

Dnr: M2022/01828

15 December, 2022

Miljödepartementet,
Klimatenheten

Trafikanalys Rapport 2022:14
Förslag som leder till
transportsektorns
klimatomställning

Stockholm Environment Institute (SEI) har tagit del av Trafikanalys "Rapport 2022:14 Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning" och återkopplar med nedanstående punkter.

Sammanfattning

SEI välkomnar Trafikanalys utredning och ser positivt på det breda perspektivet som inkluderar alla transportslag och vikten av nationella samt europeiska förutsättningar. SEI har dock ett flertal viktiga invändningar och kommentarer som utvecklas i vårt svar.

Vi kategoriserar våra synpunkter under sex övergripande områden: tidsperspektiv, långsiktighet, ökad betydelse för elektrifiering, transporteffektivitet, regionala skillnader och krav på kompetens. Vi inkluderar även kommentarer till specifika åtgärder som listas i en sammanfattande tabell.

SEI:s synpunkter

Tidsperspektiv och kvantifierade effekter

Eftersom kvantifierade utsläppsbesparingar av kortsiktiga och långsiktiga lösningar saknas, är det svårt att uppskatta förslagets effekt samt att tolka rangordningen av dem. Det är därför stor risk att åtgärderna som väljs baserade på de förslag som presenterats inte leder till att 2030 målet nås.

Vi anser att rangordningen inom olika kategorier (väg, luft o s v) som den har använts och presenteras kan vara missvisande. Först antyder rangordningen att listan är fullständig och möjlighet finns att välja mellan olika åtgärder. Klimatmålet till 2030 för transportsektorn är svårt att nå och alla åtgärder behövs för att uppnå så stor del som möjligt av målet. Det går vidare inte att läsa ut effekten av de olika åtgärderna och hur detta är kopplat till rangordningen, eftersom det inte finns någon uppskattning av utsläppsbesparingar och ingen tidslinje för implementering.

@SEIresearch **www.sei.org**

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D, Box 24218
104 51 Stockholm, Sweden
switchboard: +46 8 30 80 44
Org. number. 802014-0763

Letters:
Box 24218
104 51 Stockholm
Sweden

Det finns inte heller någon avvägning mellan förväntade effekt och hur enkel eller svårt införandet av en viss åtgärd skulle kunna vara. Med den presenterade rangordningen som den enda utgångspunkten i analysen är det därför svårt att jämföra åtgärdernas betydelse för 2030-målet och deras genomförbarhet. Vi välkomnar variationen i åtgärder och storlek av insatserna, men åtgärderna hade behövts utvärderas mer robust med hänsyn till effekt och tidsperspektiv.

Långsiktighet – betydelsen av bränslebyte och konsekvenser av förändrade målsättningar med reduktionspliten

Vi välkomnar rapportens förslag om en riktad kvot för avancerade biodrivmedel, samt förslag om att utreda om elektrobränslen kan ingå i denna kvot, men saknar en helhetsanalys av betydelsen av bränslebyte. Alternativa förslag som motsvarar reduktionsplikten om denna avskaffas borde också inkluderas i analysen.

Rapporten gör förvisso klart att styrmedel och politik beslutad fram till den 1 Mars 2002 är utgångspunkten för analysen (s.29) men samtidigt konstateras det att reduktionsplikten utformning är mycket viktigt. Dels är reduktionsplikten ambitionsnivå i sig viktig, och dels bör inte bränsleskattsreduktioner permanentas för att uppnå 2030 målet. Vidare konstateras det att detta resonemang gäller " *givet att det inte fattas andra beslut som på motsvarande sätt bidrar.*" I ljuset av att förändringar ovan mycket väl kan bli permanentade och att avskaffandet av den nuvarande reduktionsplikten kan bli av, blir alternativa styrmedel mycket viktiga att analysera. Vi saknar därför analys av vilka åtgärder som i så fall är prioriterade, så som 1) ytterligare ansträngningar för elektrifiering, och 2) mer konkreta åtgärder som leder till mer transporteffektivt samhälle vilka båda vidareutvecklas nedan.

