

Klimatstrategi för vägtransportsektorn

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid 12 november 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande

Ärendet

Vägverket har fått regeringens uppdrag att ”redovisa ett förslag till strategi, som åskådliggör förutsättningarna för vägtransportsektorn att på ett kostnadseffektivt sätt och med beaktande av andra samhällsmål bidra till att kortsiktiga och långsiktiga nationella klimatmål samt gällande etappmål inom området uppnås”. Rapporten har skickats på remiss till bland andra Stockholms stad, se sammanfattning i *bilaga 2*. Hela rapporten finns tillgänglig på Vägverkets hemsida www.vv.se eller på kommunstyrelsens kansli.

I förslaget syftas främst på åtgärder för att minska utsläppen av koldioxid, varvid verket föreslår följande mål:

- År 2010 har utsläppen stabiliserats på 1990 års nivå
- År 2020 har utsläppen minskat med minst 10 procent jämfört med år 1990
- År 2050 har utsläppen minskat med minst 40 procent jämfört med 1990

Strategin för att nå målen kan sammanfattas med energieffektivisering inom transportsektorn på kort och lång sikt, storskalig introduktion av förnybara bränslen inom vägtransportsektorn påverkan av transportefterfrågan och ökad samverkan mellan trafikslagen. Styrmedel för att nå dessa är främst skatter och avgifter samt förnybara fordonsbränslen.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret anser att Vägverket gjort en väldisponerad analys av vägtransportsektorns klimatpåverkan. En stor del av förslagen stämmer överens med Stockholms stads lokala klimatarbete. Enligt kontorets mening finns det dock ett antal brister i Vägverkets analys, till exempel när det gäller redovisningen av de samhällsekonomiska konsekvenserna och av det internationella samarbetet.

Gatu- och fastighetsnämnden anser att strategin är bra som ett led i arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser. För att bli slagkraftig måste den utvecklas med ett internationellt perspektiv samtidigt som den måste omfatta hela transportsektorn dvs. även flyg-, spår-, väg- och sjötransporter. Beträffande förnybara fordonsbränslen anser nämnden att det är viktigt att inte initialt låsa sig till etanolinblandning utan att avvakta

forskning med flera alternativ. I förslaget framförs att vid utbyggnad av nya vägar i tätorter med syfte att korta restider bör trafiktillväxten dämpas med vägavgifter eller andra åtgärder. Nämnden konstaterar att behovet av vägutbyggnader främst inte sker för kortare restid utan motiven hänger samman med flera faktorer som befolkningstillväxt och bättre miljö. Nämnden ställer sig därför negativ till pålagor som har samband med vägutbyggnader. Nämnden saknar klarläggande av hur förslagen förhåller sig till övriga transportpolitiska mål liksom hur ansvarsfördelningen ser ut bl.a. ur kommunalt perspektiv.

Stadsbyggnadsnämndens viktigaste roll i arbetet att minska koldioxidutsläppen är som ansvarig för framtagandet av stadens Översiktsplan. Stadsbyggnadsstrategin enligt Översiktsplanen kan minska resbehovet totalt sett och ge förutsättningar för en något större andel kollektivtrafik. Därmed kan strategin bidra till att minska koldioxidutsläppen. Åtgärder för att förändra bebyggelsestruktur och trafikinfrastruktur för att minska koldioxidutsläppen är dock dels inte tillräckliga i sig, dels alltför långsamt verkande för att lösa klimatfrågorna. Även introduktion av nya bränslen och styrmedel kommer att ha inverkan först på lång sikt. I det tidsperspektiv som klimatfrågorna måste lösas är därför olika typer av ekonomiska styrmedel ofrånkomliga, dels för att skynda på nya fordon och bränslen, dels för att förändra transportbehov, färdmedelsval och trafikantbeteende. Ett problem är att sådana styrmedel ofta kommer i konflikt med andra samhällsmål och således blir kontroversiella och svårigenomförbara. Nämnden anser, liksom Vägverket, att åtgärder och styrmedel som ger synergier eller små konflikter med andra samhällsmål bör prioriteras.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden stödjer fullt ut strategin som i grunden handlar om energieffektivisering av fordon, transporter och transportsystem vilket ger ekonomiska vinster för hushållen, företagen, näringslivet och samhället och samtidigt löser många konflikter mellan olika samhällsmål. Nämnden anser att strategin förtjänstfullt pekar ut nödvändigheten av kraftfulla, snara åtgärder med ett långsiktigt perspektiv inom alla områden och inkluderar de flesta kända åtgärder, med ekonomiska styrmedel som helt centrala. Enligt Vägverkets utredning är det numera allmänt accepterat bland forskare att ny eller förbättrad väginfrastruktur leder till ökat transportarbete. Konsekvensen av Vägverkets förslag till strategi är att utbyggnaden av ny väginfrastruktur minimeras. Nämnden anser att medel som på så sätt frigörs bör satsas på åtgärdsförslagen så att dessa får fullt genomslag.

Mina synpunkter

Att förena god miljö och transportfrågor är en av de viktigaste frågorna för en hållbar utveckling i vår del av världen. Speciellt viktiga för Stockholm är de delar som berör storstadsproblematik såsom utsläpp orsakade av framkomlighetsproblem samt frågan om hur vi ska planera och bygga för att minska miljöproblemen i framtiden. Som många av stadens remissinstanser påpekar borde en verkningsfull strategi för vägtransportsektorn inte endast innehålla miljöfrågorna utan även avvägningar till andra transportpolitiska mål såsom ett tillgängligt transportsystem med hög transportkvalitet, trafiksäkerhet, positiv regional utveckling och ett jämställt transportsystem.

Även konsekvenser för andra samhälleliga delområden som exempel sysselsättning, bostadsförsörjning och god tillväxt i ekonomin bör tas upp. En miljömässigt hållbar utveckling måste få kosta men den takt som miljömål kan uppfyllas i styrs också av ekonomin och avvägningar mot andra områden. Givet detta bör emellertid inte motsättningen mellan hållbarhet på sociala eller ekonomiska områden och miljöfrågor

överdrivas. Jag anser att ett av de effektivaste sätten att verka för samtliga dessa mål är att stärka kollektivtrafiken som färdmedel, både på kort och lång sikt. Som staden framfört i andra remissvar till regeringen anser jag att det behöver tillföras mer resurser till kollektivtrafiken och att staten bör investera mer i kollektivtrafikprojekt.

För stadens del delar jag utredningens slutsats att ekonomiska incitament är det starkaste verktyget för att ändra resvanor och prioritera miljövänliga fordon. I Stockholm planeras ett försök med miljöavgifter i vägsystemet. Staden undersöker även olika typer av positiv stimulans för att få människor att välja miljövänliga drivmedel, exempelvis inom projektet "Miljöbilar i Stockholm". Marknadsutvecklingen mot allt större och tyngre bilar driver utvecklingen inom transportsystemet i fel riktning. I Stockholm och andra storstäder skapar den ökade andelen s.k. stadsjeepar och andra tyngre fordon dessutom onödiga parkeringsproblem. Jag delar därför stadsledningskontorets åsikt att det är av stor betydelse att samtidigt arbeta med teknikutveckling och informationsinsatser för att påverka konsumenternas val av bilmodell, körsätt m.m.

Målet för klimatfrågan bör ligga i linje med den nivå som bedöms som globalt hållbar. Stockholms stad har sedan ett par år tillbaka som ambition att långsiktigt bli helt fossilfri. I valet av åtgärder för en hållbar utveckling ligger även en ekonomisk och social bedömning. Miljöåtgärder får exempelvis inte innebära att trafiksäkerheten åsidosätts.

Jag delar den huvudsakliga slutsatsen i utredningen att utvecklingen inom transportsektorn är helt avgörande för att nå de långsiktiga klimatmålen. Arbetet med klimatfrågor inom vägtransportsektorn bör därför få stort utrymme såväl i Sverige men naturligtvis i ännu större utsträckning i de internationella sammanhang där Sverige deltar. Liksom gatu- och fastighetsnämnden anser jag därför att det borde ha ingått i uppdraget att behandla frågan hur övriga länder inom EU avser att minska utsläppen.

I huvudsak delar jag stadens tekniska nämnders åsikt att det saknas en uppskattning av kostnaderna för många av förslagen. I rapporten lämnas inga besked om vilka instanser som bör få ansvar för genomförandet av förslagen till åtgärder och styrmedel. Det är därför oklart hur genomförandet kan komma att påverka exempelvis kommunernas verksamhet och ansvar inom transport och miljöområdet. Jag har i princip inga invändningar mot förslagen men innan slutlig ställning tas bör kostnader och ansvarsfördelning mellan olika aktörer klargöras. Jag delar Vägverkets ståndpunkt att åtgärder och styrmedel som är ekonomiskt effektivast samt ger synergier eller små konflikter med andra samhällsmål bör prioriteras.

För exempel på vad staden gör i dessa frågor samt detaljerade synpunkter hänvisar jag till svaren från stadens remissinstanser.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 14 oktober 2004

ROGER MOGERT

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att
som svar på remissen anför följande

Frågan om klimatförändringar är utan tvivel en vår tids absolut viktigaste och mest allvarliga frågor. Globala åtgärder behövs. Med tanke på att Sverige som land endast står för 0,2 procent av världens utsläpp av växthusgaser, så är det uppenbart att det viktigaste arbetet på klimatområdet måste ske på global nivå. Långsiktighet och internationellt samarbete är helt avgörande.

Det odemokratiska införandet av biltullar mot befolkningens vilja måste stoppas. De miljöproblem som trafiken medför kan minskas på andra och bättre sätt.

Genom omfattande utveckling av fordon och bränslen har utsläppen från trafiken, med undantag för koldioxid, avsevärt minskat de senaste decennierna. Ökningen av den tunga godstrafiken har dock medfört en viss ökning av koldioxiden i Stockholm. Utsläppsökningen av koldioxid motverkas dock något av att fordon och drivmedel sakta men säkert utvecklas så att bränsleförbrukning och därmed koldioxidutsläpp per fordonskilometer minskar.

Vi anser att det är oerhört viktigt att skapa incitament för att åstadkomma en ökning av antalet miljövänliga bilar. Det måste bli mer attraktivt och fördelaktigt att äga och köra miljövänliga bilar än det är idag. Det bästa är inte att tvinga fram vissa typer av miljöbilar och förnybara drivmedel utan istället att gynna och understödja de marknadsmekanismer som skapar efterfrågan.

Miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid kommer med all sannolikhet att klaras till år 2010, helt i enlighet med EU:s direktiv.

Miljö kvalitetsnormen för partiklar överskrider på flera gator och vägar i Stockholm. Det finns en mängd åtgärder som kan användas för att minska partikelhalterna. I andra storstäder med liknande klimat har man med framgång lyckats med att minska halterna genom förbättrad städning och tvättning av gatorna. Det har också gett goda resultat att ersätta natursand med tvättad stenkross vid sandning.

Trafikfrågorna bör också i större utsträckning än idag vägas in vid planeringen av staden. Det finns ett stort intresse av att bo centralt i Stockholm vilket bör mötas med att fler höga bostadshus byggs på lämpliga lägen i staden. Människor bosatta centralt med god tillgång till kollektivtrafik är ofta mindre beroende av att använda bilen.

I planeringen av bostadsområden är parkeringstalen en viktig del. De flesta hushåll i Stockholm har bil, många fler planerar att någon gång skaffa bil eller att hyra bil under kortare eller längre sammanhängande perioder. Vi vill understryka vikten av att utgå från det faktiska behovet av parkeringsplatser, och inte utgå från förhoppningar om vad behovet borde vara. Erfarenheter från Hammarby sjöstad av att bygga in färre parkeringsplatser än vad som faktiskt behövs är inte goda.

Vidare är det angeläget att avlasta stadens mest belastade områden genom att Österleden och Förbifart Stockholm byggs.

