gles- och landsbygden. Till följd av detta menar Trafikanalys att möjligheten för reduktion av klimatpåverkande utsläpp är större i tätort än på landsbygd.

I Stockholm är bilresandet per person cirka 15 procent lägre än i övriga landet, mycket beroende på väl utbyggd kollektivtrafik samt att staden genomfört långsiktiga åtgärder för att minska biltrafiken. Att åstadkomma stora ytterligare minskningar av bilresandet per person i Stockholm kommer således kräva en kombination av mycket stora satsningar på kollektivtrafiken och ytterligare insatser för att minska biltrafiken. Dessa åtgärder förutsätter stor handlingskraft från staden, regionen och staten.

I sammanhanget kan påpekas att bilanvändningen skiljer sig starkt åt i olika delar av Stockholmsregionen, i perifera områden är bilresandet betydligt högre än i de centrala delarna. Det annorlunda resmönstret kan delvis härledas till bebyggelsestrukturen, som enligt många studier påverkar bland annat reslängd och färdmedelsval. Bebyggelseplaneringen har alltså stor påverkan på möjligheten att åstadkomma ett transporteffektivt samhälle. Trafikkontoret delar därför utredningens slutsatser att transportpolitiska åtgärder inte är ensamt tillräckliga för att åstadkomma en klimatomställning i transportsektorn, utan behöver kombineras med insatser inom bland annat samhälls- och bebyggelseplanering.

Trafikanalys konstaterar att det kan finnas målkonflikter när det gäller satsningen på elektrifiering av vägtransporterna, då det på sikt kan leda till låga driftskostnader vilket kan medföra att trafiken ökar. Utredningen menar att detta kanske inte är önskvärt i större städer, men att det på landsbygden är mer odelat positivt. Trafikkontoret vill påpeka att även elektrifierad vägtrafik medför negativa effekter i jämförelse med mer hållbara trafikslag, bland annat avseende trafiksäkerhet och hälsa.

Synpunkter på förslag som rör vägtrafik

Paket för effektivitet – förhandlingsöverenskommelser där kommuner, regioner och staten gemensamt vidtar åtgärder för att bidra till ett transporteffektivt samhälle

Utredningen föreslår att staten, på regioners och kommuners initiativ, ska kunna tillsätta en förhandlingsperson som kan stötta framtagandet av lokala eller regionala trafikpaket för ett transporteffektivt samhälle. Staten bör kunna överväga att bidra med finansiering via lokala trängselskatter samt om det är lämpligt ge aktuella kommuner möjlighet att ta ut för ändamålet utformade parkeringsavgifter.

Trafikkontoret välkomnar förbättrade möjligheter för samverkan i åtgärdsplaneringen på lokal och regional nivå genom stöttning från en statlig förhandlingsperson. Kontoret anser dock att varken trängselskatter eller parkeringsavgifter är att betrakta som statlig medfinansiering, utan som lokal finansiering för lokala åtgärder. För att få önskvärd effekt måste staten också kunna skjuta till medel för att finansiera de framförhandlade åtgärderna. Som utredningen också konstaterar kan lagändringar krävas för att möjliggöra finansiering av lokala eller regionala åtgärdspaket genom trängselskatten.

Sänkt bashastighet i tätorter

Trafikkontoret stödjer utredningens förslag om sänkt bashastighet i tätorter, från 50 till 40 kilometer per timme. Utöver positiva climateffekter medför sänkta hastigheter även ökad trafiksäkerhet och trygghet för oskyddade trafikanter. Med ökad trygghet kan resenärernas färdmedelsval påverkas och fler välja hållbara trafikslag. Detta innebär att de samlade climateffekterna av sänkta hastigheter kan bli större än de direkta effekterna kopplade till sänkt drivmedelsförbrukning. Utöver miljö- och trafiksäkerhetsvinster kan sänkta hastigheter också bidra till ökad folkhälsa genom att luftföroreningar och buller minskar samt att resenärer i större utsträckning väljer hälsofrämjande färdmedel som gång och cykel.

Utredningen konstaterar att kostnader kan uppstå för kommunerna för omskyltning och anpassning gatumiljön på kommunal nivå som en följd av sänkt bashastighet. I Stockholms stad genomför trafikkontoret sedan 2016 en omfattande hastighetsöversyn där flera av stadens gator och vägar skyltas om och anpassas till de nya hastighetsgränserna 30, 40 och 60 kilometer per timme. Många huvudgator sänks i samband med detta från tidigare 50 till 40 kilometer per timme. Kontorets bedömning är därför att en sänkt

bashastighet endast skulle medföra begränsad påverkan på trafiknämndens budget.

Överväg att ge kommuner möjlighet att prissätta parkering på ett sätt som bidrar till ett transporteffektivt samhälle

Kommunala parkeringsavgifter är definitionsmässigt en skatt och eftersom frågan därmed ligger utanför Trafikanalys uppdrag lägger utredningen inget skarpt förslag på området. Dock redovisas i rapporten slutsatserna från den analys som Trafikanalys låtit göra inom ramen för uppdraget.

