

Miljö- och Energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Petter.hojem@regeringskansliet.se

Remissvar på Miljömålsberedningens delbetänkande med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk

Trafikverket har getts möjlighet att yttra sig över Miljömålsberedningens delbetänkande om ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige inklusive långsiktigt klimatmål.

Sammanfattning

Trafikverket välkomnar förslaget till ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Delbetänkandet behandlar viktiga och angelägna frågor som har stor relevans för transportsektorn och Trafikverkets verksamhet.

För att få samhällets aktörer att arbeta i samma riktning är det viktigt med begripliga, stabila och nedbrutna mål. Det talar för en tydlig målbana och mål för transportsektorn. Det bör även innefatta mål för hur en god tillgänglighet ska utvecklas samhällsekonomiskt effektivt inom klimatmålets och det transportpolitiska hänsynsmålets ramar.

Det är också angeläget att bättre samordna den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen med klimatpolitisk planering.

Övergripande

Trafikverket har på olika sätt bidragit till betänkandet med underlag och deltagande i kunskapsseminarier och rundabordsamtal.

Det klimatpolitiska ramverket handlar enbart om att begränsa klimatpåverkan och inkluderar inte anpassning av samhället till ett förändrat klimat. Det är viktigt i kommunikationen att vara tydlig med denna avgränsning.

Långsiktigt mål

Av betänkandet framgår att de globala utsläppen bör ha nått till noll i mitten av seklet för att därefter bli negativa. Detta gäller både för 1,5 graders scenarier och 2 graders scenarier. Sverige har också ambitionen att vara ett av de första fossilfria länderna i världen. Logiskt borde detta innebära att utsläppen inom Sveriges gränser bör nå noll långt före 2050. Miljömålsberedningens förslag innebär dock en minskning med 85 procent till 2045. När verkliga nollutsläpp ska ske redovisas inte. Det finns således ett glapp mellan det mål som Miljömålsberedningen föreslår och vad som krävs för att nå det mål som världens länder kommit överens om i Paris. Målet bör även innefatta en tidpunkt när nettonollutsläpp inom landets gränser ska nås. (Upptag i skog och mark samt eventuell BECCS (Bio-CCS) ger negativa utsläpp.) Sverige behöver som beredningen skriver utöver detta även bidra till utsläppsminskningar i utvecklingsländer. Detta bidrag kan ske på flera sätt t.ex. genom att vara en trovärdig föregångare, genom upphandlingar som även påverkar internationellt (t.ex. Trafikverkets klimatkrav) samt genom att bidra till kunskapsöverföring, bistånd m.m.

De gemensamma åtagandena för EU behöver också uppdaterats utifrån vad man kommit överens om i Paris. Även om internationella transporter och konsumentperspektivet inte ingår i beredningens förslag i detta läge bör de beaktas i det fortsatta arbetet.

Nedbrytning av mål

Långsiktighet och kontinuitet ger stabila ramar och Trafikverket ser positivt på Miljömålsberedningens förslag om en målbana med långsiktiga mål och etappmål inom klimatområdet. Det är angeläget att målen bryts ner på sektorer och blir tydliga. Det finns goda erfarenheter av motsvarande målarbete avseende trafiksäkerhet inom transportområdet. Mål och etappmål enbart på nationell nivå är svåra att använda för de aktörer som ska bidra till att målet nås. Även när målen bryts ner på en sektor är det viktigt att de har en tydlig innebörd, så att de tolkas på samma sätt av alla aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Det visar inte minst den situation som varit i Sverige sedan den klimat- och energipolitiska propositionen 2009 med prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta. För att kunna använda sig av prioriteringen var Trafikverket hänvisad till att göra en tolkning av målet som 80 procent minskning av utsläppen av växthusgaser till 2030 jämfört med 2010. En tolkning som använts av ett flertal aktörer och som också FFF-utredningen valde att föreslå som etappmål för 2030. Om nya mål också blir otydliga kommer med största sannolikhet någon eller några aktörer göra tolkningar.

Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv kan det teoretiskt argumenteras för så generella styrmedel som möjligt som är likvärdiga för alla sektorer. I detta perspektiv skulle sektorsövergripande mål kunna bidra till en prioritering av mer effektiva åtgärder jämfört med sektorspecifika mål. Fördelen med den tydlighet som skapas för aktörerna gör dock att man bör överväga att ta fram och besluta nedbrutna mål och etappmål för transportsektorn.

I förslaget diskuteras utöver etappmål för de nationella utsläppen även etappmål för den tekniska utvecklingen, t.ex. mål om viss andel nollutsläppsbilar. Att bryta ner målen på detta sätt är bra då det ökar tydligheten för marknadsaktörer. I Norge har man t.ex. satt ett mål på att utsläppen från nya personbilar inte ska vara större än 85 g/km år 2020. Det är antagligen bättre att sätta ett mål på energieffektiviseringen eller koldioxidutsläppet än på andelen nollutsläppsbilar. Det ger en mer teknikneutral styrning där målet kan nås med olika blandning av elektrifiering och effektivisering av förbränningsmotor och drivlina.

Det är viktigt som Miljömålsberedningen framför att hållbarhetsbegreppets alla tre dimensioner beaktas i arbetet med mål och åtgärder inom klimatområdet. Planering av transportinfrastruktur och samhällsbyggande är långsiktiga och långsamma processer. Stabila och förutsägbara planeringsförutsättningar ökar möjligheten för en effektiv planering och ett ändamålsenligt transportsystem. I delbetänkandet saknas ett tydligt mål för hur tillgängligheten bör utvecklas samhällsekonomiskt effektivt inom ramen för klimatmål och andra delar av det transportpolitiska hänsynsmålet. Från flera håll, inklusive Trafikverket, har framförts behovet av ett mål om att tillväxten i persontransporter i städer ska tas i kollektivtrafik, gång och cykel så att biltrafiken inte ökar. Detta är ett mål som Norge först beslutade i sin klimatstrategi och sedan ingick som mål för de nio största tätortsområdena i den nationella transportplanen för 2014-23. I förslaget till ny transportplan för 2018-29 för Norge föreslår trafikverket att målet utökas till att omfatta samtliga tätortsområden. Motsvarande mål i Sverige skulle göra det tydligt både för Trafikverket, kommuner, kollektivtrafikmyndigheter m.fl. vad man ska planera för. Idag har tyvärr aktörerna ofta olika bild om den framtida inriktningen. En utveckling för minskad biltrafik i städerna och förbättrad tillgänglighet med kollektivtrafik, gång och cykel bidrar också till många andra mål, något som beredningen också lyfter fram. Beredningen skriver vidare att scenarier med låg tillväxt av

vägtransporter har lägre kostnader för att nå klimatmålen än scenarier med högre tillväxt.

Planerings- och uppföljningssystem samt klimatpolitiska handlingsplaner

Miljömålsberedningen föreslår att det klimatpolitiska ramverket kompletteras med ett planerings- och uppföljningssystem med klimatårsredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner m.m.. Det är viktigt att samordna detta system med övriga system för planering, redovisning och uppföljning till berörda myndigheter. Då klimatmålet, inklusive etappmål, har stor inverkan på inriktningen för det framtida transportsystemet inklusive infrastrukturen bör inriktningsplaneringen av transportsystemet, som också görs varje mandatperiod, samordnas med framtagningen av den klimatpolitiska handlingsplanen. Utvecklingen av transportsystemet och infrastrukturen är en del av de åtgärder som rimligen bör ingå i en klimatpolitisk handlingsplan. Utöver att ta fram inriktningsunderlag för transportsektorn så bör därför Trafikverket också bidra med underlag till klimathandlingsplanen.

Vilka infrastrukturåtgärder som bedöms som samhällsekonomiskt lönsamma påverkas av trafikprognoser som i sin tur beror på antaganden om teknikutveckling, styrmedel och allmän socioekonomisk utveckling, bl.a. lokalisering av bebyggelse och verksamheter. Det är viktigt att de metoder som används möjliggör en planering av transportsystemet som är förenlig med de klimatmål och andra samhällsmål som har beslutats.