Ökad betydelse för elektrifiering och nya förutsättningar för alternativa bränslen

Vidare saknas analys av implikationerna som en ändrad målsättning och därmed ett nytt tidsperspektiv på bränslebytet medför. Hur fort ett bränslebyte genomförs har betydelse för 2030 målet i sig. Men ett senare införande av alternativa bränslen ändrar också på förutsättningarna för produktion av biodrivmedel och vilka bränslen som kan komma i fråga.

- Ett avskaffande av nuvarande reduktionsplikt, leder till att en större andel av transportererna hinner elektrifieras innan biobränslen skalas upp. Dagens biobränslen har karaktären av att vara en övergångslösning i samtliga de

scenarier SEI tagit fram i tidigare forskning tillsammans med aktörer från godstransportsektorn (Nykvist and Olsson, 2019).

- Vidare skulle ett avskaffande av nuvarande reduktionsplikt, som ger incitament för inblandning av framför allt importerad HVO, kunna leda till ett fokus på inhemsk produktion av avancerade biodrivmedel och elektrobränslen istället för import av HVO. Detta ger i sin tur totalförsvars fördelar, då Sverige i framtiden sannolikt behöver ett flytande totalförsvarsbränsle som fungerar i kris och krig även om större delen av transportsektorn blir elektrifierad (Nykvist and Mårtensson, 2021).

Vi tycker att en djupare analys av betydelsen av den mest centrala politiken för 2030 målet kring bränslebyte saknas, och att en tydligare koppling till avsnitten om totalförsvaret och vilka åtgärder som kan skapa både högre totalförsvarsförmåga och minskade utsläpp genom ökad inhemsk bränsleproduktion saknas.

Transporteffektivitet

De högst rankade förslagen för transporteffektivt samhälle, till exempel "Paket för effektivitet – Förhandlingsöverenskommelser" behöver betydligt mer konkreta förslag för att realisera potentialen med överföringen av transporter mellan transportslag.

För att realisera ett transporteffektivt samhälle behövs det ett system av utvärdering, uppföljning och konkretisering av åtgärder som bidrar till transporteffektivitet. Detta saknas i dagsläget och rapporten diskuterar inte behoven inom detta område, till exempel under Sektion 4.2. Det saknas åtgärdsförslag som konkret skulle stimulera mer omfattande beteendeförändringar och överföring av transporter mellan transportslag.

Vi instämmer i att Sverige ska vara pådrivande på EU-nivå (s 12 och Sektion 13). Sverige är den medlemsstat i EU med högst andel förnybar energi inom transporter, vilket huvudsakligen har åstadkommits med hjälp av reduktionsplikten. Sverige har varit ledande på tekniska lösningar, men har inte lyckats på beteendefronten. Tydliga signaler och nya lösningar behövs för att ändrade beteenden i någon större utsträckning ska minska utsläppen. Sverige är idag inte ledande, och vi kan inspireras av andra länder inom EU som har börjat introducera konkreta åtgärder för att förändra beteenden vilka har potential till stora utsläppsminskningar.

Tyskland testade i somras en 9-euro biljett som gav tillgång till alla kollektivtrafiktjänster. Försöket attraherade stora mängder passagerare och lede till en fortsättning med månadsbiljetter på 500 kronor och fria resor i hela landet oavsett av trafikslag. EU-kommissionen har nyligen godkänt Frankrikes förslag att förbjuda kortare flygresor när dessa skulle kunna ersättas av tågresor som tar högst 2,5 timmar. Vi hade gärna sett mer konkreta förslag inspirerade av andra EU-länder för att införa mer ambitiösa åtgärder som verkligen har potentialen att förändra transportbeteende.

Regionala skillnader

Vi välkomnar analysen som görs av behovet av generell politik inom vägområdet och det är viktigt med mer analys av förutsättningarna för att stimulera och stödja förändring i regioner med olika förutsättningar.

