



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2020:2



Godstransporter i fysisk planering

Godstransporter i fysisk planering

Titel: Godstransporter i fysisk planering
Rapportnummer: 2020:2
Utgivare: Boverket, februari, 2020
Tryck: Boverket, Karlskrona
ISBN tryck: 978-91-7563-678-8
ISBN pdf: 978-91-7563-679-5
Diarienummer: 5126/2018

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har haft i uppdrag av regeringen att kartlägga hur godstransporter tas om hand i den fysiska planeringen. I uppdraget har även ingått att utveckla en vägledning inklusive lärande exempel avseende godstransporter i fysisk planering. Syftet med uppdraget har varit att skapa bättre förutsättningar för kommuner, länsstyrelse och regioner att hantera godstransporter i sina planeringsprocesser.

Boverket har med hjälp av plan- och byggenkäten 2018 kartlagt hur många kommuner som idag har ett strategiskt arbete kring godstransporter. Flera myndigheter, länsstyrelser, kommuner, Sveriges kommuner och regioner, akademi samt branschorganisationer har bidragit med synpunkter och kommit med kommentarer under arbetets gång.

Ansvarig enhetschef för regeringsuppdraget har varit Sofie Adolfsson Jörby. Magnus Jacobsson har varit projektledare och i arbetet har Roland Thörnqvist, Martin Wiss, Yvonne Egnér, Linda Björkander, Jörgen Lundqvist samt Camilla Burén deltagit.

Karlskrona februari 2020

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehåll

Inledning	5
Uppdraget	7
Regeringens uppdrag.....	7
Genomförandet av uppdraget.....	8
Nulägesbeskrivning och analys	10
Behov av åtgärder	10
Vägledning avseende godstransporter i fysisk planering	13
Godstransporter i fysisk planering.....	13

Inledning

För att samhället ska fungera på ett tillfredsställande sätt krävs en bra tillgänglighet till näringsliv och service och vi behöver kunna transportera varor och annat gods. Samtidigt måste tillgängligheten utvecklas inom ramen för ett hållbart samhälle. Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringslivet i hela landet.

I den fysiska planeringen behöver aktörer med planeringsansvar hantera godstransporterna och kommuner och regioner kan genom sin planering skapa förutsättningar för en fungerande gods-försörjning i samhället. Detta skapar i sin tur möjligheter för ett starkt näringsliv och en välfungerande offentlig sektor.

Vid planering som rör godstransporter finns flera olika aktörer med skiftande roller och ansvar. Planeringen av godstransportsystemet sker också på olika nivåer, lokalt, regionalt och nationellt, och planeringen är av olika art; strategisk planering, ekonomisk planering och fysisk planering. De olika processerna kan ske i följd efter varandra men de kan ibland vara parallella, i olika forum. Komplexiteten gör att det ibland kan vara svårt att få överblick över helheten. För att nå framgång behöver aktörerna hitta former för hur de kan samverka och samarbeta. Vid denna samverkan behöver även näringslivet ha en roll. Det är också viktigt att aktörerna skapar en gemensam målbild för godstransportsystemets fortsatta utveckling.

Godstransporter i Sverige idag

Godstransporter är avgörande för att samhället ska fungera och vara attraktivt för såväl invånare som näringsliv. Ett väl fungerande transportsystem, där trafikslagen samverkar, skapar förutsättningar för effektiva godstransporter. Trafikslagen har olika fördelar och förutsättningar och används i viss mån för olika syften. Trafikslagen kompletterar och interagerar därför med varandra. I många fall transporteras gods i transportkedjor som involverar mer än ett trafikslag. Sammankopplingen av trafikslag sker i knutpunkter, terminaler, vilket möjliggör olika typer av transportupplägg.

Godstransporterna sker med samtliga trafikslag, det vill säga spårburen trafik, vägtrafik, sjöfart och luftfart, inom landet, liksom gränsöverskridande till andra länder. Den vanligaste godstransporten i Sverige sker idag med lastbil. År 2018 transporterades totalt drygt 475 miljoner ton

gods med lastbil och ungefär 41 miljoner ton gods på järnväg inom Sverige. Av godset i inrikestrafik lastas och lossas 75 procent av godset inom samma län. Över hälften av alla transporter med last kördes kortare än 25 km och endast 15 procent av alla transporter med last körs längre än 150 km.¹

År 2018 anlöpte totalt drygt 81 000 fartyg svenska hamnar och totalt hanterades 179 miljoner ton gods över svenska kajer, varav 86 procent i utrikes sjöfart och 14 procent i inrikes sjöfart.

