

Remiss avseende delar av betänkandet **Stärkt planering för en hållbar utveckling (SOU 2021:23)**

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- påtalar vikten av att kunna differentiera skatter och avgifter som påverkar sammansättningen av fordonsparken, fordonsteknik och drivmedelsanvändning och som bidrar till att styra trafikutvecklingen (fordonsskatt, bonus-malussystemet, drivmedelsskatt, trängselskatt etc.),
- påtalar vikten av att undanröja hinder för kommuners och regioners omställningsarbete så som vad gäller kommuners möjligheter att styra utvecklingen medelst ekonomiska styrmedel (parkeringsavgifter) och sluta långsiktigt hållbara överenskommelser/avtal med byggherrar och fastighetsägare kring mobilitetsåtgärder som är tänkta att minska behovet av parkeringsplatser i eller i anslutning till bostäder, verksamheter och anläggningar,
- föreslår regeringen att ge Boverket och Trafikverket i uppdrag att gemensamt stödja kommunerna i bebyggelse- och transportplaneringen på strategisk nivå,
- efterlyser ett ställningstagande att medel i nationell plan och länsplanerna även kan användas till åtgärder i enlighet med fyrstegsprincipens två första steg och ett uppdrag till Trafikverket att arbeta med och bidra till genomförandet av denna typ av åtgärder,
- tillstyrker föreslagna ändringar i plan- och bygglagen (PBL) 2: a kapitlet, 5:e och 6:e §§ som kan tydliggöra vikten av att främja transporteffektiviteten i stort,
- avstyrker övriga föreslagna ändringar i PBL och konstaterar att det remitterade betänkandet alltför ensidigt fokuserar på en lagstiftning som inte primärt har till uppgift att reglera frågor som rör fordonsparkens sammansättning och användning,
- anser att det finns skäl att fortsätta utreda hur långsiktiga avtal/överenskommelser mellan kommuner och byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare om åtgärder som leder till mer hållbara resor och transporter kan utformas på bästa sätt,

- anser att parkeringslagstiftningen kan behöva ses över så att kommuner ges möjlighet att ta ut avgifter som bättre möjliggör att styra mot att uppnå klimatmålen,
- anser att statsbidrag inom transportområdet i högre utsträckning bör kopplas till länsplanerna för transportinfrastruktur och att regelverket behöver ses över för att bättre möta kommunala och regionala behov,
- anser att det funktionella sambandet mellan statlig väg och cykelväg behöver ses över i väglagen så att möjligheten att bygga attraktiv och gen regional cykelinfrastruktur, mellan städer och tätorter, underlättas. Trafikförordningen behöver också ses över så att kommunerna får bättre möjligheter att gynna cykeltrafik.

Förbundets synpunkter

Föreslagna ändringar i PBL

SKR instämmer i vikten av att arbeta proaktivt med mobilitet och transporteffektivitet, men ser inte att de lösningar som föreslås i betänkandet kommer att leda till några avgörande förändringar.

Många kommuner arbetar sedan länge med frågan om en breddad syn på mobilitet och transporteffektivitet. Kommunerna har däremot mycket olika förutsättningar och behov i frågan. Hela landet omfattas av lagstiftningen. Det är därför viktigt att lagen är generell och passar för alla situationer, och inte bara anpassas till vissa situationer, platser eller tendenser i landet.

Mobilitetsfrågor spänner över många olika fält – trafikplanering, kollektivtrafikplanering, privatbilism, gång- och cykeltrafik, mark- och exploateringsfrågor etc. Planläggning och bygglovgivning är några områden där transporter berörs, men de är långt ifrån avgörande. Det är därför olyckligt att utredningen fokuserats på ändringar i PBL.

Plan- och bygglagstiftningen aktiveras till allra största delen vid behov, vid planläggning eller bygglovgivning. Redan bebyggd miljö, det vill säga den största delen av vårt samhälle, påverkas inte i någon direkt mening av ändringar i PBL. PBL reglerar fysisk mark- och vattenanvändning. Lagen är inte ett redskap för beteendeförändringar.

