



Remissvar

Dnr. 2020-473

2021-01-26

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022-2033 och 2022-2037

I2020/02739

Konjunkturinstitutet har givits möjlighet att lämna synpunkter på Trafikverkets inriktningsunderlag för den kommande planeringsomgången för transportinfrastrukturen (Trafikverket, Rapport 2020:186). Trafikverket har haft i uppdrag att analysera konsekvenserna av olika inriktningar och ekonomiska ramar för infrastrukturplaneringen samt ge förslag till inriktning.

SAMMANFATTNING

Trafikverkets rapport är väldisponerad och välskriven. Konjunkturinstitutet finner att den ger stöd för Trafikverkets förslag till en inriktning med ökad prioritet för åtgärder som vidmakthåller det befintliga infrastrukturkapitalets funktionalitet och så kallade BK4-åtgärder. Enligt rapporten bedöms nya stambanor vara samhällsekonomiskt olönsamma även med trafikprognoser förenliga med transportsektorns utsläppsmål. Vidare bedöms de, under de studerade anslagsramarna, i stor skala tränga undan andra mer lönsamma åtgärder eller investeringar. Byggnad av nya stambanor behöver således motiveras av andra skäl än de som ryms inom de mål och restriktioner som ställts upp för Trafikverkets verksamhet. Enligt Konjunkturinstitutet bör regeringen därför se över finansieringen av ett eventuellt färdigställande av nya stambanor.

Konjunkturinstitutet ser positivt på att de uppställda klimatpolitiska målen integrerats i inriktningsplaneringen. Härigenom ökar möjligheterna för samhällsekonomiskt välavvägda beslut både inom och utanför transportsektorn.

Konjunkturinstitutet håller emellertid inte med Trafikverkets påstående om att den klimatpolitik som antas i rapporten är kostnadseffektiv. Trafikverkets beräknar marginalkostnaden för att minska vägtrafikens koldioxidutsläpp som skillnaden i åtgärds-kostnad för ytterligare utsläppsminskning mellan ett måluppfyllande scenariot och ett referensscenariot. Vad Konjunkturinstitutet kan utläsa har det använda referensscenariot betydande klimatpolitiska inslag. Härmed underskattas marginalkostnaden för de olika åtgärderna. Enligt Konjunkturinstitutet är det en öppen fråga om den politik som antas i Trafikverkets måluppfyllande scenariot kan anses vara kostnadseffektiv.

Konjunkturinstitutet noterar att den andel biodrivmedel som Trafikverket antar i det måluppfyllande scenariot är betydligt lägre än den andel som följer av de reduktionspliktsnivåer för 2030 som annonserats.

ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER

Trafikverkets rapport är väldisponerad och välskriven. Konjunkturinstitutet finner att den ger stöd för Trafikverkets förslag till en inriktning med ökad prioritet för åtgärder som vidmakthåller det befintliga infrastrukturkapitalets funktionalitet och så kallade BK4-åtgärder. Trafikverkets analyser visar också att nya stambanor bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma även med trafikprognoser förenliga med uppfyllelse av transportsektorns utsläppsmål och att de under de studerade anslagsramarna i stor skala tränger undan andra mer lönsamma åtgärder. Enligt tabell 41 (sid 141) medför de nya stambanorna att det justerade nettonuvärdet för perioden 2022-2033 minskar med knappt 120 miljarder kronor (givet en ram om 622,5 miljarder kronor). Byggnad av nya stambanor måste således motiveras av andra skäl än de som ryms inom de mål och restriktioner som ställts upp för Trafikverkets verksamhet. Enligt Konjunkturinstitutet talar detta för att regeringen bör se över finansieringen av ett eventuellt färdigställande av nya stambanor.

Konjunkturinstitutet noterar även att prognoserna för kollektivtrafiken (buss, tåg och flyg) utgår från reellt sett oförändrade taxor under planeringsperioden (sid 69) och ställer sig frågande till om detta är ett rimligt antagande för de nya stambanorna. Varför skulle operatörer som säljer en betydligt bättre (snabbare) och mer kostsam transporttjänst inte låta detta reflekteras i sin prissättning? Vilka subventioner antas för trafiken på de nya stambanorna?

Konjunkturinstitutet ser positivt på att inriktningsplaneringen utgår från trafikprognoser som kan sägas vara förenliga med att transportsektorns utsläppsmål nås. Härigenom ökar möjligheterna för samhällsekonomiskt välavvägda beslut både inom och utanför transportsektorn.

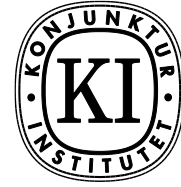
SYNPUNKTER RÖRANDE TRAFIKVERKETS ANTAGNA KLIMATPOLITIK

Trafikverket har haft i uppdrag att utgå från trafikprognoser som är förenliga med att utsläppsmålen nås på ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt sätt (sid 51). Trafikverket beräknar därför den samhällsekonomiska marginalkostnaden för olika åtgärds-kategorier för att minska utsläppen av koldioxid från fossila drivmedel. Den använda ansatsen fokuserar på åtgärder i stället för styrmedel och ignorerar därmed eventuella kostnader för att förmå aktörerna att vidta åtgärderna. Givet att antagande om att dessa ”induceringskostnader” inte varierar kraftigt mellan olika åtgärds-kategorier menar Konjunkturinstitutet att denna typ av beräkningar kan vara informativa.

