

Handläggare: Göran Westberg  
Avdelningen för Strategisk Trafikplanering  
Tel: 508 273 61  
goran.westberg@gfk.stockholm.se

2004-09-03

Dnr 04-007-2402

Till  
Gatu- och fastighetsnämnden

### **Klimatstrategi för vägtransporter, remiss**

#### **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att som svar på remissen till kommunstyrelsen överlämna och återropa detta tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Monica Hildingson

#### **SAMMANFATTNING**

Näringsdepartementet har skickat ut Vägverkets publikation Klimatstrategi för vägtransportsektorn på remiss till bl.a Stockholm.

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.

Kontoret anser att strategin är bra som ett led i arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser. För att bli slagkraftig måste den utvecklas med i

ett internationellt perspektiv samtidigt som den måste omfatta hela transportsektorn d.v.s. även flyg-, spår- väg-, och sjötransporter. Beträffande förnybara fordonsbränslen anser kontoret att man inte bör initialt låsa sig till etanolblandning 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. Kontoret konstaterar att behovet av vägutbyggnader främst inte sker för kortare restid utan motiven hänger samman med flera faktorer som befolkningstillväxt och bättre miljö. Kontoret ställer sig därför negativ till pålagor som har samband med vägutbyggnader. Publikationens konsekvensbeskrivningar av förslagen är otillräckliga. Kontoret saknar klarläggande av hur förslagen förhåller sig till övriga transportpolitiska mål liksom hur ansvarsfördelningen ser ut bl.a. ur kommunalt perspektiv. Kostnadsbedömningarna är för otydliga och för generella för att ligga till grund för beslut om flera åtgärder.

## UTLÅTANDE

### Remissen

Näringsdepartementet har bl.a. till Stockholms stad översänt på remiss Vägverkets publikation 2004:102 Klimatstrategi för vägtransportsektorn. Inom staden har ärendet översänts till stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsledningskontoret för yttrande senast den 9 september år 2004. Gatu- och fastighetsnämnden har fått förlängd remisstid till den 21 september.

### Vägverkets utredning

#### Bakgrund

Under de tre senaste decennierna har utsläppen av växthusgaser ökat med i medeltal 1,7 procent per år. I I-länderna är ökningen av transporter den huvudsakliga orsaken till ökningen av koldioxid medan ökad elanvändning står för den största delen av ökningen i utvecklingsländer. Eftersom det finns samband mellan växthusgaser och klimatförändringar finns anledning att minska utsläppen av nämnda gaser. Trafikutvecklingen anges i utredningen ha varit mycket viktig för utvecklingen av koldioxidutsläppen då övriga faktorer inte förändrats i så stor grad i Sverige. Regeringen har mot denna bakgrund uppdragit till Vägverket i regleringsbrevet 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.”*

I utredningen uttrycks utsläppen av koldioxid från trafiksektorn enligt följande:  
Koldioxid= Trafikarbete x Energiförbrukning per kilometer x Andel fossila bränslen.

Trafikarbetet har som följd av höjd levnadsstandard ökat genom att fler skaffar bil och att bosättning, arbete och varuinköp förläggs på större avstånd jämfört med hushåll om inte har bil. Transporter av varor och gods ökar p.g.a ökade transportavstånd.

Energiförbrukningen per kilometer för personbilar har minskat genom bättre motorer men går också i motsatt riktning för den svenska bilparken då bilarna får utrustning som luftkonditionering, fyrhjulsdraft. Ökad hastighet bidrar även till högre specifik förbrukning.

I utredningen spås ingen väsentlig förändring av nyttjandet av fossila bränslen under överskådlig tid. Bränslekostnaderna för fossila produkter kommer att öka men alternativa drivmedel bedöms få svårt att konkurrera om inte råoljepriser och produktionskostnader stiger kraftigt.

### Mål och strategi

Med utgångspunkt från det långsiktiga nationella klimatmålet, gällande etappmål för transportsektorn och SIKAs förslag till etappmål för 2020 har Vägverket 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

I Vägverkets rapport föreslås följande strategi 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. De åtgärder och styrmedel som kommer att behövas sättas 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 trafikillväxt som annars skulle ske.

- Om insatserna inte är tillräckliga – höj skatter och avgifter ytterligare för att dämpa trafikökningen

Vägverket använder begreppet klimatgaser utan att tydligt definiera vilka dessa är jfr. m. växthusgaser.

#### Vägverkets bedömning av möjliga åtgärder för att minskning av växthusgaser

- transportsnål bebyggelsestruktur
- synliggöra transportkostnaderna i näringslivet
- hållbar planering av transportsektorn med samordning och energieffektivitet
- kollektivtrafik som alternativ till bilen
- mobility management som bilpoler, ökad cykelanvändning, virtuella resor
- skatter och avgifter
- bättre fordon ur miljösynpunkt
- mjukt körsätt
- sänkta hastigheter på väg
- förnybara bränslen

#### Effekter av strategin

Effekterna av samtliga åtgärder och styrmedel har bedömts var för sig. I rapporten anges att ” en massiv och långt gående insats av kombinerade åtgärder och styrmedel kommer att kunna ge oväntade effekter.” Denna slutledning om osäkerhet blir större ju längre bort i tiden än 10 –20 år och gäller både effekterna på utsläppen av växthusgaser och effekterna på övriga samhällsmål. Den samlade bedömningen är dock att summan av åtgärder kommer att ge större effekter än vad som bör vara nödvändigt för att uppnå målen åtminstone på lång sikt.

#### **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, SIKAs, 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-, spår-, väg-, 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 EU-kollektivet 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 infrastuktursatsningar 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.

**SLUT.**