SKR tillstyrker föreslagna ändringar i PBL 2 kap 5 och 6 §§. De kan tydliggöra vikten av att främja transporteffektiviteten i stort. Övriga föreslagna ändringar i PBL avstyrks. Lagen inrymmer redan idag gott om utrymme för att arbeta med plats för transporter och mobilitet. Att det saknas redskap för genomförande och säkrande av alternativa lösningar kopplade till boende och fastighetsägare, kommer inte att lösas

genom föreslagna ändringar. Utredningen har exempelvis inte presenterat en hållbar lösning på hur långsiktiga avtal/överenskommelser mellan kommuner och byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare om åtgärder som leder till mer hållbara resor och transporter kan utformas på bästa sätt, trots att detta efterlystes från ett flertal aktörer däribland SKR, redan i det förstudiearbete som föregick utredningen. Förbundet anser därför att det finns skäl att fortsätta utreda hur avtal/överenskommelser mellan kommuner och byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare om åtgärder som leder till mer hållbara resor och transporter kan utformas på bästa sätt.

När det gäller förslaget till tillägg i PBL 6 kap. 40 §, den så kallade exploateringsparagrafen, kan följande framhållas. Regleringen anger i vilka situationer ett exploateringsavtal kan innehålla olika åtaganden för en exploatör. I övrigt får ett exploateringsavtal naturligtvis omfatta en rad olika frågor som är av vikt för genomförandet av en detaljplan. Är avsikten med tillägget att kommunen ska kunna ålägga exploatören att genomföra eller bekosta olika mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster bör det förtydligas på så sätt att det även beträffande dessa frågor går att reglera ett åtagande för exploatören att vidta eller bekosta dem. I annat fall är tillägget överflödigt och kommer snarast att innebära en osäkerhet om vad ett exploateringsavtal överhuvudtaget får innehålla. Ett exploateringsavtal reglerar genomförandet av en plan och ska kunna "rivas" när planen är genomförd. Mobilitetstjänster som ska tillhandahållas under en längre tid efter genomförandet, t.ex. bilpooler och liknande, passar därför inte för en reglering i ett exploateringsavtal.

Behov av reglering och olika samordnings- och stödinsatser för omställning av transportsystemet

En strategisk och konkret trafikplanering för ett mer hållbart transportsystem är sedan länge en viktig uppgift i kommunernas och regionernas arbete för en hållbar samhällsutveckling. Kommuner och regioner arbetar intensivt med frågorna på många olika sätt.

En väl genomtänkt transportplanering som är samordnad med övrig samhällsplanering är dock en komplex uppgift där många aktörer behöver samverka. Staten har här en rad viktiga uppgifter så som att bidra till utveckling av ny teknik, åstadkomma mera genomgripande beteendeförändringar, medverka i utbyggnaden och moderniseringen av transportinfrastrukturen, se över utformningen av skatter och avgifter inom transportområdet samt undanröja hinder för en lokal och regional omställning av transportsystemet. SKR vill här påtala vikten av att kunna differentiera skatter och avgifter som påverkar sammansättningen av fordonsparken, fordonsteknik och drivmedelsanvändning och som bidrar till att styra trafikutvecklingen (fordonsskatt,

bonus-malussystemet, drivmedelsskatt, trängselskatt etc.), något som utredningen inte alls berör.

Förhållandena och förutsättningarna i kommunerna skiljer sig åt liksom vad som är nödvändigt att planera och prioritera resursmässigt. SKR anser mot denna bakgrund att statliga ambitioner om att utveckla arbetssätt och metoder inom kommunsektorn i syfte att nå en högre grad av måluppfyllelse inom ett visst samhällsområde såsom vad gäller bebyggelse- och transportplanering bör leda till ett kravställande utformat så att det ger kommunerna ett stort mått av frihet och bidrar till att stödja och möjliggöra lokala ambitioner utifrån de förutsättningar och förhållanden som råder i just den kommunen. Generellt finns det i kommuner och regioner en stor tveksamhet till behovet av fler ”sektorsplaner” inom olika verksamhetsområden, i stället ägnas kraft åt att arbeta mer strategiskt och sektorövergripande. Likaså ifrågasätts behovet av förändringar i enskilda sektorslagar så som plan- och bygglagen som inte bidrar till att möta komplexa samhällsutmaningar lokalt och regionalt utifrån en helhetssyn. Plan- och bygglagstiftningen har under senare år varit föremål för en rad förändringar som sammantaget lett fram till svårigheter i tillämpningen i kommuner och hos myndigheter och till ett omfattande kompetensutvecklingsbehov för de som dagligdags har att hantera lagstiftningen. SKR vill återigen understryka vikten av att undvika ständiga förändringar i PBL.

