

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: i.nationellplan@regeringskansliet.se
i2020/02739

Remissvar för Trafikverkets förslag till inriktningsunderlag för perioden 2022 – 2033 och 2022 – 2037, rapport 2020: 186, till Infrastrukturdepartementets förslag till inriktningsunderlag *registrerade i fem år (M2020/01180/R)*

4 januari 2021

Om detta remissvar

2030-sekretariatets arbete fokuserar på att Sverige ska uppnå målet om en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030, med åtgärder inom Bilen (fordon), Bränslet (drivmedel) och Beteendet (transporteffektivitet). Vi arbetar på alla dessa områden, och har över 70 partners som representerar spetsutveckling inom dessa områden.

Transportsektorn står för nästan en tredjedel av Sveriges klimatpåverkan. Målet är att klimatpåverkan från inrikes transporter ska minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010, som ett etappmål på vägen mot nollutsläpp 2045. Hittills har utsläppsminskningar i transportsystemet skett med hjälp av biodrivmedel och till viss del elektrifiering, men större delar behöver ske med hjälp av ett förändrat transportmönster med färre körda mil totalt. Vi kan då bättre hushålla med de förnybara bränslen som ihop med elektrifiering som behöver driva vår fordonsflotta för att vi ska nå klimatmålen till 2030.

I detta remissvar ger 2030-sekretariatet sin syn på hur väl inriktningsunderlaget till nationell plan, bidrar till detta. Vi fokuserar på prognoserna, potentialen till överflyttning till hållbara transportslag och tillämpningen av fyrstegsprincipen.

Våra kommentarer i sammanfattning

- Prognoser om ökad vägtrafik tillåts styra prioriteringar, istället för att referensscenarier för måluppfyllelse leder inriktningen
- Överflyttning till gång, cykel och kollektivtrafik undervärderas när ett fossilbränslepris på 50 kr/litern framställs som den enda lösningen
- Fyrstegsprincipen nämns, men behöver få större genomslag
- Biodrivmedel betydande del av omställningen, avsätt resurser att värna dem gentemot EU
- Satsa på information kring omställningen, minst på nivån av informationen kring pensionerna

Går utsläppsminskningen i transportsektorn åt rätt håll?

2030-sekretariatet sammanställer regelbundet utvecklingen mot 2030-målet i form av indikatorer med material från offentliga statistikällor (från t ex Trafikanalys, SCB och Energimyndigheten). Från detta kan vi konstatera att användningen av fossila drivmedel minskade till en början nästan lika snabbt som krävs för att nå 2030-målet enligt den linjära idealkurvan. Det berodde på att [användningen av biodrivmedel](#) ökade snabbt åren efter 2010. Den [totala drivmedelsanvändningen](#) i vägtrafiken förblev dock närapå konstant, trots att bilarna [på papperet blev allt snålare](#) dessa år.

De senaste åren har det dock stått klart att utvecklingen halkar efter målsättningen. I synnerhet år 2019 blev det tydligt att minskningen av den fossila energianvändningen bromsar in. Det främsta skälet är att den förnybara andelen drivmedel inte ökade alls detta år, och kanske till och med minskade en aning. Att den fossila energianvändningen trots detta fortsätter att minska långsamt beror på att den totala användningen av drivmedel minskade. Detta har två skäl.

För det första kan vi nu för första gången på flera år se en antydning att [körsträckorna i bil](#) vänder nedåt, tvärt emot vad många anser är möjligt. För det andra blir fordonsparken mer energieffektiv, vilket speglas av minskande [CO2-utsläpp](#) hos en genomsnittlig bil i Sverige.

Det är dock inte säkert att energieffektiviseringen kommer att fortsätta. Vi ser två motstridiga trender. Dels ökar andelen energieffektiva [laddbara bilar i nybilsförsäljningen](#), dels fortsätter SUV-trenden bland nyregistrerade bilar med förbränningsmotor, vilket pressar upp den genomsnittliga förbrukningen, och sänker den genomsnittliga [energieffektiviteten](#).

