

Världsnaturfonden WWF:s svar på remissen av Trafikanalys "Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning – redovisning av regeringsuppdraget att ta fram underlag inom transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen", dnr: M2022/01828

Övergripande synpunkter

- Världsnaturfonden WWF ser i likhet med Trafikanalys ett stort behov av ytterligare styrmedel och åtgärder på transportområdet för att nå nollutsläpp på ett hållbart, kostnadseffektivt och robust sätt. WWF delar till fullo Trafikanalys slutsats att transportsektorns klimatomställning behöver stå på tre ben, som var för sig utgör egna åtgärdsområden, för att vara miljömässigt och socialt hållbar:

1. Ett transporteffektivt samhälle
2. Hållbara förnybara drivmedel
3. Energieffektiva fordon, farkoster och fartyg.

En klimatomställning som står på tre ben sprider riskerna om ett åtgärdsområde inte utvecklar sig i önskvärd riktning. Politiken har under mycket lång tid fokuserat på de två sistnämnda komponenterna och negligerat åtgärder för att åstadkomma ett transporteffektivt samhälle.

- WWF menar att biltrafiken (trafikarbetet med personbil på väg) behöver minska med 30 procent till 2030 jämfört med Trafikverkets referensscenario för att transportsektorn ska bidra till en hållbar klimatomställning av samhället i stort. En strategi för transportsektorns klimatomställning som helt fokuserar på ökad inblandning av biobränslen och elektrifiering av fordonsflottan kommer varken att vara tillräcklig eller genomförbar. Trafikanalys konstaterar i likhet med WWF att om vägtrafiken elektrifieras och trafikarbetet minskar kan de hållbara förnybara drivmedel som på kort och medellång sikt används inom vägtrafiken successivt frigöras för att användas för sjö- och luftfart som under överskådlig framtid är svåra att elektrifiera.
- WWF välkomnar Trafikanalys klarspråk om vad som krävs av styrningen på transportområdet för att klara klimatmålen. Trafikanalys skriver: *"För att vi ska klara målet till 2030 är det därför viktigt att beslutet om att pausa höjningen av reduktionsplikten för bensin och diesel 2023, som beslutades 22 juni 2022 inte öppnar upp för sänkta ambitioner med systemet. Det är också viktigt att den tillfälligt sänkta energiskatten på bensin och diesel, beslutat 27 april 2022 inte blir permanent."* Myndigheten konstaterar också att reduktionsplikten är särskilt viktig för att nå transportsektorns 2030-mål och att myndigheten inte identifierat några styrmedel som på kort sikt kan ersätta detta styrmedel så att målet kan nås.
- Trafikanalys menar att myndighetens förslag har begränsad effekt på utsläppen till 2030, men att de har större påverkan på växthusgasutsläppen till 2045 eftersom flera av förslagen gäller samhällsplanering där det tar lång tid att få genomslag. WWF anser att en hållbar omställning av transportsektorn förutsätter både åtgärder som ger stor effekt på kort sikt (t.ex. drivmedelsskatter, reduktionsplikt, kilometerskatt, trängselavgifter, parkeringspolicier och hastighetsgränser) och åtgärder som har begränsad effekt på kort sikt men som möjliggör nollutsläpp på längre sikt. WWF beklagar att Trafikanalys inte presenterar fler förslag med betydande effekt på kort sikt, framförallt inom åtgärdsområdet Transporteffektivt samhälle.

- WWF välkomnar Trafikanalys slutsats att det är bra om det finns en tydlig koppling mellan styrmedel och åtgärder som kan benämnas push respektive pull. WWF anser att det behövs både push-styrmedel (skatter, avgifter, regleringar m.m.) och pull-styrmedel (främjande av cykel, kollektivtrafik, effektiviserad logistik m.m) för att klara transportsektorns klimatomställning.

Specifika synpunkter på Trafikanalys förslag

En bred utredning om reduktionsplikt och/eller utsläppshandelssystem för transportsektorn
Förslaget syftar till att se över dagens reduktionsplikt så att en utvecklad reduktionsplikt eller ett utsläppshandelssystem, i kombination med EU-styrmedel, säkerställer en utfasning av fossila drivmedel senast 2045. Trafikanalys föreslår en utredning som ska utmynna i konkreta förslag som bl.a. inkluderar vad som ska föras in i systemet och när. Det ska också utredas hur reduktionsplikten bör utformas efter 2030 eller om det är lämpligt att omvandla reduktionsplikten till ett nationellt utsläppshandelssystem. Trafikanalys konstaterar att flera av de lagförslag som nu förhandlas inom EU i Fit-for-55-paketet kommer att påverka förutsättningarna för en utredning.

