

Dette udvidet resumé er udgivet i det elektroniske tidsskrift

Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet
(Proceedings from the Annual Transport Conference at Aalborg University)

ISSN 1603-9696

<https://journals.aau.dk/index.php/td>

Hvordan opnås bedre samspil mellem stat og kommuner i transportens omstilling?

Henrik Gudmundsson, CONCITO, hgu@concito.dk

Greg Marsden, University of Leeds, g.r.marsden@its.leeds.ac.uk

Abstrakt

I Danmark og flere andre lande står transport nu for omkring 30% af drivhusgasudledningen, med voksende tendens. Lokalt er transportens andel nogle steder endda endnu højere, og lokale myndigheder over alt i verden har derfor taget fat på den grønne omstilling af transporten. I Danmark sker det i høj grad som led i DK2020-klimahandlingsplanerne. Men det er vigtigt at den lokale indsats understøttes af og koordineres med nationale mål og tiltag; ellers kan omstillingen blive både langsommelig og svær. CONCITO har derfor sammen med Professor Greg Marsden fra University of Leeds i England undersøgt og sammenlignet samspillet mellem staten og kommunerne i transportens klimaomstilling i hhv. Storbritannien, Sverige og Danmark. Analysen viser, at der er mange måder hvorpå indsatsen for grøn omstilling af transporten forsøges koordineret. Frivillige initiativer som det danske DK2020 kan fx spille en vigtig rolle i samordning af viden, metoder og procedurer. De statslige rammer har dog stor betydning for om og hvordan viden kan omsættes i handling. Analysen viser at både Sverige og Storbritannien anvender systematiske nationale strategier for at styrke den kommunale indsats for bæredygtig transport, mens indsatsen ikke i samme grad koordineres og samordnes i Danmark. Vi opstiller på den baggrund fire anbefalinger til bedre samspil mellem stat og kommuner, som især er rettet mod den danske kontekst.

Baggrund

Transport står for næsten 30% af Danmarks drivhusgasudledninger. Selvom der kommer flere elbiler på markedet, går det langsomt med transportsektorens grønne omstilling. Noget lignende gør sig gældende i flere andre lande. Internationale analyser af transportens klimaudfordringer peger på, at der bør arbejdes på flere fronter, nemlig med at *forebygge transportbehov*, *overflytte trafik* til grøn mobilitet og *omstille køretøjer* og brændstoffer til nulemission.¹ Samtidig understreger flere eksperter på området, at det er vigtigt at koordinere indsatsen mellem stat, regioner og kommuner.² Dette for at undgå, at niveauerne modarbejder hinanden og gør dekarboniseringen for træg eller dyr, men i stedet trækker på samme hammel.

I Danmark har næsten alle kommuner taget fat på den grønne omstilling af transporten som led i deres DK2020-klimahandlingsplaner. Men flere steder oplever man at løbe panden mod en mur, når målene skal omsættes i handling. Lovgivning, økonomi, og manglende styringsmuligheder optræder som barrierer, der gør det svært at løfte udfordringen, og der gives overfor CONCITO udtryk for at der mangler klare nationale rammer til at sikre, at de lokale ambitioner og indsatser samordnes og kommer i spil på bedste vis.

CONCITO har i sin rolle som videnspartner for DK-kommunerne derfor ønsket at se nærmere på hvordan samspillet mellem stat og kommuner er organiseret og hvordan det eventuelt kan forbedres.

Metode

For at belyse udfordringen nærmere har CONCITO sammen med professor i Transport Governance Greg Marsden fra University of Leeds i England studeret samspillet mellem staten og kommunerne i transportens klimaomstilling i hhv. Storbritannien, Sverige og Danmark. Analysen er udmøntet i rapporten "Aligning Transport Decarbonisation Across Policy Levels".³ Studiet har fokuseret på følgende spørgsmål:

- i hvilket omfang og hvordan understøttes lokal indsats for klimavenlig transport med centralt koordinerede initiativer?
- hvilke styrker og svagheder er der ved de tilgange, som anvendes?
- hvordan kan koordineringen på tværs af niveauer på den baggrund styrkes i Danmark?

For hvert land har vi gennemgået centrale policy dokumenter og faglige analyser af de nationale systemer. Vi har karakteriseret dem ud fra hvilke former for koordinering mellem centrale og lokale niveauer der dominerer, fra formaliserede krav til frivillige initiativer. Desuden har vi set på hvilke forskellige koordineringsmekanismer der er i spil, herunder regulering, vejledning og økonomisk støtte. Endelig beskriver vi eksempler på lokale planer for grøn transport, og hvordan de afspejler centralt definerede rammer, retningslinjer og støtteordninger. Disse cases trækker på forfatterens kendskab til de konkrete eksempler og samtaler med lokale aktører. Analysens udgangspunkter og resultater har været drøftet med faglige eksperter på seminarer i hhv. november 2022 og februar 2023. CONCITO's anbefalinger retter sig især mod den danske kontekst, men vurderes også relevante som udgangspunkt for international dialog.