Transporter av gods med flyg kan komplettera andra trafikslag för varor med högt värde, varor som är tidskänsliga och/eller för transporter på längre avstånd. Flygfrakt utgör dock en relativt liten godsmängd jämfört med transporter på väg, sjö och järnväg. Den fraktade mängden gods med flyg var knappt 143 000 ton år 2018 och av detta var 98 procent utrikesfrakt. Även post fraktas med flyg och den totala mängden post var drygt 15 000 ton år 2018. Här är fördelningen ungefär lika på utrikes- respektive inrikestransporter. Inom flygtrafiken är det vanligt att godset fraktas i passagerarflygplan.

¹ Trafikanalys. Lastbilstrafiken 2018.

Uppdraget

Regeringens uppdrag

Regeringen uppdrar åt Boverket att kartlägga hanteringen av godsrelaterade transporter i den fysiska planeringen och efter analys föreslå eventuella åtgärder.

I uppdraget ingår även att ta fram en nationell vägledning för en utvecklad planering och samordning av godstransporter som riktar sig till kommuner, länsstyrelser samt regionala organ och som tar sikte på att underlätta den lokala och regionala infrastrukturplaneringen.

Inom ramen för uppdraget ska goda exempel på hur godstransporter kan beaktas i samhällsplaneringen sammanställas och lyftas fram och kommuner och regionala aktörer ska ges möjlighet till erfarenhetsutbyte. Detta kan även inkludera planering för samordningslösningar av transporter vid större bygg- och anläggningsprojekt för att effektivisera och minska transporter under genomförande.

Uppdraget ska genomföras i samråd med Trafikverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna, särskilt avseende den del som rör goda exempel och planering för samordningslösningar.

Vid genomförandet av uppdraget ska Boverket inhämta synpunkter från Nationella godstransportrådet, Kommittén samordning för bostadsbyggande, Sveriges Kommuner och Regioner samt berörda myndigheter och aktörer.

Genomförandet av uppdraget

Nedan redovisas en kortfattad beskrivning av några externa aktiviteter inom uppdraget.

- Uppdraget påbörjades under hösten 2018 med en genomgång av befintlig kunskap inom området
- 21 november 2018. Uppdraget presenterades och diskuterades med kommuner, akademi och bransch i Closers nätverk Round table Urban mobility.
- Inledande kontakter togs med de myndigheter som Boverket skulle samråda med i uppdraget. Dessa myndigheter har sedan deltagit på workshop och vi har haft kontinuerlig telefonkontakt under uppdragets framskridande.
- 11 februari 2019. Uppstartsmöte av Godstransportsrådets kansli. Här diskuterade framdriften av pågående uppdrag inom Godstransportstrategin samt på vilket sätt de olika uppdragen kan samordnas på bästa sätt. Medverkande myndigheter, förutom Boverket, var Trafikverket, Transportstyrelsen samt Trafikanalys.
- 10 maj 2019. Medverkan och presentation av vårt uppdrag i Post- och telestyrelsens nätverk Leveransforum, där även post- och paketleveransföretag ingår tillsammans med till exempel fastighetsägare. I detta forum har det under hösten varit ytterligare ett möte där Boverket har deltagit.
- 3 juni 2019. En workshop hölls i Boverkets lokaler i Stockholm. Vid workshopen medverkade 30 personer från ungefär 20 olika myndigheter, kommuner, länsstyrelser och andra aktörer inom godstransportområdet. Syftet med workshopen var att få synpunkter på Boverkets nulägesbeskrivning samt även få synpunkter på utmaningar och möjligheter för fortsatt arbete.
- 19 juni 2019. Medverkan och presentation av uppdraget på regeringens 1-årsjubileum av den Nationella godstransportstrategin.
- 29-30 oktober 2019. Uppdraget presenterades och diskuterades på Closers konferens Climate friendly city logistics in the Nordics i Göteborg.
- 10 december 2019. En hearing om uppdragets resultat hölls i Boverkets lokaler tillsammans med Trafikanalys uppdrag att analysera de transporter som genereras av E-handel. Vägledningen presenterades

och medverkande myndigheter, SKR, kommuner och branschorganisationer fick tillfälle att lämna de sista synpunkterna på vägledningen.

- Januari och februari 2020. Beaktande av synpunkter, slutliga justeringar samt juridisk granskning av vägledningstexten.
- 14 februari. Publicering av vägledningen på PBL Kunskapsbanken.