WWF är positiva till förslaget, i synnerhet i ljuset av hur olika politiska besked om reduktionsplikten avlöst varandra under senare tid. För att en produktion av hållbara biodrivmedel ska kunna etableras i Sverige krävs stabila spelregler och långsiktig styrning.

Det är enligt WWF helt nödvändigt att helt fasa ut användningen av fossila drivmedel och ett nationellt utsläppshandelssystem kan åstadkomma detta. Förutsättningar finns också för att ett utsläppshandelssystem för transportsektorn kan vara ett kostnadseffektivt styrmedel i förhållande till de svenska klimatmålen. Utfasningen av fossila drivmedel måste dock vara fullbordad långt före 2045, och även före 2040 som Utfasningsutredningen föreslår, för att transportsektorns omställning ska gå i takt med hela samhällets klimatomställning i linje med Parisavtalet. Efter 2030 bör konsumtionen av biodrivmedel vara fokuserad till användningsområden där elektrifiering av fordon/farkoster är svårt att genomföra, t.ex. inom luft- och sjöfart.

Inför ett transporteffektivt samhälle som en transportpolitisk princip

Trafikanalys föreslår att riksdagen beslutar om att införa en ny grundläggande transportpolitisk princip med formuleringen "*Transportpolitiken ska bidra till att det svenska samhället blir mer transporteffektivt.*". Trafikanalys skriver vidare att det är en uppgift för regeringen att närmare beskriva begreppet *transporteffektivt samhälle* vid implementering av principen. Det är enligt myndigheten inte lämpligt att riksdagen vid beslut om principen definierar vad ett transporteffektivt samhälle är, vilket motiveras av att omvärlden förändras och att andra potentiellt bärande begrepp, såsom *trafikslag* och *bil*, inte nödvändigtvis har samma innebörd i framtiden som idag.

WWF tycker att det är ett bra förslag att införa en transportpolitisk princip om att transportpolitiken ska bidra till ett mer transporteffektivt samhälle. WWF är dock starkt kritiskt mot att Trafikanalys inte vill föreslå och lagstadga vad innebörden av begreppet transporteffektivt samhälle ska vara. WWF menar att det är helt nödvändigt att så sker för att förslaget ska få effekt i praktiken och anser att begreppet dessutom behöver definieras så att det går att mäta och därmed följa upp på ett meningsfullt sätt. WWF menar således att Trafikanalys föreslagna transportpolitiska princip måste kompletteras med att innebörden av vad ett transporteffektivt samhälle är klargörs och föreslår att regeringen tar fasta på Klimaträttsutredningens förslag angående detta.

Klimaträttsutredningens förslag är att begreppet transporteffektivt samhälle operationaliseras genom att det förtydligas att innebörden är att trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg

ska minska. Klimaträttsutredningen menar att det också är helt nödvändigt att förändra lagstiftningen så att det framgår att den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur måste bidra till att trafikarbetet för vart och ett av de energi- och resursintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend. Klimaträttsutredningen föreslår vidare att det skrivs in i Trafikverkets instruktion att myndigheten har i uppgift att verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. WWF står till fullo bakom samtliga dessa förslag från Klimaträttsutredningen och menar att de behöver genomföras tillsammans med förslaget från Trafikanalys för att det sistnämnda ska få genomslag.

Främja den inhemska biodrivmedelsproduktionen genom att införa en riktad kvot för avancerade biodrivmedel i reduktionsplikten och förstärka Industriklivet

Trafikanalys föreslår att en riktad kvot införs för avancerade biodrivmedel i reduktionsplikten av råvaror som främst består av lignocellulosa från i huvudsak restprodukter från skogsbruket. Det bör enligt förslaget även utredas om elektrobränslen kan ingå i den riktade kvoten. Förslaget innebär att den som säljer drivmedel ska bli skyldig att blanda in en viss mängd biodrivmedel från utpekade råvaror som restprodukter från jord- och skogsbruk. Trafikanalys föreslår även att Industriklivet förstärks årligen under perioden 2024 till 2026 för att främja produktionen av avancerade biodrivmedel.

WWF välkomnar förslaget om att införa en obligatorisk kvot för avancerade biodrivmedel i reduktionsplikten och att förstärka Industriklivet. Hållbart producerad biomassa är en begränsad resurs och olika biomassafraktioner måste användas effektivt och där de gör störst nytta. Avancerade biodrivmedel som framställs ur råvaror som inte konkurrerar med livsmedel eller fodergrödor kan minska trycket på markomvandling och avskogning, inklusive i tropikerna. Produktion av avancerade biodrivmedel baserade på inhemsk skogsråvara kan också på ett välbehövligt sätt minska behovet av import av biodrivmedel. WWF vill poängtera att trafikflödena måste minska och elektrifieringen av fordonsflottan påskyndas, så att den totala biodrivmedelsanvändningen begränsas, för att användning av biodrivmedel ska kunna bidra till ett hållbart uppfyllande av transportsektorns klimatmål.

