

Trafikanalys Rapport 2022:14 Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning – remissvar från 2030-sekretariatet

Sammanfattning

Förslagen från Trafikanalys räcker inte till för att säkerställa att transportsektorns 2030-mål nås. Det går inte att förstå hur åtgärderna som föreslås är utvalda eller prioriterade, de är varken kostnads- eller klimatberäknade och de är i hög utsträckning andra än de som expertmyndigheterna Trafikverket, Naturvårdsverket och Energimyndigheten föreslår. Åtskilliga förslag som redan behandlats i utredningar, och som i vissa fall remissbehandlats med positiv återkoppling från centrala aktörer, finns av oklara skäl inte med. Sambandet mellan detta mål och andra klimat-, miljö- och samhällsmål är knappast alls utvecklat. Därtill utgår förslagen utifrån premissen att allt som hittills beslutats ska genomföras till punkt och pricka; att detta är orimligt framgår redan i dagsläget med bl.a. de sänkta skatterna på fossila drivmedel och de sänkta eller uppskjutna målen för reduktionsplikten. Trafikanalys betonar själva att förslagen är framtagna under tidspress och med mycket begränsade resurser, vilket dessvärre också tydligt framgår.

Sammantaget är det uppenbart att det behövs mer kraftfulla styrmedel för att nå klimatmålen, och att de åtgärder som föreslås behöver vara bättre motiverade, tydligare kostnadsberäknade och med en kvantifierad klimatnytta. Det hindrar dock inte att åtskilliga av de förslag som läggs i rapporten är välmotiverade och bör genomföras, vilket vi utvecklar i detta remissvar.

Om 2030-sekretariatet

2030-sekretariatets arbete fokuserar på att uppnå en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030, i linje med det klimatmål om 70 procent minskad klimatpåverkan mellan år 2010 och 2030 som riksdagen antagit som en del av det klimatpolitiska ramverket, och som är grunden för denna remissvända. Vi är en löftesleverantör till våra beslutsfattare och förser dem med underlagen och förslagen som krävs för att nå målet, med åtgärder inom Bilen (fordon), Bränslet (drivmedel) och Beteendet. Vi har över 70 partners som representerar spetsutvecklingen inom dessa områden. Se www.2030sekretariatet.se.

Förslagets övergripande inriktning

Trafikanalys har fått i uppdrag av regeringen att ta fram underlag med analyser och förslag som leder till transportsektorns klimatomställning. Underlagen ska användas vid framtagandet av nästa klimatpolitiska handlingsplan. De förslag som Trafikanalys presenterar har grupperats efter trafikslag och åtgärdsområdena Ett transporteffektivt samhälle, Hållbara förnybara drivmedel och Energieffektiva fordon, farkoster och fartyg. De har därefter rangordnats inom respektive grupp, främst utifrån deras betydelse för eller potentiella betydelse för klimatomställningen men även efter andra aspekter om så har varit möjligt och motiverat.

Trafikanalys grundar sig på scenarioanalyser från Naturvårdsverket som visar att vi kan nå 2030-målet för inrikes transporter med dagens beslutade styrmedel, trots att det i dagsläget har skett så stora förändringar att detta knappast längre är giltigt. Störst betydelse har, anger Trafikanalys, att reduktionsplikten inte får sänkta ambitioner och att den sänkta energiskatten på bensin och diesel inte blir långvarig, två premisser som dessvärre inte ser ut att uppfyllas. Trafikanalys förslag till kompletterande åtgärder är därmed i hög utsträckning fokuserade på "att vi måste ta sikte på nollutsläpp från transportsektorn 2045, men också för att nå målen på ett mer hållbart, kostnadseffektivt och robust sätt." Rapporten utgår ifrån att klimatomställningen ska vila på tre ben; Ett transporteffektivt samhälle, Hållbara förnybara drivmedel och Energieffektiva fordon, farkoster och fartyg.