Utredningen konstaterar att kommunerna har förutsättningar att avgöra hur den lokala parkeringspolitiken bör utformas och att de behöver verktyg för att bättre kunna göra det i syfte att bidra till ett transporteffektivt samhälle. Dagens lagstiftning erbjuder inte den möjligheten. Utredningen har därför tagit fram en skiss till möjlig författningsförändring, vilken bedöms lagtekniskt fullt hanterlig och skulle ge kommunerna ökade frihetsgrader att tillämpa styrande parkeringsavgifter. En författningsförändring bedöms också möjliggöra differentierade parkeringsavgifter med avseende på fordonets miljöegenskaper och därigenom kunna främja fortsatt elektrifiering av fordonsflottan. Trafikkontoret välkomnar initiativet och stöttar ett fortsatt arbete i frågan genom en förändrad lagstiftning. Med ökade befogenheter att reglera och differentiera prissättningen av parkeringsplatser kan kontoret ges ett kraftfullt verktyg i implementeringen av framkomlighetsstrategin och strävan efter att uppfylla stadens klimatmål.

Utökade möjligheter för statlig medfinansiering av steg 1 och steg 2-åtgärder

Enligt Trafikverkets fyrstegsprincip ska kostnadseffektiva åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt (steg 1) samt åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2) prioriteras framför mer omfattande ombyggnationer. Regeringen har i gällande klimatpolitiska handlingsplan angett avsikten att i större utsträckning prioritera steg 1 och steg 2-åtgärder, men dagens regelverk kring statlig medfinansiering av sådana åtgärder är otydligt. Trafikkontoret ser positivt på förslaget att förtydliga villkoren och utöka möjligheterna för statlig medfinansiering för steg 1 och steg 2-åtgärder.

Regelöversyn för att eliminera hinder och underlätta för distansarbete

Med ökat distansarbete minskar antalet arbetsresor, vilket innebär att de toppar i trafikbelastning som ofta infaller under morgonen och eftermiddagen planas ut. Då infrastruktur och kollektivtrafiktrafikutbud behöver dimensioneras efter dygnets hårdast belastade tider kan minskad trafikefterfrågan under högtrafik därmed göra stor skillnad på det samlade investeringsbehovet. Utöver att lägre utsläpp uppnås genom minskat trafikarbete kan positiva effekter därmed även uppnås genom minskat åtgärdsbehov på vägar och gator.

De indirekta effekterna på människors resvanor av ökat distansarbete är dock fortfarande osäkra. Om möjligheten att arbeta hemifrån leder till att fler bosätter sig längre bort från arbetsplatsen kan ett underlättande av distansarbete snarare ha negativa effekter på möjligheten att uppnå ett transporteffektivt samhälle. Såväl bilägande som bilanvändning är högre i perifera än i centrala områden, delvis för att människor är i större behov av bil för sina fritidsresor. Med ökad efterfrågan på bostäder i perifera lägen finns också en risk att möjligheten till distansarbete driver en utglesning som totalt sett leder till ökat bilresande. Trafikkontoret ställer sig därför bakom förslaget att en fördjupad utredning kring effekterna av ökat distansarbete ingår i den föreslagna översynen och menar att en sådan utredning helst bör föregå övriga utredningssteg.

Underlätta hemmaladdning – Utred Tillträde till laddning

Trafikkontoret ser positivt på förslaget att låta utreda behov, möjligheter och konsekvenser av att införa ett system som stärker rätten att installera laddinfrastruktur för hemmaladdning.

Förläng klimatpremien för tunga lastbilar

Förslaget innebär att stödet till den som köper en eldriven arbetsmaskin eller en miljölastbil förlängs till 2026 samt att en utredning kring möjlig ökning av stödnivå tillsätts. Trafikkontorets erfarenhet är att åkerinäringen består av många små företag för vilka investeringar i elektrifierade fordon kan vara en stor ekonomisk utmaning. En förlängd klimatpremie och utökade stödnivåer kan underlätta omställningen i branschen och trafikkontoret ser därför positivt på förslaget.

Dela upp miljözon klass 3 i en för lastbilar och bussar och en för personbilar

Den föreslagna uppdelningen av miljözon 3 i två kategorier ökar möjligheterna till lokalt anpassade miljözoner. Trafikkontoret anser att denna möjlighet kan vara värdefull då förutsättningarna för anpassa fordonsparken kan variera mellan de olika trafikslagen. Kontoret ställer sig därför positivt till förslaget.

Inför en tillfällig skrotningspremie riktad till privatpersoner

Trafikanalys föreslår att Sverige inför en tillfällig skrotningspremie riktad till privatpersoner som äger och nyttjar en äldre personbil och som inte har råd att köpa en ny. Utöver klimatnytta framhålls även högre trafiksäkerhet och bättre luftkvalitet som positiva bieffekter av förslaget. Utredningen bedömer dock att förslagets klimatnytta är begränsad och statens kostnader är betydande.

Trafikkontoret delar utredningens bedömning att en föryngrad fordonspark ger upphov till fler positiva sidoeffekter än minskad klimatpåverkan, bland annat högre trafiksäkerhet och förbättrad luftkvalitet. Förslaget är, enligt utredningen, förknippat med stora osäkerheter och betydande kostnader för staten. Trafikkontoret anser att det är svårbedömt om förslaget sammantaget ger nyttor som är större än kostnaderna. Detta särskilt som det är oklart om Trafikanalys effektbedömning inkluderar utsläpp och andra negativa effekter kopplade till tidigare lagd produktion av en fabriksny bil, vilket blir konsekvensen av ett införande av skrotningspremie. Sammantaget tolkar trafikkontoret utredningen som att det kan vara bättre att, istället för införandet av en skrotningspremie, satsa motsvarande statliga medel på åtgärder med högre träffsäkerhet avseende klimatnytta.

Slut

1. Bilaga: Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning, rapport 2022:14