Slutligen torde den huvudlösa kärnkrafts utvecklingen utgöra det största hotet mot att Sverige på allvar ska lyckas med att minska utsläppen av växthusgaser. En gång i tiden exporterade Sverige ren el från vattenkraft och kärnkraft, men idag är det istället vi som importerar el från smutsiga kolkraftverk. Man planerar inte bara ersätta den svenska kärnkraften med smutsig kolkraft utan man planerar dessutom att starta upp svenska gas- och oljekraftverk vilket sammantaget kommer att leda till ökad miljöförstöring. Därutöver planerar man att öka importen av finsk kärnkraftsel vilket visar på en skrämmande dubbelmoral.

Kärnkrafts utvecklingen måste stoppas och istället borde vi stimulera utveckling och produktion av ny, modern och ren kärnkraft. Parallellt med detta ska självklart utveckling och användning av förnyelsebara energikällor fortsätta.

ÄRENDET

Vägverket har fått regeringens uppdrag att ”redovisa ett förslag till strategi, som åskådliggör förutsättningarna för vägtransportsektorn att på ett kostnadseffektivt sätt och med beaktande av andra samhällsmål bidra till att kortsiktiga och långsiktiga nationella klimatmål samt gällande etappmål inom området uppnås”. Rapporten har skickats på remiss till bland andra Stockholms stad, se sammanfattning i bilaga 2. Hela rapporten finns tillgänglig på Vägverkets hemsida www.vv.se eller på kommunstyrelsens kansli.

I förslaget syftas främst på åtgärder för att minska utsläppen av koldioxid varvid verket föreslår följande mål:

- År 2010 har utsläppen stabiliserats på 1990 års nivå
- År 2020 har utsläppen minskat med minst tio procent jämfört med år 1990
- År 2050 har utsläppen minskat med minst 40 procent jämfört med 1990

Strategin för att nå målen kan sammanfattas med energieffektivisering inom transportsektorn på kort och lång sikt, storskalig introduktion av förnybara bränslen inom vägtransportsektorn påverkan av transportefterfrågan och ökad samverkan mellan trafikslagen. Styrmedel för att nå dessa är främst skatter och avgifter samt förnybara fordonsbränslen.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 28 september 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

Ökad energieffektivitet

Kontoret anser i likhet med Vägverket att det finns en potential för energieffektiviseringar av vägtransporterna, inte minst med tanke på att personbilarna i Sverige har en markant högre bränsleförbrukning än genomsnittet inom EU. Kontoret delar bedömningen i rapporten att en koldioxidifferentiering av skatter och avgifter skulle vara ett effektivt sätt att premiera en mer bränslesnål fordonspark. Detta bör därför utredas vidare.

Det är dock av stor betydelse att man samtidigt arbetar med teknikutveckling och informationsinsatser för att därigenom påverka konsumenternas val av bilmodell, körsätt med mera. I Stockholm genomförs för närvarande en rad sådana informationsinsatser inom ramen för det lokala klimatarbetet och stadsledningskontoret vill förorda att statliga insatser inom detta område samordnas med det lokala arbetet.

I övrigt noterar stadsledningskontoret att ett antal förslag för att öka energieffektiviteten skulle kunna påverka kommunen i egenskap av väghållare. Kontoret har i princip inga invändningar mot förslagen, men saknar en uppskattning av kostnaderna för exempelvis hastighetsdämpande åtgärder inom tätbebyggda områden.

Förnybara bränslen

En övergång till förnybara drivmedel bör enligt stadsledningskontorets bedömning ges en betydelsefull roll i en nationell klimatstrategi för vägtransportsektorn. I den remitterade rapporten redovisas tyvärr endast ett fåtal förslag till åtgärder och huvuddelen av dessa är inte tillräckligt preciserade. Kontorets uppfattning är att man i detta skede inte ska låsa sig vid en

teknik utan verka för en mångfald av alternativa drivmedel samt att det är angeläget med en europeisk och internationell samsyn inom detta område. Därutöver vill kontoret betona vikten av lokala satsningar på att stimulera en övergång till alternativa drivmedel, motsvarande den som bland annat görs inom projektet "Miljöbilar i Stockholm".

Samhälle och transportefterfrågan

Vägverket lämnar ett stort antal förslag som handlar om att minska efterfrågan på vägtransporter. Stadsledningskontoret ställer sig bakom huvuddelen av de redovisade förslagen, men noterar samtidigt att flertalet inte torde ge några större effekter på klimatmålen förrän på lite längre sikt.

Kontoret delar till exempel Vägverkets uppfattning att den fysiska planeringen bör sträva mot en transportsnål bebyggelsestruktur och hållbarhet i transportsystemet. Kommunerna har här ett stort inflytande över utvecklingen och Stockholms stads översiktplan stämmer i allt väsentligt överens med den strategi som förordas i rapporten. Även när det gäller cykeltrafik, kollektivtrafik och bilpooler pågår ett arbete i staden som har stora likheter med förslagen i Vägverkets rapport. Kontoret vill i detta sammanhang särskilt efterlysa en översyn av regelverk och beskattning för bilpooler.

Vidare noterar kontoret att Vägverket lyfter fram problemet med att vägutbyggnader tenderar att leda till en ökad trafikvolym. Vägverket föreslår därför att en eventuell utökning av infrastrukturen ska kombineras med bland annat vägavgifter. Denna problematik berörs dock tyvärr endast kortfattat i rapporten. Kontoret anser i likhet med Vägverket att det finns ett stort behov av att utveckla metoder för vägavgifter framför allt med utgångspunkt från försöket med trängselskatter i Stockholm.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis anser stadsledningskontoret att Vägverket har gjort en väldisponerad analys av vägtransportsektorns klimatpåverkan. Rapporten visar med stor tydlighet att det nödvändigt att vidta kraftfulla åtgärder om de nationella klimatmålen ska kunna nås. Rapporten utgör enligt kontorets mening ett värdefullt underlag till fortsatta diskussioner om hur man ska minska trafikens miljöpåverkan.

Det finns dock ett flertal generella brister i remissmaterialet. Inom flera områden är det enligt kontorets uppfattning nödvändigt med fördjupade studier innan det är möjligt att slutgiltigt ta ställning till den föreslagna strategin, inte minst när det gäller de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslag till förändringar av skatter och avgifter i vägtrafiken.

En annan brist i rapporter är att det internationella samarbetet i klimatfrågor inte tas upp i tillräckligt hög grad. Vägverket anger uttryckligen att en internationell samverkan är en grundförutsättning för att strategin ska bli verkningsfull. Enligt stadsledningskontoret går det inte att utläsa om Vägverkets förhoppningar om den internationella utvecklingen kan infrias inom en överskådlig framtid.

Ytterligare ett generellt problem är att den föreslagna strategin endast delvis innehåller uppgifter om ansvarsfördelning eller finansiering av de föreslagna åtgärderna. Dessutom saknas i flera fall en analys av hur de aktuella åtgärderna förhåller sig till andra angelägna samhällsmål. Detta gör det vanskligt att bedöma hur strategin skulle påverka kommunernas verksamheter.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutade den 21 september 2004 att överlämna och åberopa gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att därutöver anföra följande.

Nämnden anser att det är av stor vikt att bryta trenden av ökande klimatpåverkande utsläpp från vägtransporter. Åtgärder måste sättas in för att effektivisera fordon, föra över trafik till mindre klimatpåverkande trafikslag genom att påföra alla trafikslag sina egna externa kostnader, gå över till alternativa bränslen i fordonsparken och minska efterfrågan på resande. Ett flertal åtgärder som kan få stor effekt är på väg att införas i

Stockholm. Exempel på detta är systemet med trängselavgifter som kan minska utsläppen, ett mobilitetskontor för rådgivning om miljövänligt resande och ett system med biogasbåtar. Kontoret bör även fortsättningsvis aktivt medverka i att på alla sätt minska klimatpåverkan från trafiksystemet i Stockholm.

Reservation anfördes av *Sten Nordin m.fl.* (m) och *Ulf Fridebäck m.fl.* (fp) med hänvisning till deras förslag till beslut, *bilaga 1*.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 3 september 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Kontorets synpunkter

Allmänt

Miljö- och energi- och transportfrågor griper in i varandra på ett allt tydligare sätt. Förändras förutsättningarna inom något av områdena får det snabbt genomslag för samtliga. Vägverkets uppdrag att redovisa förslag till minskade utsläpp av koldioxid utgör en i raden av flera utredningar som behandlar näraliggande frågeställningar. Uppdraget tangerar bl.a. Statens Institut för Kommunikationsanalys, SIKA:s, redovisning 2003 *Etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö*. GFN yttrade sig över denna utredning 2003-08-19.

För att få en samlad bild av transportsektorn och klimatstrategier borde en sammanhållen strategi utarbetas för alla trafikslag innefattande flyg-, spårväg-, och sjötransporter. Föreliggande publikation utgör en bas för uppdragsgivarens vidare diskussion om strategier, mål, medel för främst utsläpp av koldioxid men ger inte alla de svar som efterfrågas i regleringsbrevet. Kontoret förmodar att den tid som stått till förfogande för Vägverket har varit väl kort mot bakgrund av uppdragets omfattning. Kontoret saknar en tydlig definition av vilka gaser som innefattas i "klimatgaser". Enligt Kyotoprotokollet, som Vägverket refererar till, ingår koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorväten, fluorkarboner och svavelhexafluorid. I åtgärdsanalysen och strategin sägs att Vägverket koncentrerar sig på koldioxid.

I utredningen nämns att genomförandet av olika åtgärder måste ske samlat med motsvarande åtgärder på internationell nivå. Kontoret anser att i uppdraget borde ha ingått att behandla frågan hur övriga länder inom Eukollektivet avser att minska utsläppen.

Klimatstrategin

Kontoret anser att strategin utgör ett led i ansträngningarna att lägga fast konkreta åtgärder för att nå målen med minskning av växthusgaser. I strategin ingår energieffektivisering av transportsektorn på både kort och lång sikt vilket understyker behovet av en samlad strategi för hela transportsektorn. Strategin har tämligen väl långsiktigt genomförandeperspektiv (närmare 50 år) som vi idag har begränsad kunskap om, varför såväl utsläppsminskning som medlen att nå dessa måste studeras ytterligare.

De styrmedel som främst pekas ut är skatter och avgifter. Närmare 70 % av koldioxidminskningen år 2010 baseras på höjda skatter och avgifter. Det hade varit värdefullt om Vägverket också hade kunnat lägga fram ett alternativt scenario med både "morötter och piskor".

Vägverket föreslår att strategin bör genomföras i internationell samverkan utan att närmare precisera hur samverkan skall organiseras. Mot bakgrund av att strategin i huvudsak bygger på styrmedel som avgifter och skatter, som Vägverket anser bör harmoniseras "med en kraftfull internationell samverkan", kan det befaras att ett genomförande av dessa åtgärder kan dra ut i tiden. I det fortsatta arbetet med strategin bör det bli en viktig uppgift för staten att klargöra formerna och omfattningen för samverkan på internationell nivå, vilken bör omfatta en samlad strategi för hela transportsektorn.

Enligt Vägverkets sammanfattande bedömning av strategin bör denna initialt inriktas för fordonsbränslen på förnybara bränslen. För förnybara bränslen förespråkas låginblandning och då underförstått med etanol för fordonsbränslen.

Kontoret anser att det är för tidigt att binda sig för viss form av bränslestrategi. En initial bindning ger lätt en låsning för viss inriktning och därmed sämre förutsättningar för andra alternativ. Det behövs som, Vägverket även påpekar, fortsatt forskning och utveckling av ny miljöteknik för att få fram goda och långsiktiga lösningar. Vägverket föreslår att vid utbyggnad av väginfrastruktur som förkortar restiden i tätbefolkade delar av landet bör trafiktillväxten dämpas med vägavgifter eller andra åtgärder som dämpar transportefterfrågan.