2030-sekretariatets synpunkter

- Vi delar Trafikanalys övergripande slutsats att "Omställningstakten skulle således behöva öka för att målet till 2030 ska nås men även för att vi ska nå målet om nettonollutsläpp 2045 med i princip nollutsläpp från transporter", men konstaterar att de på annan plats anger att 2030-målet nås med befintliga åtgärder – en enhetlig syn är att föredra.
- Fokus på att nå ett mer **transporteffektivt** samhälle är riktigt, särskilt i tider då vi riskerar att få fysisk brist på el. Flera åtgärder behövs för minska energiåtgången i närtid, kopplat till den pågående energikrisen. I praktiken saknas dock förslag om ökad effektivitet inom t.ex. järnväg och flyg, liksom förslag om alternativ till resande.
- Det är positivt att åtgärderna prioriteras och tidsätts, men principen för rangordningen är oklar. Kostnadseffektivitet och marginalnytta bör vara vägledande, och jämförelser mellan åtgärder under olika "ben" måste vara möjliga att göra.
- **Tidsperspektivet saknas:** Vad som bör göras tidigt för att få full effekt till 2030 och vad som tvärtom bör anstå för att avvakta en teknikutveckling eller en bättre prisbild.
- **En samlad klimatberäkning av förslagen saknas;** det går inte att säga om åtgärderna leder till 2030-målet.
- **Specifika småstöd bör undvikas,** tvärt emot utredningens mångfald av mycket detaljerade stöd, bör ersättas med mer generellt verkande, klimatbaserade styrmedel där t.ex reduktionsplikten och bonus-malus kan tjäna som föredöme.
- Befintliga utredningars slutsatser saknas, inklusive Utfasningsutredningens förslag på hur fossila bränslen kan fhasas ut för personbilar.
- **Nya utredningar** bör föreslås med större försiktighet än i denna rapport; i huvudsak behöver målet nås med sådant som redan är utrett och kan beslutas om. En översyn behöver dock ske, precis som Trafikanalys anger, av vägtrafikbeskattningen, som idag är ett lapptäcke av skatter som därtill är dåligt anpassade för ökad elektrifiering med lägre driftskostnader.

- **Andra länder** har mycket att lära oss, inte minst när det gäller styrmedel för ökad transporteffektivitet, och det är en betydande svaghet att det saknas i utredningen.
- **Internationell samverkan** kan minska kostnaden betydligt, och är särskilt relevant för godstransporter, för sjöfart och flyg, som till stora delar är gränsöverskridande, men sådana förslag saknas.
- En **föregångslandsmetodik** saknas, trots att just Sverige som föregångare är utgångspunkten för 2030-målet.
- **Fossilfritt Sveriges färdplaner** liksom 2030-sekretariatets åttapunktsprogram visar vad näringslivet prioriterar, och det är lämpligt att de arbetas in i förslagen.

Trafikslagsövergripande förslag

Utredningen har två trafikslagsövergripande förslag, som vi menar är otydligt motiverade och bör kunna anknyta till befintliga processer.

Gällande en **bred utredning om reduktionsplikt och/eller utsläppshandelssystem**, där det utreds hur delar av drivmedelsmarknaden som idag inte innefattas, så konstaterar vi att flertalet av dessa frågor redan tagits upp av kontrollstationen för reduktionsplikten. Det gäller bl.a.

- *höginblandade eller koncentrerade biodrivmedel*, där vår utgångspunkt dock är att de med bibehållen skattebefrielse bör kunna ligga utanför plikten, i andra hand att det därsom EU inte längre tillåter fortsatt skattebefrielse, ändå bör finnas tydliga incitament för drivmedelsbolagen att överprestera, bortom vad plikten kräver, vilket bl.a. kan ske genom att sälja betydande volymer koncentrerade biodrivmedel som B100, HVO100, E95 och E85.
- *Reduktionspliktens framtida nivåer och utformning*, där vårt ingångsvärde är att förändringar bör ske med stor förutsägbarhet och med det övergripande 2030-målet som grund.
- *En harmonisering med EU:s direktiv* bör ske, dock inte avseende nivåer – Sveriges position som föregångsland ska inte komprometteras – men på teknisk definitionsnivå, inklusive klassningen av de fossila "grunddrivmedlen".

