

Avdelningen för systemanalys och statistik
Policyanalys
Helena Leander

li.remissvar@regeringskansliet.se
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Informationsklass: K0

Yttrande angående förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037

Sammanfattning

- Energimyndigheten välkomnar att det samhällsekonomiska perspektivet ges en framskjuten roll i förslaget och att planeringen går mer mot målstyrning, men ser ett antal svagheter i analyserna som riskerar att snedvrider resultatet.
- Energimyndigheten ser en risk att trafikarbetet på väg överskattas och därmed även den samhällsekonomiska lönsamheten i vägsatsningar.
- Energimyndigheten bedömer att klimatomställningen kräver en vidgad systemgräns då trafikens externa miljöeffekter förskjuts bakåt i värdekedjan.
- Energimyndigheten menar att den fortsatta beredningen av planen behöver ta hänsyn till principen om energieffektivitet först. En del i detta är att möjliggöra statlig medfinansiering till steg 1- och 2-gärder på lokal och regional nivå.

Energimyndighetens ställningstagande

Ett starkare samhällsekonomiskt perspektiv

Energimyndigheten välkomnar att Trafikverket i förslaget, givet de ramar som givits av regeringen, tar flera viktiga steg för att möjliggöra en mer samhällsekonomiskt effektiv planering av transportinfrastrukturen. Den mer transparanta rangordningen, som så långt möjligt söker ta hänsyn till såväl beräknade som ej beräknade effekter liksom till andra relevanta aspekter som graden av osäkerhet, system- och stråkeffekter och totalförsvarets behov, är ett sådant viktigt steg. Likaså omprövningen av objekt som varit med i tidigare nationell plan men som vid närmare utredning visat sig vara väsentligt dyrare än tidigare beräknat, varmed kostnaderna inte längre står i proportion till nyttorna.

Minst lika viktig är den förändring av värderingen av trafikens koldioxidutsläpp som infördes i ASEK¹ 8.0 och som innebär att planeringen närmar sig en mer målstyrd snarare än prognosstyrd planering. Energimyndigheten har varit kritisk mot den tidigare ansatsen, där klimatmålen inte påverkar det trafikarbete för

¹ Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn.

vilket den samhällsekonomiska lönsamheten i olika investeringar beräknas. Därmed kan väginvesteringar motiveras även om deras lönsamhet i princip förutsätter att klimatmålen misslyckas. Med ASEK 8.0 läggs däremot ett skuggpris för koldioxid in i de körkostnader som ligger till grund för Trafikverkets trafikprognoser. Skuggpriset härleds från en hypotetisk bränsleskatt som uppnår det långsiktiga klimatmålet i Sverige och är därmed inte beroende av vilka specifika klimatpolitiska styrmedel som används för stunden, men visar ändå på en utveckling av trafikarbetet som, givet att antagandena är korrekta, är förenlig med Sveriges långsiktiga klimatmål.

Däremot bortser metoden från klimatmålet för transportsektorn till 2030 och antar i stället en linjär utsläppsutveckling fram till 2045, vilket alltså innebär att transportmålet inte nås. Det finns dessutom ytterligare ett antal svagheter med de samhällsekonomiska analyserna som riskerar att snedvrida resultaten. Inte minst gäller det de trafikprognoser som ligger till grund för analyserna, eftersom lönsamheten i ett objekt i hög grad avgörs av den mängd trafik som väntas nyttja objektet.

Risk att trafikarbetet på väg överskattas

Då planeringsprocessen för transportinfrastrukturen är en lång process kan mycket hinna hända från det att Trafikverket låser prognosförutsättningarna till det att planen presenteras. Trafikverket utgår i sin prognos från en ökad efterfrågan på vägtransporter, både för person- och godstrafik. Denna utgår från basåret 2019, medan den senast tillgängliga statistiken, från 2024, visar på ett märkbart lägre transportarbete.

Prognosen bygger på en hög elektrifieringsgrad och ett lågt elpris som tillsammans ger låga körkostnader och därmed ett högt trafikarbete på väg. Energimyndigheten bedömer att den antagna elektrifieringstakten är ambitiös, i synnerhet för tunga fordon, men inte realistisk förutsatt styrmedel som i högre grad än idag prissätter fossila drivmedels klimatpåverkan. Däremot är det antagna spotpriset på el närmare 20 procent lägre än vad Energimyndigheten räknar med i sitt långsiktiga scenario med beslutade styrmedel. Sammantaget är det alltså flera faktorer som i varierande grad bidrar till en sannolik överskattning av trafikarbetet på väg och följaktligen en överskattning av den samhällsekonomiska lönsamheten i vägsatsningar.

För så långa tidshorisonter som det här är fråga om kommer utvecklingen av transportarbetet ofrånkomligen att vara behäftad med stora osäkerheter. T.ex. kan konkurrensen om biomassa med andra sektorer få betydande konsekvenser för vilken mängd biodrivmedel som finns tillgängligt och till vilket pris, något som påverkar den förvisso successivt minskande men inte oväsentliga andel fordon som drivs med förbränningsmotor.