Nulägesbeskrivning och analys

Boverket inledde uppdraget med att göra en kartläggning av hur många kommuner som aktivt och strategiskt jobbar med godstransporter i sin planering. För att få så stor svarsfrekvens som möjligt användes en av Boverkets permanenta enkäter, Plan- och byggenkäten. Frågan som ställdes var: Arbetar er kommun strategiskt med godstransporter? Vid ja på denna fråga fick man även ange i vilken form, som egen strategi eller program, som en del av översiktsplanen eller i annat dokument. Av landets 290 kommuner så svarade 254 kommuner på frågan och av dessa var det 16 kommuner som angav att de hanterade godstransporter i en egen godstransportstrategi eller godstransportprogram. Ytterligare 24 kommuner svarade att de hanterade godstransporter som en del av översiktsplanen. Av dessa 24 kommuner är det dock många som endast berör godstransporter i ett par meningar och då är det främst kopplat till transporter av farligt gods. En genomgång av de 36 kommuner som inte svarade på frågan i enkäten gav resultatet att det var några av dem som jobbade med godstransporter antingen som en del av översiktsplanen eller i egna dokument. Resultatet visar således att det är omkring 15 procent av landets kommuner som har ett dokumenterat strategiskt arbete kring hur godstransporter ska hanteras i den kommunala fysiska planeringen.

Behov av åtgärder

Trots att det enligt Boverkets enkät är så få som bara ungefär 15 procent av Sveriges kommuner som arbetar strategiskt med godstransporter så ser vi inte någon anledning till att föreslå eventuella åtgärder kopplat till fysisk planering, annat än att publicera den vägledning som sker i samband med rapportering av detta uppdrag. Boverkets bedömning är att den informationsinsats som vägledningen innebär är tillräcklig för att arbetet med godstransporter ska nå en högre nivå. Den främsta anledningen till detta är att det redan finns goda möjligheter att hantera godstransporter framför allt i 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Nedan listas utdrag ur de tre paragrafer i PBL som tydligast lyfter fram behovet av att arbeta med godstransporter i den fysiska planeringen.

2 kap. 3 § PBL

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av

bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,

2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,

3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,

4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och

5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

2 kap. 5 § PBL

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,

2. jord-, berg- och vattenförhållandena,

3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshandtering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,

4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och

5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

2 kap. 6 och 6 a §§ PBL

Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

1. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,

2. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,

3. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,

4. behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden,

5. möjligheterna att hantera avfall,

6. trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö,

7. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, och

8. behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

Första stycket gäller också i fråga om skyltar och ljusanordningar.

Vid planläggning och i andra ärenden samt vid åtgärder avseende byggnader som inte ingår i ett ärende enligt denna lag ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga

värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

6 a § Vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt denna lag ska bostadsbyggnader

1. lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller, och

2. utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller.

Med olägenhet för människors hälsa avses en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Åtgärdsbehov utanför den fysiska planeringen

I de samtal och diskussioner som har förts med andra myndigheter och aktörer framkommer det en hel del åtgärdsbehov som ligger utanför den fysiska planeringen. En återkommande fråga är till exempel behov av att utveckla affärsmodeller för samlastning. Samlastning ses av många som ett bra sätt att öka transporteffektiviteten. Det finns även andra åtgärder som ofta lyfts som till exempel behov av bättre dataunderlag för godstransporter och utveckling av leveranslösningar med digitala lås där det inte finns behov av att någon är på plats för att personligen ta emot godset. Allt detta är dock åtgärder som ligger utanför den fysiska planeringen och som vi i det här uppdraget inte har studerat vidare.

Vägledning avseende godstransporter i fysisk planering

Nedan ges en kort beskrivning av vägledningens innehåll. Vägledningen i sin helhet publiceras på Boverkets hemsida inom PBL Kunskapsbanken.

Godstransporter i fysisk planering

I avsnittet ges en introduktion till vägledningen.

Godstransporter

I avsnittet beskrivs samhällets beroende av godstransporter samt de olika aktörerna inom godstransportområdet.

Möjligheter och utmaningar

Här beskrivs de olika trafikslagens förutsättningar samt olika typer av planeringsförutsättningar. Avsnittet avslutas med en framtidsspaning.

Godstransporter och PBL

I detta avsnitt beskrivs lagstödet för att hantera godstransporter genom PBL samt kopplingen till annan lagstiftning.

Godstransporter i planeringsprocessen

Här beskrivs planeringsprocessens olika delar samt hur godstransporterna kommer in i densamma.

Lärande exempel

I avsnittet redogörs för hur kommuner och andra aktörer har jobbat med godstransportfrågan i planeringsprocessen eller för att uppnå en större transporteffektivitet.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se