Analyse og resultater

I det følgende opregnes nogle hovedpointer fra de tre lande-analyser.

Storbritannien

Storbritannien har som udmøntning af den nationale Net Zero Strategy formuleret en specifik strategi for transportsektorens dekarbonisering med seks 'ben'. Et af benene handler om hvad der kaldes 'Place-Based Decarbonisation' (PBD), altså klimaomstilling som tager afsæt i de lokale forudsætninger og muligheder og det regionale og kommunale demokrati. Undersøgelser har vist, at PBD-tilgangen i nogle tilfælde kan levere CO₂-reduktioner mere effektivt end 'one-size-fits-all' nationale indgreb. Indsatsen bygger også på analyser fra det Britiske Klimaråd (Climate Change Committee)⁴ til hvordan de lokale myndigheder kan inddrages i at opnå landets sjette kulstofbudget i perioden frem til 2037.

I implementeringen følger England (som del af UK) til dels en formel koordineringsproces baseret på et allerede eksisterende krav om, at hver lokal myndighed skal have en lokal transporthandlingsplan. Disse bestemmelser suppleres nu med krav om opgørelse af CO₂-reduktioner som følge af planerne. Ordningen vil som minimum standardisere hvordan CO₂-effekten beregnes, men giver samtidig frihed til at vælge den lokale ambition og strategi. De britiske lokale myndigheder har et relativt svagt skattegrundlag, og dermed har staten via tilskud mulighed for at foretage økonomisk koordinering af klimaindsatsen på transportområdet. I Manchester-området er et antal kommuner fx gået sammen om en integreret regional planlægning for både byudvikling og transport. Her er der overført både penge og beføjelser fra staten til at udvikle en plan med fokus økonomisk udvikling og dekarbonisering. Det står dog stadig åbent i hvilket omfang Transportministeriet generelt vil samordne den statslige støtte omkring de lokale klimaorienterede transportplaner versus at fortsætte med eksisterende ad-hoc puljer, som bl.a. er blevet kritiseret af National Audit Office (Rigsrevisionen) for at bidrage til ineffektiv fragmentering af ressourcerne. Nationale og regionale organer spiller også en vigtig rolle i at stimulere innovation og dele viden, da mange mindre lokale myndigheder mangler kapacitet til at dække den bredere vifte af krav, som dekarboniseringen stiller til dem. På den måde koordineres indsatsen også mere uformelt via viden og vejledning.

Sverige

Som led i sin klimapolitik har Sverige et specifikt CO₂-reduktionsmål for transportsektoren på 70 % 2010-2030. Dette mål indgår på linje med en række andre konkrete transportpolitiske mål som er vedtaget af den svenske Riksdag. Der er tre hovedstrategier for at opnå klimamålet, som handler om hhv.,

- mere energieffektive køretøjer,
- renere brændstoffer/elektrificering, og
- 'et transporteffektivt samfund'

Begrebet om et transporteffektivt samfund forstås generelt som bedre udnyttelse af transportsystemet og dermed mindre trafik, men det er omdiskuteret i hvilket omfang det kræver decideret reduktion i biltrafikken. Diskussionen afspejles blandt andet i den svenske infrastrukturpolitik, som nu formelt er underlagt det såkaldte firetrins-princip. Heri indgår at planlægningen bør starte med 'omtanke' – hvordan kan en mobilitetsudfordring bedst løses? Og kun som sidste instans bør nye vejprojekter overvejes. Men de ansvarlige myndigheder er dog ikke helt enige om hvem der har 'bolden' fx når det handler om 'omtanke'.

Der er derimod bred enighed om at de regionale og lokale myndigheder i Sverige er vigtige for at kunne udmønte strategien om transporteffektivitet, og dermed også bidrage til det samlede klimamål for transportsektoren.⁵ Regionerne spiller en vis rolle i transportpolitikken i og med at det er lovfæstet at udarbejde regionale infrastrukturplaner med 12-års sigte hvert fjerde år. Der udarbejdes også regionale energi- og klimastrategier, som dog er mindre forpligtende. Sverige har derimod p.t. er ingen formelle krav til, at kommunerne skal vedtage hverken klimahandlingsplaner eller lokale transportplaner. Men der er mange svenske kommuner som gør begge dele frivilligt, og til at understøtte dette findes en lang række statslige, regionale og tværgående ressourcer, vejledninger, mv. Man kan sige at staten i høj grad koordinerer uformelt gennem sådanne konceptuelle og videnskæssige mekanismer.