En stor andel av transporter är lokala och påverkas av sociala, ekonomiska och geografiska förutsättningar. Ny SEI forskning visar att transportrelaterade utsläpp representerar cirka 40% av en genomsnittlig svensks klimatfotavtryck. Vi uppskattar att dessa utsläpp varierar mellan olika samhällsgrupper med mer än 20% jämfört med genomsnittet (Dawkins et al., 2023). För samhällsgrupper som bor glesbygden och samtidigt tillhör grupper med högre risk för fattigdom och social exkludering, kan en stor andel av fotavtrycken komma från vägtransporter. Dels på grund av längre köravstånd, dels på grund av brist på alternativ till fossilberoende transporter. För att säkerställa en rättvis omställning för dessa samhällsgrupper som tar hänsyn till särskilda behov krävs att det regionala perspektivet lyftas starkare fram vid styrmedlens utformning. Vi hade gärna sett att insikterna som förs fram i sektion 11.1 kring skillnaden mellan stad och land och mellan olika regioner i Sverige, tydligare analyserades i relation till de rankade förslagen. Hur koldioxidutsläppen från trafik på landsbygd ska kunna minskas på ett rättvist sätt behövs generellt utredas mer. Till exempel innebär krav på samhällsekonomisk lönsamhet för kollektivtrafik att landsbygden ofta utesluts, vilket leder till minskad tillförlighet och punktlighet för mer transporteffektiva tjänster och därför ett minskat intresse för alternativen till bilen. Denna problematik borde även diskuteras i Sektion 5.2.

Vi välkomnar även rapportens förslag kring hemmaladdning. Hemmaladdning möjliggör billigare och mer flexibel användning av elektricitet, vilket gynnar energisystemet och samhället i stort. Tidigare SEI forskning har dock visat att det återigen finns viktiga regionala skillnader, och statistik på kommunal nivå ger inte ett tillräckligt underlag för att utforma effektiva styrmedel för rättvis tillgång till

laddning. Det finns även stora skillnader mellan områden inom samma kommun. Ju högre den disponibla inkomsten är, desto fler hemmaladdare per capita finns i ett givet område (Xylia and Joshi, 2022). Dessa skillnader bör undersökas tydligare och åtgärdas med stöd från det offentliga för att på ett rättvist sätt påskynda elektrifieringen av transportsektorn.

Krav på kompetens vid upphandling

Att uppnå ett transporteffektivt samhälle är inte endast en finansieringsfråga, utan rätt kompetens måste finnas, särskilt när det gäller offentlig upphandling.

Vi välkomnar förslaget att utöka möjligheterna för statlig medfinansiering av steg 1- och steg 2-åtgärder (Sektion 5.2 i rapporten). För att utnyttja de nya finansieringsmöjligheterna behövs det utökad upphandlingskompetens hos alla myndigheter, särskilt inom områden som elektrifiering av transporter där ansvaret för till exempel utbyggnad laddinfrastruktur, elbuss- och lastbilsinförandet, drivmedelsförsörjning eller nya elnätsanslutningar ofta ligger hos offentliga aktörer som upphandlar entreprenörstjänster. Koordinering mellan olika myndigheter vid upphandling är också viktig inom detta sammanhang. Brist på kunskap och kompetens vid upphandling av tjänster eller infrastruktur som möjliggör bredare upptag av hållbara transportslag och/eller förändrat beteende kan således leda till två helt olika typer av utmaningar:

- Upphandlingskrav som ställs är mindre ambitiösa än vad som teknik- och marknadsförutsättningar tillåter, vilket leder till suboptimala utsläppsminskningar och låg samhällsekonomisk effektivitet.
- Upphandlingskrav som ställs är mer ambitiösa än vad som teknik- och marknadsförutsättningar tillåter, vilket leder till lågt intresse hos anbudsgivare och höga avtalspriser.

Vi föreslår att staten finansierar initiativ som siktar till kunskapshöjning och koordinering mellan myndigheter angående praktiska detaljer som säkerställer upphandlingarna undviker utmaningar som listas ovan. SEI forskning om grön upphandling i Sverige och Nederländerna har visat att brist på koordinering och samarbete mellan offentliga upphandlare är en barriär och uppföljningsverktyg brukar saknas (Nilsson Lewis et al., 2022).