Paket för effektivitet – förhandlingsöverenskommelser där kommuner, regioner och staten gemensamt vidtar åtgärder för att bidra till ett transporteffektivt samhälle

Trafikanalys föreslår att staten, på regioners och kommuners initiativ, bör tillsätta en förhandlingsperson för att ta fram lokala eller regionala trafikpaket för ett transporteffektivt samhälle. Sådana paket ska omfatta åtgärder för att påverka transportmönster och optimera användningen av befintlig infrastruktur (steg 1- och steg 2-åtgärder). Beträffande infrastruktur för gång, cykel och kollektivtrafik kan enligt förslaget också reinvesteringar (steg 3-åtgärder) och investeringar (steg 4-åtgärder) komma i fråga.

En stor del av potentialen för minskad biltrafik finns i våra städer. För att klara transportsektorns omställning är det nödvändigt att ta tillvara denna potential genom riktade åtgärder för överflyttning av transporter från bil till kollektivtrafik, cykel och gång i städer eftersom alternativen till bilen är färre i glesbygd. Förhandlingsöverenskommelser mellan kommuner, regioner och staten har enligt WWF en mycket viktig roll att fylla eftersom de kan realisera nämnda potential.

WWF är generellt positiva till Trafikanalys förslag men anser att det behöver kompletteras vad gäller målsättning för förhandlingsöverenskommelserna. WWF menar att det är avgörande att varje överenskommelse mellan kommuner, regioner och staten måste ta sin utgångspunkt i ett

gemensamt mål om minskande biltrafik inom berört stadsområde. Betydelsen av en sådan utgångspunkt beskrivs närmare av Klimaträttsutredningen (SOU 2022:21 "Rätt för klimatet").

WWF är positiva till Trafikanalys förslag att staten ska kunna bidra med finansiering via lokala trängselskatter inom ramen för förhandlingsöverenskommelser. Intäkter från eventuella lokala trängselskatter bör kunna användas för drift av regional kollektivtrafik. WWF konstaterar i likhet med Trafikanalys att om intäkter endast får användas till infrastrukturinvesteringar gynnas infrastrukturen lösningar som inte nödvändigtvis ger bäst klimatomställning.

Trafikanalys skriver att infrastrukturobjekt inom nationell plan för transportinfrastruktur inte bör kunna omfattas av överenskommelserna. WWF menar tvärtom att det är viktigt att samtliga infrastrukturinvesteringar inom berört geografiskt område omfattas av överenskommelserna för att säkerställa att investeringarna drar åt samma håll och tillsammans åstadkommer minskande biltrafik.

Sänk hastigheten i tätbebyggt område

Den generella hastigheten inom tätbebyggt område föreslås sänkas från dagens 50 km/h till 40 km/h. I samband med denna reform skulle enligt Trafikanalys kommuner uppmanas att överväga på vilka vägar och gator det är lämpligt att gå ytterligare ett steg och sänka hastigheten till 30 km/h i syfte att skapa attraktivare tätortsmiljöer med bättre förutsättningar för gång- och cykeltrafik.

WWF anser att sänkt bashastighet inom tätbebyggt område är en mycket viktig åtgärd för att bidra till minskade växthusgasutsläpp men också till bättre luftkvalitet, ökad trafiksäkerhet, mer attraktiva boendemiljöer och förbättrad folkhälsa. Sänkt bashastighet förväntas minska växthusgasutsläppen både direkt och mer indirekt som en konsekvens av minskad biltrafik när cykel och kollektivtrafik blir mer attraktiva resealternativ i förhållande till bil. Enligt WWF bör bashastigheten sänkas generellt till 30 km/h inom tätbebyggt område. Klimataspekten måste också vara tungt vägande när Trafikverket beslutar om hastighetsgränser, vilket inte är fallet idag.

Utöka möjligheterna för statlig medfinansiering av steg 1- och steg 2-åtgärder

Trafikanalys föreslår utökade och förtydligade möjligheter för statlig medfinansiering av steg 1- och steg 2-åtgärder i infrastrukturplaneringen, samt systematisk uppföljning av effekterna av sådana insatser. Förslaget innebär ett flertal förordningsändringar som utöver att främja steg 1- och steg 2-åtgärder även skulle bidra till minskat behov av statliga steg 3- och steg 4-åtgärder (infrastrukturinvesteringar).