Der er dog også betydelige økonomiske støtteordninger, som kan siges at koordinere samspelet i form af betingede forpligtelser. Et nøgleeksempel er de såkaldte 'Stadsmiljö'-aftaler, som har engageret et stort antal små og store svenske kommuner i at udarbejde grønne mobilitetsstrategier. Staten kan medfinansiere op til halvdelen af trafikale projekter (primært cykel og kollektiv trafik), som kommuner ansøger om. Som såkaldt 'modpræstation' forpligter kommunen sig til gengæld til at gennemføre understøttende strategier for egen regning og risiko. Det kan handle om bæredygtig byplanlægning, begrænsning i bilparkering eller -hastigheder, yderligere tiltag indenfor aktiv og kollektiv transport, eller andet. Et eksempel er Lund Kommune som har modtaget støtte til en letbane, som indgår i en bred lokal satsning på kompakt byudvikling og grøn omstilling af transporten. Aftaleordningen har været en del af den nationale infrastrukturplan igennem en årrække, evalueringer har vist en række positive resultater,⁶ og der er bred opbakning til at fortsætte og udvide den type ordninger. Det er dog omdiskuteret hvor meget aftalerne endnu leverer ift. konkrete klimamål og hvad omkostningerne er.

Danmark

Danmark har en klimalov, med mål som minder om de britiske og svenske. Til forskel fra de to andre lande har transportsektoren i Danmark derimod ikke en sektormålsætning for CO₂ eller en specifik strategi for transportens dekarbonisering. Hovedfokus er på enkelte statslige initiativer til at fremme renere køretøjer og drivmidler som led i den overordnede klimapolitik. Klimahensyn er delvis inddraget i vurdering af nationale infrastrukturprojekter, men analysen har ikke identificeret nogen egentlig ramme for hvordan der mere overordnet skal planlægges for klima- og bæredygtighedsmål i transportpolitikken.

Der sker en vis formel koordinering mellem stat og kommuner indenfor konkrete reguleringsområder, såsom fremme af ladeinfrastruktur eller miljøzoner. I Danmark er der derimod ingen krav om at lokale myndigheder laver handlingsplaner for klima eller bæredygtig transport, og der ses heller ikke at være nogen generel national strategi, eller tværministeriel koordinering, til at fremme den lokale indsats. Det overlades øjensynlig mest til frivillige indsatser som DK2020 at understøtte kommunale klimahandlingsplaner. Dette har bidraget til at skabe en fælles faglig og politisk platform for indsatsen, men

den enkelte kommune står dog stadig forholdsvis alene med den konkrete implementering af tiltag til fx dekarbonisering af transport og mobilitet.

Der gives i begrænset omfang statslig medfinansiering til udvalgte lokale infrastrukturprojekter (fx letbaner), og skiftende folketingsflertal udmønter løbende en række forskellige ad hoc puljer, hvoraf nogle har til formål at støtte kommunale cykelprojekter og andre grøn kollektiv trafik (fx regionale elbusser). Puljerne administreres dog af forskellige myndigheder efter forskellige kriterier og samordnes ikke med henblik på at fremme effektiv opnåelse af klimamål eller en samlet grøn lokal mobilitetsplanlægning. Odense kommune har fx vedtaget at udarbejde en grøn mobilitetsplan som led i at implementere deres DK2020 klimaplan.⁷ Planen bygger til dels oven på investeringer i letbanen (og dermed statslig medfinansiering) men der er ikke mange tegn på at staten proaktivt understøtter den samlede plan, men nærmere at statslige regler og procedurer i flere tilfælde begrænser handlemulighederne. Mange andre kommuner tilkendegiver at de oplever begrænsede muligheder for at dekarbonisere transporten.⁸

Der er nationale initiativer på vej til at forbedre samspillet og fremskynde den lokale grønne omstilling særligt indenfor områder som udbygning af vedvarende energi og fjernvarme, mens dekarbonisering af transport stadig ikke er et fokusområde for statslig-lokal koordinering, selvom et stort antal kommuner netop har udpeget transport som et særligt udfordrende område i deres arbejde med den grønne omstilling.