Av flera skäl står alltså utvecklingen och väger när det gäller användningen av fossil drivmedelsenergi i vägtrafiken. Men faktum kvarstår att körsträckorna i personbilar börjar dala nedåt. Det kan hänga samman med att de omfattande satsningarna på regional spårburen trafik på allvar börjar bära frukt. Klart är att [resesträckorna i kollektivtrafik](#) ökat långsamt men ganska stabilt under en lång följd av år, och att det är den [spårburna trafiken](#) som ökat mest, och då i synnerhet den lokala och den regionala. Detta kan tyda på att spårburen arbetspendlingen ökar på bilpendlingens bekostnad.

Dessa antydda nya trender speglas i det faktum att [andelen resesträcka med gång, cykel eller kollektivtrafik](#) började öka snabbare åren 2018 och 2019.

Dessa glädjande trender hotas dock av förändrade resemönster år 2020 i coronakrisens spår, då kollektivtrafiken tappade marknadsandelar på grund av den förhöjda smittorisken.

2030-sekretariatets kritik mot inriktningsunderlaget och förslag till förändring

- **Prognoser om ökad vägtrafik tillåts styra prioriteringar – vi föreslår att man istället ska styra med referensscenarier för måluppfyllelse**

I ansatsen ”I Trafikverkets prognoser för trafikutvecklingen antas också att vägtrafikökningen dämpas genom högre bränslepriser” visar Trafikverket att man anser att priset på drivmedel styr användningen av fordon. Vi håller inte med, utan ser ett brett spektra av andra tjänster och mentala förändringar som under prognosperioden kan leda till betydande förändringar.

Inriktningsunderlaget radar pedagogiskt upp satsningar och använder etablerade prognoser som stöd. Vi ser dock några problem med prognoserna:

1. De har, som t ex [Tågföretagen](#) beskrivit, systematiskt underskattat utvecklingen av tågresandet. Det kan leda till att vissa järnvägsinvesteringar framstår som olönsamma.
2. De är inte tillräckligt finmaskiga för att på ett rättvisande sätt kunna visa utvecklingen för gång och cykel. Dessutom väver man inte in förändringarna till följd av coronapandemin, trots att mycket tyder på stora möjligheter till klimatnytta i den pågående beteendeförändringen.
3. De tar i underlaget inte hänsyn till coronapandemins påverkan på digital tillgänglighet, trots att statistik pekar på begynnande beteendeförändringar inom främst digitala arbetssätt och en vilja att jobba mer på distans även efter pandemin. Trafikverket fastnar i prognosmodeller som skapats i tider utan möjligheten, eller tillräcklig drivkraft till, digitala arbetssätt. Enligt en [studie](#) från Lunds universitet, baserat på undersökning av fem stora myndigheter, angav 90 procent av de svarande att de kunde hantera i princip alla möten som de planerat att göra, i digital form. I ett avlångt land som Sverige borde det även betyda ett minskat flygande som kan ge en kraftigt minskad klimatpåverkan. Därmed finns en enorm potential i ett förändrat arbetsresande där tillgänglighet istället för resa, blir fokus. I antagandet att 70 procent av persontransporterna sker med bil 2040 begränsar myndigheten sitt eget manöverutrymme. Prognoserna riskerar bli självuppfyllande profetior där klimatmålen inte nås för att biltrafiken ökar för att den beräknas göra det. Just detta gör det svårt att förstå begreppet prognoser och trender när vi just behöver arbeta för att bryta trender om t ex ökad biltrafik.

Inte heller de förändringar som e-handeln medför i samhället diskuteras särskilt detaljerat i underlaget. Den snabba ökningen av e-handel, både innan corona, men än mer under pandemin, gör att våra transportmönster förändras. Om den samordnas, levereras med låga utsläpp och är tillräckligt smart utformad för att ersätta privata inköpsresor, kan den totalt bidra till smartare transportmönster insparade fossilmil.