Ökad trafiktillväxt i storstadsområden är bl.a en effekt av befolkningsökning och längre transportavstånd vilket medför därför behov av en förändrad infrastruktur av andra skäl än kortare restider. Utbyggnad av infrastrukturen är i många fall nödvändig för att avlasta tätbebyggda områden från störningar och därmed förbättra miljön. Kostnaderna för infrastruktursatsningar är även betydligt högre i tät bebyggelse än i orörd mark. Kontoret ställer sig därför negativ till de förslag som läggs fram om pålagor i samband vägutbyggnader men finner att ekonomiska styrmedel i andra trafiksammanhang kan ha en dämpande effekt på trafiktillväxten.

Konsekvensbeskrivningar

Det är en generell brist såväl i föreliggande rapport som i flertalet andra inom miljöområdet att dessa inte tydligare belyser konsekvenserna för även andra samhällsliga delområden som exempel sysselsättning, bostadsbyggande och god tillväxt i ekonomin. Den höga andel skatter och avgifter i strategin medför effekter på flera andra områden vilket endast översiktligt belysts i rapporten.

Nedan diskuteras bara några för kontoret viktiga ekonomiska frågor.

- Vägverkets övriga mål

För Vägverket del borde följande konsekvenser behandlats utförligt i relation till de transportpolitiska målen:

- Ett tillgängligt transportsystem
- En hög transportkvalitet
- En säker trafik
- En positiv regional utveckling
- Ett jämställt transportsystem

- Genomförande

I rapporten lämnas inga besked om vilka instanser som bör få ansvar för genomförandet av förslagen till åtgärder och styrmedel. Det är därför oklart hur genomförandet kan komma att påverka exempelvis kommunernas verksamhet och ansvar inom transport och miljöområdet. Kommunerna har med gällande lagstiftning ett stort ansvar för att omsätta och genomföra såväl långsiktiga som etappvisa delmål inom transportinfrastrukturen. Skärpningar och förbättringar av miljökrav medför ofta betydande kostnader för kommunerna. Förutsättningarna skiljer sig även mellan kommuner. Storstadskommuner och glesbygdskommuner har skilda förutsättningar som påverkar miljöarbetet.

I det fortsatta arbetet är det viktigt att tydligt ange på vilket sätt och vem som har genomförandeansvar samt hur finansieringen skall ordnas.

- Transportsnål bebyggelsestruktur

En av de vägledande målsättningarna i Stockholms Översiktsplan 1999 är att ”bygga staden innåt”

- Återanvänd redan exploaterad mark och spara värdefulla grönområden.
- Utveckla det halvcentrala bandet och gör om de äldre industriområdena till stad.
- Utveckla tyngdpunkter i Ytterstaden.
- Bygg i goda kollektivtrafiklägen.

– Komplettera för lokala behov

Som redovisats i Vägverkets dokument bedöms en tätare bebyggelsestruktur ge effekt på koldioxidutsläppen först på sikt. Kontoret delar denna uppfattning men inte Vägverkets ståndpunkt att en tätare bebyggelsestruktur inte skulle leda till ökade kostnader. I utredningen framhålls att så blir fallet ”om de kan genomföras på ett sätt som i övrigt upplevs som attraktivt”. Kostnaderna är höga för att bygga tätare i redan tätbebyggda områden bl.a. genom sanering av befintlig mark samtidigt som markförhållandena ofta inte är de gynnsammaste för byggnation. Med en tät bebyggelse skapas förvisso bättre underlag för kollektivtrafik och kan medföra mindre bilresande men det är inte visat att transportkostnaderna i sig minskar som Vägverket framför. Bland annat är kostnaderna för att bygga ut en god kollektivtrafik höga.

- Kollektivtrafik som alternativ till bilen

Kontoret delar Vägverkets syn att det är angeläget att utveckla kollektivtrafiken på ett sådant sätt att den blir ett attraktivt alternativ till bilresande. De förslag som läggs fram kan medföra att utvecklingen går i önskvärd riktning. Den redovisning av finansieringsmöjligheter som presenteras är alltför vag för att tas på allvar. Bl.a. anförs att gratis kollektivtrafik under några månader har visat sig med marknadsföring vara företagsekonomisk lönsam. Förslagen till åtgärder på kollektivtrafikområdet berör inte bara huvudmännen för kollektivtrafiken utan även väghållare som kommuner m.fl. Finansiering av åtgärderna måste visas på ett tydligt sätt för att förslagen skall kunna bli genomförbara.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 2 september 2004 att som svar på remissen överlämna och återropa stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av *Lotta Edholm m.fl.* (fp) och *Mats G. Nilsson m.fl.* (m) som hänvisade till Edholms och Nilssons yrkande, bilaga 1.

Särskilt uttalande gjordes av *Cecilia Obermüller* (mp), bilaga 1.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 11 augusti 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret synpunkter

Vägverkets utredning är välskriven och pedagogisk och utgör en mycket bra grund för diskussioner om mål, strategier och åtgärder som syftar till att minska vägtransportsektorns koldioxidutsläpp.

Stockholms miljöprogram antogs av kommunfullmäktige den 17 februari 2003 och stadens handlingsprogram mot växthusgaser den 28 april 2003. Handlingsprogrammets mål följer målen i Miljöprogrammet och gäller parallellt med dessa. Stadens mål enligt dessa program är 60-80 procents reduktion av koldioxidutsläppen på lång sikt, till år 2050, jämfört med år 1990. På kort sikt, till år 2005, skall utsläppen av koldioxid inte överstiga 4,0 ton CO₂ –ekvivalenter per person och år, vilket innebär en minskning jämfört med år 1990 med mer än 20 procent. Stadens mål gäller samhällets alla utsläpp av koldioxid och kan alltså inte direkt i alla avseenden jämföras med förslagen i Vägverkets utredning som enbart gäller vägtransportsektorn.

Som redovisas i Vägverkets utredning kan en transportsnål bebyggelsestruktur och hållbar planering av transportsektorn ge betydande effekter på utsläppen av koldioxid, låt vara i första hand på lång sikt. Staden har ett stort inflytande över bebyggelsestruktur, lokalisering av olika verksamheter samt utbyggnad av infrastruktur för kollektiv-, väg- cykel- och gångtrafik. Staden kan också påverka transportbehovet och de olika transportsättens förutsättningar, till exempel genom markupplåtelser, ekonomiska styrmedel, parkeringspolitik, lokala trafikföreskrifter och som ansvarig för väghållning och hamnar. Som stor arbetsgivare kan staden påverka sina anställdas resande och som verksamhetsutövare premiera miljöanpassade fordon och arbetsmaskiner.

Stadens trafikmiljö påverkas också av staten som med lagar, skatter och avgifter kan styra användningen av bränslen och transportmedel. Staten genom länsstyrelsen påverkar bland annat genom sitt ansvar för länsplanen för den regionala infrastrukturen. Trafikmiljön påverkas också genom landstingets regionplanering samt planering, byggande och drift av kollektivtrafiken. Även distributörer, andra transportberoende verksamheter, enskilda resenärer samt intresseföreningar som påverkar opinionen och förutsättningarna för transportsystemet, har en betydande inverkan på trafikmiljön.

I handlingsprogrammet mot växthusgaser redovisas en katalog över pågående, planerade och tänkbar åtgärder för att nå Stockholms klimatmål. Stadsbyggnadsnämndens viktigaste roll i arbetet att minska koldioxidutsläppen är som ansvarig för framtagandet av stadens Översiktsplan.

Stadsbyggnadsstrategin i stadens Översiktsplan 1999 går ut på att ”bygga staden inåt” enligt följande principer:

- Återanvänd redan exploaterad mark och spara värdefulla grönområden.
- Utveckla det halvcentrala bandet och gör om de äldre industriområdena till stad.
- Utveckla tyngdpunkter i Ytterstaden.
- Bygg i goda kollektivtrafiklägen.
- Komplettera för lokala behov.

Detta innebär en flerkärnig struktur med stadskärnan som överordnat centrum, försörjt med ett stjärnformigt trafiksystem och med förstärkta centra vid knutpunkterna i kollektivtrafiksystemet. En sådan struktur gör det även nödvändigt med effektiva tvärförbindelser som förbinder stjärnans armar med varandra på olika avstånd från stadskärnan. Sådana tvärförbindelser har hittills i praktiken saknats vad gäller den kollektiva trafiken och de har även varit otillräckliga för vägtrafiken.

Knutpunkterna i kollektivtrafiksystemet behöver få ett brett utbud av såväl kvalificerade verksamheter som service och därmed göras attraktiva inte bara som bytespunkter mellan olika trafikslag, utan också som målpunkter för arbets- och serviceresor.

Tillkommande mer omfattande bostadsbebyggelse bör lokaliseras så att den kan nyttja och understödja den kollektiva trafikens huvudsystem. Detta innebär att de befintliga banornas kapacitet bör nyttjas innan bebyggelse som kräver nyinvesteringar i trafikinätet tillkommer. Om man från bostaden har direktförbindelse med stadskärnan eller de nya knutpunkterna ökar kollektivtrafikens möjligheter att framstå som ett resalternativ till bilen.

Stadsbyggnadsstrategin enligt Översiktsplanen kan minska resbehovet totalt sett och ge förutsättningar för en något större andel kollektivtrafik. Därmed kan strategin bidra till att minska koldioxidutsläppen från vägtransportsektorn. Eftersom de årliga tillskotten av bostäder och arbetsplatser är små i relation till de totala befintliga antalen är detta dock effekter först på tämligen lång sikt.

Regionplane- och trafikkontoret redovisar i rapporten ”Trafik och miljö – regionala strukturstudier” (rapport 3, 1995) hur olika lokaliseringar av 250 000 nya bostäder till år 2020 kan påverka bl a det regionala rese- respektive biltrafikarbetet och innerstadens biltrafikarbete. Skillnaden i biltrafikarbete år 2020 mellan en region utbyggd enligt RP 91 och en region utbyggd enligt en extremt spridd struktur kan bli så stor som 15%. Med en ännu tätare regionstruktur än enligt RP 91, innebärande bl a 90 000 istället för 65 000 nya bostäder i Stockholm, kan det regionala biltrafikarbetet minska med 5% och det regionala researbetet med 10%. Biltrafikarbetet i innerstaden blir dock 4% större vid en tät regionstruktur än enligt RP 91.

I arbetsrapporten 2030:5 till Vision Stockholm 2030, ”Trafikanalyser för Stockholm 2030” visas att en mer central lokalisering av nya arbetsplatser än enligt den Regionala Utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUF5) ökar kollektivandelen i resandet och minskar därmed också koldioxidutsläppen.

Åtgärder för att förändra bebyggelsestruktur och trafikinfrastruktur för att minska koldioxidutsläppen är dock dels inte tillräckliga i sig, dels alltför långsamt verkande för att lösa klimatfrågorna. Även introduktion av nya bränslen och styrmedel kommer att ha inverkan först på lång sikt. I det tidsperspektiv som klimatfrågorna måste lösas är därför olika typer av ekonomiska styrmedel ofrånkomliga, dels för att skynda på nya fordon och bränslen, dels för att förändra transportbehov, färdmedelsval och trafikantbeteende. Ett problem är att sådana styrmedel ofta kommer i konflikt med andra samhällsmål och således blir kontroversiella och svårgenomförbara. Kontoret anser, liksom Vägverket, att åtgärder och styrmedel som ger synergier eller små konflikter med andra samhällsmål bör prioriteras.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 12 oktober 2004 att

1. tillstyrka Klimatstrategi för vägtransportsektorn
2. överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
3. föreslår att samtliga statliga transportverk, tillsammans med Boverket får i uppdrag att gemensamt ta fram en samlad klimatstrategi för transportsektorn
4. föreslår att förordningen 1988:1017 om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. ändras så att statsmedel kan finansiera de i strategin föreslagna åtgärder som kommunerna ska eller kan genomföra.

Reservation anfördes av *Magnus Hellström m.fl.* (m), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Jakob Forssmed* (kd), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Björn Ljung m.fl.* (fp), bilaga 1.