Fyrstegsprincipen innebär att problem i transportsystemet ska lösas med åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt eller som gör det möjligt att nyttja befintlig transportinfrastruktur mer effektivt (s.k. steg 1- och steg 2-åtgärder) framför åtgärder som nybyggnation av infrastruktur eller större ombyggnationer (steg 3- och steg 4-åtgärder). Generellt förväntas ett ökat inslag av steg 1- och 2-åtgärder bidra till minskade växthusgasutsläpp eftersom åtgärderna bl.a. syftar till att minska trafikflödena.

WWF menar att fyrstegsprincipen inte tillämpas som avsett idag och att dagens transportplanering snarare innebär en bakvänd tillämpning av fyrstegsprincipen där identifierade brister i transportsystemet i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar. WWF stödjer därför de förordningsändringar som Trafikanalys föreslår. Det är viktigt att nuvarande hinder och oklarheter kring vilka steg 1- och steg 2-åtgärder staten får finansiera respektive medfinansiera undanröjs. WWF arbetar nära ett stort antal kommuner med höga ambitioner på klimatområdet och flera av dessa har påtalat att nuvarande regelverk utgör ett betydande hinder för klimatomställningen på lokal nivå.

WWF vill i sammanhanget påminna om Klimaträttsutredningens förslag för att öka genomslaget av fyrstegsprincipen i transportplaneringen (SOU 2022:21) som kompletterar Trafikanalys förslag i denna del. För att effektivt kunna arbeta med alla stegen i fyrstegsprincipen och verka för ett transporteffektivt samhälle är det också nödvändigt att i linje med vad Klimaträttsutredningen föreslår formellt bredda Trafikverkets uppdrag från att avse "infrastrukturplanering" till att avse "transportplanering". Det är även betydelsefullt för många små kommuner att Trafikverket får i uppgift att stödja dessa i deras arbete med steg 1- och steg 2-åtgärder, i enlighet med Klimaträttsutredningens förslag.

Underlätta hemmaladdning – Utred "Tillträde till laddning"

Förslaget innebär att regeringen ger lämplig myndighet i uppdrag att utreda behov, möjligheter och konsekvenser av att införa ett system för "Tillträde till laddning" i Sverige. Tillträde till laddning innebär en förstärkt rätt för de som idag inte har egen rådighet över att installera en laddplats, exempelvis boende i bostads- eller hyresrätter, att kunna installera laddinfrastruktur för hemmaladdning.

En snabb elektrifiering av fordonsflottan är enligt WWF en förutsättning för att Sverige ska kunna nå sina klimatmål på ett sätt som är miljömässigt och socialt hållbart. Enligt uppgifter från Energimyndigheten saknar 30 till 50 procent av dagens fordonsanvändare möjlighet till laddning hemma. Möjlighet till hemmaladdning är ofta en förutsättning för att kunna äga, eller dagligen använda, en elbil. WWF är därför positiva till Trafikanalys förslag och menar att en regel om "Tillträde till laddning" bör införas så snart som möjligt.

Dela upp miljözon klass 3 i en för lastbilar och bussar och en för personbilar

Trafikanalys föreslår att dagens miljözon klass 3 delas upp i en för lastbilar och bussar och en för personbilar. I miljözon klass 3 får endast lätta och tunga elfordon, bränslecellsfordon och gasfordon köra. Dagens miljözon klass 3 bedöms svår att tillämpa i praktiken då elektrifieringen av olika fordonssegment befinner sig i olika faser. Vidare riskerar miljözon klass 3 för personbilar att stänga ute delar av befolkningen som inte har råd med elbil. Samma problematik finns inte för bussar och lastbilar eftersom endast ett fåtal av dem ägs av privatpersoner. Det kan därmed, enligt Trafikanalys, finnas anledning till att kommuner skulle vilja införa miljözon klass 3 endast för bussar och lastbilar.

WWF är positiva till förslaget. Elektrifieringen av transportsektorn har tagit fart, men det är än så länge främst eldrivna personbilar som säljs medan försäljningen av elektrifierade lastbilar ännu är blygsam. För att öka efterfrågan och stimulera teknikutveckling på tunga elektrifierade fordon kan införandet av en speciell miljözon 3 endast för lätta och tunga lastbilar vara betydelsefull. Sådana miljözoner skulle, förutom att driva efterfrågan på elektrifierade lastbilar, även kunna bidra till bättre stadsmiljö genom minskat buller och lägre utsläpp.