Tværgående sammenfatning

Der er trods store ligheder i de klimamæssige ambitioner ret betydelige forskelle mellem landene, hvad angår de generelle strategier for dekarbonisering af transport, samt med hensyn til, hvordan den nationale og lokale indsats koordineres. Storbritannien og Sverige har mål og strategier for klimaindsatsen på transportområdet med fokus på både teknologiske og adfærdsmæssige omstillingselementer og med noget mere eksplicite overvejelser om institutionelle ophæng og mekanismer end det synes tilfældet i Danmark, hvor klimaindsatsen på transportområdet udgør en mere indirekte, end egentlig strategisk komponent i den samlede klimapolitik. I både Storbritannien og Sverige anerkender centralregeringen (og flere uafhængige analyser vi har kigget på) at kommuner og regioner har vigtige roller at spille i transportens dekarbonisering, og man har indført eller er på vej med forskellige mekanismer der sigter mod at understøtte lokal planlægning for og implementering af bæredygtige mobilitetsløsninger. I Danmark ses en mere ad hoc præget tilgang, hvor klima og lokal CO₂-reduktion ikke spiller nogen tydelig rolle i de statslige prioriteringer. Det er nærmere som om staten ikke ønsker kommunernes 'indblanding' på området, bortset fra på meget afgrænsede områder, hvor det fx aktualiseres af EU-lovgivning.

Ingen af landene kan endnu siges at være kommet meget langt med den grønne omstilling af transporten hverken på det centrale niveau eller lokalt. Analysen peger da heller ikke på én entydigt effektiv model til at styrke samspillet, så transportens emissioner kommer hurtigt og effektivt ned mod nul. Der kan være fordele ved både formelle, uformelle og betingede strategier for koordinering, og det kan være relevant at udnytte både regulatoriske, økonomiske og informative mekanismer. Alt i alt finder vi det dog velbegrundet, at en eksplicit anerkendelse af samspillet's nødvendighed som udmøntes i integrerede og langsigtede indsatser har større potentiale for at opnå effektive resultater end en tilfældig og ukoordineret tilgang på de respektive niveauer.

Anbefalinger

På baggrund af analysen anbefaler CONCITO følgende fire tiltag til de danske myndigheder (anbefalingerne er uddybet i et dansksproget Policy Brief)⁹:

1) Opstil en klar national strategi for transportens dekarbonisering frem mod klimaneutralitet, mhp. at mindske usikkerheden hos borgere, erhvervsliv og lokale myndigheder.

- 2) Anerkend kommunernes potentiale og rolle i at fremme transportens dekarbonisering, herunder både tiltag som direkte understøtter den nationale implementering og tiltag der trækker på kommunernes egne forudsætninger og det lokale demokrati.
- 3) Etabler et nationalt støtteprogram til lokal klima- og mobilitetsplanlægning i samklang med den europæiske strategi for at fremme *Sustainable Urban Mobility Planning*.
- 4) Giv rygstød til de lokale handlingsplaner ved at samle eksisterende puljestøtteordninger og lokale infrastrukturbidrag på transportområdet i mere langsigtede støttepakker med fokus på handlingsplaner for bæredygtig og klimaneutral mobilitet

Referencer

¹ Se fx United Nations Environment Programme (2022). Emissions Gap Report 2022: The Closing Window — Climate crisis calls for rapid transformation of societies. Nairobi. <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>

² Se fx, Marsden G & Anable J. (2021). Behind the Targets? The Case for Coherence in a Multi-Scalar Approach to Carbon Action Plans in the Transport Sector. *Sustainability*. 13(13) og Mladenovic, L; Plevnik, A; Rye, T (2022). Implementing national support programmes for sustainable urban mobility plans in a multilevel governance context. *Case Studies on Transport Policy*, Volume 10, Issue 3, pp. 1686-1694 og

³ Gudmundsson & Marsden (2023). Aligning Transport Decarbonisation Across Policy Levels. CONCITO (under udgivelse, marts 2023)

⁴ Evans, L.B. (2020). Local Authorities and the Sixth Carbon Budget. An independent report for the Climate Change Committee, December 2020

⁵ Se fx: Regeringens proposition 2019/20:65: En samlet politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan

⁶ Larsson, Martin & Svensson, Helena (2021). Effekter av stadsmiljöavtalet. Utvärdering av försöksperioden 2015-2018. K2 WORKING PAPER 2021:10

⁷ Odense kommune: Klimahandleplan 2023.

⁸ Se fx KL's '[Kommunernes Klimabarometer 2022](#)'

⁹ CONCITO (2023). Grøn transport kræver bedre samspil - International analyse viser at stat og kommuner kan opnå mere sammen. Policy Brief. (under udgivelse, marts 2023)