Särskilt uttalande gjordes av *Jan Valeskog m.fl.* (s), bilaga 1.

Särskilt uttalande gjordes av *Viviann Gunnarsson* (mp) och *Rolf Brattström* (v), bilaga 1.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande, daterat den 21 september 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Förslag till beslut

1. Tillstyrka Klimatstrategi för vägtransportsektorn
2. Överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
3. Föreslår att samtliga statliga transportverk, tillsammans med Boverket får i uppdrag att gemensamt ta fram en samlad klimatstrategi för transportsektorn
4. Föreslår att förordningen 1988:1017 om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. ändras så att statsmedel kan finansiera de i strategin föreslagna åtgärder som kommunerna ska eller kan genomföra

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen välkomnar att Vägverket har tagit fram en strategi för att nå de nationellt beslutade klimatmålen. Det lyfts ofta fram vad gäller klimatåtgärder inom vägtransportsektorn att dessa står i konflikt med andra viktiga samhällsmål. Vägverket beskriver dessa konflikter men visar också att många andra miljö- och samhällsmål påverkas positivt av föreslagen strategi och åtgärder. Kärnan i Vägverkets strategi för att nå klimatmålen tar sikte på att, så långt som möjligt lösa kvarvarande målkonflikter. Förvaltningen stödjer fullt ut strategin som i grunden handlar om energieffektivisering av fordon, transporter och transportsystem. Det ger ekonomiska vinster för hushåll, företag, näringsliv och samhälle som kan kompensera för andra eventuella

samhällskostnader. Uttryckt på annat sätt handlar det om att (1) minska transportbehovet, (2) resa kollektivt och föra över gods på väg till sjö och järnväg, samt (3) bränslesnålare fordon och förnyelsebara bränslen.

Förvaltningen anser att utredningen borde ha inkluderat en översikt av konsekvenserna av de klimatförändringarna som bedöms komma, oavsett om vi når beslutade mål. Vad betyder exempelvis kraftigt ökad nederbörd för kostnader att underhålla och bygga vägar?

Förvaltningen gör samma bedömning som Vägverket att det är ekonomiska styrmedel – bland annat successivt höjd drivmedelsskatt – som är av helt central betydelse för att minska trafikens klimatpåverkan. Det rimmar väl med principen att förorenaren betalar, den internationella principen som Vägverket tydligare kunde hänvisa till.

Förvaltningen anser att konsekvenserna av slutsatserna i strategin är att utbyggnaden av ny väginfrastruktur minimeras. Särskilt gäller detta i storstadsområdena. I Stockholm ger Norra och Södra länken, Väster- och Österleden en ökning av trafikarbetet i länet i storleksordningen 8%. Förvaltningen välkomnar därför Vägverkets förslag att nya utbyggnader åtföljs av vägavgifter för att dämpa ökningen.

Förvaltningen anser att Vägverket i sitt förslag till strategi förtjänstfullt pekar ut nödvändigheten av kraftfulla, snara åtgärder inom alla områden. Den långsiktighet som Vägverket betonar avseende reglerna för nya bränslen, vill förvaltningen framhålla behövs även i informationsarbetet om klimatfrågor och andra frågor med koppling till trafikmiljö.

Vägverket redogör för kostnadseffektiviteten av olika åtgärder. Vad förvaltningen kan se blir de sammanlagda kostnaderna, oavsett kostnadseffektiviteten, ansemliga, eller borde bli om åtgärdsförslagen ska få fullt genomslag. Här borde utredningen ha utvecklat förslag till finansieringsformer för de avsevärt större budgetmedel som måste avsättas jämfört med de nivåer som finns idag för denna typ av åtgärder. Givet den ovan konstaterade konsekvensen att nybyggnad av infrastruktur kan minimeras, vore ett rimlig förslag att avsätta medel som skulle avsatts för nybyggnationer till att finansiera de föreslagna åtgärderna.

Förvaltningen föreslår i följd med ovanstående att de länsvisa väginvesteringsplanerna som länsstyrelserna tar fram, framöver får som syfte att regionalt och lokalt genomföra de föreslagna åtgärderna, och stödja regional och lokal samordning. Vägverket lyfter fram att alla nivåer i samhället är berörda och måste bidra inom de olika åtgärdsområdena. Förvaltningen menar då att medel ur de länsvisa planerna måste slussas vidare till bland annat kommunerna så att de med kraft kan bidra i arbetet. I det fallet vill förvaltningen lyfta fram Länsstyrelsens i Stockholm tidigare förslag att förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. ändras så att medel kan slussas vidare till kommuner och andra aktörer.

Vägverket lyfter fram nödvändigheten av samordning mellan olika aktörer på alla nivåer, dels mellan myndigheterna men också med privata aktörer. I Stockholms län har arbetet med det regionala Miljöhandlingsprogrammet, där Miljöförvaltningen medverkat, utmynnat i ett förslag till en sådan samordning inom regionen, ett Länsforum för Hållbara transporter. Inom staden har förvaltningen medverkat till ett projekt i samma syfte, benämnt Mobilitetscentrum, där syfte dels är att samordna stadens olika nämnders arbete med hållbara transporter, dels att genomföra konkreta åtgärder.

Under åtgärds paketet Transportsnål bebyggelsestruktur lyfter Vägverket fram behovet av förändringar i lagstiftningen, framförallt av plan- och bygglagen, så att kommunerna får stöd för en transportsnål planering. Förvaltningen anser att detta är helt nödvändigt och välkomnar därför konkreta förslag som möjliggör att förvaltningen kan utnyttja sin myndighetsroll i detta syfte. Förvaltningen vill särskilt stödja Vägverkets åtgärdsförslag kring restriktiv parkeringspolitik under åtgärds paketet Skatter och avgifter som styr mot effektivare transporter. Förvaltningen menar dock att alla delar av parkeringspolitiken bör granskas ur ett klimatperspektiv, särskilt anläggandet. Utredningen bör kompletteras med åtgärdsförslag så att parkeringspolitiken blir ett instrument för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen. Förvaltningen efterlyser skarpare skrivningar kring förslaget att verksamhetsutövare som genererar transporter bör upprätta transportplaner.

Förvaltningen instämmer med Vägverket att Boverket med kunskapsstöd och metodutveckling borde stödja kommunerna i att planera för Transportsnål bebyggelsestruktur tydligt kopplat till de nationella klimatmålen. Likaså bör kommunerna få stöd att aktivt planera för en anpassning till de förväntade effekter av klimatförändringarna. Stockholms stads översiktsplan innehåller i mångt och mycket de förslag som Vägverket för fram vad gäller transportsnåla strukturer. Förvaltningen menar att det trots detta sker en negativ utveckling, framförallt vad gäller transportarbetet för stadens varuförsörjning. Exempelvis har ballastförsörjningen trängts ut från staden av bostadsutbyggnad, vilket ökat transportarbetet i regionen. Detta visar på behovet av ytterligare kraftsamling kring transportsnål planering.

Bilpooler lyfts i utredningen fram som en åtgärd med relativt sett hög effekt på lång sikt. Det är då hög tid att inte bara utreda regelverk och skatter, som Vägverket föreslår, utan undanröja de hinder som redan konstaterats exempelvis vad gäller förmånsbeskattningsreglerna.

Vägverkets uppdrag var att ta fram en strategi för vägtransporter och har därför inte berört övriga transportslag på djupet. Detta är också givet utifrån fakta om hela transportsektorn eftersom Vägverket tidigt i utredningen konstaterar att övriga transportslag oftast är energieffektivare än vägtransporter samt att vägtransporterna också står för huvuddelen av utsläppen och ökar kraftigast. Förvaltningen är positiv till det föreslagna åtgärdsområdet som tar sikte på att stödja utvecklingen av sjöfart och järnväg. En specifik utveckling som förvaltningen önskar, men som inte nämns i sammanhanget, är att de nationella järnvägsnäten snarast integreras så att EU / Europa får ett modernt och effektivt nät. Detta är en grundläggande förutsättning för att järnvägstransporter ska kunna ta tillräckligt betydande marknadsandelar över vägtransportsektorn.

Förslagen för att få genombrott för förnyelsebara bränslen följer stadens strategi. Här vill förvaltningen endast framhålla att staten kan underlätta kommunernas arbete med att ge stöd till marknadsintroduktionen av miljöfordon genom att ändra vissa lagar som hindrar - exempelvis möjligheten att särbehandla miljöfordon vid parkering.

RESERVATIONER M.M.

Gatu- och fastighetsnämnden

Reservation anfördes av Sten Nordin m.fl. (m) och Ulf Fridebäck m.fl. (fp) med hänvisning till deras förslag till beslut enligt följande.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutar

1. att i huvudsak bifalla kontorets förslag till beslut
2. att därutöver anför följande:

Möjligheten att påverka utsläppen av de s k växthusgaserna ökar med en helhetssyn på hur ett samhälle bör byggas. Staden är därvidlag det mest effektiva, resurssnåla och minst miljöpåverkande samhällssystemet. Det stora antalet människor som bor där gör det möjligt att t ex skapa kollektiva transportmöjligheter.

Tyvärr motverkar den socialdemokratiska regeringen staden som företeelse. Genom sin rigida syn på t ex bullernormer omöjliggörs byggande i attraktiva, centrala lägen, nära till kollektivtrafik. Den förda politiken riskerar att leda till att storstäder tvingas expandera i betydligt sämre lägen där kollektivtrafiklösningarna blir betydligt sämre. Detta gynnar knappast en god miljöpolitik. Dessutom innebär Sveriges allt hårdare utsläppsnormer inom transportområdet att de svenska transporterna blir allt dyrare samtidigt som det öppnar för t ex utländska långträdare med betydligt högre utsläpp.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Lotta Edholm m.fl. (fp) och Mats G. Nilsson m.fl. (m) som hänvisade till Edholms och Nilssons yrkande, enligt följande.

Att stadsbyggnadsnämnden i huvudsak bifaller kontorets förslag, samt därutöver anför följande:

Möjligheten att påverka utsläppen av de s k växthusgaserna ökar med en helhetssyn på hur ett samhälle bör byggas. Staden är därvidlag det mest effektiva, resurssnåla och minst miljöpåverkande samhällssystemet. Det stora antalet människor som bor där gör det möjligt att t ex skapa kollektiva transportmöjligheter.

Tyvärr motverkar den socialdemokratiska regeringen staden som företeelse. Genom sin rigida syn på t ex bullernormer omöjliggörs byggande i attraktiva, centrala lägen, nära till kollektivtrafik. Den förda politiken riskerar att leda till att storstäder tvingas expandera i betydligt sämre lägen där kollektivtrafiklösningarna blir betydligt sämre. Detta gynnar knappast en god miljöpolitik.

Särskilt uttalande gjordes av Cecilia Obermüller (mp), enligt följande.

Miljöpartiet anser att en kraftigare reduktion av växthusgaser än vad som föreslås i Vägverkets dokument är en nödvändighet om hotet mot människor och natur på sikt skall kunna avvärjas. De senaste årens accelererande väderhändelser såväl i Sverige som globalt inger en ökad framtids pessimism. Just för att vi inte med säkerhet vet sambanden mellan de ökande utsläppen av växthusgaser och förändringar av vädret måste försiktighetsprincipen tillämpas.

Även om det inte ingår i uppdraget för framtagandet av dokumentet måste även den ständigt ökande energiåtgången för transportsektorn uppmärksammas. Även om man kan gå över till andra energiformer som inte producerar växthusgaser måste energin på något sätt tas fram. Vidare måste i solidaritetens namn vi acceptera att alla utvecklingsländer skall kunna få öka sin

energikonsumtion till en viss nivå (som sannolikt måste vara betydligt lägre per capita jämfört med förbrukningen i den s.k. industrialiserade världen) för att människorna här skall kunna ges en god välfärd och livskvalitet.