Kommunerna är väl medvetna om vikten av en långsiktig och sammanhållen bebyggelse- och transportplanering och av att förändra res- och transportmönster så att de klimat- och transportpolitiska målen kan nås, men ser inget behov av detaljerade statliga krav för att uppnå detta. Ett omfattande omställningsarbete kopplat till Agenda 2030 och utifrån denna insikt bedrivs i kommuner och regioner i dialog med övriga samhällsaktörer som inte kommer att underlättas av nya detaljkrav. Det finns däremot ett behov av en mer samordnad bebyggelse- och transportplanering som bedrivs i nära samverkan mellan kommun, region och stat för att kunna ställa om transportsystemet i en långsiktigt hållbar riktning. SKR har till regeringen framfört att det vore önskvärt att utveckla former för en mer formaliserad samverkan mellan stat, regioner och kommuner för utveckling av bebyggelse- och transportinfrastruktur med inspiration från Finland och de s.k. MBT-avtalen (tidigare intentionsavtalen). Det nuvarande systemet med statlig medfinansiering via länsplanerna och statsbidrag genom bland annat stadsmiljöavtalen och klimatklivet gör det svårt att överblicka finansieringen och att genomföra en långsiktig och sammanhållen bebyggelse- och transportplanering. Här kan förhoppningsvis det utredningsuppdrag Statskontoret nyligen fått att utvärdera förhandlingsuppdrag som metod för att lösa samhällsutmaningar ge mer kunskap om hur mer stabila former för samverkan kring dessa frågor skulle kunna se ut i en svensk kontext framöver.

En integrerad bebyggelse- och transportplanering är en grundförutsättning för att skapa en hållbar samhällsutveckling och understryker behovet av samverkan mellan kommuner, regioner, Trafikverket och andra aktörer för att uppnå detta. Ett planeringsunderlag i form av en transport- och mobilitetsstrategi eller motsvarande kan i detta sammanhang tjäna många syften, bland annat som grund för regional och mellankommunal samverkan och planering och som tematiskt underlag till den kommun-omfattande översiktsplanen och fördjupningar av densamma. Dagens lagstiftning ger en god grund för kommunerna att arbeta i denna riktning.

Däremot kan kommuner som har att planera för större och mer komplexa utbyggnader av bebyggelse och transportinfrastruktur ha behov av att ta fram mer konkreta planeringsunderlag såsom transport- och mobilitetsplaner. Så sker också i de allra flesta fall idag. De kommuner som har att hantera denna typ av mer komplexa utbyggnader är främst större tillväxtkommuner som har resurser och kompetens för uppgiften. Befintliga redskap i form av planprogram, detaljplaner, områdesbestämmelser samt genomförandeavtal i form av exploateringsavtal och markanvisningsavtal ger legala förutsättningar att finna lösningar som bygger på samverkan mellan kommunen och den eller de som har att svara för utbyggnader av olika slag.

Genom vägledning från ansvariga myndigheter och kompetenshöjande insatser kan existerande instrument ytterligare utvecklas och förfinas. Genom ett tydligt ställningstagande från statens sida att medel i såväl nationell plan som länsplanerna även kan användas till åtgärder i enlighet med fyrstegsprincipens två första steg och genom ett tydligt uppdrag till Trafikverket i enlighet med detta kan dessutom kommunernas arbete väsentligen underlättas. SKR har redan tidigare föreslagit Regeringen att ge Boverket och Trafikverket ett gemensamt uppdrag att stödja kommuner och regioner med olika förutsättningar att få till stånd en samordnad och hållbar bebyggelse- och transportplanering på strategisk nivå och erforderliga transport- och mobilitetsåtgärder i samband med större och mer komplexa utbyggnader av bebyggelse och transportinfrastruktur. Detta kan bland annat ske genom utveckling av arbetssätt och metoder för samverkan och genom att sprida lärande exempel. SKR har också föreslagit att ett tydligt uppdrag ska ges till Trafikverket om att aktivt arbeta med och bidra till genomförandet av åtgärder som syftar till att minska efterfrågan på transporter och valet av transportmedel samt åtgärder som leder till ett effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur. I dagsläget ligger ansvaret för att genomföra dessa åtgärder (steg 1- och 2-åtgärder enligt den s.k. fyrstegsprincipen) framför allt hos kommuner, regioner och privata aktörer, utan möjlighet till finansiering från länsplaner eller den nationella planen.