Däremot avvisar vi helt att *eldrift* skulle läggas under reduktionsplikten; det är inte ett vätskeformat drivmedel som låter sig blandas i de fossila, och det har helt andra distributionskanaler och huvudmän. Vi föreslår istället att fossilfria elektrobränslen läggs in under reduktionsplikten. Vi är positiva till en reduktionsplikt för *sjöfarten*, ungefär såsom redan införts för flyget, men menar att det (liksom redan sker med flyget) bör hanteras separat från reduktionsplikten för vägtransporterna.

Vi hänvisar i denna fråga i övrigt till de specifika remissvar, debattartiklar och andra yttranden som 2030-sekretariatet gjort avseende reduktionsplikten.

Förslaget om att **införa ett transporteffektivt samhälle som en transportpolitisk princip** är i grunden positivt, men vi delar expertmyndigheternas inställning att det är oklart vad principen skulle tillföra jämfört med den befintliga fyrstegsprincipen. Något förslag på hur man ska bedöma om en transport är effektiv eller inte, föreslår inte heller Trafikanalys. Det är troligen betydligt effektivare att utgå ifrån befintliga styrmedel, kombinerat med att Trafikverket ska utgå ifrån fattade mål och inte prognosframskrivningar när de planerar infrastruktursatsningar. Vi utvecklar våra tankar i vårt särskilda remissvar om Klimaträttsutredningen, som betydligt mer utförligt och genomtänkt har resonerat om transporteffektivitet än vad Trafikanalys gjort.

Förslag som rör vägtrafiken

Utredningen har förslag under en rad underrubriker, och vi behandlar dem på samma sätt.

Förslag inom hållbara förnybara drivmedel

Utredningen vill främja den inhemska biodrivmedelsproduktionen genom att

- **Införa en riktad kvot för avancerade biodrivmedel i reduktionsplikten.** Vi noterar att EU återkommande gör skillnad på biodrivmedels så kallade generationstillhörighet, eller om de är "avancerade" eller inte – men klimatet gör inte denna skillnad. Vi menar att störst klimatnytta bör vara vägledande, vilket ofta gynnar sådant som tillverkas av avfall, rest- eller biprodukter, och avvisar därför detta förslag, som vi också konstaterar helt saknar klimatberäkning. I andra hand bör det behandlas inom ramen för den översyn av reduktionsplikten som sker med de befintliga kontrollstationerna.
- **Förstärka Industrikivet.** Vi delar bilden av att Industrikivet haft stor betydelse, och att det bör finnas kvar och utvecklas. Detta särskilt om Klimatkivet, som hittills haft större betydelse för investeringar i t.ex. elektrifiering och omställning till förnybara drivmedel, avskaffas eller stöps om. Vi bedömer att denna typ av stöd bör vara långsiktigt, och menar att det bör finnas också bortom 2026, som utredningen föreslår som slutår.

Förslag inom transporteffektivt samhälle

Under denna rubrik föreslås en rad åtgärder:

- **Paket för effektivitet.** Utredningen föreslår förhandlingsöverenskommelser där kommuner, regioner och staten gemensamt vidtar åtgärder för att bidra till ett transporteffektivt samhälle. Vi är i grunden positiva till denna typ av överenskommelser, och delar utredningens inställning att upplägget bör skilja sig från Stadsmiljöavtalen, som Klimaträttsutredningen (se vårt remissvar på denna) i princip föreslår en förlängning av. Vi konstaterar dock också att det ofta är otydligt vilken status denna typ av överenskommelser har; det gäller t.ex. Sverigeöverenskommelsen om motprestation för nya stambanor, och menar att det bör klargöras.