Målet måste därför bli att vi i Sverige i framtiden kraftigt måste minska såväl utsläppen av växthusgaser som energiförbrukningen per capita inom transportsektorn. Vägverkets dokument föreslår en strategi med tre insatsområden för att klara målen:

- Energieffektivisering inom transportsektorn på kort och lång sikt
- Storskalig introduktion av förnybara bränslen inom vägtransportsektorn.
- Påverka transportefterfrågan och ökad samverkan mellan transportslagen.

Miljöpartiet anser att ytterligare två minst lika viktiga insatsområden måste tas med i strategin:

- Stor grad av samordning av persontransporter genom överföring av en stor del av de individuella bilresorna till kollektiva färdmedel, av vilka en större andel bör vara spårburna.
- Överföring av en större del av godstransporterna (mätt i tonkm) från väg till järnväg.

Miljöpartiet anser att Stockholms stad har ett stort ansvar då det gäller att skapa det framtida transport- och energisnåla samhället.

Följande åtgärder ligger inom stadens beslutsområde:

- Nybebyggelse i befintliga goda kollektivtrafiklägen.
- Planering av tillkommande bostads-, service- och arbetsplatsområden efter kollektivtrafikens krav på struktur. (Enligt principen: "Så mycket som möjligt utefter en och samma linje", då all känd kollektivtrafik är linjebunden och kvaliteten starkt hänger ihop med resandeunderlaget. Motverka s.k. "urban sprawl", inklusive extern handel).
- Satsning på tät och sammanhållen bebyggelse.
- Skapa förutsättningar för högklassig framkomlighet för SL-trafiken genom att "ta från bilismen och ge till kollektivtrafiken" (bussfiler, bussgator, bussprioritering vid trafikljus, etc.).
- (åter)Utbyggnad (ej upprivning!) av industrispår (i samarbete med andra "aktörer") till arbetsplatsområden, som genererar mycket långväga godstransporter.
- Välvilligt ställa mark till förfogande för omlastningsstationer för gods mellan väg- och järnvägstransporter.

Stockholms stad bör fortsätta att med kraft verka för att trängselavgifter snarast införs i innerstaden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Magnus Hellström m.fl. (m) enligt följande.

MHN beslutar att:

Som svar på remissen anför följande:

Frågan om klimatförändringar är utan tvivel en vår tids absolut viktigaste och mest allvarliga frågor. Globala åtgärder behövs. Med tanke på att Sverige som land endast står för 0,2 procent av världens utsläpp av växthusgaser, så är det uppenbart att det viktigaste arbetet på klimatområdet måste ske på global nivå. Långsiktighet och internationellt samarbete är helt avgörande.

Det odemokratiska införandet av biltullar mot befolkningens vilja måste stoppas. De miljöproblem som trafiken medför kan minskas på andra och bättre sätt.

Genom omfattande utveckling av fordon och bränslen har utsläppen från trafiken, med undantag för koldioxid, avsevärt minskat de senaste decennierna. Ökningen av den tunga godstrafiken har dock medfört en viss ökning av koldioxiden i Stockholm. Utsläppsökningen av koldioxid motverkas dock något av att fordon och drivmedel sakta men säkert utvecklas så att bränsleförbrukning och därmed koldioxidutsläpp per fordonskilometer minskar.

Vi anser att det är oerhört viktigt att skapa incitament för att åstadkomma en ökning av antalet miljövänliga bilar. Det måste bli mer attraktivt och fördelaktigt att äga och köra

miljövänliga bilar än det är idag. Det bästa är inte att tvinga fram vissa typer av miljöbilar och förnybara drivmedel utan istället att gynna och understödja de marknadsmekanismer som skapar efterfrågan.

Miljökvalitetsnormen för kvävedioxid kommer med all sannolikhet att klaras till år 2010, helt i enlighet med EU:s direktiv.

Miljökvalitetsnormen för partiklar överskrider på flera gator och vägar i Stockholm. Det finns en mängd åtgärder som kan användas för att minska partikelhalterna. I andra storstäder med liknande klimat har man med framgång lyckats med att minska halterna genom förbättrad städning och tvättning av gatorna. Det har också gett goda resultat att ersätta natursand med tvättad stenkross vid sandning.

Trafikfrågorna bör också i större utsträckning än idag vägas in vid planeringen av staden. Det finns ett stort intresse av att bo centralt i Stockholm vilket bör mötas med att fler höga bostadshus byggs på lämpliga lägen i staden. Människor bosatta centralt med god tillgång till kollektivtrafik är ofta mindre beroende av att använda bilen.

I planeringen av bostadsområden är parkeringstalen en viktig del. De flesta hushåll i Stockholm har bil, många fler planerar att någon gång skaffa bil eller att hyra bil under kortare eller längre sammanhängande perioder. Vi vill understryka vikten av att utgå från det *faktiska behovet* av parkeringsplatser, och inte utgå från förhoppningar om vad behovet borde vara. Erfarenheter från Hammarby sjöstad av att bygga in färre parkeringsplatser än vad som faktiskt behövs är inte goda.

Vidare är det angeläget att avlasta stadens mest belastade områden genom att Österleden och Förbifart Stockholm byggs.

Slutligen torde den huvudlösa kärnkraftsavvecklingen utgöra det största hotet mot att Sverige på allvar ska lyckas med att minska utsläppen av växthusgaser. En gång i tiden exporterade Sverige ren el från vattenkraft och kärnkraft, men idag är det istället vi som importerar el från smutsiga kolkraftverk. Man planerar inte bara ersätta den svenska kärnkraften med smutsig kolkraft utan man planerar dessutom att starta upp svenska gas- och oljekraftverk vilket sammantaget kommer att leda till ökad miljöförstöring. Därutöver planerar man att öka importen av finsk kärnkraftsel vilket visar på en skrämmande dubbelmoral.

Kärnkraftavvecklingen måste stoppas och istället borde vi stimulera utveckling och produktion av ny, modern och ren kärnkraft. Parallellt med detta ska självklart utveckling och användning av förnyelsebara energikällor fortsätta.

Reservation anfördes av Jakob Forssmed (kd) enligt följande.

- * I huvudsak tillstyrka Klimatstrategi för vägtransportsektorn
- * Överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
- * Föreslå att samtliga statliga transportverk, tillsammans med Boverket får i uppdrag att gemensamt ta fram en samlad klimatstrategi för transportsektorn.
- * Föreslå att förordningen 1988:1017 om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. ändras så att statsmedel kan finansiera de i strategin föreslagna åtgärder som kommunerna kan eller ska genomföra.
- * Därutöver anförda följande:

Transportsektorn står för en stor del av de klimatpåverkande utsläppen. Svåra stormar, översvämningar och höjd temperatur orsakade av växthuseffekten är ett av vår tids största hot. De värst drabbade kommer att vara människor i fattiga länder kring ekvatorn och framtida generationer. Kampen mot växthuseffekten är därför djupast sett en solidaritetsfråga. Utsläppen av växthusgaser måste minska. Arbetet måste ske både globalt och lokalt.

Det behövs fler incitament för att minska utsläppen. Att minska koldioxidutsläppen måste löna sig inom fler sektorer och principen om att förorenaren betalar måste vara en bärande princip, det gäller inte minst i transportsektorn. Naturligtvis måste många av besluten rörande klimatfrågan tas på EU-nivå eller på global nivå – ensam är definitivt inte stark i det här fallet.

EU måste utnyttja att man är en gigantisk marknad och ställa tuffa krav på bil- och lastbilsfabrikanterna att komma upp med energisnåla motorer och alternativa bränslen. Detsamma måste gälla flyget vars utsläpp är mycket farligare än vi tidigare trott.

Ekonomiska incitament är nödvändiga. Förändrad förmånsbeskattning och koldioxiddifferentierade fordonsskatter är viktiga åtgärder. Kraftfulla satsningar på miljöbilar och alternativa bränslen måste till. I nuläget bör vi dock inte låsa oss för billigast möjliga alternativa bränsle, vilket i nuläget tycks vara etanol. Risken finns att vi i Sverige blir tämligen ensamma om denna lösning och att den slår ut biogasen.

Forskning visar att det är svårt att bygga bort trängsel på vägarna. Därför är marknadsekonomiska styrmedel i transportsektorn i form av framkomlighetsavgifter (trängselskatt) en framtida möjlighet. Men det behövs alternativa vägar och stora satsningar på kollektivtrafik för att få folklig acceptans för sådana styrmedel – vilket är en förutsättning om det ska fungera på sikt. Majoritetens katastrofala hanterande av trängselskattefrågan riskerar tyvärr att omöjliggöra ett framtida införande av framkomlighetsavgifter.

Som en kommentar till Klimatstrategin är det också viktigt att påpeka att alla initiativ för att besluta om trängselskatter ska vara lokala. Detta ska inte tvingas på en kommun bara för att dess invånarantal överstiger ett visst antal. De lokala förutsättningarna måste få vara styrande och alternativa lösningar få spelrum.

Justera beslutat omedelbart.

Reservation anfördes av Björn Ljung m.fl. (fp) enligt följande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar

att avstyrka Vägverkets Klimatstrategi för vägtransportsektorn.

att avslå förvaltningens förslag till beslut

att därutöver anförda följande:

En begränsning av de tillskott till atmosfären som av koldioxid, metangas, halogener och freoner som tillförs genom mänsklig verksamhet är nödvändig för att om möjligt hålla klimatet på en nivå som är bra för människorna. Redan nu ser vi klimatförändringar som kan tillskrivas en ökad halt av koldioxid, metan och freoner. Sannolikt har mänskligheten redan passerat den gräns som naturen kan tåla utan att det sker stora förändringar i klimatet.

Vägverkets remissvar

Vägverket har fått uppdraget att redovisa förslag till strategi för att åstadkomma en begränsning/minskning av utsläpp från de transporter som sker i Sverige.

Vi **stöder** de av Vägverkets strategimål som kräver en kraftfull internationell samverkan, energieffektivisering och en samverkan mellan transportslagen. För att någon global minskning av utsläppen skall ske behövs att detta görs internationellt och att de stora utsläppsländerna USA, Kina, Ryssland och Indien kraftfullt agerar. Vad Sverige utför har i det globala sammanhanget liten betydelse, men vi kan föregå med gott exempel.

Vi stöder en fortsatt utveckling av bränslesnåla motorer, övergång till väte som drivmedel samt till energislag som är förnyelsebara och en del av kretsloppet.

Vi kan däremot **inte tillstyrka** en fortsatt höjning av skatter på drivmedel och uppvärmning. Redan nu är skatterna på drivmedel och elenergi dubbelt så höga och som produktionskostnaderna och för bensin, diesel och olja för uppvärmning/elproduktion i tre gånger högre än produktionskostnaderna. För el från vattenkraft är skatterna mångdubbelt högre än produktionskostnaderna.

Att begränsa de svenska utsläppen genom en ensidig svensk skattehöjningspolicy, som inte åtföljs av andra länder, får till följd att produktionskostnaderna för svensk exportindustri ökar. Detta i sin tur försämrar möjligheten till export, vi konkurrerar inte på lika villkor med andra

länder. Det leder bara till att Sverige kommer efter och inte kan finansiera en fortsatt utveckling mot och en övergång till bränslesnålare motorer.

Regeringens beslut att avveckla kärnkraften, som inte släpper ut några miljöförstörande gaser och samtidigt förorda höjda skatter på energi är inkonsekvent och absurt.

Vi förordar att man använder sig av lagstiftning i stället för höjda skatter. Genom att kräva att framtida nya fordon använder bränslet bättre, en successiv övergång till förnyelsebara drivmedel och gärna vätedrift kan transportsektorns utsläpp av koldioxid och metan begränsas och minskas. Det finns bra exempel på att lagkrav tvingat bilindustrin att minska fordonens miljöpåverkan. Så har vi genom de Kaliforniska myndigheternas krav på renare avgaser fått katalysatorer på alla fordon och dieseln vi använder är numera svavelfri.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande

Miljöförvaltningen har återigen i sitt tjänsteutlåtande tagit tillfället för att visa hur negativ förvaltningen är mot en fortsatt utveckling av Stockholmsområdet och på förvaltningens bilfientlighet. Förvaltningen ser gärna att de planerade kringfartslederna inte kommer till stånd och föreslår att de medel som skulle användas för dessa i stället används för att begränsa trafiken.