Varje bilresa börjar och slutar med en parkeringsplats. Parkeringsåtgärder är därför ett effektivt verktyg för att påverka användningen av bilen. Många kommuner försöker idag minska bilresandet till/från och i städer och tätorter genom att införa lägre parkeringstal, högre parkeringsavgifter och genom att ta fram strategier för att öka resandet med andra färdmedel, införa lokala ”park- and ride”-system, se över byggandet och lokaliseringen av parkeringsanläggningar samt finna andra logistiklösningar för varor och gods. Detta är dock ingen lätt process och många kommuner hamnar i konflikt med andra intressen som t.ex. med handeln i stadskärnan. En del kommuner försöker också erbjuda olika alternativ till att använda egen bil, såsom bilpooler och månadskort för kollektivtrafikresande. För att underlätta detta behöver dock lagstiftningen ses över. Det är idag inte tillåtet att reservera parkeringsplatser för bilpoolsföretag på offentlig platsmark. Förmånen gratis månadskort för kollektivtrafikresande föreslås bli förmånsbeskattad, vilket förväntas leda till ett minskat intresse hos arbetsgivarna att erbjuda detta. Parkeringslagstiftning kan också behöva ses över så att kommuner ges möjlighet att ta ut avgifter som bättre möjliggör att styra mot att uppnå lokala (inklusive nationella och globala) klimatmål.

SKR anser vidare att statsbidrag inom transportområdet i högre utsträckning bör kopplas till länsplanerna för transportinfrastruktur och att regelverket behöver ses över för att bättre möta kommunala och regionala behov. När det gäller utbyggnad av cykelvägar anser SKR bland annat att det funktionella sambandet mellan statlig väg och cykelväg behöver ses över i väglagen så att möjligheten att bygga attraktiv och gen regional cykelinfrastruktur, mellan städer och tätorter, underlättas. Trafikförordningen behöver också ses över så att kommunerna får bättre möjligheter att gynna cykeltrafik.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande

Miljöpartiet anmäler särskilt yttrande enligt bilaga 1.

Styrelsen
2021-09-17

Särskilt yttrande från Miljöpartiet

Stärkt planering för en hållbar utveckling (SOU 2021:23)

Utredningen har haft i uppdrag att se över regelverk kring hur man genom samhällsplanering kan främja en transporteffektiv samhällsstruktur som bidrar till hållbara livsmiljöer.

Planering för hållbara samhällen sker redan idag runt om i hela Sverige. Det arbetas med förbättrad infrastruktur för gång och cykel, för kollektivtrafik och minskad biltrafik i städer. Till stöd för detta finns bland annat stadsmiljöavtalet, ett bidrag som kan sökas från Trafikverket.

SKR skriver i sitt yttrande att man anser att statsbidragen inom transportområdet i högre utsträckning bör kopplas till länsplanerna för transportinfrastruktur och att regelverket behöver ses över för att bättre möta kommunala och regionala behov.

Man menar att systemet med finansiering via länsplaner och statsbidrag genom stadsmiljöavtalet och klimatklivet gör det svårt att överblicka finansieringen.

Det är möjligt att formerna för stöden behöver ses över, men att koppla dem till länsplanerna ser vi inte som ett bra alternativ. Det kommer att behövas stöd till specifika åtgärder som länsplanerna aldrig skulle täcka, även om man ser över regelverket. Till exempel laddstationer för elbussar, cykelgarage och BRT-åtgärder (Bus rapid transit).

De allra flesta stöd från stadsmiljöavtalet går till cykelinfrastruktur av olika slag. Stöd som kommuner själva kan söka utan att ta omvägen via regionen som länsplane-upprättare.

Vi motsätter oss därför skrivningen att statsbidrag inom transportområdet bör kopplas till länsplanerna för transportinfrastruktur.

Karin Thomasson
Miljöpartiet de gröna