Trafikverket hanterar dessa osäkerheter genom att pröva robustheten i den samhällsekonomiska lönsamheten om transportarbetet 2045 blir 20 procent högre respektive lägre än i huvudscenariot. Med hänsyn till de förändringar av

transportarbetet som ligger i huvudscenariot innebär det t.ex. att känslighetsanalysen för personbilstrafik undersöker olika grader av ökning, men däremot inga fall med minskning *jämfört med idag*. Med dessa känslighetsanalyser bedömer Trafikverket att den samhällsekonomiska rangordningen mellan olika objekt är robust, även om den absoluta lönsamheten för objekten påverkas. Det kan dock ifrågasättas om det studerade utfallsrummet är tillräckligt brett för att fånga större förändringar av transportarbetet, totalt och relativt mellan trafikslag. Detta ökar risken för investeringar som visar sig bli olönsamma om transportarbetet inte utvecklas som prognostiserats.

Detta blir särskilt problematiskt då analyserna i hög grad tycks bygga på att klimatmålen nås genom elektrifiering och biodrivmedel, medan insatser för ett mer transporteffektivt samhälle spelar en mer underordnad roll. Detta bygger dock delvis på en snäv systemgräns som snedvrider valet mellan omställningens olika ben.

Klimatomställningen kräver vidgad systemgräns

Trafikverkets analyser – de samhällsekonomiska analyserna såväl som miljökonsekvensbeskrivningen – beaktar påverkan från själva infrastrukturen och den trafik som nyttjar den. Däremot omfattas inte miljöpåverkan från produktion och distribution av fordon och drivmedel.

Det är fullt förståeligt att analysen inte kan hantera alla effekter som uppstår i tidigare eller senare led utan behöver begränsas på något sätt. Så länge trafikens externa effekter helt dominerades av effekter vid själva körningen var det heller inte problematiskt. Klimatomställningen innebär dock att trafikens miljöexternaliteter förskjuts från avgasrör till tidigare i värdekedjan, såsom miljöeffekter i produktionskedjan för el, biodrivmedel och batterier, utöver produktionen av själva fordonen som gäller oavsett vad fordonen drivs på.

I motsats till exempelvis klimatpåverkan från fossila drivmedel, där det med relativt god precision går att fastställa samband mellan trafikarbete och utsläpp, är sambanden här betydligt mer komplexa. Det kan alltså vara svårt att beräkna dessa effekter, men de behöver åtminstone beaktas kvalitativt. Här kan paralleller dras till andra externa effekter som svårligen låter sig beräknas, men också till andra viktiga perspektiv som totalförsvarets behov, vilka behandlas på ett systematiskt sätt i prioriteringen av åtgärder trots att de inte ingår i kalkylerna.

Om systemgränsen blir för snäv blir de samhällsekonomiska analyserna missvisande. För investeringar som ökar trafikarbetet hamnar alltså väsentliga miljökostnader utanför systemgränsen, men däremot beaktas nyttorna i form av konsument- respektive producentöverskott fullt ut. Detta skapar en snedvridning till förmån för alternativ med högre trafikarbete.

Principen om energieffektivitet först och fyrstegsprincipen

Den ovan beskrivna snedvridningen mot alternativ med högre trafikarbete, och därmed högre energianvändning, står i skarp kontrast mot principen om

energieffektivitet först enligt det omarbetade direktivet om energieffektivitet (EED)². Principen innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att inga beslut fattas om planer, policies eller större investeringar som påverkar energianvändningen utan att först bedöma om syftet med beslutet kan uppnås med mer energieffektiva alternativ. Dessa alternativ begränsas inte till mer energieffektiva utföranden av en given lösning utan omfattar även helt andra sätt att uppnå syftet med beslutet.

I transportplaneringssammanhang ligger principen om energieffektivitet först nära fyrstegsprincipen, även om den senare utgår från infrastrukturen snarare än energin. Enligt fyrstegsprincipen ska det först prövas om det går att påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt (steg 1) eller att nyttja den befintliga infrastrukturen mer effektivt (steg 2) innan det blir aktuellt att bygga om (steg 3) eller bygga nytt (steg 4). Att öka andelen steg 1 och 2-åtgärder är i många fall både mer kostnadseffektivt och energieffektivt, och ska i alla lägen vara det som prövas först. Idag menar dock Trafikverket att förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar med mera inte medger stöd till sådana åtgärder som utförs av kommuner och regioner. Detta skapar en snedvridning mot steg 3- och 4-gärder, som kan ges statlig medfinansiering genom länstransportplanerna. Energimyndigheten föreslår därför att förordningen ses över i syfte att sådan medfinansiering uttryckligen ska både vara möjlig och önskvärd. På samma sätt vore det önskvärt om informationsinsatser och kunskapshöjande åtgärder fortsatt kunde finansieras inom den nationella planen, såsom det varit fram till 2026.

I linje med principen om energieffektivitet först behöver infrastrukturplaneringen också ta hänsyn till långsiktiga effekter på bebyggelsemönster och hur dessa i sin tur ger återverkningar på transportbehovet och därmed energibehovet. Sådan inducerad trafik beaktas idag endast ofullständigt i planeringen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Caroline Asserup. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Gustav Ebenå, chefsjuristen Rikard Janson samt enhetschefen Mathias Normand. Föredragande har varit handläggaren Helena Leander.

Caroline Asserup

Helena Leander

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791.