Förvaltningen välkomnar nya pålagor på transporter, som vägavgifter och vägtullar. Förvaltningen vill ha höjda skatter på drivmedel. Förvaltningen framhåller att parkeringspolitiken skall vara ett instrument för att begränsa antalet fordon.

Vi protesterar mot förvaltnings åsikter. Genomförs de leder det till att Sockholmområdet stagnerar i stället för att utvecklas.

Särskilt uttalande gjordes av Jan Valeskog m.fl. (s) enligt följande.

Generellt sett är denna klimatstrategi för vägtransportsektor viktig och belysande för de problem som måste lösas för att uppnå kortsiktiga och långsiktiga klimatmål inom området. Två grundläggande utgångspunkter måste dock tydliggöras som förutsättningar i detta arbete. Det ena är att många av åtgärderna inte kan genomföras med mindre än att det sker på internationell nivå. I annat fall får åtgärderna allvarliga samhällsekonomiska och sociala effekter som försvagar möjligheterna att i praktiken vidta viktiga miljöpolitiska åtgärder i vårt land. En ensidig svensk politik inom detta område kommer vara ytterst svårt och kostsamt att genomföra.

Det andra är att miljöåtgärder inte får innebära att trafiksäkerheten åsidosätts. Ur ett europeiskt perspektiv beräknas idag ungefär lika många personer avlida varje år på grund av ohälsosam luft som i trafikolyckor (60 000 respektive 50 000 personer/år). Därutöver är det särskilt många som skadas och drabbas av invaliditet på grund av trafikolyckor. Det visar betydelsen av att åtgärder som vidtas för att minska miljöbelastningen av vägtrafiken inte får resultera i försämrad trafiksäkerhet. Detta samband uppmärksammas inte alltid. Ett exempel på det är åtgärder för ökat cyklande som sker på sådant sätt att trafiksäkerheten för cyklister blir försämrad, och därmed ökar antal cykelolyckor i storstadsmiljöer, eller att skatteregler utformas så att inte trafiksäkra fordon premieras. Även parkeringsfrågor för boende måste vara lösta på ett bra sätt så att en omfattande söktrafik i tätorter kan undvikas med ökad miljöbelastning samt sämre trafikmiljö som följd.

Några av punkterna i vägverkets förslag och förvaltningens yttrande är sådana som vi inte är beredda att ställa oss bakom. Att uttala att trängselskatter bör utformas i alla städer med mer än 60 000 invånare framstår som orimligt. Det måste vara lokala förhållanden som bör avgöra en sådan sak och dessutom bestämmas lokalt av kommunen ifråga. Om inte andra åtgärder kan vidtas som minskar eventuella trängsel- och miljöproblem kan naturligtvis trängselskatter vara aktuella om kommunen så bestämmer.

Att generellt uttala att väginfrastruktur skall minimeras bör inte vara en självklar utgångspunkt. Här bör utgångspunkten vara att väginfrastrukturen skall vara anpassad till befolkningsutveckling och även till näringslivets behov. Dålig väginfrastruktur i förhållande till

behovet leder till ökade transport och logistikkostnader vilket är allvarligt för Sveriges konkurrenskraft. Idag går hela 18% av Sveriges BNP till logistikkostnader, att jämföra med 12% för EU och 10 % för USA. Att öka den andelen i vårt land kommer göra vårt land ekonomiskt fattigare. Då försämrar också möjligheten att vidta miljöförbättrande åtgärder på grund av ekonomiska problem.

Av samma skäl kan inte Sverige ensidigt höja drivmedelsskatten.

Vi vill slutligen framhålla, vilket också förvaltningens berör, att det är viktigt att stadens varuförsörjning sker på sådant sätt att inte terminalhanteringen sker långt från befolkningscentra där konsumtionen sker. Det medför ökat transportarbete med ökad miljöbelastning och ökade kostnader för konsumenterna som följd. Exploatering av mark i storstadsregioner får inte ske så att enbart bostäder planeras. Även teknisk infrastruktur för energi samt terminaler för varuförsörjning måste bättre än idag ingå i planerna.

Särskilt uttalande gjordes av Viviann Gunnarsson (mp) och Rolf Brattström (v) enligt följande.

Generellt sett är denna klimatstrategi för vägtransportsektor viktig och belysande för de problem som måste lösas för att uppnå kortsiktiga och långsiktiga klimatmål inom området. Det är också viktigt att nationen Sverige engagerar sig i transportsektorns utveckling internationellt samt inom EU. I dessa sammanhang finns en inriktning att minska väginfrastrukturen till förmån för andra strukturer där logistiken bygger på transportoptimering i förhållande till produkters egenskaper.

Stockholms stad har genom ett beslut i kommunfullmäktige uttalat att staden har som mål att bli fossilbränslefri år 2050. Detta är ett betydligt starkare mål än målet i Vägverkets Klimatstrategi om 40% koldioxidminskning till 2050 från 1990 års nivå. Självfallet ställer ett sådant mål krav på att Stockholms stad verkar mycket aktivt för att gå över till energikällor som inte baseras på fossila bränslen. Det krävs givetvis också ett aktivt arbete med att minska transportbehoven och ställa om transporterna på smartare sätt. Stockholms stad inrättar ett mobilitetskontor för detta och deltar i flera olika EU-projekt avseende såväl gods- som persontransporter. Givetvis är det också av största vikt att persontransporterna effektiviseras genom större andel kollektivresande, samåkning och bilpooler samt användning av cykel. Det är också viktigt att all utbyggnad sker i samklang med denna utveckling inom transportsektorn. Och att utbyggnad företrädesvis sker i kollektivtrafiknära lägen och där det redan finns en väl utbyggd infrastruktur.

Sammanfattning av rapporten Klimatstrategi för vägtransportsektorn

Bakgrunden till framtagning av detta dokument är det uppdrag som Vägverket fått i sitt regleringsbrev för år 2004:

"Vägverket skall redovisa ett förslag till strategi, som åskådliggör förutsättningarna för vägtransportsektorn att på ett kostnadseffektivt sätt och med beaktande av andra samhällsmål bidra till att kortsiktiga och långsiktiga nationella klimatmål samt gällande etappmål inom området uppnås. I förslaget skall inte bara beaktas åtgärder som ligger inom Vägverkets direkta ansvarsområde utan också möjliga förändringar inom skatteområdet, ändrade regleringar, planlagstiftning, myndighetsorganisation, övervakning, kontroll, informationsinsatser. Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2004."

Parallellt med detta arbete har Naturvårdsverket och Energimyndigheten haft i uppdrag att genomföra en kontrollstation av Sveriges klimatpolitik. Kontrollstationen har haft de svenska klimatmålen som utgångspunkt. Kontrollstationen genomlyser alla sektorer och är inte inriktade på sektorsspecifika mål. De har därför inte analyserat möjligheterna att nå det uppsatta etappmålet för transportsektorn. De av Vägverket genomförda analyserna skiljer sig därför genom att detta uppdrag analyserar möjligheterna att nå mera långtgående mål för transportsektorn till 2010 (gällande etappmål) och möjligheterna att nå kraftiga reduktioner av utsläppen i det långsiktiga perspektivet fram till 2050.

Utsläppen av koldioxid, metan, dikväveoxider med flera gaser påverkar världens klimat genom en ökad växthuseffekt. Vägtransportsektorn står för en signifikant del av de samlade utsläppen. För vägtrafiken är utsläppen av koldioxid det helt dominerande problemet. I Sverige kommer 29 % av utsläppen från vägtrafiken och de ökar med i storleksordningen 1 % per år. Det innebär ökade krav på kraftfulla insatser för att minska utsläppen.

Vägtransportssystemet utmärker sig gentemot övriga transportsektorer genom att det är omfattande och det mycket stora antalet aktörer och beslutsfattare som påverkar utvecklingen. Det innebär också att det inte finns en eller några åtgärder som kan lösa utsläppsproblemen utan det kommer att krävas ett stort antal samverkande åtgärder och styrmedel. Det decentraliserade beslutsfattandet innebär också stora krav på stödjande och styrande ekonomiska incitament för att ändra utvecklingen mot minskade utsläpp.

Utsläppet av koldioxid från vägtransportsektorn kan förenklat uttryckas som produkten av faktorerna trafikarbete, energiförbrukning per km och andel fossila bränslen.

$$\text{Koldioxid} = \text{Trafikarbete} \cdot \text{Energiförbrukning per km} \cdot \text{Andel fossila bränslen}$$

Ökningen av trafikarbetet har hittills varit mycket viktig för utvecklingen av koldioxidutsläppen då övriga faktorer inte förändrats i så stor grad. Energiförbrukning per km påverkas inte bara av motorns bränsleeffektivitet utan också av fordonets vikt, körsätt, vägutformning och efterlevnad av hastighetsgränser. Andelen fossilt bränsle kan framförallt minskas genom att gå över till förnyelsebara bränslen. Uppdelningen på de tre faktorerna återkommer genomgående i strategin.

Utveckling av trafikarbete

Den ekonomiska utvecklingen har gjort det möjligt för flertalet hushåll i den rikare delen av världen att ha tillgång till egen bil. Samhällsstrukturen har allt eftersom anpassats efter denna tillgång. Utvecklingsländerna är på väg åt samma håll. Affärer och service flyttar allt längre bort från konsumenterna, resvägen till arbetet blir allt längre, skolvägen blir farlig på grund av bilar och så vidare. Det har därmed blivit svårare och vissa fall till och med farligt att inte använda sig av bil. Utvecklingen har också lett till att bilen har tagit marknadsandelar från mer energieffektiva kollektiva transporter. Högre hastigheter i transportsektorn genom vägar som medger högre hastigheter, ökat snabbtåg och flyg har gjort det möjligt att förflytta sig allt längre på samma tid och därmed medverkat till att öka transportarbetet.

Allt mer av de varor vi konsumerar produceras allt längre bort och även korshandel med likartade varor ökar. Det totala transportarbetet fram till färdig produkt ökar också. Utvecklingen är möjlig genom att transportkostnaderna oftast bara är någon procent av värdet på varorna. Lastbilstransporterna är ofta enklare rent logistiskt och det är ett av skälen till att de ökar snabbare än för andra transportslag.

Den grundläggande orsaken till trafikutvecklingen av både persontransporter och godstransporter ligger på den strategiska nivån, det vill säga uppkomsten av transportbehovet. Hittills har dock stor del av åtgärderna fokuserats på den operativa nivån.

Utveckling av energiförbrukning per km

Personbilar och lätta lastbilar blir energieffektivare och släpper ut mindre koldioxid. Minskningen är dock inte tillräcklig för att kompensera för ökat trafikarbete. Mer energieffektiva fordon finns men de är inte tillräckligt attraktiva med nuvarande styrmedel, dessutom måste bilfabrikanterna uppmuntras i arbetet med att ta fram ännu snålare fordon. Energieffektiviseringen av tunga lastbilar och bussar har i stor utsträckning avstannat från början av 1990-talet. Dessutom är inte skillnaderna i energieffektivitet mellan olika fabrikat speciellt stora. Sparsamt körsätt är för förare av lätta fordon fortfarande relativt okänt medan det för tunga fordon börjar få genomslag. En stor del av trafikarbetet sker vid högre hastighet än den tillåtna skyltade hastigheten. Hastigheten på vägarna har betydelse för såväl sträckspecifika utsläpp som efterfrågan av vägtransporter.

Utveckling av andel fossila bränslen

Det har i Sverige förekommit mer eller mindre långvariga försök med alternativ till bensin- och dieseldrift. Hittills har det dock saknats konkurrenskraftiga alternativ till bensin och diesel samt politisk vilja att långsiktigt driva utveckling av alternativa drivmedel.