- **Sänk hastigheten i tätbebyggt område.** Utredningen föreslår att den generella hastigheten inom tätbebyggt område sänks från dagens 50 km/h till 40 km/h, i syfte att skapa bättre förutsättningar för gång- och cykeltrafik. Vi är positiva till detta, men noterar att t.ex. EU:s gröna huvudstad 2022 Grenoble har 30 km/h i hela staden, av samma skäl, och föreslår det som bashastighet.
- **Utöka möjligheterna för statlig medfinansiering av steg 1- och steg 2-åtgärder.** Utredningen identifierar en rad förordningar som försvårar för staten att stötta steg 1- och 2-åtgärder. Vi delar inriktningen att detta bör underlättas, och beklagar att det i praktiken försvårats på senare år bl.a. genom att Klimatklivet sedan 2018 inte längre kan godkänna beteendepåverkande satsningar.
- **Gör stadsmiljöförordningen tillämplig för hållbara godstransporter.** Genom att renodla stadsmiljöförordningens tillämpningsområde avseende hållbara godstransporter underlättas för potentiella sökanden såväl som för handläggande myndighet. Vi är positiva till förslaget, men är i grunden inte övertygade om att stadsmiljöavtalen är rätt format, bl.a. för att – som utredningen också påpekar – många frågor inte stannar vid stadsgränsen.
- **Genomför en regelöversyn för att eliminera hinder och underlätta för distansarbete.** Förslaget är klokt, även om inriktningen är väl snäv (huvudsakligen avdragsfrågan för tjänsterum i bostaden). Utöver själva regelöversynen, bör det också klargöras hur distansarbete bäst bidrar till klimatmålet, och det särskilda uppdraget Resfria Möten i Myndigheter (REMM) förlängas.

Förslag inom energieffektiva vägfordon

- **Underlätta hemmaladdning** – Utred Tillträde till laddning, i syfte att förenkla processen för vissa boende att få tillgång till laddning och därmed möjliggöra för fler att skaffa elbil. Styrmedlet riktar sig till privatpersoner, men påverkar även fastighetsägare som hyresbolag och bostadsrättsföreningar. Energimyndigheten har redan utrett frågan, men utan att ge konkreta förslag, och utformningen av en liknande rättighet i andra länder skiljer sig åt. Därför är vi positiva till att frågan utreds på djupet, och menar att det kan ske gemensamt med frågan om laddning i samfällighet.
- **Förläng klimatpremien för tunga lastbilar och bussar och utred ökad stödnivå.** Denna fråga bör kunna beslutas utan ny utredning; vi vet att dagens premienivå är för låg för att verkligen ge en kraftfull omställning (vi bedömer att den i hög utsträckning går till aktörer som ändå skulle ha skaffat dessa fordon). Premien bör höjas och finnas kvar till dess att det med konkreta utsläppssiffror för nya nbussar och lastbilar kan införas ett bonus-malus system för dessa fordon. Premien bör samordnas med incitament för laddning, och ersätta den tidigare elbusspremien, som ju inte var teknikneutral. Utgångspunkt bör vara faktisk klimatnytta.