Trafikverket bedömer kostnaden för att, under perioden 2021-2030 och längs den utveckling som leder till måloppfyllelse, minska de fossila koldioxidutsläppen från vägtrafiken ytterligare till 2-4 kr/kg utsläppsminskning för elektrifiering, till 1,3-2,4 kr/kg utsläppsminskning för HVO-diesel och till ca 5,5 kr/kg minskning för minskat trafikarbete. Konjunkturinstitutet finner de framräknade marginalkostnaderna förhållandevis låga relativt tidigare skattningar.¹

Vad Konjunkturinstitutet förstår så har det referensscenario kostnader mäts utifrån betydande inslag av klimatpolitik. (Underlagspromemorian ”PM Förutsättningar för fordon, drivmedel och körkostnader i Basprognos 2020” antyder att man utgår från ett referensscenario med beslutad politik per 2017 och som därmed innehåller bland annat koldioxidbeskattning, skattebefrielse för rena biodrivmedel, justerade förmånsvärden, stöd till laddstolpar, miljöbilspremier.) Dessa styrmedel innebär att man redan i referensscenariot klättrat en bit upp på marginalkostnadskurvan för respektive åtgärd. Trafikverkets beräkningar fångar alltså endast

¹ Se exempelvis Miljöekonomisk rapport 2018 och 2019, Konjunkturinstitutet, Klimatmål på villovägar, ESO rapport 2019:5, och Statliga åtgärder för fler miljöbilar, Riksrevisionen rapport 2020:1.



den extra kostnad som uppstår när man går från referensscenariot till ett scenario med måluppfyllelse och reflekterar således inte hela marginalkostnaden. Konjunkturinstitutet menar därför att Trafikverkets påstående (sid 60) om att den antagna klimatpolitiken är kostnadseffektiv inte belagts. Samtidigt ska det noteras att den svenska klimatpolitiken historiskt har fokuserat på energieffektivisering, elektrifiering och biodrivmedel framför minskning av trafikvolym. Detta talar möjligen för att den fulla marginalkostnaden varierar mindre över de olika åtgärdskategorierna än Trafikverkets beräkningar.

Trafikverket noterar (sid 53) att reduktionsplikterna fokuserar på att minska drivmedelanvändningens livscykelberäknade växthusgasutsläpp medan transportsektorns mål avser koldioxid från förbränning av fossila drivmedel och anger att om man utgår från ett livscykelperspektiv ökar den beräknade marginalkostnaden med 25 procent för biodrivmedel. Konjunkturinstitutet vill i detta sammanhang peka på att i den mån ökad biodrivmedelsanvändning leder till ökade fossila koldioxidutsläpp i andra sektorer med kvantitativa utsläppsmål (exempelvis övriga delar av den svenska ESR-sektorn, andra länders ESR-sektorer eller ETS) så leder detta inte till ökade globala utsläpp. Konsekvensen blir i stället att andra aktörer behöver minska sina utsläpp ytterligare för att dessa sektorer utsläppsmål ska klaras. De kostnader som är förknippade med dessa ytterligare ansträngningar kan antas bli inkluderade i priset på biodrivmedel. Vad som däremot inte är inkluderat i detta pris är biodrivmedelsanvändningens påverkan på inlagringen av kol i skog och mark (den så kallade LULUCF-sektorn).² I en framtid med en ambitiös och kvantitativt bindande reglering av länders lagerhållning av kol kan denna kostnadspost komma att bli betydande och påtagligt påverka priset på biomassa för energiändamål.

Trafikverket anger att den biodrivmedelsanvändning som antas är i rapporten är i linje med de reduktionspliktsnivåer som annonserats. Fotnot 46 (sid 55) indikerar dock att Trafikverket felaktigt sätter likhet mellan biodrivmedelsandelen och reduktionspliktsnivån för bensin respektive diesel.³ Med de utsläppskoefficienter som antas i regeringens promemoria ”Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation” ger en uppdaterad beräkning enligt formeln i fotnot 46 en biodrivmedelsandel på drygt 63 procent i stället för de angivna 57 procent. Med sämre klimatprestanda för de biogena alternativen ökar skillnaden.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Björn Carlén.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör

² Biodrivmedlets förbränningsutsläpp av koldioxid nollräknas. Dessa utsläpp är i stället tänkta att bokföras som en minskning av lagerhållningen av kol i skog och mark.

³ Andelen biodrivmedel under en bindande reduktionsplikt beräknas som det fossila alternativets utsläppskoefficient gånger reduktionspliktsnivån dividerat med skillnaden mellan den fossila alternativets och biodrivmedlets utsläppskoefficienter. Se exempelvis Miljöekonomisk rapport 2019, Konjunkturinstitutet.