Kostnaden för att framställa alternativa drivmedel är fortfarande mycket högre än för fossila bränslen. Även sedan forskningsprogram genomförts och fullskaleanläggningar byggts upp kommer kostnaden att vara högre om inte priset på bensin och diesel stiger kraftigt. För att alternativa drivmedel skall vara kunna ta marknadsandelar från bensin och diesel krävs därför både stöd under utvecklingsfasen men även troligtvis kommer det även efter detta att behövas en skillnad i beskattning av fossila och alternativa drivmedel.

En övergång till alternativa drivmedel bör kunna motiveras ur klimatsynpunkt. Fossila bränslen kommer inte att ta slut under överskådlig tid. Kostnaden för fossila bränslen kommer dock att öka i takt med att efterfrågan ökar och att allt svårtillgängligare resurser måste utnyttjas och produktionsprocesserna för bränslena blir mer komplicerade. Efter ett tag kommer man till en punkt då kostnaden för alternativa drivmedel är lägre än för fossila bränslen. Detta kommer för biobränslen troligtvis att inträffa först i andra sektorer där kostnaden för förädlingen av biobränslena är lägre.

Möjlighet att nå klimatmålen med nuvarande utveckling

Utgångspunkten för strategin skall enligt uppdraget vara kortsiktiga och långsiktiga nationella klimatmål samt gällande etappmål för transportsektorn. Enligt det långsiktiga nationella klimatmålet bör utsläppen för Sverige sammantaget vara lägre än 4,5 ton koldioxidekvivalenter per år och invånare år 2050, för att därefter minska ytterligare. Detta motsvarar ungefär en halvering av utsläppen jämfört med 1990. Utsläppen från transportsektorn bör enligt gällande etappmål år 2010 ha stabiliserats på 1990 års nivå. SIKAs haft i uppdrag att se över och lämna förslag till uppdaterade transportmål för vägtransportsektorn. SIKAs ha då bl.a. föreslagit som etappmål för transportsektorn att utsläppen år 2020 bör vara 10 procent lägre än år 1990. Med utgångspunkt från det långsiktiga nationella klimatmålet, gällande etappmål för transportsektorn och SIKAs förslag till etappmål för 2020 har vi i denna strategi valt att arbeta med följande mål för vägtransportsektorn:

- År 2010 har utsläppen stabiliserats på 1990 års nivå
- År 2020 har utsläppen minskat med minst tio procent jämfört med år 1990

- År 2050 har utsläppen minskat med minst 40 procent jämfört med 1990

Den något lägre reduktionen till 2050 för vägtransportsektorn, 40 procent, jämfört med det långsiktiga nationella klimatmålet på 50 procent motiveras av att det är svårare för vägtransportsektorn att minska utsläppen jämfört andra sektorer. Vi vill understryka att detta inte skall ses som något förslag på transportpolitiska mål för vägtransportsektorn, utan enbart som ett stöd i denna strategi.

Det står klart att det inte går att klara dessa mål utan att vidta mycket kraftfulla åtgärder. Inte ens SIKAs förslag till nytt etappmål för transportsektorn, som innebär att utsläppen får öka med 10 procent mellan 1990 och 2010, kan nås utan ytterligare åtgärder. Med nuvarande utveckling kommer det prognostiserade överskridandet av målet år 2010 vara nästan lika stort som utsläppet från tunga lastbilar över 16 ton totalvikt, vilket är huvuddelen av lastbilstransporterna.

Klimatstrategi för vägtransportsektorn

För att nå det långsiktiga klimatmålet är utvecklingen inom transportsektorn helt avgörande. Arbetet med klimatfrågor inom vägtransportsektorn bör därför få stort utrymme såväl i Sverige men naturligtvis i ännu större utsträckning globalt. Ett genomförande av denna strategi förutsätter internationellt samordnade insatser, framförallt på EU nivå.

Klimatstrategin för att nå målen för vägtransportsektorns utsläpp av klimatgaser:

En tydlig och långsiktig klimat- och transportpolitik, där förändringarna annonseras i god tid och balanseras så att de kortsiktiga och långsiktiga nationella klimatmålen uppnås. Utgångspunkten bör vara att starta med de mest kostnadseffektiva åtgärderna. Åtgärder och styrmedel som ger synergier eller små konflikter med andra samhällsmål bör också premieras.

En kraftfull internationell samverkan. Det åtgärder och styrmedel som kommer att behövas sätts in för att nå klimatmålen kommer att behöva koordineras internationellt för att undvika konkurrensnackdelar, gränshandelsproblem och för att ge maximal effekt på teknikutvecklingen.

Strategin för att klara målen innehåller tre insatsområden:

- Energieffektivisering inom transportsektorn på kort och lång sikt
 - Storskalig introduktion av förnybara bränslen inom vägtransportsektorn
 - Påverka transportefterfrågan och ökad samverkan mellan transportslagen.
- Styrmedel för att uppnå detta är:
- Ekonomiska styrmedel som stödjer utvecklingen mot ett transportsnålt och energieffektivt transportsystem.
 - En successiv höjning av skatten på drivmedel så att drivmedelskostnadens andel av hushållens reala inkomster hålls oförändrade. Styrmedlet verkar för att dämpa den trafiktillväxt som annars skulle ske.
 - Om insatserna inte är tillräckliga – höj skatter och avgifter ytterligare för att dämpa trafikökningen

Vägtransporterna står för allt större del av utsläppen av växthusgaser. Det gör att det är allt viktigare att sätta in åtgärder och styrmedel för att bryta denna trend. Samtidigt är vägtransportsektorns utveckling ett resultat av övriga samhällets utveckling. Många av de tänkbara åtgärder och styrmedel som finns för att minska utsläppen kommer också i konflikt med andra samhällsmål. Vid utformningen av en strategi måste man därför både samordna insatser inom transportsektorn med andra samhällssektorer och utforma strategierna för att minimera konflikterna med andra samhällsmål.

Även om åtgärder och styrmedel som leder till energieffektivisering kan stå i konflikt med andra industri- och transportpolitiska mål bör energieffektivisering vara en bas för en koldioxidstrategi. Energieffektivisering är kostnadseffektivt och vår bedömning är att energieffektivare fordon och transporter är en förutsättning för att klara klimatmålen.

Energieffektiviteten hos tunga lastbilar är generellt relativt hög och potentialen för kraftiga förbättringar är därför begränsad. Det innebär att åtgärder och styrmedel som effektiviserar godstransporterna bör premieras.

Personbilarna i Sverige har markant högre energiförbrukning än genomsnittet inom EU och det finns en stor potential för att minska personbilarnas bränsleförbrukning. De svenska bilarna är motorstarkare och tyngre än den europeiska bilparken. Dessutom har vi en lägre andel av bränslesnåla dieslbilar. Marknadsutvecklingen mot allt större och tyngre bilar driver också utvecklingen i fel riktning. De bilar som säljs idag kommer också att påverka utsläppen av koldioxid under lång tid framöver. Det innebär att styrmedel behöver introduceras snarast som leder till ett premierade av bränslesnåla bilar. Förutom förbättrad konsumentinformation kommer olika skatteincitament att behövas för att vända utvecklingen.

De beslut som lägger grunden för en energieffektivisering inom transportsektorn är decentraliserade. Det är vid varje beslut om inköp av fordon, vid planläggningen av transportupplägg, vid framförandet av fordonen och vid valet av transportslag som energiåtgången bestäms. Det är alltså summan av miljontals beslut av trafikanter och företag som avgör utvecklingen. De centrala styrmedel som kan sättas in är lagregleringar och ekonomiska incitament. Troligen är lagregleringar mindre framkomliga. Huvuddelen av insatserna bör därför vara ekonomiska styrmedel och incitament i kombination med information. Eftersom den tekniska utvecklingen av fordon är internationell till sin natur krävs också samverkan med andra länder, framförallt inom EU-samarbetet.

Åtgärder och styrmedel för att introducera förnyelsebara drivmedel är viktiga för att långsiktigt klara transportsektorns klimatmål. Vägverket har i samarbete med Energimyndigheten, Naturvårdsverket och VINNOVA utrett hur en storskalig introduktion kan ske. För närvarande är också en statlig utredning tillsatt för att ta fram en strategi för en svensk introduktion av förnyelsebara bränslen som klarar biobränsledirektivets¹ mål. Initialt bör strategin inriktas på läginblandning, för att minska kostnaderna och för att stimulera en utveckling av produktionsteknik och produktionskapacitet. Inriktningen bör vara att förnyelsebara bränslen ska vara kompatibla med framtida fordonsteknik, kompatibla med omvärlden, samt leda till så små merkostnader som möjligt.

En introduktion av förnyelsebara bränslen i transportsektorn kommer oaktat detta att leda till ökade kostnader. För att inte merkostnaderna vid en storskalig introduktion ska bli för stora bedömer vi det som centralt att den specifika bränsleförbrukningen hos fordonen minskar.

Vår bedömning är att förnyelsebara bränslen inte kommer att få en avgörande betydelse för transporternas energiförsörjning de närmaste 10 åren, men insatserna är en förutsättning för att nå målen på sikt. Dessutom måste insatser göras nu för att kunna ge effekt i 20-årsperspektivet.

År 2050 bedömer vi att förnybara bränslen kan stå 40 procent av energin som används inom vägtransportsektorn. Det är troligt att marknaden vill undvika kostnader för parallella system för fossila respektive förnybara bränslen i de fall som de inte är fullständigt kompatibla. En storskalig övergång från fossila bränslen till förnybara bränslen kommer därför antagligen att ske relativt snabbt när den väl sker. Om denna övergång sker runt 2050 som vi har antagit är kan vi idag bara spekulera kring. Ytterligare andel förnybara bränslen gör att utsläppen kan minska ännu mer. Det innebär i sin tur att behovet av andra åtgärder och styrmedel minskar.

En storskalig introduktion av förnyelsebara fordonsbränslen kan innebära ökad konkurrens om råvaran mellan transportsektorn och andra sektorer. Det är därför viktigt att analysera strategier för användningen av tänkbara råvaror för att minska konflikter med andra samhällsmål.

I det korta perspektivet kommer inte åtgärder och styrmedel för en transportsnål bebyggelse och samhällsplanering att ge stora effekter på koldioxidutsläppen, eftersom bebyggelse- och lokaliseringsmönster förändras långsamt. Samtidigt är den successiva utvecklingen av samhällets fysiska struktur avgörande för utvecklingen av efterfrågan på transporter. Transporternas utsläpp av koldioxid måste därför integreras i den övriga samhällsplaneringen.

En grundförutsättning för att klara utsläppsmålen är en långsiktig och kraftfull användning av ekonomiska styrmedel. För att klara etappmålet om oförändrade utsläpp av koldioxid mellan

¹ 2003/30/EU

1990 och 2010 behövs en höjning av drivmedelspriset med minst 2 kr per liter, samtidigt som övriga åtgärds- och styrmedelsförslag genomförs. Eftersom prisförändringarnas effekter på utsläppen inte får fullt genomslag förrän uppskattningsvis 10 år efter höjningen kan detta också vara en underskattning. Styrmedel för att premiera energieffektiva fordon och transportlösningar är avgörande för att nå målen. Dessutom är de centrala för möjligheterna att genomföra andra åtgärder. Samtidigt innebär kraftiga skatteförändringar omställningsproblem. Innan energisnål teknik är introducerad och innan transportsnåla samhällsstrukturer har skapats kommer enskilda individer och företag att få problem. Det är därför viktigt att klimat- och transportpolitiken är långsiktig och att förändringar annonseras i god tid.

Det kan finnas anledning till att inte belasta glesbygden med ytterligare avgifter, dels av fördelningspolitiska skäl men också för att effekter av åtgärder för att minska koldioxidutsläppen där skulle vara liten.

Många av de i kapitel 4 beskrivna åtgärderna och styrmedlen konflikterar med andra samhällsmål. Det är viktigt med en fortsatt satsning på forskning och utveckling av ny miljöteknik för att framöver kunna identifiera och introducera nya lösningar som leder till färre konflikter med samhällets övriga mål och önsksningar.