- **Dela upp miljözon klass 3 i en för lastbilar och bussar och en för personbilar.** Vi bedömer att miljözon klass 3 successivt kan bli ett mer relevant verktyg för kommuner att använda sig av för att förbättra luftkvaliteten, minska buller och bidra till klimatmålen, och har i särskilt remissvar uttryckt hur detta kan påskyndas och underlättas. Vi underkänner dock utredningens argumentation för att dela upp zonen i två delar, där de menar att krav på nollutsläpp för personbilar bör komma senare än för bussar och lastbilar, då de senare ägs av andra än privatpersoner – men motsatsen är minst lika rimlig att anföra: Andelen elbilar är långt högre än andelen ellastbilar, och därmed kan miljözoner införas först för personbilar. Därtill har huvuddelen av åkerier och hantverkare bara något enstaka fordon, och skulle alltså vara lika känsliga för begränsningar. Slutligen är det lättare att låta bilen stå utanför zonsnittet och ta bussen för privatpersoner, än t.ex. för den som ska leverera varor till en butik.
- **Inför en tillfällig skrotningspremie riktad till privatpersoner.** Trafikanalys föreslår att Sverige inför en tillfällig skrotningspremie riktad till privatpersoner som äger och nyttjar en äldre personbil. Premien föreslås inte vara villkorad på något sätt utan kunna användas fritt av mottagaren av premien. Styrmedlet tänks gynna dem som har äldre bilar och som inte har råd att köpa en fabriksny bil, andra än de som gynnas av inköpssubventioner. Förslaget är det enskilt dyraste bland Trafikanalys arsenal, de anger själva att "Statens kostnader för styrmedlet skulle bli relativt höga i och med att premien kommer betalas ut till samtliga som skrotar sin bil under perioden (och som uppfyller kraven för premien), även de som ändå skulle skrotat sin bil.", och av samma skäl är klimatnyttan tveksam. Tidigare studier av tillfälliga skrotningspremier visar att man påskynda utskrotningen med något år (beroende på premiens storlek), men att en förhöjd skrotning följs av en minskning, med begränsad klimatnytta. Om premien villkoras t.ex. med att den skrotade bilen inte får ersättas med annan bil eller måste ersättas med en fossiloberoende bil, eller betalas ut i form av medlemskap i bilpool eller kollektivtrafikkort, blir nyttan större och vi rekommenderar ett sådant upplägg.

Förslag som rör sjöfarten

Förslag inom hållbara förnybara drivmedel

- Krav ställs på statligt ägda fartyg så att utsläppen av växthusgaser ligger i linje med den utsläppskurva som gäller för inrikes transporter. Vi är i grunden positiva men konstaterar att 2030-målet inte gäller för individuella trafikslag eller typer av fordon, och att det kan vara mer kostnadseffektivt att låta vissa sektorer ta en större del av utsläppsminskningen än andra. Statliga fartyg som isbrytare är typexempel på detta, varför vi är tveksamma till förslaget som heller inte kostnadsberäknats.
- Reduktion av växthusgasintensitet i drivmedel för fartyg upp till och med 5 000 brutto som angör svenska hamnar föreslås; tyngre fartyg än så väntas hanteras på EU-nivå. I första hand föreslår vi att också de lättare fartygen hanteras av EU (som Sverige drivit), i andra hand ställer vi oss bakom utredningens förslag.

Förslag inom ett transporteffektivt samhälle

- Utvidga och förläng uppdraget till sjöfartens nationella samordnare till att inkludera arbete för sjöfartens klimatomställning. I dag är uppdraget främst inriktat på att åstadkomma överflyttning från vägtransporter, utan närmare fokus på klimat- eller miljöfrågor. Vi är positiva till förslaget, men också skeptiska till ordningen med nationella samordnare, vars mandat och befogenheter är otydliga.
- Inför ett omställningsprogram enligt norsk modell, ett offentligt privat partnerskap och ett forum för en bred samling av sjöfartens aktörer från såväl säljar- som köparsidan liksom från berörda myndigheter och akademi. Programmet syftar till att driva på och påskynda teknikutvecklingen för en miljö- och klimatomställning av flottan. Den tillkommande nyttan av detta jämfört med befintliga plattformar för samverkan är otydlig, exempelvis bör detta kunna hanteras inom Fossilfritt Sverige.
- Inför ett konsultstöd för en grönare sjöfart enligt norsk Servicekontors-modell. Vi är skeptiska till denna typ av mycket snävt riktade stöd, och föredrar att det t.ex. hanteras inom ramen för Klimatklivet där största klimatnytta behandlas.

Förslag inom energieffektiva fartyg

- Utveckla klimatkraven i den upphandlade Gotlandstrafiken. Regeringen ger Trafikverket i uppdrag att vid upphandling av inrikes sjöfart ställa mer utvecklade krav än idag på att den upphandlade trafikens växthusgasutsläpp minskar med 70 procent till 2030 jämfört med 2010 och når i princip nollutsläpp 2045. Vi ställer oss bakom detta mål, som bör gälla för all upphandlad trafik.

Förslag som rör luftfarten

Förslag inom hållbara förnybara drivmedel

- Upphandla hållbart flygbränsle för statens tjänsteresor med flyg, upp till 100 procent av bränsleförbrukningen. Detta skulle säkerställa en viss basvolym vilket är positivt, men liksom Trafikverket och Naturvårdsverket ser vi att en utökad eller påskyndad reduktionsplikt för flygbränsle ger större nytta, och för offentlig sektors resande ser vi hellre ett mer samlat grepp om klimatpåverkan än denna inriktning på respektive transportslag.
- Reduktionsplikt. Vid Trafikverkets nästa upphandlingsperiod 2027 till 2031 är det sannolikt i första hand additionell inblandning av hållbart flygbränsle som kommer vara den dominerande metoden för att minska flygets klimatpåverkan. Upphandlingen bör dock vara teknikneutral och även öppna upp för andra tekniker som exempelvis elflyg, som enligt vår bedömning torde ha börjat göra insteg på marknaden vid denna tidpunkt.

Förslag inom energieffektiva flygplan

- Utred ett investeringsstöd för framdragningsavdrag av el för elflyg samt utred stöd till inköp av fossilfria flygplanstyper eller möjlighet att hyra. Detta är två av tyvärr många exempel på förslag på väldigt specifika utredningar och begränsade stöd. Det bör istället hanteras mer generellt genom kortare tillståndprocesser och att ge specifika myndighetsuppdrag för en nationell proaktiv och samhällsekonomiskt effektiv elnätsutbyggnad.

Resonemang om järnvägen

Det är beklagligt att utredningen är mer allmänt hållen om järnvägen än om andra trafikslag, med bara "resonemang" och "tankar om". Transportslagsuppdelningen försvårar också en behandling av de få och begränsade förslagen;

- "Tankar om övergångsregler vid en eventuell inkludering av drivmedel för järnvägen i reduktionsplikten" bör inkluderas i nästa kontrollstation för reduktionsplikten.
- "Tankar om offentlig upphandling med klimatkrav" bör samordnas med andra förslag om offentlig sektors resande och inköp av resor.
- "Tankar om ett investeringsstöd för elektrifiering av det kapillära nätet" bör inte omfattas av särskilt stöd utan dels finnas med i nationella planen (2022-2033 i nuvarande format), dels kunna finansieras genom Elektrifieringskommissionen, Klimatklivet eller liknande. Därtill bör inte elektrifiering vara den enda möjliga åtgärden, utan t.ex. vätgasdrift eller hållbara biodrivmedel kan vara väl så relevant.

Slutord

Vi har i detta remissvar fokuserat på de förslag som Trafikanalys lagt fram, samtidigt som vi liksom Trafikverket, Naturvårdsverket och Energimyndigheten konstaterar att de är otillräckliga, svagt motiverade, inte kostnadsberäknade och utan kvantifierbar klimatnytta. Att här presentera våra alternativa och kompletterande förslag ligger utanför ett normalt remissvar, och vi konstaterar att det till stora delar finns i vår rapport "Gör Inte Om, Gör Rätt", som har fokus på den innevarande mandatperioden, samt i våra remissvar från det senaste året, varifrån många slutsatser borde ha arbetats in i Trafikanalys förslag.

För 2030-sekretariatet den 28 november 2022

Mattias Goldmann