Övriga förslag som berör vägtrafiken

WWF är positiv till förslagen som listas nedan men avstår från att kommentera dessa specifikt:

- Gör stadsmiljöförordningen tillämplig för hållbara godstransporter
- Genomför en regelöversyn för att eliminera hinder och underlätta för distansarbete
- Förläng klimatpremien för tunga lastbilar och utred ökad stödnivå
- Inför en tillfällig skrotningspremie riktad till privatpersoner.

Utveckla kraven på myndigheternas fartygsflotta och klimatkraven i den upphandlade Gotlandstrafiken

Trafikanalys föreslår att krav ställs på statligt ägda fartyg om att utsläppen av växthusgaser ska minska i linje med den utsläppskurva som gäller för inrikes transporter, det vill säga minst 70 procent minskning av utsläppen 2030 jämfört med 2010 och nära nollutsläpp år 2045.

Trafikanalys föreslår också att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att vid upphandling av inrikes sjöfart ställa mer utvecklade krav än idag på att den upphandlade trafikens växthusgasutsläpp ska minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010 och nå i princip nollutsläpp 2045. Förslaget innebär att regeringen skulle uppmana Trafikverket att ta hänsyn till energianvändningen i Gotlandstrafiken.

Gotlandstrafiken ger upphov till cirka 34 procent av de samlade utsläppen av växthusgaser från inrikes yrkestrafik till sjöss (ungefär 180 000 ton koldioxidekvivalenter årligen). Trafikupplägg i Gotlandstrafiken med avgångar där fartygen framförs i lägre hastigheter jämfört med idag skulle enligt Trafikanalys kunna minska energiförbrukningen med mellan 45 och 65 procent vilket skulle minska växthusgasutsläppen i samma storleksordning.

WWF menar att det är viktigt att staten i den egna verksamheten är en föregångare i klimatarbetet. WWF välkomnar därför Trafikanalys förslag men vill poängtera att nollutsläpp behöver uppnås i kustnära sjöfart tidigare än 2045.

Förslag som rör luftfarten

Tre av Trafikanalys förslag innebär att staten bidrar till en additionell inblandning av förnybara drivmedel inom luftfarten, utöver kraven enligt reduktionsplikten. Förslagen ökar efterfrågan på biodrivmedel inom luftfarten vilket i sin tur stimulerar ökad produktion.

WWF menar att det är viktigt att staten i den egna verksamheten är en föregångare i klimatarbetet. WWF betonar dock att svenskarnas flygande idag inte är på en hållbar nivå och måste minska för att vi ska kunna nå klimatmålen på ett hållbart sätt. Ökad inblandning av biodrivmedel i flygbränsle kan vara en viktig del i en hållbar strategi för luftfartens klimatomställning om åtgärder samtidigt vidtas så att det totala flygandet minskar väsentligt.

Viktiga förslag för transportsektorns klimatomställning som Trafikanalys inte lägger

WWF ser en förändrad parkeringslagstiftning som ger kommuner möjlighet att ta ut avgifter som styr mot uppsatta klimatmål som en central åtgärd för att uppnå ett transporteffektivt samhälle. WWF anser att parkeringslagstiftningen bör ses över snarast, vilket är en hållning som ett stort antal kommuner WWF samarbetar med står bakom.

WWF vill påminna om Klimaträttsutredningens förslag för att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle i SOU 2022:21 "Rätt för klimatet". Klimaträttsutredningens förslag kompletterar förslagen från Trafikanalys och det är därför angeläget att regeringen skyndsamt lägger fram skarpa förslag på basis av utredningens betänkande och tillsätter de utredningar som föreslås.

Avslutningsvis vill WWF att det tas fram en skattemässig definition av vad som utgör en bilpool. Det finns uppskattningar som pekar på att personbilar står oanvända uppemot 95 procent av tiden. Med tanke på att produktionen av bilar, oavsett hur bilarna framdrivs, är resurskrävande gällande såväl energi som viktiga och kritiska råvaror bör vi sträva mot att hålla ned antalet bilar i så stor mån som möjligt. Åtgärder som kan bidra till detta är gynnandet av bilpooler. Det kan till exempel röra sig om att kommunen får reservera gatuutrymme för bilpooler eller att staten gynnar brukandet av

m.remissvar@regeringskansliet.se
Ert diarienummer M2022/01828

bilpoolstjänster genom lägre moms. För att det ska vara möjligt krävs dock en skattemässig definition av vad som utgör en bilpool, vilket i nuläget saknas.

Gustaf Lind

Generalsekreterare

David Mjureke

Senior rådgivare, klimat och hållbar energi