Klimatfrågan ställer stora krav på samverkan mellan olika aktörer, inte bara inom transportsektorn, utan mellan olika samhällssektorer och politikområden. En förutsättning för ett lyckat arbete är därför en utökad samverkan mellan olika statliga myndigheter, näringslivet och den kommunala sektorn samt en koordinerad nationell och internationell politik.

En stor del av de åtgärder och styrmedel som vi har identifierat kommer inte att kunna genomföras enbart på nationell nivå eftersom de kommer att leda till konkurrensnackdelar för svenskt näringsliv, gränshandelsproblem eller att de är beroende av den internationella teknik- och marknadsutvecklingen. Att nå högt ställda mål på minskade utsläpp av växthusgaser från transporterna kommer också att i grunden förändra förutsättningarna för samhällsutvecklingen. En ensidig svensk politik inom detta område kommer att vara ytterst svårt och kostsamt att genomföra.

Effekter av strategin

De i kapitel 4 beskrivna åtgärdsapaketen bygger på en genomgång av i dag beskrivna och tänkbara åtgärder och styrmedel. De bedömda effekterna på koldioxidutsläppen bygger på tillgänglig kunskap. Effekterna på övriga samhällsmål är översiktliga bedömningar. Det bör betonas att det finns osäkerheter både i bedömningen av utsläppens utveckling och i bedömningen av de olika åtgärdernas potential. Osäkerheterna blir större ju längre fram i tiden som man ser.

Trafikutvecklingen är central för att bedöma behoven av åtgärder för att minska utsläppen. Samtidigt föreligger stora osäkerheter i de prognoser som tas fram, framförallt för prognoser som ligger långt fram i tiden. För närvarande genomför SIKa i samarbete med trafikverken ett arbete med att ta fram en ny transportprognos. Prognosen väntas vara framtagen till årsskiftet 2004/2005. Då denna är framtagen bör en översyn göras av de bedömningar som vi gjort i denna strategi.

Effekterna av samtliga åtgärder och styrmedel har bedömts var för sig. Korrigeringar har gjorts för överlappande effekter. Men en massiv och långt gående insats av kombinerade åtgärder och styrmedel kommer att kunna ge oväntade effekter. De stora förändringarna som en sådan insats ger kan ändra förutsättningarna för samhällsutvecklingen i stort och ge upphov till att utvecklingen tar nya vägar som inte ligger i prognosen. Näringslivsstrukturen och bosättningsmönstret kan förändras kraftigt. Teknikutvecklingen kan ta oväntade språng när förutsättningarna i grunden förändras. Sammantaget innebär det att bedömningar av effekter som ligger längre bort i tiden än 10-20 år kan vara mycket missvisande. Detta gäller både effekterna på utsläppen av växthusgaser och effekterna på övriga samhällsmål.

Bedömda effekter på utsläppen av koldioxid är sammanfattade i Tabell 5.1. Av tabellen framgår att vi bedömer att summan av åtgärder och styrmedel som är beskrivna kommer att ge större effekter än vad som bör vara nödvändigt för att uppnå målen. De största svårigheterna verkar vara att nå det uppsatta etappmålet på oförändrade utsläpp mellan 1990 och 2010. Detta

eftersom huvuddelen av de beskrivna åtgärderna och styrmedlen inte kommer att ge full effekt förrän långt i framtiden. Om detta mål kvarstår krävs därför snabba och kraftfulla beslut. Samtidigt visar vår analys att på längre sikt kan även långtgående mål nås utan att samtliga beskrivna och beräknade åtgärder och styrmedel används. Effekterna på andra samhällsmål bör då väga tungt i valet mellan olika åtgärder och styrmedel.

Åtgärderna påverkar utöver klimatmålet ett stort antal andra miljömål, transportpolitiska mål och samhällsmål. En kortfattad beskrivning av bedömda effekter finns under varje åtgärd i Kapitel 4. Nedan sammanfattar vi de övergripande effekterna.

Åtgärder under *sambälle och transportefterfrågan* minskar trafikarbetet. Detta är positivt för flera andra miljömål och även för trafiksäkerhet. Förtätning och ökad spårtrafik kan i en del fall kräva bullerskyddsåtgärder för att inte åtgärderna skall få negativa effekter. Det kan t.ex. vara aktuellt i en del fall vid överflyttning av trafik från väg till järnväg. Effekterna av ökad cykling på trafiksäkerheten är osäkra. Effekten på tillgängligheten av åtgärdsområdet är i flera fall positiv. Samtidigt bygger en förtätning på en styrning av boende mönstren och därmed påverkar åtgärderna till viss del möjligheterna att välja boendemiljö.

Åtgärder avseende skatter och avgifter leder till minskad tillgänglighet samt även minskad konkurrenskraft för glesbefolkade delar av landet om inte kompletterande alternativskapande åtgärder sätts in. De ekonomiska styrmedlen kommer att leda till ökade transportkostnader och minskad försäljning av personbilar, men även ge incitament för att skynda på utvecklingen av energieffektiva fordon samt introduktionen av alternativa bränslen.

Åtgärderna under *ökad energieffektivitet* kommer att öka försäljningen av bränslesnåla fordon, men även leda till att tunga och bränsletörstiga personbilar, bl a så kallade stadsjeepar, fasas ut. Förutom de positiva effekterna för miljön kommer även trafiksäkerhetseffekterna att vara positiva när fordonsparkens vikt blir mera likformig samt genom energioptimerad vägutformning som förbättrar möjligheterna till framförhållning i trafiken. Den svenska fordonsindustrin kommer att påverkas negativt såvida inte produktionen anpassas till de nya förhållandena tillräckligt snabbt. Sänkta hastigheter leder till minskad tillgänglighet och transportkvalitet. Åtgärderna för att effektivisera godstransporterna leder även till att transportkostnaderna minskar vilket är positivt för näringsliv och offentlig sektor. En ökad efterfrågan på mindre och motorsvaga personbilar ger även minskade kostnader för hushållen.

Åtgärderna under förnybara bränslen kan på lite längre sikt, 10-20 år, ge ytterligare arbetstillfällen i Sverige.

Strategin bygger på att den i huvudsak genomförs i en internationell samverkan. Om den genomförs på nationell basis kommer många av åtgärderna, framförallt skatteförändringarna, att kunna leda till negativa effekter såsom försämrad konkurrenskraft för näringslivet och gränshandelsproblem. Sverige har en näringslivsstruktur med en relativt stor andel transportintensiv industri. Detta, tillsammans med Sveriges perifera läge, kan innebära att ökade transportkostnader försämrar den svenska industrins konkurrenskraft.

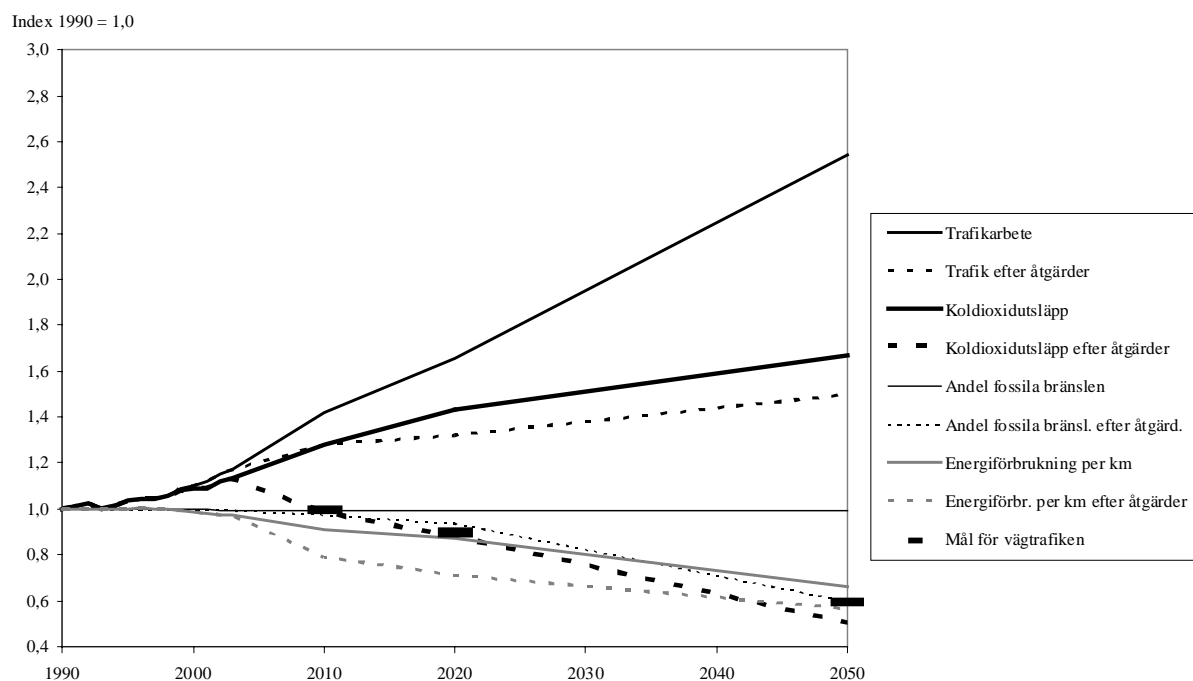
Tabell 1.1 Effekt av åtgärder för att minska koldioxidutsläppen jämfört med om inga åtgärder vidtas

	Miljoner ton koldioxid		
	2010	2020	2050
Samhälle och transportefterfrågan			
Transportsnål bebyggelsestruktur och hållbar planering av transportsektorn ²	0	0,70	2,17
Synliggör näringslivets transporter	0,02	0,05	0,07
Kollektivtrafik som attraktivt alternativ till bilen	0,02	0,04	0,24
Cykel tar marknadsandelar från bilen i kortväga persontransporter	0,02	0,05	0,25
Bilpooler	0,01	0,20	0,40
Ökad beläggning i personbil genom samåkning	0,01	0,06	0,29
Virtuella resor ersätter fysiska	0,17	0,56	0,88
E-handel med effektiva transporter	0,01	0,05	0,13
Ökad intermodalitet för ökad energieffektivitet i godstransporter	0,04	0,09	0,14
Samordning av lastbilstransporter	0,01	0,03	0,04
Skatter och avgifter som styr mot effektivare transporter	3,39	3,82	7,97
Ökad energieffektivitet			
Påverka egenskaperna hos nya fordon samt skatter och avgifter som styr mot effektivare fordon	0,73	1,44	1,74
Påverka konsumenten vid nybilsköp och påverka modellutbudet i Sverige	0,08	0,19	0,19
Påverka körsättet	0,23	1,04	1,91
Vägutformning för minskad klimatpåverkan	kvantifiering saknas	kvantifiering saknas	kvantifiering saknas
Lägre tempo för ökad energieffektivitet och dämpad efterfrågan	0,31	0,60	1,47
Bränslen			
Låginblandning av alkoholer i bensin	0,48	1,14	0,96
Låginblandning av syntetdiesel		0,37	0,93
Fordonsflottor, främst lokala, drivna på biogas, etanol och DME		0,20	
Långsiktig satsning på DME, alkoholer och vätgas			9,48
Minskad effekt genom överlappning mellan åtgärder	-0,50	-1,19	-9,43
Totalt åtgärder	5,03	9,41	19,8

² Inklusive indirekta effekter av sänkta skyltade hastigheter

Tabell 1.2. Måluppfyllelse

	Miljoner ton koldioxid				
	1990	2003	2010	2020	2050
Utsläpp av koldioxid utan ytterligare åtgärder	16,9	19,3	21,8	24,4	28,4
Utsläpp efter genomförda åtgärder			16,8	15,0	8,6
Mål för vägtrafiken			16,9	15,3	10,2



Figur 1.1 Utveckling av trafikarbete, energiförbrukning, andel fossila bränslen och koldioxidutsläpp. Heldragna linjer är utan åtgärder (LGP). Streckade linjer är efter åtgärder.