Vad gäller innehållet i handlingsplanen bör detta utvecklas. I handlingsplanen ska enligt förslaget bara ingå en beskrivning av vilka åtgärder eller beslut "som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen". Handlingsplanen skulle bli mer kraftfull om den innehöll konkreta åtgärder som hade tids- och kostnadsplan samt ansvarig för genomförande och som beslutades tillsammans med ordinarie budget.

Beredningen föreslår att klimathandlingsplanen ska innehålla en redogörelse för prognosticerade utsläppsminskningar. Det framgår inte om prognosen ska beakta de åtgärder som föreslås i handlingsplanen eller enbart tidigare beslutade åtgärder. Detta behöver förtydligas i det kommande arbetet.

Enligt förslaget ska myndigheterna bidra till arbetet med uppföljning och underlag till handlingsplan. Ett viktigt underlag borde vara det uppdrag om samordning av omställning av transportsektorn till fossilfrihet som Energimyndigheten har fått via sitt regleringsbrev. Det innefattar att tillsammans med berörda myndigheter däribland Trafikverket ta fram en strategisk plan för omställningen, samordna arbetet för omställning, föra dialog med relevanta aktörer och aktörsgrupper samt verka för synergier med andra nationella satsningar. Vi saknar i Miljömålsberedningens betänkande en beskrivning av hur detta arbete är tänkt att hänga ihop med det klimatpolitiska ramverket inte minst framtagningen av klimatpolitiska handlingsplaner.

I betänkandet nämns fördelen med att göra uppföljningen av klimatmålet nära kopplad till uppföljningen av andra mål, som t.ex. transportpolitiska mål. Klimatmålen bör nås på ett sätt som gör att en god tillgänglighet långsiktigt kan utvecklas inom ramen för det transportpolitiska hänsynsmålet och mer allmänt inom ramen för FN:s hållbarhetsmål. Transporter i tätort och landsbygd står inför betydande möjligheter och utmaningar bland annat kopplat till urbanisering, automatisering och digitalisering samtidigt som en inkluderande transportförsörjning för alla krävs, men som kräver medvetenhet i planeringen. Därför bör transportsektorns bidrag till klimatmålet inte hanteras isolerat utan som en delmängd av transportpolitiska kvantifierade mål för att bilda bättre förutsättningar för framtidens transportsystem där helheten beaktas utan att göra avkall på klimatmålet.

Konsumtionsperspektivet ingår inte i beredningens förslag i detta läge. Det är dock viktigt att Trafikverket i det fortsatta arbetet får en tydlig styrning för hur vi ska förhålla

oss till utsläpp i andra länder. T.ex. resulterar de inköp av järnvägsräls som Trafikverket gör utsläpp i andra länder. Detta eftersom ingen svensk tillverkning finns i dagsläget. Trafikverket inkluderar i dagsläget dessa utsläpp i vår klimat kalkyl för infrastrukturens klimatpåverkan. I kommande upphandlingar av järnvägsräls kommer också ställas krav på reduktion av klimatpåverkan jämfört med nuläget.

Det saknas i förslaget tydliga mål att myndigheter ska bidra i arbetet med konkreta åtgärder för att minska utsläppen. Vi hoppas detta kommer i slutbetänkandet. Trafikverket är som infrastrukturhållare en mycket stor beställare av byggande och underhåll av vägar och järnvägar samt material och energi till järnvägen. Trafikverket har från och med februari 2016 börjat ställa krav på reducerad klimatpåverkan från dessa verksamheter och material. Den långsiktiga visionen är en klimatneutral infrastruktur senast 2050. Om målet om ett klimatneutralt Sverige 2045 fastställs kommer detta förstås även ändras för infrastrukturen. Vi arbetar också för att färjedriften ska bli fossilfri. Det är viktigt att påpeka att de krav som Trafikverket ställer inte bara påverkar utsläppen i Sverige. Två tredjedelar av klimatpåverkan från byggande av järnvägsöverbyggnad kommer från räls och växlar av stål. Här finns idag inga nationella leverantörer utan det kommer från stålindustri som verkar på en global marknad. Trafikverket kommer här att föra diskussioner med andra infrastrukturhållare för att få till gemensamma krav.

På flera ställen betonas osäkerheter i den framtida utvecklingen. Osäkerheten får dock inte hindra oss från att agera utifrån vad vi vet idag.