- **Överflyttning till gång, cykel och kollektivtrafik undervärderas när ett fossilbränslepris på 50 kr litern framställs som den enda lösningen – se helheten och ändra även väglagen och anläggningslagen för att underlätta utbyggnad av cykelinfrastruktur**

I underlaget talar myndigheten om att Sverige kan nå målen genom ”omfattande elektrifiering, ökad andel biodrivmedel och högre bränslepriser”. Övriga satsningar på t ex överflyttning till cykel, som vi ser i en lång rad andra västeuropeiska länder där också kvantifierbara mål om ökad cykling spelat en stor roll och skulle göra nytta även i Sverige, ges inte alls samma tyngd. De kanske helt avgörande beteendeförändringarna inordnas under ”högre fossilbränslepriser”.

Varför så snabbt räkna bort klimatnyttan av överflyttning? Kombinationen av dessa transportslag är, tillsammans med digital tillgänglighet, oöverträffad. I en enkät som DI Mobilitet gjorde till Sveriges kommuner under våren 2020, svarade majoriteten av kommunerna att cykling var just den åtgärd som snabbast mötte förändrade krav på resande och tillgänglighet under pandemin.

Precis som staten identifierar vita fläckar för utbyggnad av laddinfrastruktur, kan man analysera var infrastrukturen för exempelvis biogas och vätgas kan behöva byggas ut. I glesbygd kan brist på lönsamhet på samma sätt som för laddinfrastrukturen vara ett hinder för utbyggnad. I ett första steg vill vi därför påvisa vikten av ett proaktivt arbete från exempelvis kommun och länsstyrelse för att underlätta för markupplåtelse, bygglov och andra tillståndsprocesser.

Ett bensinpris på 50 kr/litern framstår som ett sätt att dra uppmärksamheten från alla de andra verktyg som finns för en minskad efterfrågan på transporter, dvs. ökad transporteffektivitet. Bränsleskatter får ju effekt först när alternativen finns. Så länge biltrafiken premieras rent fysiskt och fortsätter vara både normen och det bekvämaste alternativet kommer bilägare att vara beredda att betala nästan hur mycket som helst för att få fortsätta med den, medan de lågintensivt blir argare och argare – bränslet är dyrt och alternativen är undermåligt utbyggda eller inte tillgängliga.

Frågan är om det krävs en sådan höjning av bränslepriset som Trafikverket anger, om man tar tillvara kraften i andra verktyg. Vi ser ju hur E85- eller HVO100-användningen minskar till förmån för de fossila drivmedlen med bara en kronas höjning per liter – när de fossila bränslena fortfarande är så tillgängliga. Återigen visar detta att en prishöjning behöver kombineras med annat för att få effekt: alternativ till bil, attraktiv kollektivtrafik och cykelvägnät med hög säkerhet och framkomlighet.

Trafikverket behöver dessutom undanröja ett viktigt hinder för utbyggnad av cykelinfrastruktur, genom att ändra i väglagen och anläggningslagen. Idag sätter dessa lagar käppar i hjulet för statligt finansierade cykelvägar, där de betraktas som ett tillbehör till motortrafikled. En modern lagstiftning är ett måste för att skapa hållbara transportsystem där cykeln betraktas som ett eget transportslag med sina specifika förutsättningar och

behov. 2030-sekretariatet föreslår att regeringen förändrar väglagen och anläggningslagen så att cykelvägar kan byggas där de gör bäst nytta.

Det går inte att ge sig in i det decennium där klimatmålen ska lösas med antagandet att satsning på järnväg, cykling och kollektivtrafik inte räknas med argumentet att *biltransporter är en så hög del av transportarbetet*. Begränsa istället biltransporternas plats i samhället, så kommer marginaleffekterna av gång, cykling och kollektivtrafik att framstå som betydliga.

- **Fyrstegsprincipen nämns, men behöver få större genomslag – förtydliga det i Trafikverkets instruktion och fördela mer resurser till länsplanerna**

Inriktningsunderlaget beskriver de grova penseldragen i vilka vägar och järnvägar som ska byggas och underhållas under kommande planperiod. Så formuleras Trafikverkets övergripande uppdrag i förordningen om myndighetens [instruktion](#), vilket säger mycket om hur underlaget svarar mot regeringens direktiv. Just underhåll är ett stort fokus, och här får järnvägen en stor pott, men ska man lyckas med omställning krävs även investering och utveckling av alternativen.