Det finns bra vägledningar för kravställning av fossilfria transporter som har tagits fram av, t.ex. SKR, BioDriv Öst, Sveriges Allmännytt men vi rekommenderar att

dessa regelbundet uppdateras för att återspegla teknikutveckling och samhällsbehov. Dessutom bör dessa utvidgas för att inkludera infrastrukturfrågor. På detta sätt skulle gröna upphandlingar kunna spela en viktigare roll inom elnätsproblematiken och bränslens leveranskedjor.

I detta ärende har Maria Xylia, Björn Nykvist, Jindan Gong och Robert Watt deltagit, samtliga vid Stockholm Environment Institute (SEI).

Tabell 1: Sammanfattning av SEI:s synpunkter till specifika åtgärder som inkluderas i rapporten.

Åtgärd	SEI:s synpunkter
Förslag per åtgärdsområde – Trafikslagsövergripande	
<i>Förslag inom hållbara förnybara drivmedel</i>	
En bred utredning om reduktionsplikt och/eller utsläppshandelssystem	Positivt med en bred utredning som framför allt bör fokusera på att analysera implikationerna av försenat bränslebyte. Kopplingar till transporteffektivt samhälle bör förtydligas och förstärkas. Konsekvenserna av allt snabbare elektrifiering också av lastbilar bör ingå. Analys av både negativa konsekvenser (risk att 2030 målet ej nås) och nya möjligheter med avancerade biodrivmedel och elektrobränslen och kopplingarna till totalförsvarsförmåga bör ingå.
<i>Förslag inom ett transporteffektivt samhälle</i>	
Inför ett transporteffektivt samhälle som en transportpolitisk princip	Se våra punkter under sektionen "Transporteffektivitet".
Förslag per åtgärdsområde - Vägtrafik	
<i>Förslag rörande hållbara förnybaradrivmedel</i>	
Främja den inhemska drivmedelsproduktionen <ul style="list-style-type: none"> • Införa en riktad kvot för avancerade biodrivmedel • Förstärka industriklivet 	En djupare analys av betydelsen av bränslebyte saknas. Tydligare koppling till totalförsvaret och vilka åtgärder som kan skapa högre totalförsvarsförmåga och minskade utsläpp behövs.

<i>Förslag inom ett transporteffektivt samhälle</i>	Ett system för utvärdering och uppföljning behövs. Beteendeförändringar saknas i analysen. En rad konkreta förslag som testas runt om Europa kan prövas även i Sverige. Utred möjligheten av minskning av koldioxid i landsbygd. Sverige har varit ledande på tekniska lösningar, men har inte lyckats på beteendefronten.
Paket för effektivitet – Förhandlingsöverenskommelser där kommuner, regioner och staten gemensamt vidtar åtgärder för att bidra till ett transporteffektivt samhälle	Krav på samhällsekonomisk lönsamhet för kollektivtrafik utesluter landsbygden. Kollektivtrafiken måste vara tillgänglig för alla.
Sänk hastigheten i tätbebyggt område	Bra förslag.
Utöka möjligheterna för statlig medfinansiering av steg 1- och steg 2-åtgärder	Bygg kompetens för lokala och regionala stadsmiljöavtal, det är inte bara en finansieringsfråga. Se diskussion under sektionen "Krav på kompetens".
Gör stadsmiljöförordningen tillämplig för hållbara godstransporter	Inga kommentarer.
Genomför en regelöversyn för att eliminera hinder och underlätta distansarbete	Inga kommentarer.
<i>Förslag rörande energieffektiva vägfordon</i>	
Underlätta hemmaladdning – Utred Tillträde till laddning	Bra förslag, men man bör ta hänsyn till regionala skillnader. Se mer under sektionen "Regionala skillnader".
Förläng klimatpremien för tunga lastbilar och utred ökad stödnivå	Bra förslag.
Dela upp miljözon klass 3 i en för lastbilar och bussar och en för personbilar	Bra förslag.

