

Yttrande över remiss, Trafikanalys rapport 2022:14 "Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning"

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats avge yttrande över rubricerade remiss.

Trafikanalys har fått uppdraget att i form av en underlagsrapport till kommande klimathandlingsplan analysera och föreslå hur befintliga styrmedel och kombinationer av dessa kan utvecklas så att den samlade styrningen bidrar till att nå etappmålet för inrikes transporter till 2030 och i princip nollutsläpp från transporter 2045, samt att identifiera möjliga utsläppsminskningar och utforma förslag på nya styrmedel och åtgärder som syftar till att den samlade styrningen bidrar till att nå etappmålet för inrikes transporter till 2030 och i princip nollutsläpp från transporter 2045. I uppdragets redovisning presenteras förslag till styrmedel inom åtgärdsområdena "ett transporteffektivt samhälle", "hållbara förnybara drivmedel" och "energieffektiva fordon, farkoster och fartyg".

Generella synpunkter för underlag till klimathandlingsplan

Regeringen har givit parallella uppdrag att ta fram underlag rörande styrmedel och åtgärder till kommande klimathandlingsplan i form av: klimatomställningen i näringslivet (Tillväxtanalys), i transportsektorn (Trafikanalys, i uppdraget ingick inte att lämna förslag inom skatteområdet), samt på lokal och regional nivå (Länsstyrelsen Uppsala). Statens väg och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats avge yttrande över remisser för dessa tre underlagsrapporter. Några av våra synpunkter är generella för klimatomställningen och de kan kort sammanfattas enligt följande:

1. Det behövs ett tydligare systemperspektiv som adresserar målkonflikter och att hänsyn tas till andra miljömål. Klimatmålen är av stor angelägenhet, men det finns risker med att ensidigt styra mot dem om det innebär svårigheter att uppnå andra hållbarhetsmål, som också är viktiga. Det vore generellt önskvärt med fördjupade analyser av både möjliga synergier och målkonflikter utifrån ett breddat perspektiv.
2. Vi efterfrågar en tydligare rangordning av förslag till styrmedel/åtgärder. Vilka åtgärder är de viktigaste att prioritera? Det går inte ur ett policyperspektiv att göra allt på en gång.
3. Kopplat till punkt 2 ovan borde en rangordning baseras på en tydlig effektkedjebedömning av mekanismen som gör att just denna åtgärd leder till en minskning av utsläppen av växthusgaser. En bedömning av storleken på utsläppsminskningen bör också kunna presenteras. Det finns uppenbara risker att styrmedel/åtgärder som inte är tydligt konkretiserade i realiteten inte leder till några betydande utsläppsminskningar och att

samhället invaggas i en falsk säkerhet om att dessa åtgärder (utan omfattande anpassningar och uppoffringar) kommer att ta oss till klimatmålen.

Övergripande synpunkter Trafikanalys rapport "Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning"

VTI anser att Trafikanalys i sin rapport tydligare skulle kunnat motivera de val av styrmedel som de föreslår samtidigt som det är viktigt att även tydligare beskriva de effekter som föreslagna styrmedel antas åstadkomma. Det finns en viss övertro på att ytterligare ett styrmedel/åtgärd ska ta oss till målen för växthusgasutsläpp inom transportsektorn. Det kan förvisso finnas möjliga styrmedelskombinationer som är effektiva tillsammans, men i rapporten beskrivs inget tydligt empiriskt stöd för att just dessa styrmedel har den beskaffenheten. Såsom uppdraget är formulerat kan det tolkas som att utveckling av befintliga styrmedel/förslag på nya styrmedel har ett egenvärde. En alternativ väg att gå är att trafikslagens externa kostnader internaliseras i högre grad. Detta lyfts i kapitel 11, men vi efterfrågar en diskussion kring eventuella nackdelar med att ha ett stort antal styrmedel inom klimatpolitiken. En tydligare koppling till föreslagna styrmedel inom EU:s paket för 55 efterfrågas också.

I rapporten nämns visserligen att hänsyn ska tas till aspekter såsom betydelse för utsläppsminskningen vid rangordningen av förslagen, men det är svårt att förstå exakt på vilka grunder ett visst styrmedel har fått en viss rangordning. En mer tydlig och transparent rangordningsprincip vore att föredra, det vill säga hur rangordningen har gjorts med avseende på exempelvis samhällsekonomisk effektivitet, betydelse för att nå klimatmålen och förutsättningen för att implementera styrmedlet. Vidare vore en trafikslagsövergripande rangordning av förslagen att föredra. Risken är annars att ett styrmedel som är högt rangordnat för exempelvis sjöfarten prioriteras till förmån för ett lägre rangordnat styrmedel för vägtrafiken, trots att det sistnämnda har en större utsläppsminskande effekt.