Konsekvensanalys

Beredningen har haft som utgångspunkt för konsekvensanalysen att även resten av världen går i en riktning och takt som innebär att den globala klimatpåverkan begränsas till klart under 2 grader och strävar efter maximalt 1,5 graders temperaturökning jämfört med förindustriell nivå. En sådan utveckling innebär mindre konsekvenser för bl.a. svenskt näringsliv jämfört med om Sverige ensamt skulle gå långt före resten av världen. Med tanke på regeringens ambitioner om att vara ett av de första fossilfria länderna i världen skulle det vara intressant att analyserat en situation där Sverige ligger något före många andra länder. I en sådan utveckling kan lösningar som har utvecklats för Sverige och några andra förlöpare säljas på en internationell marknad. Sverige blir då en testarena för lösningar. Förutsatt att det är lösningar som inte är unika för Sverige kan detta gagna svenskt näringsliv.

Vad gäller konsekvenser för myndigheter genom uppdrag att ta fram underlag och att genomföra utvärdering så delar vi beredningens bedömning att det inte kommer få några större konsekvenser för myndigheter såsom Trafikverket. Trafikverket är redan idag aktiv med att göra uppföljning och utvärdering bl.a. inom ramen för förordningen om klimatrapportering men även i andra sammanhang.

Övriga synpunkter

Begreppet "konkurrenskraftig transportsektor" är otydligt. Om detta och liknande begrepp ska användas i fortsatta preciseringar av mål och instruktioner är det viktigt med förtydliganden som minskar olika aktörers tolkningsutrymme. Handlar begreppet enbart om transportföretagens konkurrenskraft, eller om hela näringslivets konkurrenskraft? Innefattas persontransporter i begreppet och i så fall hur?

Det står i delbetänkandet att forskning och utveckling är särskilt viktigt för processindustrin. Trafikverket vill betona att det även finns stor potential för forskning och innovation inom transportsektorn. Vi behöver t.ex. ökad kunskap kring vilken teknik och vilka styrmedel som gör att en kraftig omställning av transportsektorn kan gå hand i hand med samhällsekonomisk effektivitet och bibehållen internationell konkurrenskraft.

Det är bra att beredningen i det fortsatta arbetet kommer att utveckla sin syn på frågor kring internationella transporter – flyg och sjöfart.

På flera håll i delbetänkandet nämns begreppet kostnadseffektivitet. Det vore önskvärt att detta begrepp förtydligades i det fortsatta arbetet. Avses endast offentligfinansiella kostnader eller inkluderas även samhällsekonomiska nettokostnader?

Som referens till de scenarioanalyser som man gjort hänvisas till Naturvårdsverket och bl.a. Trafikverket. Även underlag från utredningen för fossilfri fordonstrafik har använts som underlag.

Miljömålsberedningen kommer i sitt slutbetänkande som redovisas 1 juni 2016 redovisa strategier och styrmedel för att nå målen. Trafikverket har såväl i inriktningsunderlaget som i det senare publicerade klimatunderlaget redovisat viktiga styrmedel för att minska trafikens klimatpåverkan. Styrmedel för att minska behov av transporter, effektivare använda alla trafikslag, effektivisera fordonsflotta och användning samt gå över till fossilfria drivmedel är nödvändiga för att nå klimatmålen. Samtidigt måste också samhälle och transportsystem långsiktigt utvecklas för att möjliggöra en sådan utveckling. Trafikverket återkommer med synpunkter på slutbetänkandet vad gäller strategier och styrmedel.

Beredning av ärendet

I ärendet har generaldirektör Lena Erixon beslutat. Föredragande har varit Håkan Johansson, Miljöenheten. Samråd har skett med Stefan Engdahl chef för Planering, Erik Bransell chef för Transportkvalitet, Petter Åsman chef för enhet Miljö, Hanna Eklöf och Peter Smeds Transportkvalitet, Alexander Hellervik Nationell Planering, Susanne Skovgaard chef för Expertcenter, Gunnel Bångman och Stefan Grudemo Expertcenter samt Lena Eriksson Strategisk Utveckling



Lena Erixon

Generaldirektör