Men klimatnyttan av sådana satsningar sågas i underlaget.

Trafikverket bedömer att det finns många kostnadseffektiva åtgärder som klassas som steg 1 eller steg 2-åtgärder, sådant som optimerar befintlig infrastruktur och påverkar transportbehovet (mot minskat transportbehov). Dock har myndigheten idag inte möjlighet att inkludera dessa åtgärder inom ramen för nationella transportplaneringen. Trafikverket skriver i avsnittet 6.2.8.1 att många regioner vill möjliggöra statlig finansiering från både nationella planen och länsplanerna för steg 1- och 2-åtgärder, något som ständigt bekräftas i de pågående åtgärdsvalstudierna och skapar stor frustration hos kommuner och regioner. Trafikverket anser dock att det "inte är möjligt enligt gällande tolkning av styrande förordningar". Samtidigt håller Trafikverket med om att det finns många steg 1- och 2-åtgärder "som på ett kostnadseffektivt sätt kan lösa brister" samt att man "ser positivt på en fortsatt utveckling av tydliga regeringsuppdrag i syfte att kunna genomföra effektiva steg 1- och steg 2-åtgärder med statlig finansiering". Det tyder på att Trafikverket är positiva till att, förslagsvis genom att regeringen gör en förändring i myndighetens instruktion, få uppdraget att arbeta med steg 1- och 2 åtgärder.

Vi ser även behovet av regionala kompetensnoder för fossilfria transporter, som kan leda den samhälleliga inriktningen mot klimatmålen. Detta skulle underlätta genomslaget för fyrstegsprincipens tillämpning. Noderna samlar den regionala kompetensen inom hållbart resande, förnybara drivmedel och infrastrukturplanering med fyrstegsprincipens alla fyra steg. De samlar rätt kompetensstöd för infrastrukturplaneringen och upphandling av den samma på ett smartare sätt, och samordnas nationellt.

I väntan på en förändrad instruktion, behöver mer statliga resurser fördelas till länsplanerna, och stadsmiljöavtalen bli enklare att ta del av även för de mindre kommunerna där förändrade krav på motprestation behövs.

- **Biodrivmedel betydande del av omställningen, avsätt resurser att värna dem gentemot EU**

Trafikverket anger, precis som FFF-utredningen 2013, att biodrivmedel under planperioden kommer att vara det viktigaste bidraget till klimatmålen. På längre sikt blir elektrifieringen mer betydande.

Trafikverket nämner en potentiell bristsituation som ett hot, och vi delar denna bild, men vi vill betona att arbetet i EU är nödvändigt för att klara en ökad satsning på biodrivmedel i Sverige. Svenska myndigheter behöver sätta av resurser för att påverka utvecklingen i EU i en för Sverige lämplig riktning. Det berör att öka satsningen på arbete i Bryssel i arbetsgrupper och tekniska kommittéer – det viktiga arbete som sker år innan en remiss.

- **Satsa på information kring omställningen, minst på nivån av informationen kring pensionerna**

Trafikverket avsätter 230 miljoner kronor för informationsarbete kring omställningen under planperioden. Vi tycker satsningen är bra, men för blygsam. Det finns stora vinster att göra av informationsspridning. Pensionsmyndigheten avsätter 100mkr årligen på information, detta är en nivå att jämföra sig med för klimatets skull.

2030-sekretariatet är **avslutningsvis** positiva till stöd åt järnvägen, och den stora finansiella satsningen ger sken av en nysatsning. Men borde detta ens vara en kostnadspost? Det borde snarare benämnas som en återbetalning av den underhållsskuld som uppstått i Sverige. Inriktningsunderlaget är därmed inte så ambitiöst som det verkar, när det mesta järnvägen får är ersättning för vad som inte gjordes under tidigare decennier.