Inför en tillfällig skrotningspremie riktad till privatpersoner	Oklart hur stora effekterna av denna åtgärd kan bli. Se mer under Sektion "Tidsperspektiv och kvantifierade effekter".
Förslag per åtgärdsområde - Sjöfart	(Övergripande kommentar) Variationen i åtgärder och insatsernas storlek välkomnas, men åtgärderna hade behövt utvärderas med hänsyn till effekt och tidsperspektiv. Se mer under Sektion "Tidsperspektiv och kvantifierade effekter".
<i>Förslag som rör förnybara hållbara drivmedel</i>	
Utveckla kraven på myndigheternas fartygsflotta	Detta är delvis redan gjort i rapporter från <u>Sjöfartsverket</u> och <u>Kustbevakningen</u> på regeringsuppdrag till dessa. Mycket viktigt att totalförsvårshänsyn tas i omställningen av sjöfart för de fartyg som staten förfogar över genom t ex Kustbevakningen.
Utred nationella krav på drivmedel för mindre fartyg	Inga kommentarer.
<i>Förslag som rör ett transporteffektivt samhälle</i>	
Utvidga och förläng uppdraget till sjöfartens nationella samordnare till att inkludera arbete för sjöfartens klimatomställning	Inga kommentarer.
Inför ett omställningsprogram enligt norsk modell	Inga kommentarer.
Inför ett konsultstöd för en grönare sjöfart enligt norsk modell (Servicekontor)	Inga kommentarer.
<i>Förslag inom energieffektiva fartyg</i>	
Utveckla klimatkraven i den upphandlade Gotlandstrafiken	Inga kommentarer.
Förslag per åtgärdsområde - Luftfart	(Övergripande kommentar) Variationen i åtgärder och storlek av insatserna välkomnas, men åtgärderna hade behövt utvärderas med hänsyn till effekt och

	tidsperspektiv. Se mer under Sektion "Tidsperspektiv och kvantifierade effekter".
<i>Förslag som rör hållbara förnybara drivmedel</i>	
Upphandla hållbart flygbränsle för statens tjänsteresor med flyg	Inga kommentarer.
Upphandla hållbart flygbränsle för statens flygtransporter	Största utsläppen bland statens flygtransporter är hänförliga till Försvarsmakten. Ingående analys av förutsättningarna för ett bränslebyte i Försvarsmakten har gjorts och pågår, se tex Nykvist, Mårtensson (2021). Det är mycket viktigt totalförsvarens hänsyn tas vid kravställning på Försvarsmakten och upphandling i sig är inte den stora utmaningen, utan operativa, tekniska, logistiska förutsättningar för Försvarsmakten i omställningen.
Ställ krav på minskad klimatpåverkan vid upphandling av flygtrafik	Inga kommentarer.
<i>Förslag som rör energieffektiva flygplan</i>	
Utred ett investeringsstöd för framdragnings av el för elflyg	Inga kommentarer.
Utred stöd till inköp av fossilfria flygplanstyper eller möjlighet att hyra	Inga kommentarer.

Referenser

Dawkins, E., Strambo, C., Xylia, M., Grah, R., Gong, J., Axelsson, K., Maltais, A., 2023. Who is most at risk of losing out from low-carbon transition in the food and transport sectors in Sweden? Equity considerations from a consumption perspective. *Energy Research & Social Science* 95, 1028

81. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102881>

Nilsson Lewis, A., Kaaret, K., Piirsalu, E., 2022. Decarbonizing the EU's road and construction sectors through green public procurement: the case of France and

Germany. Stockholm Environment Institute.
<https://doi.org/10.51414/sei2022.044>

Nykvist, B., Mårtensson, T., 2021. Klimatneutral Försvarsmakt - Analys av fossilfria vägval för försvarsgrenarna. Möjliga åtgärder på kort sikt. (No. FOI-R--5201--SE). Totalförsvarets forskningsinstitut.

Nykvist, B., Olsson, O., 2019. Decarbonizing road freight systems: stakeholder-generated scenarios for deep emission reductions in Sweden (Policy brief). Stockholm Environment Institute.

Xylia, M., Joshi, S., 2022. A three-dimensional view of charging infrastructure equity. Stockholm Environment Institute. <https://doi.org/10.51414/sei2022.020>

@SEIresearch **www.sei.org**

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D, Box 24218
104 51 Stockholm, Sweden
switchboard: +46 8 30 80 44
Org. number. 802014-0763

Letters:
Box 24218
104 51 Stockholm
Sweden