Begreppet transporteffektivt samhälle saknar en entydig definition och om transporteffektivt samhälle ska införas som en transportpolitisk princip bör det vara tydligt vad begreppet innebär och vad som gäller när målkonflikter uppstår. Minskade vägtransporter (av princip) riskerar att medföra stora samhällsekonomiska och fördelningspolitiska kostnader och det kan således bli svårt med transporteffektivt samhälle som en transportpolitisk princip om inte definitionen tydligt tar hänsyn till målkonflikter på ett effektivt sätt. Ett tydligt exempel på en sådan målkonflikt är ökad elektrifiering av vägtransporter som är en förutsättning för att nå klimatmålen. Men rapporten tar inte upp att detta delvis står i strid med en princip om att minska vägtransporterna, eftersom elektrifiering leder till minskade körkostnader och därmed till ökad vägtrafik.

VTI ser positivt på om tillgänglighet kan tillgodoses, utan att transportarbetet behöver öka, genom exempelvis åtgärder inom markanvändning och stadsplanering. Det är givetvis viktigt att även andra hållbarhetsmål som social hållbarhet och ekonomisk hållbarhet därvid beaktas. Tillgänglighet kan ofta tillgodoses i större städer, även med styrmedel som minskar transportarbetet med bil. Den typen av styrmedel/åtgärder kan i många fall vara effektiva, men har oftast störst betydelse för att uppnå andra transportpolitiska mål än just sektorsmålen för utsläpp av växthusgaser. Det kan därmed finnas en risk att planeringsåtgärder (ofta rörande stadsmiljö) såsom parkeringsavgifter, förtätade städer, samt förbättringar för gång- cykel- och kollektivtrafik tillmäts en större roll rörande bidraget till minskade klimatutsläpp än vad som påvisats av empirisk forskning. Resonemanget i rapporten kan därför medföra att politiken invaggas i tron om att denna typ av åtgärder, särskilt om än kraftfullare åtgärder betecknas som politiskt "omöjliga", kan ge ett stort bidrag till minskade klimatutsläpp, vilket i förlängningen kan leda till att målen inte nås.

Rapporten skulle i större utsträckning kunna behandla styrmedel i relation till legitimitet och process, även om detta berörs kort i avsnittet ”Styrmedel för effektivitet och acceptans” i kapitel 11. Diskussionen utgår främst från ekonomisk kompensation till grupper som drabbas hårt ekonomiskt av höjda körkostnader (samt utbyggnad av kollektivtrafik), men det finns en bredare palett av implementeringsorienterade styrmedel, exempelvis olika former av medborgardeltagande, kommunikation, försöksperioder med mera. Det finns också starka skäl att fästa större vikt vid styrmedel som förbättrar förutsättningarna för legitimitet och implementering. I litteraturen skiljer man mellan tekniska och implementeringsorienterade styrmedel, (på engelska substantive resp. procedural instruments), men inom transportsektorn har litet fokus legat på den senare kategorin som syftar till förankring, process och legitimitet – aspekter som många gånger är avgörande för de sociala förändringar som också måste till för att nå målen, t.ex. ett minskat och förändrat resande.

VTI vill poängtera att det finns brister i samordningen mellan olika politiska och administrativa nivåer i den svenska transportsektorn, inte minst vad gäller den långsiktiga fysiska planeringen. Det är också mycket angeläget, som berörs i förslaget, att överbrygga gränser till angränsande sektorer.

Slutligen vill vi belysa några generella saker som är positiva med Trafikanalys rapport. Dels behövs en tydligare implementering av fyrstegsprincipen, då det generellt inom transportsektorn läggs relativt mycket resurser på nyinvestering i infrastruktur. Vidare var Trafikanalys uppdrag betydligt försvårat av det faktum att inga styrmedel i form av skatter fick ingå i förslagen. Generella ekonomiska styrmedel såsom skatter är oftast effektiva och påverkar beteendet med tydliga effekter som följd. Trafikanalys konstaterar på sid. 12 med en elegant formulering att ”Även om Trafikanalys uppdrag inte omfattade att ge förslag inom skatteområdet vill vi poängtera att skatter generellt är ett effektivt sätt att styra mot klimatomställning.”. VTI instämmer i Trafikanalys påpekande och är kritiska till att Trafikanalys uppdrag definierades så snävt, vilket också medför risken att ineffektiva förslag inkluderas i rapporten, samtidigt som andra potentiellt mer effektiva styrmedel och åtgärder lämnas utanför.

Övriga synpunkter på konkreta förslag i Trafikanalys rapport

- Reduktionsplikten – VTI instämmer i att reduktionsplikten är ett av de viktigaste instrumenten för att uppnå sektorsmål för utsläpp av växthusgaser. Särskilt viktigt är reduktionsplikten för att uppnå målet till 2030, varför politiskt föreslagna minskningar av reduktionsplikten medför att det blir mycket svårt att nå 2030-målet. En bred utredning om reduktionsplikten kan belysa denna fråga och det är viktigt att även väga in frågor som tillgängligheten till hållbara biodrivmedel och andra negativa sidoeffekter av biodrivmedelsproduktion.
- Nationella krav på drivmedel för mindre fartyg – Kommissionen menar att fartyg som överstiger en bruttodräktighet om 5 000 står för 90 % av utsläppen. Förslaget väntas också, enligt Trafikanalys själva, leda till ökad administration för mindre rederier. För att ändå genomföra förslaget om att även mindre fartyg ska omfattas krävs en grundlig analys av effekten av ett sådant styrmedel, något som vi anser saknas i redovisningen.
- Utvidga och förläng uppdraget till sjöfartens nationella samordnare till att inkludera arbete för sjöfartens klimatomställning – Trafikanalys själva påpekar att styrmedlet är brett och ospecifikt. För att minska risken att styrmedlet inte leder till reella förändringar, anser vi att ett utvidgat uppdrag till sjöfartens nationella samordnare i så fall bör åtföljas av tydliga mål och syften och verktyg för att nå dessa mål.

- Tillfällig skrotningspremie – Det är ur ett livscykelperspektiv inte klarlagt att detta förslag är bra ur klimatsynpunkt. För att uppnå nollutsläppsmålet kan styrmedlet bidra, men det skapar sannolikt en högre efterfrågan på nytillverkade bilar.
- Upphandling – Konjunkturinstitutet menar i sin miljöekonomiska rapport från 2020 att offentlig upphandling som styrmedel för att minska miljö- och klimatmässiga kostnader riskerar att vara ineffektivt.
- Paket för effektivitet – Förhandlingsöverenskommelser där kommuner, regioner och staten gemensamt vidtar åtgärder för att bidra till ett transporteffektivt samhälle – Positivt som ansats för att bidra till en mer helhetsinriktad styrning där större hänsyn kan tas till kombinationer av och synergier mellan åtgärder. En statlig förhandlingsperson som är fristående från Trafikverket kan vara lämpligt för detta ändamål.
- Sänkt hastigheten i tätbebyggt område – Ett förslag med förväntade positiva effekter av olika slag (till exempel trafiksäkerhet, hälsoeffekter, social hållbarhet) i tätorter, men sannolikt med måttlig betydelse ur klimatsynpunkt (enligt Trafikanalys egna tidigare analyser).
- Utöka möjligheterna för statlig medfinansiering av steg 1- och 2-åtgärder – Det är svårt att bedöma vilka förändringar av regelverket som är lämpliga, men frågan handlar om barriärer för en samordnad planering (mellan olika planeringsnivåer) som sker utifrån fyrstegsprincipen, vilket är ett problem som funnits länge och som framstår som angeläget att lösa på något sätt.
- Ändrade förutsättningar: beslut som regeringen har fattat sedan Trafikanalys lade fram sitt underlag – Trafikanalys har i sitt förslag utgått från befintliga styrmedel beslutade fram till och med 1 mars 2022. Enligt rapporten innebär beslut som ”till exempel sänkta drivmedelsskatter eller reducerade reduktionspliktsnivåer [...] att det måste fram andra styrmedel eller åtgärder för att kompensera för utebliven utsläppsminskning.” (s. 8). Sådana förändringar har nu skett i och med nya beslut som regeringen har fattat. Enligt Trafikanalys utgör både reduktionsplikten och drivmedelsskatterna två av de viktigaste, nationella instrumenten för att bidra till en klimatomställning av transportsektorn (s. 45), vilket gör dem svåra att ersätta.
- Genomför en regelöversyn för att eliminera hinder och underlätta för distansarbete – Kan ge upphov till flera olika, både positiva och negativa, effekter. En sak som inte tas upp i rapporten är eventuella rekyleffekter av distansarbete och att människor bosätter sig längre ifrån arbetsplatsen. En annan rekyleffekt kan vara att samtidigt som arbetsresor minskar kan andra typer av resor öka. Förslaget handlar dock om en utredning, vilket av Trafikanalys bedöms vara förknippat med en förhållandevis låg kostnad i relation till potentiella nyttor.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Tomas Svensson. Föredragande har varit forskningschef Jan-Erik Swärdh. I beredningen har även professor Maria Bratt Börjesson, forskningsledare Claus Hedegaard Sørensen, forskningsledare Lena Levin, utredare Henrik Sjöstrand, senior utredare Petra Stelling, forskare Nina Svensson och senior forskare Karin Thoresson deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI