



På väg mot effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter?

– utvärdering av den nationella
godstransportstrategins genomförande

Rapport: 2022:16

Datum: 2022-12-20

Trafikanalys

Adress: Rosenlundsgatan 54 118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 20

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Omslagsfoto: Mostphotos

Datum: 2022-12-20

Förord

Regeringen presenterade i juni 2018 en nationell godstransportstrategi – Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter. Trafikanalys har haft regeringens uppdrag att årligen följa upp strategins genomförande under perioden 2018–2022, samt att redovisa en delutvärdering år 2020 och en slututvärdering år 2022.

I denna rapport sammanfattas uppföljningen av fyra års genomförande samt en utvärdering av den systemförändrande effekt som strategin har haft på det svenska godstransportsystemet. Rapporten utgör uppdragets slutredovisning.

I projektgruppen har ingått Krister Sandberg (projektledare), Tom Andersson, Hans ten Berg, Sara Berntsson samt avdelningschef Andreas Tapani.

Vi vill passa på att tacka alla medverkande som under arbetets gång lämnat underlag samt besvarat enkäter och deltagit i intervjuer.

Stockholm i december 2022

Mattias Viklund
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	9
1 Inledning	13
2 Strategins genomförande	17
2.1 Genomförda insatser	17
2.2 Strategins mottagande och implementering i godstransportsektorn	20
3 Strategin som medel för systemförändring	27
3.1 Strategin i en föränderlig omvärld	27
3.2 Infrastruktur, transportmedel och energi för ökad konkurrenskraft	28
3.3 Innovation, kompetens och säkerhet	36
3.4 Insatser och resurser för en omställning till fossilfrihet	44
3.5 Strategin som förändringsprocess	55
4 Slutsatser	61
5 Referenser	69
6 Appendix	75
6.1 Insatsernas bedömda progression över tid	75
6.2 Överflyttning av gods från väg till järnväg och sjöfart?	80
6.3 Strategins bidrag till de transportpolitiska målen	90
Bilaga regeringsuppdrag	92

Sammanfattning

Regeringen presenterade i juni 2018 en strategi för godstransporter. Strategin har syftat till att skapa förutsättningar för effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter. Av strategins 95 insatser är över hälften fortfarande pågående. Det har dock skett en tydlig förändring mot en ökad andel fullföljda insatser och minskad andel osäkra insatser under strategins två sista år. Den stora mängden pågående insatser kan synas problematisk för att fastställa effekter. Så behöver det dock inte vara eftersom många av dessa insatser är formulerade utan något egentligt slutdatum eller någon specificerad målnivå som ska uppnås. I stället för att insatsvis bedöma deras effekter har vi i denna utvärdering valt att rikta fokus på genomförandet av strategin och drivkraften i en förändringsprocess som en helhet mot effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter.

Trafikanalys övergripande slutsats är att strategin har motiverat till bredare engagemang för godstransportfrågor i transportsektorn, men att effekterna på måluppfyllelse i termer av effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter är begränsade. Det väcker frågan om mål och satsningar har varit allt för allmänt hållna, om mer riktade och specifika satsningar hade gjort större skillnad, till exempel tydligare uppdrag till berörda myndigheter att upprätta och genomföra sammanhållna handlingsplaner.

En strategi utan tydlig styrning

Strategistyrning genom den nationella godstransportstrategin (NGTS) förefaller att ha varit en lämplig styrform då godstransportområdet är mycket omfattande med ett stort antal aktörer. Strategin har bidragit till att samla godsfrågorna mot en långsiktig målbild. Det har underlättat för godsaktörer att samverka kring strategins frågor. Strategin har också skapat nya arenor för samverkan, framför allt på nationell nivå. Samtidigt har strategins bredd och det stora antalet insatser troligen gjort det svårt att enas om vad samverkan ska handla om och hur den ska bedrivas för att mest effektivt nå strategins mål. Utifrån detta anser Trafikanalys att det finns en förbättringspotential gällande tydlighet kring roller, ansvar och tydligare målsättningar för samverkan. Samverkan har ofta stannat vid enskilda godstransportfrågor, viktiga synergier har gått förlorade vilket har påverkat strävan att nå strategins övergripande målsättningar negativt.

Strategin har generellt mötts med positiv respons från godsaktörerna. Dessa har dock inte i någon betydande omfattning ändrat sina beteenden eller på annat sätt gjort anpassningar till följd av strategins genomförande. Å andra sidan upplevde aktörerna att strategins inriktning ofta legat i linje med anpassningar och åtgärder som företagen redan gjorde. Detsamma gäller myndigheternas arbete, som huvudsakligen fokuserat på någon av de målsättningar som ingår i strategin snarare än att fokusera på strategin som helhet.

Ansvar för de 95 insatsernas genomförande har legat tungt på ett fåtal aktörer, regeringen (33), Trafikverket (31) och Energimyndigheten (10). För de resterande har andra aktörer haft ett ansvar för en enskild eller ett fåtal insatser. Genom de kontakter med ansvariga utförare som Trafikanalys haft under strategins gång framkommer ingen framträdande bild av synkroniserade insatser. Dominerande är snarare bilden av en enskild ansvarig aktör som genomfört sin insats mer eller mindre isolerat från övriga insatser, utan någon tydlig uppfattning av dess bidrag till målen i NGTS. Inte heller bland de aktörer med ett utpek

ansvar för ett flertal insatser har samordningen och synkroniseringen varit framträdande, även om det har förekommit.

En viktig komponent i NGTS är det nationella godstransportrådet. Detta råd framstår som en aktör som inte har lyckats hitta sin roll fullt ut när det gäller att vara pådrivande i strategiarbetet. Verksamheten har i huvudsak kretsat kring internt informationsutbyte. Det nationella godstransportrådets kansli har påtagit sig en roll att hålla samman informationsspridning och viss samordning av ett urval av insatserna.

Regeringen har haft ett helhetsansvar för strategins genomförande. Styrningen har i huvudsak varit begränsad till ett antal givna regeringsuppdrag eller uppdrag i myndigheters regleringsbrev, samt till diskussioner inom godstransportrådet. En mer proaktiv styrning och en tydlig samordning av insatserna hade sannolikt lett till en bättre samsyn och engagemang i genomförandet från alla involverade parter. Till exempel genom tydligare uppdrag till berörda myndigheter att upprätta och genomföra sammanhållna handlingsplaner. Behovet av ökad samordning framgick av Trafikanalys halvtidsutvärdering, dock uteblev justeringar i denna riktning, såsom att anordna samlande årliga resultatkonferenser, likt Grönt Ljus 2030¹. I stället har antalet givna regeringsuppdrag minskat och samordningen av genomförandet överlämnades till godstransportrådets kansli.

En omställning pågår, men den är för långsam

Strategins tre målområden och 95 insatser rymmer en bred palett av olika typer av insatser, riktade mot flera områden. Insatserna är av både formell och informell karaktär. De består av utredningar och analyser, ekonomiskt stöd, regleringar och myndighetssamverkan med syfte att nå ökad kapacitet inom infrastrukturen, ökad transporteffektivitet, ökad omställning genom förnybara drivmedel och elektrifiering samt ökad innovationsförmåga. Transportsektorn är både omfattande och trögrörlig, det krävs många insatser över tid för att förändra helheten. Av strategins mix av insatser är det svårt att peka ut någon särskild som avgörande eller viktigare än någon annan som bidragande till dess målsättningar. Det kan också tänkas att en del av insatseffekterna först kommer att kunna ses några år in i framtiden.

Styrkan i strategin är dess breda träffbild. Utöver strategins insatser finns just nu även en allmän trend och medvetenhet i samhället och hos konsumenter kring fossilfrihet. Detta kan öka konkurrenskraften hos de företag som lyckas i sin omställning och ytterligare bidra till omställningen, samtidigt som det är svårt att bedöma vilka effekter som strategin specifikt bidragit till.

Att många insatser inom just målområdet *Omställning till fossilfria transporter* är genomförda kan delvis förklaras av dess karaktär, många består av avgränsade utredningar och analyser, men också av forskningssatsningar. De insatser som gett mest konkret effekt återfinns i ekonomiska och regulativa styrmedel. Exempel på detta är effekterna av strängare miljökrav på fordon och ökad inblandning av fossilfria drivmedel i bensin och diesel som lett till att koldioxidutsläppen från godstransporter på väg minskat och sektorn blivit mer energieffektiv de senaste åren.

Vissa ekonomiska styrmedel, vällovliga initiativ av särskilda ekonomiska satsningar, har dock inte alltid fallit ut som det var tänkt exempelvis genom för små anslag, eller låg upparbetning av budgeterade medel. Även mängden insatser kopplade till regler och tillsyn har relativt hög andel osäkert genomförande. Utöver strategins insatser har yttre omständigheter så som

¹ Trafikverket (2022b)

pandemin och komponentbrist påverkat utfallet av vissa åtgärder, då det bland annat har varit svårt att möta efterfrågan på tunga miljöfordon.

Även om vi inte ser tydliga kvantifierbara effekter, så har *förutsättningarna* för mer konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter förbättrats. Det har genomförts ett flertal konkreta åtgärder, kunskapsnivån har höjts och förberedelser för att klara omställningen har påbörjats.

En stor del av insatserna uttrycker ambitioner om att inrikta arbetet på ett visst område, men att det som regel inte har konkretiserats i form av åtgärder som går att följa upp. Det gör att en stor del av genomförandet ter sig diffust och oklart.

Att förändra ett transportsystem innebär att ett antal trögrörliga processer måste sättas i rullning. Samtidigt pågår den dagliga verkligheten där transportsystemet ännu visar sig robust för påfrestningar, men tecken finns på en ökad sårbarhet. Vissa sektorer, till exempel vägtransport och godshantering, har förmåga att ställa om och utvecklas inom ramen för det befintliga systemet. Att kunna möta den ökade e-handels krav på snabba och flexibla lösningar är tecken på denna förmåga genom nya och förbättrade logistiklösningar. Andra aktörer brottas med låg lönsamhet och en lägre omställningsförmåga.

Denna uppdelning av transportsystemet och aktörer inom ett trafikslag återfinns även inom forskning och innovation. Sverige ligger långt fram i transportforskning och innovation, men prestationerna är trafikslagsspecifika. Vägtransporter, fordonsteknik och drivmedel dominerar forskning, investeringar och riskkapital. Antalet deltagare växer i yrkesutbildningar med inriktning på fordonsteknik och logistik, men har stagnerat inom andra områden. Vi ser tecken på högre forskningsprestationer inom järnväg och sjöfart, men inte i patentansökningar och investeringar i transportmedelsteknik.

Dessa generella utvecklingsmönster överensstämmer till viss del med regeringens målsättningar i NGTS, fossilfria kapacitetsstarka fordon, men rimmar inte väl med visionen om ökad transporteffektivitet genom samverkan mellan marknadens aktörer. Trafikslagsspecifika marknader är en förklaring till hinder och barriärer för horisontell samverkan. En annan faktor är leverantörs- och kundrelationer. De är vertikala till sin natur. Offentliga Fol-insatser främjar privat-offentlig samverkan, men marknadseffekterna är av allt att döma begränsade. Trots förhoppningar om att offentlig innovationsupphandling ska spela en allt större roll i utvecklingen av transportsystemet finns det inga tecken på att så är fallet.

Samordningsbehov och utmaningar präglar även transportsektorns arbete med krisberedskap, civilt försvar och cybersäkerhet. I samband med pandemin intensifierades privat-offentlig samverkan, inte minst genom Trafikverkets försorg. Det har bidragit till en stärkt beredskap. Samtidigt kvarstår betydande kunskapsgap om uppfyllelsen av beredskapsmålen i NGTS, till exempel *robusta och redundanta samhällsviktiga transporter, samt gemensamma målsättningar för cybersäkerheten för alla aktörer i transportsektorn*.

Även om styrmedel införs kan det fortfarande finnas trösklar på marknaden som begränsar, exempelvis i form av begränsad tillgång till fossilfria råvaror eller svårigheter för nya tekniker att komma in på marknaden utan riktade styrmedel. Styrmedel för ökad omställning kan få många effekter, såsom ökade drivmedelskostnader som kan påverka konkurrenskraften negativt. Strategins insatser har troligtvis skruvat åt befintliga styrmedel, till exempel förlängd och förstärkt klimatkliv eller breddad ekobonus, vilket är positivt. Dessa insatser är steg mot en ökad omställning, samtidigt är det svårt att avgöra hur mycket de bidrar till omställningen.

Behövs det en fortsättning på godstransportstrategin?

Det finns trots allt mycket positivt att ta med sig från NGTS och att inte fortsätta det påbörjade strategiarbetet förefaller vara en missad möjlighet. För att inte tappa fart i den omställning som påbörjats är det snarare än viktigare att nu växla upp de områden som börjat omställningen samt att med ytterligare och kraftfulla åtgärder stärka de områden som ännu inte påbörjat omställningen.

De nödvändiga komponenterna finns mer eller mindre redan på plats men roller, ansvar och målsättningar behöver förtydligas så att aktörerna delar målbilden och ser sin roll i helheten, med eller utan en NGTS 2.0. För att nå tydligare resultat av samverkan bör mål för samverkan sättas upp och förtydliga vem eller vilka som är ansvariga för samverkan.

Summary

The Swedish government presented a strategy for freight transport in June 2018. The strategy was intended to create favourable conditions for efficient, high-capacity, sustainable freight transport. Over half of its 95 initiatives are still ongoing. However, there has been a clear shift towards a higher share of completed initiatives and a lower share of uncertain ones during the last two years of the strategy. This large number of ongoing initiatives could be considered problematic when it comes to determining their effects, but this need not be the case, as many of the initiatives are formulated with no actual end date or specific target level to be achieved. Rather than assessing their effects initiative-by-initiative we have, in this assessment, opted to focus on the implementation of the strategy and the driving force behind a change process as a whole towards efficient, high-capacity, sustainable freight transport.

Transport Analysis' overall conclusion is that the strategy has incentivised broader engagement with freight transport issues within the transport sector, even though its effects on goal fulfilment in terms of efficient, high-capacity, sustainable freight transport are limited. This leads one to wonder whether the goals and initiatives have been too general, and whether more targeted and specific initiatives would have made a bigger difference, e.g. clearer directives to affected agencies to establish and implement coherent action plans.

A strategy with no clear control

Strategic governance via the national freight transport strategy (NGTS) appears to have been an appropriate form of governance, as the freight transport area is very extensive, with a large number of actors. The strategy has helped to consolidate freight-related issues and guide them towards a long-term vision. It has made it easier for freight actors to work together on strategic issues. The strategy has also created new arenas for cooperation, particularly at the national level. At the same time, the breadth of the strategy and the high number of initiatives have likely made it difficult to agree on what the cooperation should address, and how it can be carried out so as to most efficiently achieve its goals. Based on the foregoing, Transport Analysis finds that there is room for improvement in terms of clarity regarding roles, responsibilities and more clearly defined cooperative goals. Cooperative efforts have often ended up addressing a single freight transport issue, and we have lost out on important synergies, which has negatively impacted efforts to achieve overall strategic goals.

The strategy has generally found a positive reception from freight industry actors. However, they have not altered their behaviour to any significant extent or made adaptations in other ways as a result of the implementation of the strategy. On the other hand, actors have found that the orientation of the strategy has often been in line with adaptations and measures already undertaken by companies. This same is true of the efforts of government agencies, which have focused mainly on some of the goals included in the strategy, rather than focusing on the strategy as a whole. The responsibility for carrying out the 95 initiatives has fallen heavily on a small number of actors, i.e. the Swedish government (33), the Swedish Transport Administration (31), and the Swedish Energy Agency (10). With regard to the remaining initiatives, other actors have been responsible for one, or a few. No salient picture of synchronised initiatives has emerged from the contacts with the responsible implementing parties that Transport Analysis has had during the course of the strategy. Dominant instead is

a picture of a single responsible actor having carried out their initiative more or less in isolation from the other initiatives, with no clear perception of its contribution to the NGTS goals. Nor has coordination or synchronisation featured prominently among those actors with designated responsibilities for multiple initiatives, although some has occurred.

The Swedish National Freight Transport Council is a key component of NGTS. The council stands out as an actor that has not succeeded in finding its role in terms of driving the strategic work forward. Its activities have centred mainly on exchanging information internally. The Swedish National Freight Transport Council secretariat has assumed the role of coordinating the dissemination of information and of coordinating, to an extent, a selection of initiatives.

The Swedish government has had full responsibility for the implementation of the strategy. Governance has been limited mainly to a number of government commissions or tasks allocated in agency appropriation documents, and to discussions within the Swedish National Freight Transport Council. More proactive governance and clear coordination of the initiatives would likely have led to greater consensus and commitment in the execution process from all the parties involved. This would have included, for example, tasking the affected agencies more explicitly with establishing and implementing coherent action plans. The need for more coordination was noted in Transport Analysis' interim assessment, but no adjustments, such as arranging for joint yearly results conferences like *Grönt ljus 2030*,² were made. Instead, the number of assigned government tasks has decreased, and the coordination of the execution process has been turned over to the Swedish National Freight Transport Council's secretariat.

A transition is underway, but it is too slow

The strategy's three target areas and 95 initiatives offer a broad array of different types of initiatives targeting numerous areas. The initiatives are both formal and informal in nature. They consist of studies and analyses, financial support, regulations and interagency cooperation with a view to expanding the infrastructure capacity, increasing transport efficiency, enhancing the transition through renewable fuels and electrification, and achieving greater innovative capacity. The transport sector is both extensive and slow-moving, and many initiatives are needed over time to change it as a whole. It is difficult to identify any particular initiative in the strategic mix as being decisive or more important than any other in terms of contributing to the strategic goals. It is also conceivable that some of the effects of the initiatives will only become evident several years into the future. The strength of the strategy lies in the breadth of its approach. Above and beyond the strategic initiatives there is at present a general trend towards and awareness, in society and among consumers, of freedom from fossil fuels. This could enhance the competitiveness of those companies that succeed in their transition processes and contribute further to the transition, even though it is difficult to determine the effects to which the strategy has contributed specifically.

The fact that many initiatives within the specific target area *Transition to fossil-free transport* have been completed can be explained in part by their nature, as many consisted of defined studies and analyses, but also by research spending. The initiatives that have had the most concrete effects have involved financial and regulatory policy instruments. Examples of this include the effects of stricter environmental requirements concerning vehicles and higher admixtures of fossil-free fuels in petrol and diesel, which have led to a decrease in carbon dioxide emissions from freight transport by road, and to the sector becoming more energy efficient in recent years. However, some financial policy instruments, i.e. commendable

² Swedish Transport Administration (2022b)

initiatives involving special financial investments, have failed to achieve the intended results due to, for example, low appropriations or poor processing of the budgeted funding. Moreover, a relatively large share of the initiatives associated with regulations and inspections have been implemented in an uncertain manner. In addition to the strategic initiatives, external factors such as the pandemic and component shortages have affected the results of certain measures, as it has, for instance, been difficult to meet the demand for 'green' heavy vehicles.

Even though we see no clearly quantifiable effects, the *conditions and assumptions* for more competitive and sustainable freight transport have been improved. Numerous concrete measures have been implemented, our knowledge level has been raised, and preparations to handle the transition have begun. A large share of the initiatives express intentions of focusing their efforts within a specific area but, as a rule, this has not been concretised in the form of measures which can be followed up. A large part of the execution process consequently appears to be diffuse and unclear.

Transforming a transport system means that a number of slow-moving processes must be set in motion. At the same time, the daily operations continue, and the transport system is still showing itself to be robust in response to stresses, although signs of increased vulnerability are present. Certain sectors, such as road transport and freight handling, have the ability to transition and develop within the framework of the existing system. New and improved logistics solutions show signs of an ability to meet the increased demands of e-commerce in terms of fast, flexible solutions, while other actors are grappling with low profitability and a lower ability to transition.

This division of the transport system and actors within a mode of transport is evident in research and innovation as well. Sweden is highly advanced in terms of transport research and innovation, but these accomplishments are specific to a given mode of transport. Road transport, vehicle technology and fuels dominate our research, investments and venture capital. The number of participants involved in vocational education and training with a focus on vehicle technology and logistics is growing, while there is stagnation in other areas. We are seeing signs of greater research accomplishments in terms of rail and maritime transport, but not in patent applications or investments in mode of transport technology.

These general developmental patterns are to some extent consistent with the Swedish government's goals in NGTS, i.e. fossil-free, high-capacity vehicles, but not with the vision of higher transport efficiency resulting from cooperation among the market actors. Mode-of-transport-specific markets offer one explanation for the obstacles and barriers to horizontal cooperation. Supplier and customer relations offer another, as they are vertical by nature. Public sector R & I initiatives promote public–private cooperation but, judging by the evidence, their market impact is limited. Despite hopes that public innovation procurements will play an increasing role in the future development of the transport system, there are no signs that this is the case.

The transport sector's efforts in terms of emergency readiness, civil defence and cybersecurity are also characterised by challenges and a need for coordination. Public–private cooperation has increased during the pandemic, thanks in large measure to the efforts of the Swedish Transport Administration. This has contributed to greater readiness. At the same time, significant knowledge gaps remain in terms of achieving the readiness goals in NGTS, such as *robust and redundant critical transport*, and *common cybersecurity goals for all transport sector actors*.

Despite the introduction of policy instruments, there may still be thresholds in the market which are imposing limits, for example in the form of limited access to fossil-free raw materials and difficulties facing new technologies in entering the market without targeted policy instruments. Policy instruments intended to bolster the transition process can have many effects, such as rising fuel costs, which may negatively impact competitiveness. The strategic initiatives have likely tightened up the existing policy instruments, such as an extended and strengthened Swedish Climate Leap initiative or a broadened Eco Bonus, which is positive. These initiatives represent a step towards an enhanced transition, even though it is difficult to determine how much they are contributing to the transition process.

Is a continuation of the freight transport strategy needed?

There is, despite everything, a great deal that is positive in the NGTS, and failing to continue the strategic work that has begun would seem to represent a missed opportunity. So as not to lose momentum in the transition process that has begun, it is now even more important to ramp up those areas that launched the transition and to strengthen, with additional robust measures, those areas that have not yet begun to transition. The necessary components are more or less already in place, but the roles, responsibilities and goals need to be clarified so that the actors share a common vision and see their roles in their entirety, with or without a NGTS 2.0. For the cooperation to achieve clearer results, its goals should be established, and who that is responsible for the cooperation should be well defined.

1 Inledning

Regeringen presenterade i juni 2018 en nationell godstransportstrategi (NGTS) – Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter.³ Strategin innehåller ett stort antal insatser som ska genomföras och målsättningar som ska uppnås. I denna slutrapport utvärderas effekterna av strategins genomförande.⁴ Utvärderingen bygger på halvtidsutvärderingen (december 2020), de fyra tidigare årliga uppföljningarna, samt ett antal fristående rapporter och underlagspromemorior samt aktuell statistik.⁵ Den senaste uppföljningen av genomförda insatser gjordes i mars 2022. Endast i begränsad omfattning har det varit möjligt att inkludera även senare genomförda insatser i själva utvärderingen. På grund av den lägre aktiviteten i genomförandet under det senaste året bedömer vi att detta vägval inte påverkat slutsatserna. Fokus för utvärderingen har varit de systemförändringar som strategin syftat till att åstadkomma.

I denna slututvärdering tar vi ett helhetsgrepp kring strategin som medel för systemförändring, i stället för att fokusera på måluppfyllelsen av enskilda insatser.⁶ I Trafikanalys illustration av dimensioner och komponenter i omställningen som systemförändringsprocess (Figur 1.1.) representerar rader systemkomponenter: styrmedel och åtgärder, aktörer och fysiska transporter, medan kolumner representerar faserna i omställningen som en progression från aktuellt till framtida tillstånd.

Systemförändringarna är inte en enkel linjär förflyttning från ett tillstånd till ett annat, utan sker på olika områden, platser och tidpunkter i samhället, varför pilen indikerar ett iterativt, cirkulärt förlopp. Utgångspunkten är dock fortsatt strategins målsättningar och dess insatser. Det finns trots allt många överlapp mellan både områden och insatser, varför en slutvärdering kan och bör inrikta sig på bredare frågor än enskilda och oberoende insatser. Många insatser är inte begränsade till godstransporter, utan berör frågor om kapacitet, energiförsörjning och innovation i transportsystemet i en vidare mening. Det är ytterligare skäl till att ta ett bredare grepp i en slututvärdering.

Transportsystemet är alltid förenat med förändringsprocesser, i Sverige, EU och andra delar av världen. För närvarande pågår två generella förändringsprocesser i samhället som bidrar till radikala förändringar av transportsystemet. Å ena sidan digitalisering. Å andra sidan fossilfri energiförsörjning. I transportsystemet handlar det exempelvis om spridningen av uppkopplade fordon, automatisering och elektrifiering. Utvecklingen involverar en stor mångfald aktörer och relationer, resurser och drivkrafter, där mål och medel inte alltid är i linje med varandra. Mot denna bakgrund bör en utvärdering av NGTS och dess genomförande bygga på bedömningar

³ Regeringskansliet (2018)

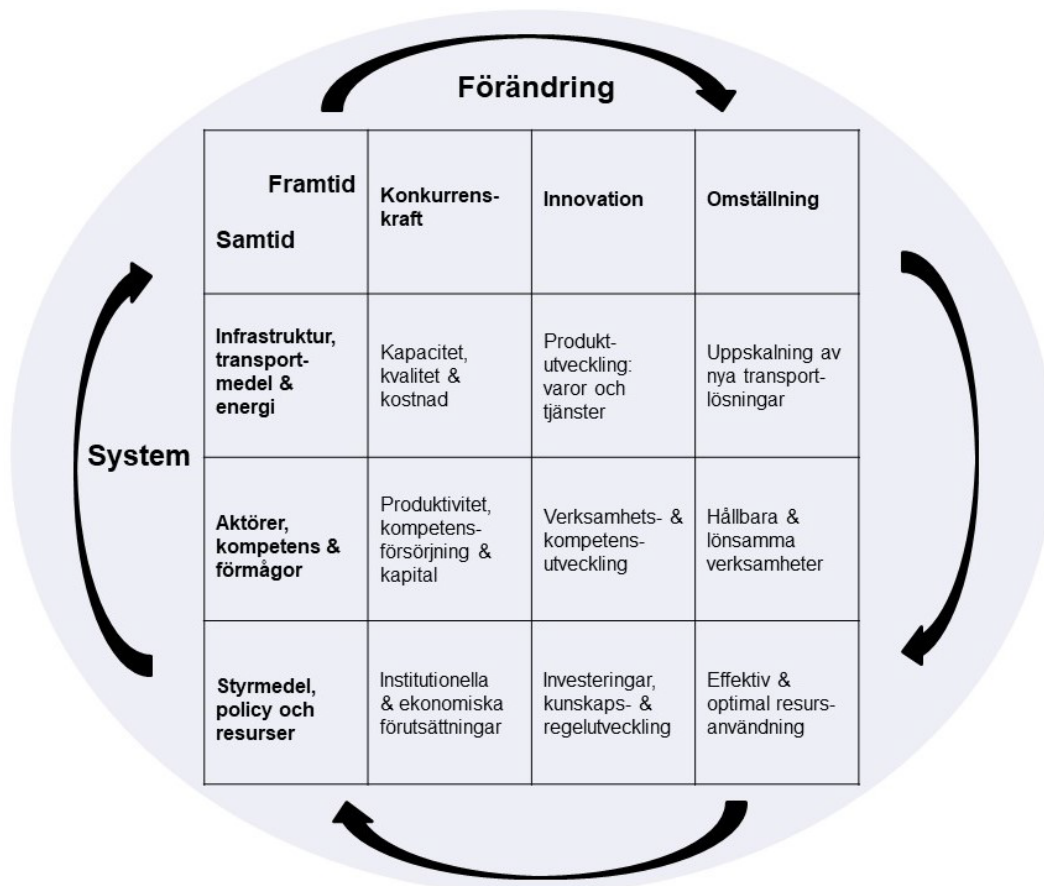
⁴ Trafikanalys har haft regeringens uppdrag att årligen följa upp strategins genomförande under perioden 2018–2022, samt att redovisa en delutvärdering år 2020 och en slututvärdering år 2022.

⁵ Samtliga rapporter som publicerats inom ramen för uppdraget finns här:

www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/uppdrag-att-utvardera-strategi-for-godstransporter-7714/

⁶ I delutvärderingen, (Trafikanalys 2020c), anlades en indikatorbaserad ansats. Mycket av underlaget till en sådan indikatorbaserad analys bygger på officiell statistik, som oftast publiceras året efter det år statistiken avser. Det innebär att det kanske är för tidigt för att kunna se effekter av strategin i mer övergripande statistik. Men det är inte endast den korta tidsrymden som påverkar möjligheten att genomföra utvärderingen. Syftet med den nationella godstransportstrategin och dess inriktningar och insatser täcker ett brett område, det är inte alltid självklart att de insatser som finns i strategin omedelbart påverkar utfallet av strategins syfte och övergripande inriktningar på ett mätbart sätt. För att veta vilken effekt som arbetet med godstransportstrategin har haft måste vi också veta hur utvecklingen skulle ha varit utan strategin.

av strategins genomslag i relation till pågående förändringsprocesser. För att förstå om och hur strategin bidrar till omställningen av transportsystemet måste insatserna i strategin, deras betydelse och vikt tolkas i relation till andra drivkrafter och resurser i förändringsprocesserna i transportsystemet.



Figur 1.1. Omställningen av transportsystemet. Trafikanalys illustration av dimensioner och komponenter i omställningen som systemförändringsprocess. Rader representerar systemkomponenter: styrmedel, aktörer och fysiska transporter. Kolumner representerar faserna i omställningen som en progression från aktuellt till framtida tillstånd. Systemförändringarna är inte en enkel linjär förflyttning från ett tillstånd till ett annat, utan sker på olika områden, platser och tidpunkter i samhället, varför pilar indikerar ett iterativt, cirkulärt förlopp.

Å ena sidan behöver vi beakta systemkomponenter: styrmedel och ekonomi, intressenter och aktörer, samt fysiska tillgångar och resurser (figurens rader). Å andra sidan involverar systemomställningen successiva och iterativa systemförändringar, från aktuell konkurrenssituation till innovation och uppskalning av nya infrastruktur- och marknadslösningar (figurens kolumner). NGTS är i sin helhet att betrakta som ett informellt styrmedel,⁷ som i sin tur omfattar en mängd insatser som var och en kan betraktas som styrmedel, informella eller formella. Såväl helheten som de enskilda delarna syftar till att främja och driva på förändring av transportsystemet i önskvärd riktning. Offentliga Fol-medel till digital teknik och energiteknik stödjer exempelvis produktutveckling och omställningen till en fossilfri fordonsflotta, medan insatser

⁷ Med formella och informella styrmedel avses åtgärder som regeringen eller myndigheter har explicita eller implicita mandat enligt lagstiftning att använda för att styra Sverige.

för fler platser på yrkesutbildningar möjliggör att fler kan utbilda sig till yrkesförare, vilket bidrar till näringslivets kompetensförsörjning och därmed även till deras konkurrenskraft.

Arbetet med genomförandet av godstransportstrategin och samverkan inom godstransportsektorn kan ses som steg på vägen. Detsamma gäller godstransportaktörernas kännedom och anpassning till strategin. För att utvärderingen inte enbart ska omfatta de slutliga effekterna kopplat till strategins syfte och övergripande inriktningar, utan också spegla steg på vägen mot dessa, har vi valt att även så långt det har låtit sig göras, undersöka arbetet med genomförandet av strategin i det nationella godstransportrådet och mottagandet av och anpassningen till strategin hos transportbranschen.

Syftet och de övergripande inriktningarna i den nationella godstransportstrategin, liksom de enskilda insatserna, kan påverkas av många omvärldsfaktorer och förändringar. Hur utvecklingen hade sett ut utan den nationella godstransportstrategin går inte att belägga empiriskt, utan enbart hypotetiskt. Utvecklingen och trender innan strategin kan till exempel kombineras med information om utvecklingen i andra länder för att skapa en bild av hur utvecklingen skulle ha sett ut utan strategin. Det är dock mycket svårt att skapa en bild av vad som skulle ha skett på godstransportområdet utan införandet av den nationella godstransportstrategin. Vissa insatser som finns i strategin hade sannolikt genomförts även om de inte formaliserats i den nationella godstransportstrategin.

Dessutom har det under arbetets gång med strategin inträffat mycket i världen. Såväl brexit och coronapandemi som kriget i Ukraina har påverkat transportmönster, leveranskedjor och omställningen till nya bränslen. Framför allt är det coronapandemin som haft störst påverkan på transportkedjorna. Godstransporterna och transportkedjorna har i stor utsträckning återgått till ett normalt läge igen, mycket fortare än för persontrafiken. I de fall att våra bedömningar om utfallet kan antas ha influerats i betydande grad av dessa större omvärldsfaktorer har vi försökt ta hänsyn till dem.

I kapitel 2 sammanfattas uppföljningen av de aktiviteter som genomförts inom ramen för strategin. Samverkan och samordning mellan aktörerna är centralt för genomförandet av strategin. Denna aspekt analyseras och sammanfattas också i detta kapitel tillsammans med en översiktlig omvärldsanalys för att sätta in strategins insatser i ett sammanhang. Kapitel 3 innehåller själva utvärderingen av strategins genomförande, med fokus på strategin som medel för systemförändring. Rapportens slutsatser redovisas i kapitel 4.

2 Strategins genomförande

Den nationella godstransportstrategin innehåller 95 insatser, grupperade i 14 insatsområden och tre målområden.⁸ I detta kapitel redovisas en kortfattad sammanfattning av de aktiviteter som genomförts i strategins insatser.⁹ För att belysa vilka typer av insatser som har varit mer framgångsrika än andra i sitt genomförande ser vi på uppföljningen av insatserna ur ett tvärgående perspektiv. Redovisningen omfattar även en analys av samordningen och samverkan mellan aktörerna.

2.1 Genomförda insatser

Många av strategins insatser har genomförts eller är pågående

Av de tre målområdena i strategin är *Omställning till fossilfria transporter* det målområde som har högst andel fullföljda insatser, och lägst andel osäkra insatser. En förklaring är att insatserna i detta målområde i större utsträckning än övriga innehåller utredningar och forskningsprojekt, det vill säga mer avgränsade aktiviteter både tids- och omfångsmässigt. Det är också ett område med en hög politisk aktualitet där regeringen och myndigheterna har ett tydligt mandat att styra och påverka transportsektorn i en viss riktning och med stort inslag av marknadskrafter med transportköpare som önskar fossilfria transporter vilket driver utvecklingen framåt.

Trafikanalys konstaterade i uppföljningen i mars 2022 att 36 insatser är fullföljda och med avrapporterade resultat i enlighet med strategin (Tabell 2.1 och Tabell 6.1). I 50 fall är insatserna pågående och i resterande 9 fall bedömer Trafikanalys att det finns betydande osäkerhet kopplat till genomförandet av insatserna.

För 14 av insatserna har bedömningen förändrats jämfört med uppföljningen 2021. I tre av fallen går bedömningen från osäker till pågående och i ett fall från osäker till fullföljd. Resterande tio insatser går från pågående till fullföljd.

⁸ De 14 insatsområdena har tilldelats en bokstav (A-N). Insatserna har tilldelats ett nummer (1–95). Genom att kombinera de två numreringarna underlättas identifikationen av insatserna till rätt insatsområde. Varje insatsområde tillhör ett av tre mål. En lista på alla insatser redovisas i Tabell 6.1.

⁹ För mer detaljerade redovisningar hänvisas till de årliga uppföljningsrapporterna (Trafikanalys (2019b, 2020b, 2021d, 2022k)).

Tabell 2.1. Antal fullföljda, pågående och osäkra insatser i den nationella godstransportstrategin, mars 2022.

Mål	Insats	Fullföljda	Pågående	Osäkra
Konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter	A Robust, tillförlitlig och kapacitetsstark infrastruktur för godstransporter	2	8	
	B Smidiga och effektiva gränsöverskridande transporter	2	5	
	C Tydliga regler och en stärkt svensk transportnäring	5	8	1
	D Stärkt krisberedskap och civilt försvar för samhällsviktiga transporter		2	2
	E Ekonomiska styrmedel för hållbara godstransporter	2	3	1
	F Samordning och samarbete för ökad intermodalitet	6	3	
Omställning till fossilfria transporter	G Transporteffektivitet	1	2	
	H Samhällsplanering för godstransporter	3		
	I Krafttag för förnybara drivmedel	7	3	
	J Nationell satsning på elektrifiering av godstransporter	2	5	
	K Urbana godstransporter		1	2
Innovation, kompetens och kunskap	L Permanent världsutställning för innovationer på transportområdet	3	5	1
	M Kompetens inom godstransporter och logistik	2	2	1
	N Ökad kunskap om godstransporter och varuflöden	1	3	1
	Summa	36	50	9

Den varierande graden av fullföljda, pågående och osäkra insatser i mars 2022 påverkar möjligheten för att strategin redan nu ska ha haft en betydande påverkan på transport-systemets förändringsprocesser. Den stora mängden pågående insatser kan synas problematisk. Så behöver det dock inte vara eftersom många av dessa insatser är formulerade utan något egentligt slutdatum eller någon specificerad målnivå som ska uppnås. För att bedöma

vilka typer av insatser som genomförts analyseras de nedan ur ett antal tvärgående perspektiv. Utvecklingen för hela strategiperioden 2018–2022 kan därmed också jämföras med en motsvarande redovisning som gjordes 2020.¹⁰

Sedan Trafikanalys uppföljning i mars 2022 har ett antal större händelser inträffat. Regeringen fastställde i juni Nationell Plan¹¹ samt beslutade i augusti om tillåtelse att framföra längre vägfordon på delar av det svenska vägnätet från och med 31 augusti 2023.¹² Dessa beslut berör främst insatsområdena *A - Robust, tillförlitlig och kapacitetsstark infrastruktur för gods-transporter* och *B - Smidiga och effektiva gränsöverskridande transporter* samt insatsen *G51 - Längre och tyngre fordon*¹³, se Tabell 6.1. Vad gäller insatsen *A8 - Arlandarådet*¹⁴, har den i februari 2022 tillsatte utredaren i juni presenterat sin plan för att utveckla Arlanda¹⁵, varför denna insats tagit ytterligare steg mot att vara fullföljd.

Strategins insatser har varit av olika karaktär

Ur ett genomförandeperspektiv är en hög andel genomförda insatser positivt. Å andra sidan kan den höga graden av genomförandet förklaras av insatsernas karaktär. Graden av genomförandet av en insats, om den är fullföljd eller pågående, behöver alltså inte säga så mycket om dess effekter utan mer om vilken typ av insats det handlar om.

Vi har delat in den nationella godstransportstrategins 95 insatser i olika typer av aktiviteter eller åtgärder. Särskiljer vi dem åt finner vi sju kategorier.¹⁶ Då flera insatser passar in på en eller flera olika typer av aktiviteter eller åtgärder har vi summerat dem till totalt 130 (Figur 2.1).

De flesta aktiviteterna eller åtgärderna finner vi inom kategorierna *Utredningar* och *Ordinarie verksamhet inom offentlig verksamhet*. *Utredningar* omfattar någon form av analys eller utredning och är vanligen avgränsad till sin karaktär. Detta bidrar till att kategorin omfattar en relativt hög andel av insatser som bedömts som fullföljda. Insatser som ryms inom ramen för ordinarie verksamhet inom *Offentlig verksamhet* handlar ofta om större pågående och långvariga insatser, exempelvis Trafikverkets arbete med infrastrukturinvesteringar och underhåll av järnvägen. Därför återfinns här en betydande andel pågående aktiviteter.

¹⁰ Trafikanalys (2020b)

¹¹ Regeringen (2022d, 2022b)

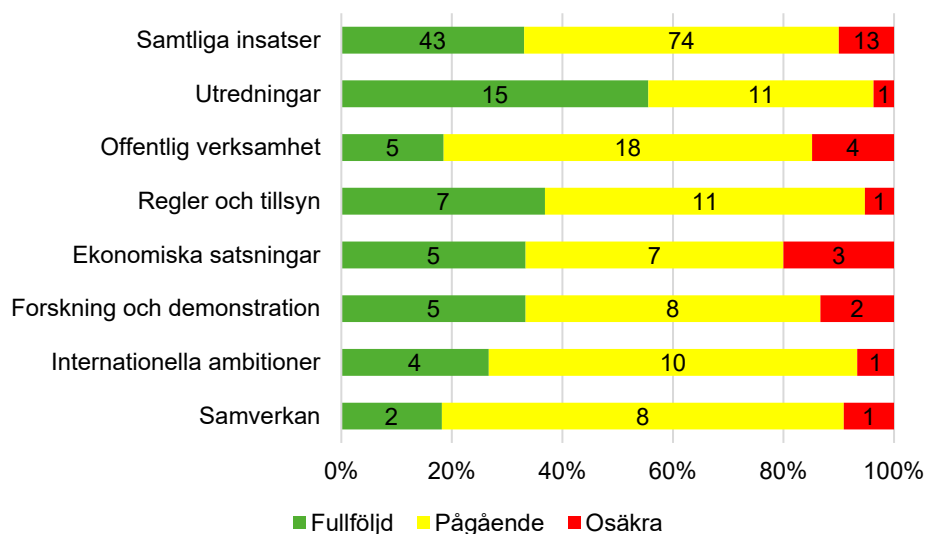
¹² Regeringen (2022e), de nya reglerna innebär att det blir tillåtet med lastbilar så långa som 34,5 meter på vissa utpekade vägar, jämfört med nuvarande maxlängd på 25,25 meter. Lastbilarna ska få köras i högst 80 km/h på detta vägnät.

¹³ Enligt NGTS: [...] För att möjliggöra transporter med längre och tyngre tåg ska viktiga godsstråk på järnvägsnätet i ett första steg anpassas för 750 meter långa tåg och på längre sikt för 1 000 meter långa tåg. Åtgärder ska också göras för att på relevanta banor kunna höja den största tillåtna axellasten (STAX) till 25 ton (generellt) och 32,5 ton (Malmbanan) [...] Tunga lastbilar om 74 ton kan effektivisera godstransporterna till och från omlastningspunkter vid hamn och järnvägsterminaler. Trafikverket ansvarar för att genomföra åtgärder för att öka vägnätets bärighet till bärighetsklass 4. Regeringen vill fortsätta analysera om och var längre lastbilar bör tillåtas på det svenska vägnätet i syfte att minska godstransporternas klimatpåverkan [...] Anpassning av järnvägen och vägnätet för längre och tyngre fordon bör i den utsträckning det är möjligt och då det är samhälls-ekonomiskt motiverat genomföras stråkvis och sträckor som ansluter till hamnar eller kombiterminaler bör prioriteras

¹⁴ Enligt NGTS: Arlanda flygplats måste utvecklas för att klara konkurrensen med de stora navflygplatserna i Sveriges grannländer. Regeringen har därför tillsatt ett Arlandaråd i syfte att bidra till regeringens arbete med att långsiktigt utveckla Arlanda flygplats ur ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv. [...] En färdplan för Arlanda flygplats utveckling ska tas fram. [...] Syftet med färdplanen är att utveckla flygplatsen utifrån ett helhetsperspektiv som omfattar flygplatsen, lufrummet samt anslutande transporter och infrastruktur på marken, men också tillgång till andra flygplatser i Stockholmsregionen.

¹⁵ Regeringen (2022f), Regeringskansliet (2022a)

¹⁶ Indelningen av insatser i olika typer av kategorier gjordes i Trafikanalys andra uppföljning av godstransportstrategin, se Nationella godstransportstrategin – uppföljning 2020 (Trafikanalys 2020b)



Figur 2.1. Insatser som innehåller aktiviteter av respektive typ sorterande efter andelen pågående insatser. En insats kan innehålla flera typer av aktiviteter. Grön - fullföljd och avrapporterad, gul – pågående, röd – osäkert genomförande. Kategorin högst upp i figuren visar fördelningen mellan fullföljda, pågående och osäkra för samtliga insatser. Indelningen av insatsernas status härrör från Trafikanalys uppföljning 2022.

Samtliga kategorier omfattar insatser som bedömts som osäkra. Störst andel insatser med osäkert genomförande finns bland de *Ekonomiska satsningar* som specifikt omnämns i NGTS.

När vi jämför fördelningen av insatser med vår uppföljning år 2020 kan vi se flera förändringar. Andelen fullföljda insatser har ökat med 17 procentenheter på bekostnad av pågående insatser och osäkra insatser, som minskat 10 procentenheter respektive med 8 procentenheter. De kategorier som ökat mest beträffande fullföljda insatser är *Utredningar*, *Ordinarie verksamhet inom offentlig verksamhet* och *Ekonomiska satsningar*. Den kategori där det skett minst förändringar är inom *Samverkan*, där endast en insats gått från pågående till fullföljd.

Sammantaget kan vi konstatera att även om över hälften av insatserna inom NGTS fortfarande är pågående har det skett en tydlig förändring mot en ökad andel fullföljda insatser och minskad andel osäkra insatser under strategins två sista år.

2.2 Strategins mottagande och implementering i godstransportsektorn

Den nationella godstransportstrategin är ett exempel på strategistyrning. Syftet med strategistyrning är att få saker gjorda med begränsade resurser och politiskt riksdagsmandat samt att skapa engagemang och ansvarstagande inom såväl offentlig som privat sektor.

Även om det var regeringens strategi var den tydlig med att genomförandet krävde bred samverkan och dialog med alla transportsektorns parter.¹⁷ Det nationella godstransportrådet

¹⁷ NGTS är ett exempel på informell styrning, då den syftar till att komplettera den traditionella styrningen genom att uppmuntra godsaktörer att samverka och verka pådrivande kring godstransportfrågor i en önskad riktning. Strategistyrning kan på så sätt liknas vid nätverks- eller tillitsbaserad styrning. Nätverksstyrning och tillitsbaserad styrning är exempel på "governance", som beskriver en pågående förskjutning i makt, inflytande,

och nationella samordnaren för inrikes sjöfart och närsjöfart lyftes därför fram som särskilt viktiga för privat-offentlig samverkan inom transportsektorn. Inom ramen för NGTS har det också skett en bred samverkan mellan myndigheter och godsaktörer kring flertalet av strategins insatser och inom praktiskt taget alla godstransportpolitiska områden, vilket exemplifieras av samverkan inom insatserna *A3 Näringslivspott för järnvägsåtgärder* och *A4 Bärighet på väg*.

Positiv respons hos godsaktörer men begränsad förändring

Trafikanalys har låtit genomföra en upprepade intervju- och enkätundersökning vintern 2019, hösten 2020 och vintern 2021 med syfte att beskriva godsaktörernas syn på, och anpassning till, den nationella godstransportstrategin.¹⁸ De aktörer som omfattas av studien är transportörer och logistikaktörer inom alla trafikslag samt transportköpare.¹⁹

Enkät- och intervjustudierna visar att strategin har varit känd hos de flesta respondenterna. Däremot var det få som säger sig arbeta utifrån strategin. Det var också få transport- och logistikaktörer som sa sig ha gjort anpassningar eller åtgärder på grund av strategin. Å andra sidan upplevde aktörerna att strategins inriktning ofta legat i linje med anpassningar eller åtgärder som företagen redan gjorde, till exempel åtgärder inom miljö, hållbarhet eller digitalisering. Andelen som upplevde att strategin lett till mer samverkan inom logistiksektorn ökade mellan undersökningarna, drygt 20 procent svarade ja på frågan 2019 medan över 50 procent svarade ja 2021. En tydlig majoritet, 85 procent, av de tillfrågade ansåg också att strategin är viktig och att den behövs. Aktörerna upplevde att godset fått en starkare röst, både generellt och politiskt och att strategin har verkat stimulerande till ett gemensamt och nationellt synsätt på godsfrågorna. De ansåg även att strategin bidragit till en ökad långsiktighet och därmed borde underlätta politiska beslut. Samtidigt fanns det aktörer som upplevde strategin som "tunn" och uttryckte en avsaknad av en plan för hur strategins mål skulle uppnås, samt att de inte såg att tillräckligt mycket hände på godstransportområdet.

Det nationella godstransportrådet – en doldis

Det nationella godstransportrådet inrättades i augusti 2018. Rådet beskrivs i strategin som ett "viktigt verktyg för genomförandet" då det ska "utveckla transportsektorn utifrån den nationella godstransportstrategin". I strategin beskrivs rådet som ett forum för utbyte av erfarenheter och synpunkter.

Under hösten 2019 intervjuade Trafikanalys flertalet av rådets ledamöter. De var positiva till en långsiktig strategi på godstransportområdet. De tyckte att rådet gav dem ett tillfälle att komma med viktiga inspel utifrån deras kompetens och erfarenheter, samt en möjlighet att påverka i flera, för dem, viktiga frågor. De upplevde också en positiv anda på rådets möten och att föredragen som hållits var intressanta och relevanta.

Däremot ansåg flera ledamöter att mötena ditintills i för stor utsträckning präglats av informationsdelning och för lite diskussion. Intervjuerna gav också uttryck för att processen för

rollfördelning och styrningsformer i privat-offentliga relationer och mellan olika policynivåer. I begreppet ligger att statens roll förändras från hierarkiskt utövande av konstitutionell makt till att fungera som katalysator eller som samarbetspartner med särskilda resurser och förmågor. För att uppnå sina mål strävar statsmakten i högre grad än tidigare efter att involvera andra aktörgrupper som ideella organisationer, näringslivet och lokala, regionala eller internationella organisationer (Vinnova 2015).

¹⁸ WSP (2020a, 2020b, 2022)

¹⁹ De viktigaste observationerna från halvtidsutvärderingen återfinns i sin helhet i Trafikanalys promemoria "Dialog, kunskapsutbyte och samverkan – om genomförandet av den nationella godstransportstrategin" samt i WSP:s sista delredovisning från 2022. Enkäten skickades till 165 respondenter med 25 procents svarsfrekvens. Intervjuerna omfattade 20 personer. Trafikanalys (2020a), WSP (2022)

sammanträden upplevdes som oklar. Det handlade framför allt om vilken roll rådets ledamöter hade och deras möjlighet att påverka agendan för sammanträdena. De intervjuade ledamöterna hyste dock förhoppningar om förbättrade arbetsformer efter att flera delat sin mening med rådskansliet. Enskilda rådsmedlemmar hade också kommit med förslag om att hålla föredrag och workshop i syfte att fördjupa diskussionerna. Denna inriktningsändring har också präglat rådets arbete de senaste åren.

Trafikanalys skickade i slutet av 2020 ut en webbenkät till samtliga rådsmedlemmar. Enkätfrågorna var utformade för att följa upp de tankar om arbets- och samverkansformer som framkom i Trafikanalys intervjuer hösten 2019.²⁰ Resultaten tyder på att tydligheten kring roller, arbetssätt och arbetsuppgifter till viss del har stärkts, men bara marginellt. Mycket tyder på att de uppfattningar Trafikanalys observerade i djupintervjuerna hösten 2019 inte förändrats i någon större utsträckning och att önskemålen om en tydligare rådgivande roll och möjligheten att påverka kvarstår.

Trafikanalys har därefter inte haft någon möjlighet att följa rådets arbete på nära håll. Vi har exempelvis inte bjudits in att delta i något av rådets möten.²¹ En uppföljande intervjuomgång har heller inte varit möjlig att genomföra. Utifrån tillgänglig information kan vi ändå konstatera att rådet har haft en begränsad roll för genomförandet av strategin. Coronapandemin har också inneburit färre möjligheter att samla rådets medlemmar varför aktiviteten också minskat de senare åren.

En tudelad mediebild

Strategins genomslagskraft i media har återkommande analyserats.²² Medieanalysen bygger på sökningar av ord relaterat till den nationella godstransportstrategin, godstransportrådet, men också strategins insatsområden. Medieanalysen visar att strategins mediegenomslag initialt var stor, men minskade relativt snabbt. Samtidigt har uppmärksamheten generellt för godstransporter i medier ökat de senaste åren. Inte minst under pandemin har godsfrågorna fått ökat fokus i media, vilket också fått genomslag i mediaanalysen (Figur 2.2).²³

Trenden (röd graf i Figur 2.2) utgörs av olika *händelser* som har uppmärksamats i medierna. Den mediala uppmärksamheten nådde sin kulmen redan i samband med lanseringen av strategin och godstransportrådet sommaren 2018. Uppmärksamheten ökade vid några tillfällen under 2020 när infrastrukturministern presenterade nya rådsmedlemmar samt presenterade politiska förslag kopplat till strategin. I slutet av augusti 2021 rapporterades om slutsatserna från ett forskningsprojekt om hur överflyttning av gods kan bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålen.

Trafikanalys kan konstatera att strategin, och ord relaterat till strategin, hade ett relativt stort mediegenomslag vid lanseringen 2018. Lanseringen hade ett högt nyhetsvärde och understöddes av regeringens pressträff vid lanseringen av strategin samt vid ett flertal pressmeddelanden därefter. Därefter minskade uppmärksamheten tydligt. De olika händelser som utgör den fortsatta rapporteringen om strategin har inte haft samma nyhetsvärde och därmed inte haft samma genomslag som själva lanseringen. Det ska dock understrykas att godsfrågornas utrymme i media ökade under samma period (blå linje i Figur 2.2).²⁴ Det gäller

²⁰ Trafikanalys (2020b)

²¹ Enstaka medarbetare på Trafikanalys har dock vid enstaka tillfällen bjudits in att presentera aktuella regeringsuppdrag.

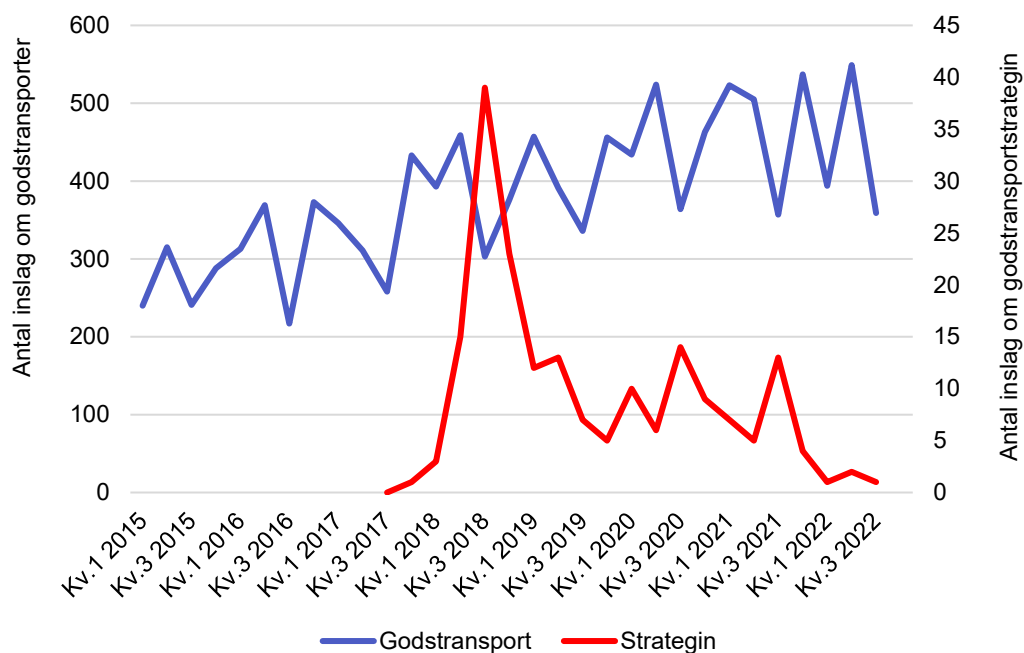
²² Trafikanalys (2019b, 2020b, 2021d, 2021b)

²³ Trafikanalys (2020d, 2021c)

²⁴ Notera att vi inte har kontrollerat för att Mediearkivet sannolikt förbättrat sina metoder och inkluderat fler källor över tid.

också sökningar på centrala begrepp kopplade till godstransporter, så som hållbarhet, elektrifiering, digitalisering och överflyttning. I särklass flest träffar har hållbarhetsfrågor fått, även om antalet artiklar om elektrifiering och digitalisering ökat snabbare efter 2018. Frågor om överflyttning och sund konkurrens har fått få träffar.

Överflyttning uppvisar en svagt positiv trend, särskilt mellan 2020 och 2021. Frågor om sund konkurrens har däremot uppvisat en negativ trend efter 2018. Även om antalet träffar med artiklar är få och efter 2018 uppvisat en negativ trend kan det inte uteslutas att strategin bidragit till fler artiklar om godsfrågorna, även om det inte gjorts någon specifik referens till strategin.



Figur 2.2. Antal inlägg i medier som nämner godstransport (vänster) och den nationella godstransportstrategin (höger) per kvartal.

Källa: Retrievers databas Mediearkivet.

Anm: Källfilter: Rikspress, magasin, fackpress; tryck, webb, tv och radio. Den exakta söksträngen som har använts redovisas i Trafikanalys (2021b). Uppdaterade sökningar 12 oktober, 2022.

Den nationella godstransportstrategin tycks inte heller ha varit ett vanligt förekommande begrepp inom transportmyndigheternas arbete. Både intervjuer och studerade rapporter visar att man, i likhet med hur godstransportfrågorna framställs i media, snarare pratar om någon av de målsättningar som ingår i strategin än om strategin som helhet.²⁵ Detta är en delförklaring till att media då inte heller gör denna koppling i sin rapportering kring myndigheternas aktiviteter. Strategin och dess insatser är mer fragmenterad än sammanhållen.

Ett koncentrerat ansvar för genomförandet

Ansvar för de 95 insatsernas genomförande har legat tungt på ett fåtal aktörer, regeringen (33), Trafikverket (31) och Energimyndigheten (10). För de resterande har andra aktörer haft ett ansvar för enstaka eller ett fåtal insatser (Tabell 2.2). I flera av insatserna finns dock ett

²⁵ Trafikanalys (2020a)

mer eller mindre tydligt uttalat samordningsuppdrag med andra aktörer för insatsens genomförande. Andelen insatser som bedömts genomförda per ansvarig aktör varierar. Av de tre aktörerna med ansvar för flest insatser är det Energimyndigheten som genomfört högst andel.

Tabell 2.2. Ansvar för insatsernas genomförande och status i mars 2022.

Organisation	Fullföljda	Pågående	Osäkra
Totalt antal insatser	36	50	9
Arbetsmiljöverket, Transportstyrelsen		1	
Boverket	1		
Elsäkerhetsverket		1	
Energimyndigheten	6	3	1
Energimyndigheten, Vinnova	1		
Jernhusen		1	
Länsstyrelserna, Naturvårdsverket	1		
MSB, Trafikverket		1	
Naturvårdsverket	1		
Regeringen	10	16	7
Regeringen, Elektrifieringskommissionen		1	
Regeringen, Transportstyrelsen		2	
Sjöfartsverket		1	
Trafikanalys	3	1	
Trafikverket	10	20	1
Trafikverket, Vinnova		1	
Transportstyrelsen	2		
Tullverket		1	
VTI	1		

Denna koncentration av insatser till ett fåtal aktörer innebär att framgång blir avhängigt av dessa aktörers intresse för de aktuella frågorna. Detta är särskilt tydligt för insatser som består av åtgärder som huvudsakligen tillhör en löpande verksamhet. De blir sannolikt genomförda, men kopplingarna till strategin kan vara oklara, och riskerar att förbli oklara i förhållande till andra insatser och strategin som helhet. Ett ansvar för insatserna fördelat på ett fåtal aktörer kan å andra sidan bidra till en synergieffekt av en synkronisering av enskilda insatser till en större helhet.

Genom de kontakter med ansvariga utförare som Trafikanalys haft under strategins genomförande framträder en bild av ett svagt synkroniserat perspektiv. Snarare är bilden den av en enskild ansvarig aktör som genomfört sin insats mer eller mindre isolerat från övriga insatser, utan någon tydlig bild av dess bidrag till målen i NGTS. Inte heller bland de aktörer med ett utpekat ansvar för ett flertal insatser har samordningen och synkroniseringen varit framträdande, även om samordning har förekommit. Det nationella godstransportrådets kansli har påtagit sig en roll att hålla samman informationsspridning och viss samordning av ett urval av insatserna.

Regeringen har haft ett helhetsansvar för strategins genomförande. Styrningen har i huvudsak varit begränsad till ett antal givna regeringsuppdrag eller uppdrag i myndigheters regleringsbrev, samt till diskussioner inom godstransportrådet. En mer proaktiv styrning och

en tydlig samordning av insatserna hade sannolikt lett till en bättre samsyn och engagemang i genomförandet från alla involverade parter. Till exempel genom tydligare uppdrag till berörda myndigheter att upprätta och genomföra sammanhållna handlingsplaner. Behovet av ökad samordning framgick av Trafikanalys halvtidsutvärdering, dock uteblev justeringar i denna riktning, såsom att anordna samlande årliga resultatkonferenser, likt Grönt Ljus 2030²⁶. I stället har antalet givna regeringsuppdrag minskat och samordningen av genomförandet överlämnades till godstransportrådets kansli.

Sammantaget anser Trafikanalys att strategistyrning genom NGTS har varit en lämplig styrform då godstransportområdet är mycket omfattande med ett stort antal aktörer.²⁷ Strategin har bidragit till att samla godsfrågorna mot en långsiktig målbild, vilket underlättat för godsaktörer att samverka kring strategiskt viktiga frågor. Strategin har också skapat nya arenor för samverkan, framför allt på nationell nivå. Samtidigt har strategins bredd och det stora antalet insatser troligen gjort det svårt att enas om vad samverkan ska handla om och hur den ska bedrivas.²⁸ Utifrån detta anser Trafikanalys att det finns en förbättringspotential gällande tydlighet kring roller, ansvar och tydligare målsättningar för samverkan. Risken är annars att samverkan stannar vid enskilda godstransportfrågor där viktiga synergier går förlorade vilket påverkar strävan att nå strategins övergripande målsättningar negativt.

Vi återkommer i kapitel 4 med förslag på möjliga förbättringar ifall regeringen väljer att förlänga godstransportstrategin eller ersätta den med någon annan konstruktion. I nästa kapitel görs dock först en genomgång av hur strategin bidragit till en systemförändring på målområdesnivå.

²⁶ Trafikverket (2022b)

²⁷ Å andra sidan torde en mer fokuserad strategi med en smalare målbild och åtgärdsplan med mer riktade resurser ha varit mer effektiv sett till uppnådda resultat.

²⁸ Se Alexius (2017) för en diskussion om detaljeringsparadoxen och risken med att ha många och otydliga målsättningar.

3 Strategin som medel för systemförändring

I detta kapitel intresserar vi oss för vilka *effekter* som har uppstått till följd av strategins genomförande. I stället för att insatsvis bedöma deras effekter har vi valt att rikta fokus på strategin som en helhet i en förändringsprocess mot effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter i enlighet med flödesschemat i Figur 1.1. Kapitlet inleds med en kortare omvärldsanalys för att sätta in strategin och dess insatser i ett sammanhang.

3.1 Strategin i en föränderlig omvärld

De senaste åren har varit omtumlande på många sätt. Coronapandemin och brexit tillsammans med en allmän omställning mot en alltmer uppkopplad och elektrifierad transportförsörjning har bidragit till att identifiera brister i transportsystemet både i Sverige och i andra länder. Denna yttre påverkan har dock också visat på en robusthet och flexibilitet i systemet så att godstransporterna trots allt har kunnat upprätthållas.²⁹

Både i Sverige och i andra länder förekommer styrning av olika slag som syftar till en ökad konkurrenskraft för landets företag. EU-arbetet inom godstransportområdet bedrivs i mångt och mycket utifrån samma problemanalys och mål som den svenska godstransportstrategin.

En del hinder för effektivare eller mer innovativa, godstransporter inom EU har sitt ursprung i många olika nationella regler och lagar. I de fallen kan pågående EU-reglering vara en möjlighet, dock med bättre eller sämre effekt sett utifrån svenska behov. I huvudsak går den EU-lagstiftning som utvecklas ihop med målen om att förbinda Europa med moderna, multimodala och säkra transportinfrastrukturnätverk; skapa en innovativ transportsektor genom forskning och innovationsaktiviteter; och att säkerställa överkomliga priser, tillförlitlighet och tillgänglighet för transporter, i samklang med genomförande av delar av den svenska strategin.³⁰ De fåtal utvärderingar som gjorts av ekonomiska stöd på transportområdet pekar i regel på att stöden haft en relativt begränsad effekt på uppsatta målsättningar.

En översiktlig kartläggning³¹ av länderna Tyskland, Nederländerna och Finland ger vidare en bild av att länderna arbetar med liknande frågor och på liknande sätt som Sverige utifrån sina förutsättningar och behov. Exempelvis överensstämmer målsättningarna för godstransporterna i Tyskland - en stark transportnäring, minskade utsläpp av växthusgaser, förbättrade goda arbetsvillkor och fler arbetstillfällen - på ett övergripande plan väl med dem i den svenska godsstrategin.

²⁹ Trafikanalys (2021c, 2022b)

³⁰ Följande fem områden är exempel på var EU har en stor potential att påverka Sveriges genomförande av godstransportstrategin:

- Likvärdiga konkurrensförutsättningar – nya EU-regler kan ge bättre ordning
- Regelförenkling för järnvägen – EU-harmonisering av olika nationella regler
- Infrastrukturavgifter på väg – avståndsbaserade avgifter diskuteras
- Stöd för överflyttning till transporter på järnväg och sjöfart – breddat stöd möjligt
- Krafttag för förnybara drivmedel – inom statsstödet ramar

³¹ IVL (2019)

Enskilda åtgärder kan dock skilja sig åt. Det finns med andra ord lite som tyder på att det är någon specifik omvärldsfaktor och eller händelse som påverkat specifikt Sverige men inte något annat land i Sveriges närhet. Under de senaste åren noteras exempelvis en mycket tydlig ökning av e-handeln. Detta ställer krav på nya logistiska lösningar. Utmaningarna är dock liknande även i andra länder.

3.2 Infrastruktur, transportmedel och energi för ökad konkurrenskraft

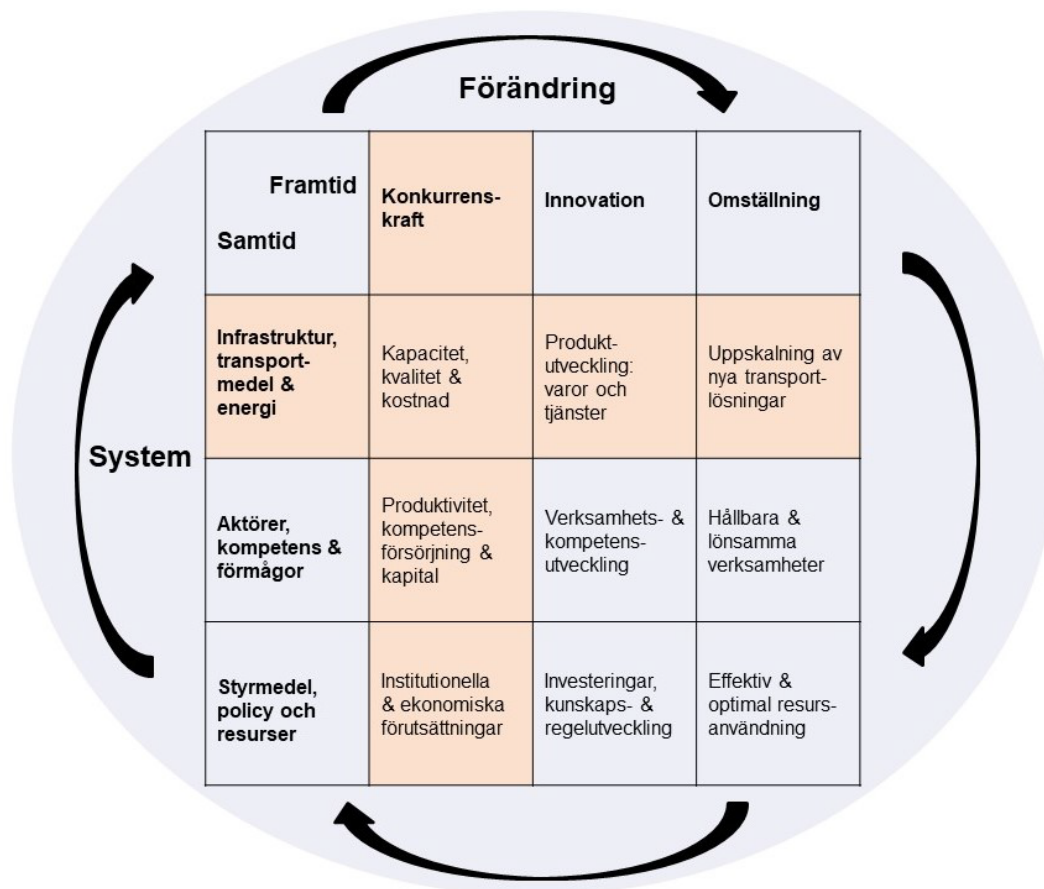
Konkurrenskraft är ett ofta använt begrepp. Men det är sällan tydligt definierat vad som avses eller vem som kan anses vara konkurrenskraftig och i förhållande till vad eller vem. Parallellt med användningen av begreppet konkurrenskraft förekommer dessutom ofta även begrepp såsom innovationskraft, effektivitet samt överflyttning av godstransporter genom att använda andra potentiellt mer effektiva trafikslag.

I en analys genomförd under våren 2022³² som sammanfattas nedan, kompletterad med vissa nya data, belyser vi konkurrenskraften och dess utveckling i tre analysnivåer:

- Transportbranschen och enskilda trafikslag, som är en kombination av privata aktörer – bland annat transportutförare, men även företag inom magasinering och logistik – och offentlig infrastruktur, och dessutom skatter och regelverk
- Näringslivet (transportköpare), vars transportefterfrågan gör att de exponeras för kostnader i transportbranschen för att kunna nå marknader, inom riket och vid export
- Samhällsekonomin, i regioner eller i riket. Sveriges och regionernas förutsättningar och förmåga att konkurrera på en världsmarknad, och bidra till vårt välbefinnande.

Eftersom dessa analyser både direkt och indirekt tas upp i NGTS är det möjligt att analysera strategins genomförande på konkurrenskraftens utveckling över tid. Nedan sammanfattas dessa analysnivåer i enlighet med de gulmarkerade rutorna i Figur 3.1.

³² Trafikanalys (2022b) Se även Tillväxtanalys (2021) för en analys av arbetsproduktiviteten för ett antal branscher förklarad av total faktorproduktivitet (TFP) och kapital för perioden 1995-2016.



Figur 3.1. Omställningen av transportsystemet. Trafikanalys illustration av dimensioner och komponenter i omställningen som systemförändringsprocess. Rader representerar systemkomponenter: styrmedel, aktörer och fysiska transporter. Kolumner representerar faserna i omställningen som en progression från aktuellt till framtida tillstånd. Systemförändringarna är inte en enkel linjär förflyttning från ett tillstånd till ett annat, utan sker på olika områden, platser och tidpunkter i samhället, varför pilar indikerar ett iterativt, cirkulärt förlopp. Gula fält markerar de dimensioner och komponenter som är i fokus i detta avsnitt: Konkurrenskraft uttryckt i form av kapacitet, produktivitet och förutsättningar (kolumnen), respektive infrastruktur, fordon och energiförsörjning både som ett verktyg för och resultat av omställningen (raden).

Transportsystemets bidrag till konkurrenskraften

När det gäller området konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter omfattar NGTS sex insatsområden med sammanlagt 50 insatser.³³ Insatserna kan huvudsakligen klassificeras som utredningar och kartläggningar, som en del av en ordinarie offentlig verksamhet samt som insatser för regelutveckling och förbättrad tillsyn. I mindre omfattning har insatserna handlat om särskilda ekonomiska satsningar, forskning och demonstration, pådrivande i internationella fora och samverkansarbete.³⁴ I uppföljningen i mars 2022 bedömdes 30 av de 50 insatserna som pågående, fyra som osäkra och 17 som fullföljda, se Tabell 6.1.³⁵ Med smärre förändringar var det en liknande status även i 2021 års uppföljning. Med andra ord var

³³ Utöver dessa 50 finns det aspekter som berör konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter även i enstaka insatser som inordnats i strategins två andra målområden.

³⁴ Observera att samma insats kan ingå i flera av dessa kategorier, se Figur 3.4 i Trafikanalys (2020b).

³⁵ Trafikanalys (2022k)

ungefär en tredjedel av de 50 insatserna genomförda redan under strategins inledande fas. En andel som därefter ökat endast i mindre omfattning.³⁶

Den stora mängden pågående insatser, med tonvikt på utredningar och löpande offentlig verksamhet gör att det är svårt att påvisa någon betydande påverkan specifikt från NGTS för att stärka transportsystemets infrastruktur och funktionalitet nationellt och gränsöverskridande.

Däremot är det rimligtvis så att de insatser som har genomförts helt eller delvis, exempelvis ett antal infrastrukturinvesteringar³⁷, utvidgningen av TEN-T-nätverket³⁸, ökat underhåll av järnväg, näringslivspotten för järnvägsåtgärder, fördjupningar av farleder, bärighetsåtgärder på väg etc., har bidragit positivt för att stärka det svenska transportsystemet. En del av effekterna i form av förbättrade godstransportmöjligheter kommer vi dock sannolikt att kunna se först om några år eller decennier in i framtiden. Till detta bör adderas viktiga insatser för att förenkla för internationella godstransporter och för att skapa en mer likvärdig och effektiv transport- och arbetsmarknad³⁹, även om alla insatser ännu inte är fullt ut genomförda.⁴⁰ Det bör också betonas att huvuddelen av kartläggningarna, lagstiftningsförslagen och samverkansinsatserna, såväl de internationella som de nationella, i sig är nödvändiga för att åstadkomma en önskad omställning av dagens system till ett nytt. Gemensamt för dessa insatser är dock att de kräver ytterligare åtgärder innan någon effekt kan förväntas uppstå.⁴¹

Ett antal insatser i NGTS har syftat till att stödja utveckling och användning av miljövänliga bränslen, inte minst eldrift.⁴² Dessa insatser har i hög grad uppnått sina projektmål eller är i pågående fas. För dessa insatser har det funnits ett tydligt avgränsat fokus på att åstadkomma, alternativt initiera, en omställning mot fossilfrihet. Intresset har varit stort bland aktörerna och de finansiella resurserna betydande. Sveriges position i världen när det gäller

³⁶ Trafikanalys (2022k) De tidigt genomförda åtgärderna utgjordes av lagändringar, ekonomiska satsningar samt utredningar.

³⁷ En del av infrastrukturinvesteringarna (inklusive fördjupade farleder) som nämns i NGTS har byggstart först efter 2022 varför några effekter ännu inte kan förväntas av dessa. I några fall ha förseningar inträffat vilket senarelagt den planerade byggstarterna till efter 2022. När det gäller näringslivspotten för järnväg har det märkts en ökning över tid av förbrukade årliga medel. Givet en jämn årlig fördelning av resurserna är det först under 2021 som Trafikverket förbrukade mer än de 100 miljoner som genomsnittligt bör förbrukas per år under perioden 2018–2029.

³⁸ För svensk del är huvudfokus korridoren Scandinavian-Mediterranean, och till viss del korridoren North Sea-Baltic, som sedan 2021 knyter samman Norge, Sverige och Finland med kontinenten.

³⁹ En fördjupning av styrmedel, regelverk redovisas i kapitel 3.4. Sådana åtgärder gäller exempelvis EU:s mobilitetspaket (C19), Vål fungerande och effektivare kontroller på vägarna (C20), Klampning under längre tid och höjda sanktionsavgifter (C21), Säkra uppställningsplatser (C22), Trafiksäkerhet för yrkesförare (C23), Utstationering och vägtransporter (C24), Regelverk för automatiserad körning föreslagen (C25), Regelförenkling för järnvägen (C26) med implementeringen av 4:e järnvägspaketet i juni 2022, Minskade inträdeshinder på järnvägsmarknaden (C27), Funktionsbaserade regelverk för sjöfarten (C29), Vägsplitageskatt (E36), Miljö-kompensation (E37), Eko-bonussystem (E38), Tonnagebeskattning (E39), Miljöstyrande avgifter (E40) och Samlad bild av skatter och avgifter (E41).

⁴⁰ Exempel på detta är åtgärderna inom *Förenklad rapportering vid fartygsanlöp* (B12) och *Samarbeten i Sveriges närområden* (B14). Dessa åtgärder kan handla om allt från att kartlägga rastplatser till en överens-kommelse att tillåta 31 tons axellast på sträckan Kiruna-Narvik.

⁴¹ Detta gäller exempelvis insatsen *Järnvägsförbindelser till Norge* (B15) som har genomfört bristanalyser av kapacitetsbrister. Innan bristerna åtgärdats kan ingen förbättring förväntas. Närmast förefaller den pågående elektrifieringen av Meråkerbanan att vara, som ska stå klar 2024. *Strategisk analys av en ny fast förbindelse till Danmark* (B16) mellan Helsingborg och Helsingör är ett exempel på en utredningsinsats som är genomförd, men där den fysiska infrastrukturen ännu inte finns på plats. Exempel på nationella åtgärder är Trafikverkets utredning om längre och tyngre lastbilar i insatsen *Längre och tyngre fordon* (G51), försöken att åstadkomma horisontella samarbeten i insatsen *Öppna data för ökad fyllnadsgrad* (G52) samt att genomföra den handlingsplan som tagits fram av *Nationell samordnare för ökad inrikes sjöfart och kustsjöfart* (F42). Liknande förut-sättningar gäller även för följande insatser *Fler inre vattendrag* (F43), *Fortsatt dialog och samverkan för ökade sjötransporter* (F44), *Satsning på intermodalitet med fokus på järnväg* (F45), *Höga omlastningskostnader* (F46), *Åtgärder för fler godstransporter på järnväg och med fartyg kartläggs* (F47), *Jernhusen AB som drivkraft* (F48), *Översyn av Green Cargo AB* (F49) och *Transportnätsbeskrivning för omlastning* (F50), *Infrastrukturplaneringens näringslivsfokus stärks* (H54), *Stärkt planering för godstransporter* (H56).

⁴² Se insatserna under områden I - *Krafttag för förnybara drivmedel*, J - *Nationell satsning på elektrifiering av godstransporter*, L - *Permanent världsutställning för innovationer på transportområdet*.

omställningen till ett fossilfritt transportsystem har utan tvekan stärkts till följd av NGTS. Givet att satsningarna når framgång kommer Sveriges långsiktiga konkurrenskraft ha stärkts. Å andra sidan finns det insatsområden med fokus på transporteffektivisering nationellt och i urbana miljöer med mer blygsamma resultat. Utredningar har genomförts (exempelvis *F46*, *F47*, *F50*, *H56*) och samverkan genomförts eller pågår (*F42*, *H55*, *K76*)⁴³, däremot är tecknen på en faktisk sådan omställning få. Förklaringar till detta går att finna i att det är ett bredare problemområde med svagare styrning och pådrivning samt att det förutsätter att många aktörer ska bryta sina vanor.

Det finns även insatser som skulle ha kunnat genomföras fullt ut och därmed bidragit till transporteffektivitet. Två exempel på detta är lagstiftningen för trafikering med längre lastbilar (*G51*) som visserligen beslutades i augusti 2022⁴⁴ men som införs först under 2023 samt misslyckandet att finansiera stadsmiljöavtal för godstransporter (*K74*). En fördjupad analys om styrmedel och möjligheterna till omställning redovisas i kapitel 3.

Med utgångspunkt i de ovan redovisade insatserna analyseras nedan utvecklingen på konkurrenskraftsområdet under den tid som strategin verkat.⁴⁵

Transportsystemet som helhet har tre sätt på vilka det kan bidra till att stärka företagen och regionernas möjlighet till att dels verka, dels utvecklas i konkurrens med företag internationellt. För det första måste transportinfrastrukturen uppfylla basala kvalitetskrav, för det andra bör den vara av en viss omfattning och ingå med kopplingar till internationella transportnätverk. För det tredje måste de företag som utför transporterna erbjuda attraktiva transportupplägg samtidigt som de själva kan utvecklas.

Transportsystemet i form av infrastruktur och dess sammansättning och utbredning förändras endast långsamt. Det statliga vägnätet uppgår till ungefär 98 500 km.⁴⁶ Huvuddelen av de tunga vägtransporterna går på de större vägarna, som är dimensionerade för att klara tunga laster. Beträffande det statliga vägnätet håller 96 procent av nätet de högsta bärighetsklasserna BK1 och BK4. Den trafikerade spårlängden järnväg, inklusive sidobanor, uppgår till 15 500 km.⁴⁷ Knappt 12 200 km är elektrifierade.⁴⁸ Under 2021 rapporterade 107 hamnar att de hanterat gods.⁴⁹ Fem hamnar har pekats ut som stomhamnar i TEN-T-nätet. Antalet civila godkända instrumentflygplatser var 40 flygplatser, varav hälften användes för frakt och post.⁵⁰

Fordonsflottan är potentiellt enklare att påverka i önskad riktning. Lastbilsflottan har under lång tid bestått av ungefär 80 000 tunga fordon, nästan uteslutande drivna med diesel/biodiesel.⁵¹ Tillväxten av fordonsflottan sker huvudsakligen i segmentet tyngre tunga lastbilar. Både antalet fartyg och den sammanlagda bruttodräktigheten har minskat sedan 2018.⁵² Antalet dragfordon för godstrafik på järnväg har efter en ökning fram till 2011 fallit tillbaka 2021 till nivån i början av 2000-talet, dock med en viss återhämtning de senaste åren.

⁴³ Se appendix, Tabell 6.1.

⁴⁴ Regeringen (2022e) De nya reglerna innebär att det blir tillåtet med lastbilar så långa som 34,5 meter på vissa utpekade vägar, jämfört med nuvarande maxlängd på 25,25 meter. Lastbilarna ska få köras i högst 80 km/h på de utsedda vägarna.

⁴⁵ Om inget annat anges bygger analysen på resultaten i (Trafikanalys 2022b).

⁴⁶ <https://bransch.trafikverket.se/tjanster/trafiktjanster/Vagtrafik--och-hastighetsdata/>

⁴⁷ www.trafa.se/bantrafik/bantrafik/?cw=1&q=t06011|ar|km|trafik:1|ish:1|isu~barchart

⁴⁸ www.trafa.se/bantrafik/bantrafik/?cw=1&q=t06011|ar|km|trafik|ish:1|isu|isu1:111~barchart

⁴⁹ www.trafa.se/globalassets/statistik/sjotrafik/sjotrafik/2021/kvalitetsdeklaration-sjotrafik-2021.pdf

⁵⁰ www.trafa.se/luftfart/?cw=1&q=t0501|ar|antalpltfplats2~barchart

⁵¹ Under 2021 nyregistrerades knappt 7 000 tunga lastbilar. Det innebär att ungefär 9 procent av de tunga lastbilarna omsätts varje år.

⁵² Detta går emot ambitionen i insatserna *Fler svenska fartyg (C28)* och *Tonnagebeskattning (E39)* – insatser Trafikanalys bedömer som osäkra (röda).

En analys av det svenska transportsystemets kapacitet och tillförlitlighet tyder på att det är ett system som faller förhållandevis väl ut i en internationell jämförelse. Det är dock ett system som befinner sig under viss press. Såväl kvalitativa som kvantitativa mått indikerar generellt, med något undantag, stabilt eller svagt fallande betyg över tid. Inte heller i ett internationellt perspektiv är det möjligt att se någon betydande förbättring av det svenska infrastruktur-systemets kvalitet över tid. Regionala skillnader förekommer för flertalet av de mått som presenteras. Dessa skillnader tenderar också att växa över tid.⁵³

För transportsystemet som helhet i form av dess standard och tillförlitlighet har den positiva utvecklingen som noterades för flera av måtten i 2021 års transportpolitiska måluppföljning återgått till mer långsiktiga normalnivåer i 2022 års uppföljningsrapport. Det gäller exempelvis punktlighet på järnväg för både person- och godstransporter som har fallit tillbaka till 2009 års nivåer. Varaktigheten i totalstoppen i vägnätet totalt sett understiger visserligen nivån 2009 men har legat relativt stabilt de senaste fem åren. För specifikt lastbilstrafiken fortsätter varaktigheten i totalstoppen dock kontinuerligt att öka sedan rekordåret med lägst varaktighet 2015.

Samtidigt visar flertalet kvalitativa undersökningar riktade till trafikanter och näringslivet (transportköpare) att de uppfattar transportsystemets standard och tillförlitlighet som ungefär likvärdigt över tid. Dessutom finns det kvarvarande icke internaliserade kostnader för både gods- och persontransporter och inom alla trafikslag. Det innebär en risk för att samhället överkonsumerar transporter jämfört med vad som vore samhällsekonomiskt mest effektivt. Transporter är ur detta perspektiv subventionerade och bidrar därmed indirekt till transportköpande företags konkurrenskraft visavi sina konkurrenter.⁵⁴

I en analys⁵⁵ av ansökta och tilldelade tåglägen, samt ruckningar⁵⁶ under perioden 2014–2021 framgår att godstågens antal tåglägen minskar över tid medan persontågens tåglägen ökar. Ruckningarnas omfattning uppgår i genomsnitt till cirka 20 minuter per tågläge för godstågens avgångstid. Ruckningarnas omfattning ökar svagt över tid för såväl avgångstid, ankomsttid som körtid. Motsvarande ruckningar för persontågen är mer marginella, men även de ökande i omfattning under senare år. Dessa resultat tyder på att godstågen dels har svårt att hävda sig i konkurrensen om utrymmet med persontågen, dels att konkurrensen om spårutrymmet ökat över tid.

De senaste åren har varit omtumlande på många sätt. Coronapandemin har haft en stor påverkan på godstrafiken. För Sveriges del blev effekterna av pandemin tydliga under våren 2020. Därefter har en gradvis återhämtning skett. Av godstransporterna var det främst flygfrakten och i viss mån gods till sjöss som påverkades negativt av coronapandemin. De senaste åren har e-handeln ökat i omfattning, inte minst under pandemin. Nya inköpsmönster har skapats med krav på snabbare och individualiserade leveranser. Detta har gynnat en framväxt av citylogistik och bidragit till en ökad lastbilstrafik.

Uppmärksamheten för godstransporter har ökat de senaste åren och vad som skrivs och sägs om konkurrenskraft kretsar kring sex centrala teman: sund konkurrens, överflyttning, effektiv-

⁵³ Trafikanalys (2022j)

⁵⁴ Trafikanalys (2022j) På grund av pandemin har dataunderlaget för att bedöma utvecklingen av tillgänglighet med avseende på godstransporter varit begränsat. Flera av undersökningarna som normalt används som källor har inte genomförts de senaste åren. De senaste tillgängliga underlag är därför några år gamla. Tillgängligheten bedöms försiktigtvis – med en extrapolering av äldre underlag – befinna sig på samma nivå som när de transportpolitiska målen antogs. Detta ligger också i linje med resultaten från de aktuella nöjd-kund-undersökningar med lokala näringsidkare, transportköpare, yrkestrafikanter på väg och lokförare som redovisas i den transportpolitiska målindikatorn *Transportsystemets standard och tillförlitlighet*.

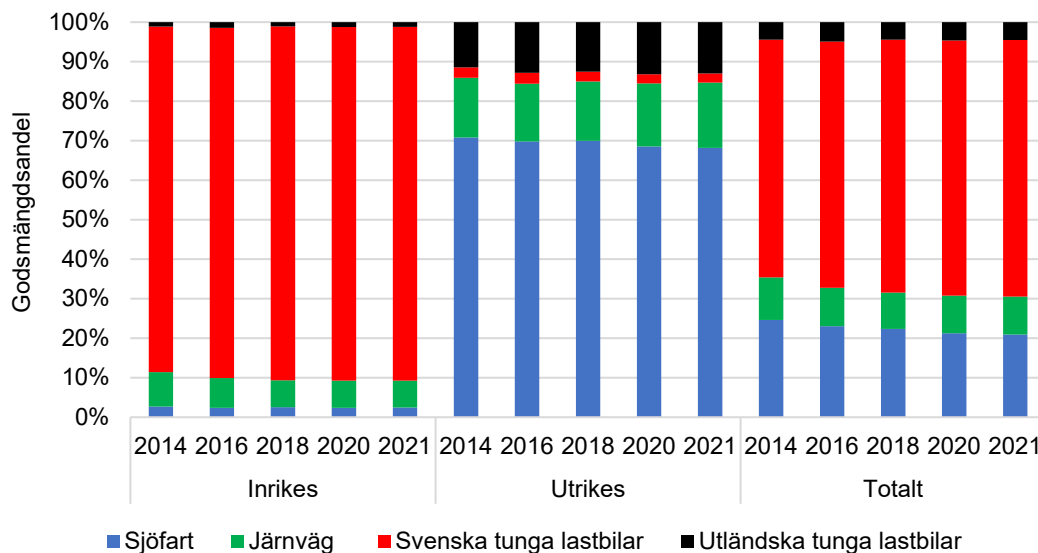
⁵⁵ Karlsson (2022)

⁵⁶ Skillnader mellan ansökt och tilldelat tågläge. Kan avse både avgångstid, ankomsttid och körtid.

tet, digitalisering, elektrifiering och hållbarhet. Analysen visar också att medier spelar en viktig roll i meningsskapande kring godstransportsfrågor och i interaktionen mellan aktörer inom godstransportbranschen och politiken. Vidare framgår att digitalisering, elektrifiering och i synnerhet hållbarhet är några av de viktigaste katalysatorerna för förändring och utveckling i branschen.

Transportefterfrågan ökar men är stabil mellan trafikslagen

Transportefterfrågan totalt ökar, men fördelningen per trafikslag är relativt stabil över tid (Figur 3.2 och Figur 6.1). Svenskregistrerade lastbilar dominerar marknaden för inrikes gods-transporter, medan utländska lastbilar utför en större och växande del av transporterna till och från Sverige. Fördelningen av transporterat ton, antal transporter och transportarbete med lastbilar uppvisar generellt en tillväxt, inte minst på korta och medellånga avstånd. Sjöfarten är huvudsakligen inriktad på utrikestrafiken och svarar för majoriteten av utrikes transportarbete. Järnvägen har ett omfattande transportarbete för ett fåtal varugrupper. Det finns få tecken på att det har skett en överflyttning från väg till järnväg och sjöfart, eller att förutsättningarna för detta har förbättrats över tid (se även kapitel 6.2).



Figur 3.2. Andel godsmängd med sjöfart, järnväg, svenska och utländska tunga lastbilar i inrikes- och utrikestrafiken. Procent. År 2014, 2016, 2018 2020 och 2021.

Källa: Trafikanalys egna bearbetningar av data från lastbils-, sjötrafik- och bantrafikundersökningarna
Anm: Uppgifterna för utländska lastbilar 2021 är imputerade med 2020 års data. Godsmängder per år och trafikslag redovisas i Figur 6.1.

Det genomsnittliga avståndet per lastbilstransport har minskat över tid. Samtidigt är den genomsnittliga lastvikten per transport stabil, kring 17 ton, över tid. Med tanke på tillväxten av lastbilar i det tyngre segmentet och ett totalt sett ökat trafikarbete innebär det en lägre transporteffektivitet. Både järnvägs- och sjöfartstransporter uppvisar en ökad last per transport. Det förklaras av ett större inslag av systemtåg och en ökad andel kombitrafik med högre taravikt i förhållande till lastvikt samt en minskad andel vagnslasttrafik, samt större last på fartyg med ett färre antal anlöp.

Transportbranschens produktivitet, lönsamhet och näringslivets transportkostnader är ojämnt fördelade

Trafikanalys har även bedömt utvecklingen av transportbranschens ekonomiska situation, bland annat produktivitetsutvecklingen per trafik- och transportslag. Medan alla branscher utom centrallager och magasin uppvisar ökning av produktiviteten⁵⁷, sker det även minskningar i investeringsgraden inom järnväg och kollektivtrafik.⁵⁸ Således ökar investeringsgraden inom godstransporter och minskar något inom passagerartransporter. Under coronapandemin har dessutom passagerartransporterna drabbats mycket allvarligt ekonomiskt, medan godstransporterna klarat sig förhållandevis väl, efter en inledande kortvarig nedgång. Specifikt för godstransporter, som omfattar cirka en femtedel av trafikarbetet, har vi gjort en särskild kartläggning av dess konkurrenskraft under 2021.⁵⁹

Analysen pekar på mycket stora skillnader i omfattning, lönsamhet och framtidstro (i form av investeringar) mellan de olika trafikslagen. Vägtransporter, samt verksamheterna gods- hantering och godsförmedling, är lönsamma, har en stabil investeringstakt och ökar i både antal anställda och förädlingsvärde. Däremot är den ekonomiska situationen för järnväg, sjöfart och flyg bekymmersam. Miljökompensationen till järnvägsföretag under senare år har bidragit till att dämpa fallet, men sjöfartens ekobonus har än så länge inte märkts som en förstärkning av företagets resultat.⁶⁰ Samtidigt är de offentliga investeringarna i infrastruktur, drift och underhåll på en väldigt hög nivå inom järnvägssektorn i förhållande till dess ekonomiska betydelse, i synnerhet om vi jämför med situationen för vägsektorn. I ett internationellt perspektiv använder Sverige förhållandevis stora och tilltagande offentliga medel på investeringar (cirka 1 procent av BNP motsvarande cirka 30 miljarder på väg och 20 miljarder på järnväg) samt för drift och underhåll av transportinfrastruktur (ungefär 10 miljarder kronor på väg och 6 miljarder på järnväg)⁶¹. Liknande mönster finns även för investeringar i sjö- och luftfart, även om dataunderlaget för dessa trafikslag är mer bristfälligt. Över tid ökar även företagets och den offentliga forskningsbudgeten. En fördjupad redovisning av genomförda investeringar etc. redovisas i kapitel 3.4.

De dataserier som finns tillgängliga för bedömningen av transport- och logistikkostnads- utvecklingen är huvudsakligen av äldre datum. Bedömningen av utvecklingen blir därför osäker och pekar inte heller entydigt i en specifik riktning. Kostnadsindexjämförelsen⁶² från Samgods 2012 och 2017 tydde på en sjunkande kostnadsbild generellt, men ökade kostnader per ton för segmentet "allmänt gods". Kostnadsutvecklingen enligt Sveriges Åkeriföretag för lastbilstransporter för perioden 2018–2021 kompletterar tidsserien. För perioden 2018 och framåt pekade detta index på kostnadsökningar för samtliga typtransporter, med ett negativt brott i mars 2020 i samband med coronapandemins intåg i Sverige. Priserna har därefter stigit igen med en ökad spridning mellan de olika typtransporterna. Lokal distribution har haft den tydligaste kostnadsökningen över tid fram till våren 2021. Därefter har kostnadsökningen främst avsett typerna Skogsråvara, Dragbilstransport samt Partigods. Spridningen av kostnader mellan de olika typtransporterna ökade i slutet av 2021.⁶³

⁵⁷ Förädlingsvärde per anställd.

⁵⁸ Trafikanalys (2022f)

⁵⁹ Trafikanalys (2022b)

⁶⁰ Sjöfartsstödet är internaliserat i företagets ordinarie räkenskaper.

⁶¹ <https://data.oecd.org/transport/infrastructure-maintenance.htm#indicator-chart>. Växelkurs 1:10 har använts för omräkning till SEK från EUR.

⁶² I 2021 års transportpolitiska måluppföljning introducerades ett mått på generaliserade transport- och logistik- kostnader. Detta mått möjliggjorde en jämförelse mellan år 2012 och 2017.

⁶³ Trafikanalys (2022f)

Ser vi till transportkostnadsandelen av företagens produktionskostnader har den legat relativt stabilt över tid, på i genomsnitt cirka 6 procent. Vissa branscher som producerar relativt lågförädlade produkter har en högre transportkostnadsandel, medan branscher med högförädlade varor generellt sett har en lägre transportkostnadsandel. Branscher med lågförädlade produkter ligger ofta i norra delen av Sverige och har därmed också långa transporter till och från kunder och leverantörer.

En del av transportkostnaden för företagen är priset på diesel. Uppgifter om bränsleskatter i medlemsstaterna pekar på att Sveriges dieselpriis inklusive skatt ligger relativt högt jämfört med andra mer centralt belägna EU-länder. I kombination med Sveriges perifera läge med långa avstånd innebär detta en betydande konkurrenskraftsnackdel. En samlad analys av internaliserande skatter och avgifter i förhållande till transporternas marginalkostnader för externa effekter pekar på att godstransporterna trots detta är underinternaliserade i Sverige. Den relativt låga graden av internalisering för godstransporter kan därmed ses som en subventionering av godstransportsektorn, i och med att transporterna inte fullt ut betalar för de kostnader som de orsakar. Analysen tyder även på att svenska godstransporter är subventionerade i förhållande till transporter i andra länder i Europa.⁶⁴

Det faktum att antalet innehavare av C- och D-körkort har fortsatt att minska och innehavarnas medianålder har fortsatt att öka, i kombination med coronapandemins konsekvenser för i första hand resebranschen, leder till slutsatsen att transportbranschens villkor har utvecklats i negativ riktning över tid. På grund av pandemin har dataunderlaget för att bedöma utvecklingen för godstransporternas tillgänglighet varit begränsat, men bedöms befinna sig på ungefär samma nivå som när de transportpolitiska målen antogs 2009.⁶⁵

Blandad bild av Sveriges konkurrenskraft och möjligheter till omställning

Som nämnts ovan har Sverige en god position internationellt i termer av exempelvis BNP-tillväxt och sysselsättning. Det är dock inte en bild som saknar orosmoln. Regionala skillnader förekommer för flertalet av de mått som presenterats. Dessa skillnader tenderar också att växa över tid. En ökad specialisering kräver en hög grad av anpassningsförmåga för att överleva på längre sikt. För många regioner finns det brister vad gäller denna förmåga. En uppdelad produktion på många geografiskt åtskilda platser ställer också höga krav på ett väl fungerande transportsystem.

Bland transportutförande företag är det framför allt vägtransport samt transporttjänster som uppvisar en positiv utveckling med en ökad andel av det transporterade godset, transportarbetet och antal utförda transporter. Även lönsamhet och förmåga att genomföra investeringar utmärker vägtransportsektorn. Dessutom växer fordonsflottan. Övriga transportbranscher, särskilt järnvägsföretagen, uppvisar en mer problematisk situation och lyckas inte på samma sätt som vägtransportsektorn erbjuda kunderna tillräckligt attraktiva transportlösningar.

Analyserna vad gäller Sveriges och regionernas konkurrenskraft pekar med andra ord på att vägtransportsektorns aktörer har en förmåga att bidra till denna konkurrenskraft. För övriga trafikslag och dess aktörer är förmågan mer problematisk, illustrerad av fallande marknadsandelar för transporter av flertalet varugrupper och en vikande, alternativt en negativ, lönsamhet.

⁶⁴ Se Trafikanalys (2022i) för en diskussion internaliseringsgrad i ett internationellt perspektiv.

⁶⁵ Trafikanalys (2022j)

Vår slutsats blir därför att transportsektorn, som helhet, inte på något avgörande sätt lyckats bidra ytterligare till den regionala och internationella konkurrenskraften, med hjälp av NGTS. Vägtransportsektorn är visserligen det segment som har en positiv utveckling, men trycket från utländska aktörer har tilltagit. Det är något som även tas upp i medierapportering och i företagens årsredovisningar. Hållbara transporter och sund konkurrens är exempel på viktiga områden som framhålls inom vägtransportsektorn för att öka konkurrenskraften, inte minst för att det skapar en kontrast med det man upplever som "icke-seriösa" utländska åkerier. Certifiering och i ökande mån elektrifiering spelar en viktig roll för att stärka vägtransporternas och dess aktörers konkurrenskraft. Aktörer inom sjöfarten och järnvägen har i stället en tendens att betona svårigheter eller brister som påverkar deras konkurrenskraft, i många fall i relation till vägtransporternas dominanta position, och uttrycker ett starkt behov av ökad styrning.

Sammanfattande slutsatser

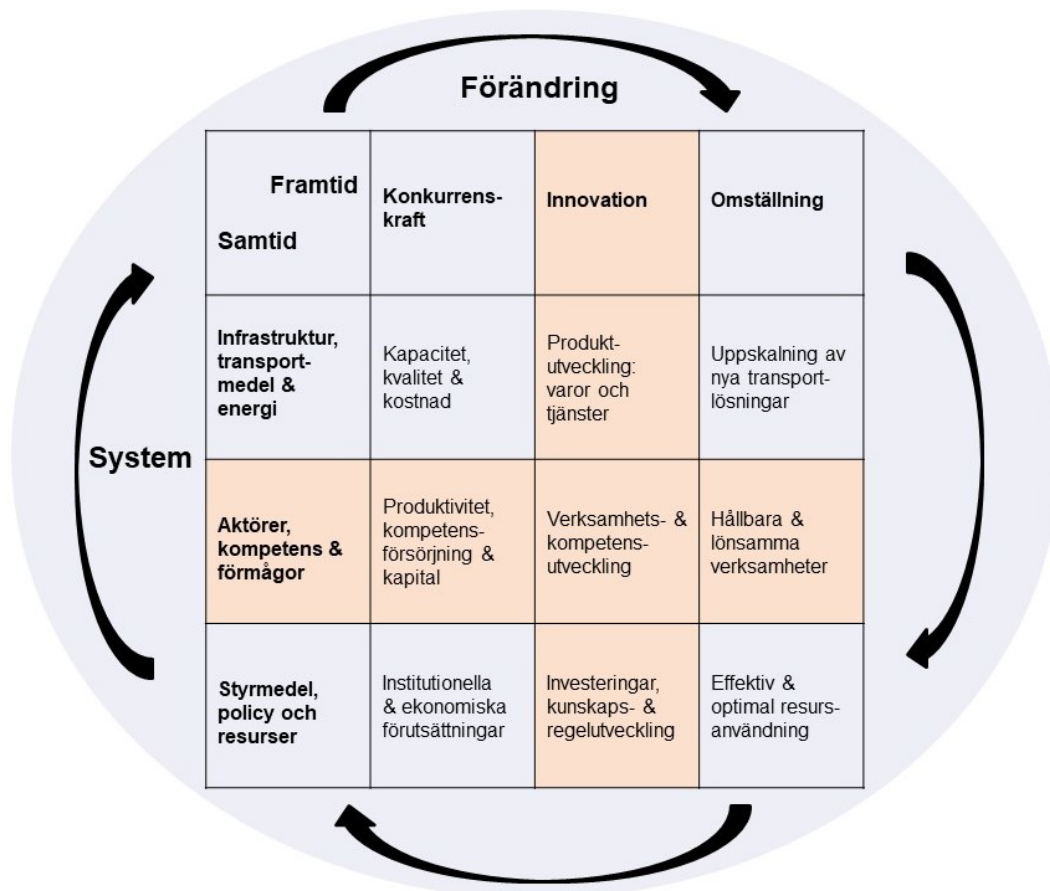
Även om vi inte ser tydliga kvantifierbara effekter, så har *förutsättningarna* för mer konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter förbättrats. Det har genomförts ett flertal konkreta åtgärder, kunskapsnivån har höjts och förberedelser för att klara omställningen har påbörjats. En stor del av insatserna uttrycker ambitioner om att inrikta arbetet, men att det som regel inte har konkretiserats i form av åtgärder som går att följa upp. Det gör att en stor del av genomförandet ter sig diffust och oklart.

Att förändra ett transportsystem innebär att ett antal trögrörliga processer måste sättas i rullning. Samtidigt pågår den dagliga verkligheten där transportsystemet ännu visar sig robust för påfrestningar, men tecken finns på en ökad sårbarhet. Vissa sektorer (vägtransport och godshantering etc.) har förmåga att ställa om och utvecklas inom ramen för det befintliga systemet. Att kunna möta den ökade e-handels krav på snabba och flexibla lösningar är tecken på denna förmåga genom nya och förbättrade logistiklösningar. Andra aktörer brottas med låg lönsamhet och en lägre omställningsförmåga.

Sveriges konkurrenskraft som nation och ur ett transportköpsperspektiv avgörs till stor del av var i landet man befinner sig samt var kunderna finns. Enligt uppföljningarna av de transportpolitiska målen utvecklas tillgängligheten på nationell nivå huvudsakligen negativt/horisontellt. På regional nivå ökar skillnaderna på så sätt att områden med lägre grad av tillgänglighet inte upplever samma förbättring som områden med relativt hög grad av tillgänglighet redan nu. Det finns med andra ord tendenser till ökade regionala skillnader även på transportområdet. Dessa aspekter har inte i tillräckligt hög grad adresserats, varken i strategin eller i dess genomförande.

3.3 Innovation, kompetens och säkerhet

Det här avsnittet berör insatser som faller under området "Innovation, kompetens och kunskap" i NGTS. I fokus står resultat från forskning och innovation (FoI) och insatser för kompetensförsörjning. Avslutningsvis diskuterar vi även beredskaps- och säkerhetsinsatser, krisberedskap, civilt försvar och cybersäkerhet. I sin helhet berörs delar och drivkrafter i mittkolumnen och mittraden i vår modell för förändringsprocesser (Figur 3.3), dvs. forskning och innovation respektive verksamheters kompetensförsörjning och förmågeutveckling.



Figur 3.3. Omställningen av transportsystemet. Trafikanalys illustration av dimensioner och komponenter i omställningen som systemförändringsprocess. Rader representerar systemkomponenter: styrmedel, aktörer och fysiska transporter. Kolumner representerar faserna i omställningen som en progression från aktuellt till framtida tillstånd. Systemförändringarna är inte en enkel linjär förflyttning från ett tillstånd till ett annat, utan sker på olika områden och nivåer, platser och tidpunkter i samhället. Pilar indikerar ett cirkulärt och iterativt förlopp. Gula fält markerar de dimensioner och komponenter som är i fokus i detta avsnitt: transportrelaterad forskning och innovation (Fol) som innovationssystem (mittkolumnen), respektive förmågeutveckling och kompetensförsörjning i verksamheter som både mål och medel för omställningen (mittraden).

Analyserna stödjer sig på publicerade rapporter och promemorior, dels uppföljningsrapporter och delutvärderingen av NGTS,⁶⁶ dels tematiska studier av forskning och innovation (Fol), kunskaps- och kompetensförsörjning.⁶⁷

Innovation och säkerhet kan te sig som varandras motsatser. Att utveckla ny kunskap eller nya produkter, å ena sidan. Att skydda sig från risker, faror och hot, å andra sidan. Samtidigt finns det överlappningar. I båda fallen handlar det om att utveckla och anpassa verksamheter till samhälls- och marknadsförändringar som initieras utifrån eller inifrån, till exempel omställningen till fossilfria transporter för att möta klimatförändringar, eller att etablera

⁶⁶ Trafikanalys (2019b, 2020b, 2020c, 2021d, 2022k)

⁶⁷ Trafikanalys (2020e, 2022c, 2022a, 2022d)

Transporter som beredskapssektor för att stödja uppbyggnaden av det civila försvaret. I båda fallen blir frågorna sammanflätade med kompetensfrågor.

Forskning och innovation (Fol)

Att döma av internationella rankinglistor är Sverige sedan ett decennium tillbaka en innovationsledare, inte minst när det gäller digitalisering och omställningen till ett fossilfritt transportsystem. Sverige lägger också relativt stora Fol-resurser på transportområdet, såväl offentliga som privata resurser. En stor del av dessa går till energi- och fordonsteknik, fossilfria drivmedel och elektrifiering, uppkopplade och autonoma fordon. Sveriges fordonsindustri spelar en nyckelroll i Sveriges innovationssystem och processer.

Fol-prioriteringar bland aktörer i transportsektorn är till stora delar i linje med de tre ben som regeringen menar att omställningen av transportsystemet bör vila på: (1) högre andel förnybara drivmedel, (2) mer energieffektiva fordon och farkoster samt (3) ett mer transport-effektivt samhälle. Det främsta frågetecknet gäller det sistnämnda tredje benet, transport-effektivitet, där mål och metoder skiljer sig mellan aktörer. Vi återkommer till denna fråga längre ner.

De senaste åren har frågor om elektrifiering och el som drivmedel accelererat på alla nivåer och områden i samhället, från satsningar på batteritillverkning, till regeringens elektrifieringskommission. Fordonsindustrin spelar en avgörande roll i utvecklingen på transportområdet, även för Fol inom uppkopplade och autonoma fordon. Vägtransporter hamnar därmed i fokus. Detta märks i såväl europeiska som nationella Fol-satsningar. Vi ser inte samma snabba uppskalning av ny teknik inom järnväg eller sjöfart. Sverige avviker exempelvis från den globala trenden med en minskande andel patent inom vägfordon. I Sverige ökar andelen. Fol-insatser och resultat tenderar därmed att bli trafikslagsspecifika. Andelen multimodala projekt i svenska EU-finansierade Fol-projekt är bland de lägsta i EU.

Fol-insatserna i NGTS är av varierande karaktär. Det handlar om offentliga medel och stöd till Fol om fossilfria transporter, kapacitetsstarka fordon och transporteffektivitet genom digitalisering och transportsamverkan, samt allmän kunskapsutveckling inom dessa områden. Fol-mål och metoder kan variera, men prioriteringar är i praktiken tydliga: tekniska, organisatoriska och regulatoriska lösningar i nämnd ordning. Detta betyder inte att reglering är ett oviktigt styrmedel generellt sett på transportområdet (se kapitel 3), bara att dess betydelse är begränsad när det gäller Fol-insatser.

Trafikverket har en nyckelroll i Fol-insatser på transportområdet, dels som Fol-finansiär och utförare, dels som utvecklare, investerare och upphandlare av infrastrukturåtgärder. Av allt att döma är myndighetens inriktning på Fol- och utvecklingsinsatser i linje med regeringens ambitioner i NGTS: kapacitetshöjande insatser, fossilfria drivmedel och digitalisering. Genomslaget är däremot inte lika entydigt. Fol- och andra utvecklingsinsatser överlappar i hög grad med intern verksamhetsutveckling. En betydande del av insatserna är av konceptuell karaktär, dvs. utforskande och utredande studier av teknik, metoder och system. Befintliga uppföljningssystem tillåter inte närmare måluppföljning och bedömning av insatsernas progression.

Trafikanalys har gått igenom projekt- och forskningsdatabaser, statistik om innovationsverksamhet, IKT, upphandlingar, investeringar, patent och riskkapital, samt genomfört undersökningar av startups och bland transportköpare. Inte i något fall ser vi tecken på generella förändringar i Fol-prestationer som kan tillskrivas insatser i NGTS. Däremot märks ett ökat genomslag för enskilda aktörer och frågor i linje med NGTS. Det gäller inte minst Energi-myndigheten som har skjutit fram Sveriges positioner i energi- och drivmedelsfrågor. Det finns

också tydliga indikationer på ökad lokal och regional Fol-samverkan, framför allt i Västsverige med Chalmers i spetsen och Lindholmen Science Park som privat-offentlig plattform för Fol kring digital logistik och fossilfria transporter. Detta kluster främjar affärs-, verksamhets- och teknikutveckling i linje med NGTS och näringslivets intressen. Vinnova, Energimyndigheten och Trafikverket spelar alla här viktiga roller.

NGTS omfattar särskilda Fol-insatser i syfte att främja järnväg och sjöfart. Trafikverket har sedan tidigare en relativt stark position inom järnvägsforskning. Under senare år har myndigheten också stärkt Fol-stödet till sjöfart. Vi märker också av ett starkare genomslag för forskning inom järnväg och sjöfart. Eftersom genomslaget för Trafikverket som Fol-finansiär och utförare är oförändrat är det oklart vad genomslaget beror på. Vi ser inte heller några marknadsorienterade innovationseffekter för järnväg och sjöfart, i termer av exempelvis patentansökningar, riskkapital eller investeringar. Det är fullt möjligt att statliga Fol-insatser kommer att ge utdelning på längre sikt, men vi bör också ta i beaktande att järnväg och sjöfart inte backas inte upp av en lika stark transportmedelsindustri som finns på vägsidan. Det är tillverkningsindustrin som driver på teknikutvecklingen.

Det är oklart vilken roll som offentliga Fol-medel har och kan ha för trafikslagsfördelningen i Fol och på transportmarknaden. I Tyskland stod transportmedelsindustrin för 40 procent av näringslivets Fol-resurser 2019, högre än i Sverige, 23 procent. Andelen Fol-medel till transportsektorn av statens totala riktade Fol-medel var däremot lägre i Tyskland, 2 procent, jämfört med 5 procent i Sverige. Sambanden mellan statliga och industriella Fol-engagemang är alltså inte entydiga och förtjänar en bättre genomlysning om vi ska förstå trafikslagets konkurrenskraft.

Sammanfattningsvis, Fol-insatser är till stor del trafikslagsspecifika. Det gäller än mer deras resultat och effekter. Vägtransporter med fordonsindustrin i täten utgör ett dominerande ekosystem av innovation i Sverige. Det resulterar i mer marknadsdrivna Fol-insatser inom väg och mer konceptuella studier inom järnväg och sjöfart. Ett fokus på ny och alternativ transportmedelsteknik i offentliga insatser kan kanske bana väg mot bredare satsningar på svensk transportmedelsindustri och multimodala lösningar.

Innovationssamverkan och upphandling

I NGTS uttrycks höga ambitioner om ökad transporteffektivitet genom transportsamverkan och samordning, till exempel överflyttning av gods från väg till järnväg och sjöfart, samt högre fyllnads- och nyttjandegrader i vägtransporter. Dessa ambitioner tar sig uttryck i regeringsuppdrag till Trafikverket och statliga stöd till Fol-program och projekt med inriktning på privat-offentlig och annan horisontell transportsamverkan. Målen kan vara att utveckla nya affärsmodeller eller främja data- och informationsdelning som underlag för gemensam transportplanering mellan transportföretag och/eller transportköpare.

Den potentiella nyttan med horisontell transportsamverkan har diskuterats i forskning och branschpress sedan digitala plattformar öppnade upp nya digitala marknader. Digitala lösningar spelar en nyckelroll genom att möjliggöra informations- och datadelning som tillåter verksamhetssamordning. En rad Fol-satsningar har initierats i Sverige och EU för att utforska hinder och möjligheter till bättre samverkan och samordning. Det handlar dels om standardisering av informations- och datadelning, dels om att utveckla nya transport- och affärslösningar (transportoptimering bottom-up), snarare än att utveckla nya offentliga styrmedel (transportplanering top-down).

Digitalisering möjliggör en ökad integration, bredare och snabbare styrning av logistik och transporter. Det går hand i hand med datadelning, en ökad vertikal *visibilitet* i vertikala försörjnings- och distributionskedjor och/eller en ökad *transparens* i horisontella led, branschsamordning och privat-offentlig samverkan. Att denna utveckling innebär nya affärsmöjligheter råder det inga tvivel om.

Däremot går meningarna isär om det resulterar i ökad transporteffektivitet. En del forskare ser ett växande behov av mer aktiv offentlig styrning och kravställning. Andra forskare tror att transportmarknaden motsvarar den bästa optimering och effektivitet som vi kan hoppas på. Det senare perspektivet dominerar. Nya affärsmodeller snarare än nya offentliga styrmedel framhålls som en förutsättning för transportsamverkan.

Forskningslitteraturen pekar på svårigheter att validera, standardisera och skala upp marknadslösningar på horisontell transportsamverkan, till exempel trafikreducerande samlastningshubbar i tätbebyggda områden. En viktig faktor är transportmarknadens kommersiella verklighet. Alla etablerade företag – transportköpare, transportföretag och fordonstillverkare – prioriterar vertikala leverantörs- och kundrelationer i såväl samtida som framtida verksamheter. Horisontell och privat-offentlig samverkan är inte en självklar del i planeringen. Sådan samverkan tar resurser i anspråk. Det är att betrakta som en investering som måste ge en framtida avkastning genom nya vertikala affärs- och marknadsrelationer.

Horisontell samverkan är främst av intresse i samhällsplanering av klimat- och transporteffektiva lösningar. Nya digitala transportmarknader och plattformar för transporttjänster stödjer i första hand vertikala marknadsdrivna försörjnings- och distributionskedjor. Det väcker frågan om nettoeffekterna av alternativa transportlösningar som utvecklas med offentliga Fol-medel. Det finns en påtaglig risk för att de förblir explorativa och konceptuella till sin natur. Det finns därför skäl att också utveckla och pröva offentliga styrmedel för transportsamordning och effektivitet.

I NGTS framhålls Trafikverkets innovationsupphandling som ett verktyg för att utveckla transportsystemet. Trafikverket talar själv om utvecklingsfrämjande upphandlingar. Myndighetens kontrakterade leverantörer bedömer dock inte myndighetens upphandlingar som särskilt innovationsdrivna. Inte heller har de blivit mer innovationsdrivna över tid. Tvärtom uppfattas kravställningar prioritera lägsta pris, vara detaljstyrda och tekniska, snarare än funktionella och innovationsdrivna. Tonvikten på kostnadskontroll i den nya nationella infrastrukturplanen 2022–2033 i denna riktning, kan innebära en risk för nedprioriteringar av åtgärder med ett relativt stort inslag av osäkerhet.

Flera regionala och kommunala initiativ har tagits till samordnad varuförsörjning och distribution, men den nationella uppföljningen och utvärderingen av verksamheten har till stora delar uteblivit. Kunskaper, erfarenheter och lärdomar nyttjas inte för nationella vägledning och riktlinjer för funktionell kravställning på transporteffektivitet i offentliga upphandlingar och inköp. Med tanke på den vikt som tillskrivs innovationsupphandling i nationella och europeiska utvecklingsstrategier bedömer Trafikanalys det låga offentliga intresset för frågan som anmärkningsvärt.

Bristande nationell uppföljning

Det läggs betydande statliga Fol-resurser på transportområdet utan systematisk och regelbunden mål- och resultatuppföljning. Med detta avser vi någon form av standardiserad och återkommande rapportering av beviljade och förbrukade offentliga Fol-medel, projekt-deltagare, mål, resursfördelning, metoder och resultat, i likhet med TRIMIS, EU:s system för

uppföljning av transportforskning och innovation. Ett sådant system är en förutsättning för utvärdering av kunskaps-, metod- och teknikutvecklingen på logistik- och transportområdet. Ämnet är tvärvetenskapligt och saknar en tydlig akademisk hemvist, samtidigt som det representerar betydelsefulla industri- och tjänstenärings i Sverige.

Myndigheter med Fol-ansvar på transportområdet genomför uppföljningar och utvärderingar av enskilda projekt eller program. Dessa varierar i innehåll och form utan samordning. Det pågår ett samarbete mellan myndigheter som syftar till att standardisera digital informations- och datadelning om offentliga Fol-projekt. Det är ett steg i rätt riktning, men utgör ingen garanti för nationell kunskapshantering. Det senare måste involvera en nationell sammanställning av standardiserade och kvalitetssäkrade uppgifter om Fol-insatser och resultat. Det är en förutsättning för nationella kunskapssammanställningar. Idag handlar det sistnämnda främst om program- eller projektspecifik kommunikation.

Det finns idag inga krav på statliga finansörer att samordna administration, hantering och uppföljning av Fol-insatser på transportområdet. Frågan har diskuterats i tidigare utredningar utan resultat. Det saknas därför en nationell plattform med aktuella och kompletta Fol-data inom logistik och transporter. VTI har lagt grunden för en plattform genom den nationella projektkatalogen. Det är den enda projektdatabasen på transportområdet som rymmer ämnesklassificering och omfattar kvalitetsgranskningar. För att säkerställa dess användbarhet för nationella kunskapssammanställningar krävs dock ytterligare insatser.

Det krävs dels utveckling av standarder och kriterier för Fol inom logistik och transporter, inklusive system och rutiner som bidrar till fullständig rapportering. Dels krävs kompletterande uppgifter, till exempel om projektekonomi och deltagare. Det är också en fördel om systemet omfattar standardiserade uppgifter om metoder och tekniker, utvecklingsfaser och mognadsnivåer, i likhet med TRIMIS i EU. Alla insatser av detta slag förutsätter resurstillskott och troligtvis även regelutveckling, till exempel preciseringar av ansvar i instruktioner och/eller föreskriftsrätt. Med tanke på betydelsen av transportforskning och innovation för Sverige ter det sig i alla fall önskvärt att alla berörda aktörer överväger dessa frågor.

Kompetensinsatser

NGTS rymmer flera insatser för att stödja kompetensförsörjningen på transportområdet. Det handlar om behov på kort och lång sikt, från förarbristen i transportbranschen till järnvägstekniker inom anläggning. Den enskilt viktigaste åtgärden har varit statliga resurstillskott i kunskapslyftet som har öppnat upp för fler utbildningsplatser på yrkesutbildningar för yngre och vuxna. Denna insats är inget riktat utbildningsstöd till enskilda yrkesgrupper eller områden, utan främjar yrkesutbildningar på bred front. Det har därför inte varit självklart att insatsen stödjer transportsektorn specifikt.

Trafikanalys konstaterar att genomslaget för regeringens satsningar har varit trafikslags-specifikt. Antalet deltagare i yrkesutbildningar med inriktning på fordonsteknik och vägtransporter har ökat. Det beror på dels ett växande elevintag efter statliga resurstillskott genom kunskapslyftet, dels transportföretagens och näringslivets egna satsningar på branschnära yrkesutbildningar. Inom andra områden, järnväg och sjöfart, har volymtillväxten varit svag eller negativ. Kunskapslyftet är därför inte den enda förklaringen till utvecklingen. Den varierande attraktionskraften till yrkesutbildningar är en annan faktor. När det gäller fordonsteknik och vägtransporter spelar av allt att döma motorbranschens engagemang i så kallade motorbranschcollege en viktig roll. De involverar ett närmare samarbete mellan branschen och skolor i kravställningen på och förmedlingen av praktiska kunskaper.

NGTS rymmer även riktade kompetensinsatser inom järnväg och sjöfart. Här har Trafikverket tagit fram ett nytt utbildningskoncept efter inspiration från näringslivets satsningar på bransch-nära skolor ("college"). Ett pilot- och branschprojekt är startat för att närmare specificera kompetenskrav för yrkesutbildningar inom ramen för ett järnvägscollege. Resultat och utfall av arbetet återstår att se, dels när, var och hur det kommer att implementeras, dels effekterna på intag och examina. När det gäller utbildningar inom sjöfart har Trafikanalys inte noterat några tydliga förändringar på senare år. Volymen och kostnader för Sjöfartsverkets lotsutbildning är i princip oförändrade.

I diskussioner om kompetensförsörjningen i transportsektorn nämns ofta bristande attraktionskraft som ett generellt problem. Ändå är lösningarna i likhet med Fol-insatser trafikslags-specifika. Attraktionskraft tenderar vidare att hanteras som en varumärkesfråga, bristande branschkunskaper bland yngre, snarare än som en fråga om kompetens. Transportyrken är förenade med låg rörlighet på arbetsmarknaden och begränsade möjligheter till vidareutbildning. Yrkesroller med kärnkompetens i digital teknik erbjuder långt större valfrihet och fler karriärmöjligheter. Det bidrar till attraktionskraft. Kompetensutveckling som bidrar till den enskildas flexibilitet på arbetsmarknaden är med andra ord också en väg till ökad attraktionskraft.

Ytterst påverkas attraktionskraft av en mångfald faktorer. Den svenska fordonsindustrin är internationellt framgångsrik och har över tid satt Sverige på kartan när det gäller fordonsteknik och vägtransporter. Fordonsindustrin är på många sätt navet i innovationssystem och processer, vilket också påverkar karriär- och utvecklingsmöjligheter i transportsektorn i sin helhet. Därigenom påverkar fordonsindustrin också attraktionskraften till yrkesutbildningar. På järnvägs- och sjöfartsområdena saknas denna industriella kunskapsmotor. Intresset för yrkesutbildningar inom dessa trafikslag är också fortsatt lågt, även om det finns undantag, till exempel en ny yrkesutbildning till marintekniker med fokus på fritidsbåtar.

Trots frågornas komplexitet tenderar diskussioner om kompetensförsörjningen i transportsektorn att betona enskilda problem och lösningar snarare än verksamhetsstrategiska initiativ, till exempel fler deltagare eller justeringar av existerande yrkesutbildningar. Eftersom existerande utbildningar i hög grad är trafikslagsspecifika blir även insatserna det. För att påverka den generella attraktionskraften till sektorn kan det behövas trafikslagsövergripande utbildningsprogram och kompetensutveckling. I stället för ett så kallat järnvägscollege kanske det exempelvis skulle vara på sin plats med ett infrastrukturcollege.

Säkerhetsinsatser

Bristen på sektors- och trafikslagsövergripande perspektiv i Fol- och kompetensinsatser gäller även insatser i NGTS för krisberedskap, civilt försvar och cybersäkerhet. I NGTS framhålls att transportsektorn har en stor betydelse för att upprätthålla samhällets funktionalitet såväl i fred som vid kris och i krig. Regeringen lyfter fram fyra typer av insatser: åtgärder för robusthet och redundans i transportsystemet, myndigheternas beredskapsarbete, privat-offentlig samverkan respektive cybersäkerhet.⁶⁸

Trafikanalys har under uppföljningen av NGTS konstaterat oklara ansvar, planer och resurser när det gäller krisberedskap, cybersäkerhet och civilt försvar. Hanteringen av dessa frågor är fragmenterade. Så även frågor om transportinfrastruktur och samhällsviktiga transporter. De är utan tvivel på agendan för myndigheternas arbete sedan flera år: Trafikverket har och fyller också en samordningsfunktion. Det hindrar inte generell osäkerhet om hur frågorna hänger

⁶⁸ *Robusthet och redundans för minskad sårbarhet i kritisk transportinfrastruktur och samhällsviktiga transporter (D32), Stärkt beredskap (D33), Privat-offentlig samverkan och Stärkt cybersäkerhet (D35).*

ihop i ett samhällsplanerings- och resursperspektiv, samt om hur de relaterar till riskhantering på andra områden, till exempel extremväder och klimatanpassning.

Den externa bäringen på egna insatser framgår som regel inte av myndigheternas underlag. Ingen myndighet har exempelvis uppgett insatser för redundans i samhällsviktiga transporter, till exempel i form av särskilda ersättningssystem. Trafikverkets arbete med kontinuitets- hantering av samhällsviktiga noder i infrastrukturen är exempelvis centralt i rollen som infrastrukturförvaltare, men bäringen på samhällsviktiga transporter är svår att bedöma utan en nationell kontinuitetsplan som är samordnad med andra aktörer i sektorn.

Bristen på sektorsövergripande perspektiv på samhällsviktiga varuflöden, transporter och infrastruktur är extra tydlig på cybersäkerhetsområdet. I ett samverkans- och samordnings- perspektiv tenderar dessa frågor att hanteras sporadiskt och isolerat från andra beredskaps- och säkerhetsfrågor. Det kan te sig rationellt när det rör sig om tekniska risker som kräver specialkunskaper, men det förstärker karaktären av interna säkerhetsfrågor som försvårar sektorsövergripande erfarenhets- och kunskapsutbyte.

Under genomförandet av NGTS har transportmyndigheterna initierat och genomfört interna och externa aktiviteter för att förstärka egen och gemensam förmåga. Vi har återgett dem i tidigare uppföljningar. Trafikverkets insatser för sektors- och branschsamverkan under pandemin är exempelvis värda att notera. Däremot är det osäkert om och hur myndigheternas beredskaps- och säkerhetsarbete svarar mot nationella långsiktiga åtgärdsbehov. Vi har inte kunnat identifiera gemensamma mål- och lägesbilder. Berörda myndigheter fokuserar på åtgärder inom ramen för egna ansvar och uppdrag, samtidigt som de konstaterar att ansvar och resurser inte lever upp till egna behov.

I regeringens budgetproposition 2023 ingår en höjning av transportmyndigheternas utgiftspost för "civilt försvar".⁶⁹ Utgiftsposten är högre, men i linje med propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30). Utgifter för övriga beredskaps- och säkerhetsfrågor specificeras inte. Tidigare underlag från Trafikverket har angett kostnader på betydligt högre nivåer, men de har främst handlat om verksamhetsutveckling av cybersäkerhet. Myndighetens årsredovisning specificerar inte heller olika kostnads- och utgiftsslag på området.

Helhetsbilden är att transportmyndigheterna hittills har prioriterat beredskaps- och säkerhets- insatser i egen verksamhet. Trafikverket bedriver också privat-offentlig samverkan som stödjer kunskaps- och erfarenhetsutbyte på området, till exempel riskanalyser. Sedan NGTS antogs har information om samverkan blivit mindre offentlig. Trafikverket har till Trafikanalys delgett särskilda redogörelser av myndighetens beredskaps- och säkerhetsarbete. Dessa har hittills inte tagit upp privat-offentlig samverkan kring riskhantering och beredskapsplanering, däremot mellan statliga, regionala och lokala myndigheter.

I oktober 2022 trädde en ny förordning (2022:524) i kraft om statliga myndigheters beredskap. I jämförelse med tidigare förordning definieras bredare ansvar, fler och större krav på de statliga myndigheternas arbete med krisberedskap, civilt försvar och informationssäkerhet. Med denna förordning följer också nya beredskapssektorer och sektorsansvariga myndig- heter, till exempel Trafikverket på transportområdet. Med sektorsansvaret följer ett mer omfattande samordnings- och samverkansansvar, även med näringslivet. Trafikanalys menar att det nya sektorsansvaret också kan vara en utgångspunkt för en framtida nationell riskhantering som stöd för samhällsviktig varuförsörjning och transportverksamhet, inte bara

⁶⁹ Regeringen (2022a)

kritisk infrastruktur. Det återstår att se hur det nya sektors- och samordningsansvaret också leder till att försörjnings- och transportberedskap samordnas.

Sammanfattande slutsatser

Sverige ligger långt fram i transportforskning och innovation, men prestationerna är trafikslagsspecifika. Vägtransporter, fordonsteknik och drivmedel dominerar forskning, investeringar och riskkapital. Antalet deltagare växer i yrkesutbildningar med inriktning på fordonsteknik och logistik, men har stagnerat inom andra områden. Vi ser tecken på högre forskningsprestationer inom järnväg och sjöfart, men inte i patentansökningar och investeringar i transportmedelsteknik.

Dessa generella utvecklingsmönster överensstämmer till viss del med regeringens målsättningar i NGTS, fossilfria kapacitetsstarka fordon, men rimmar inte väl med visionen om ökad transporteffektivitet genom samverkan mellan marknadens aktörer. Trafikslagsspecifika marknader är en förklaring till hinder och barriärer för horisontell samverkan. En annan faktor är leverantörs- och kundrelationer. De är vertikala till sin natur. Offentliga Fol-insatser främjar privat-offentlig samverkan, men marknadseffekterna är av allt att döma begränsade. Trots förhoppningar om att offentlig innovationsupphandling ska spela en allt större roll i utvecklingen av transportsystemet finns det inga tecken på att så är fallet.

Samordningsfrågor präglar även transportsektorns arbete med krisberedskap, civilt försvar och cybersäkerhet. En återkommande fråga är hur samhällsviktiga försörjnings- och distributionskedjor ska upprätthållas i händelse av kriser, till exempel livsmedel och läkemedel. Kedjorna är en central komponent i vad som utgör samhällsviktiga transporter. Ansvaret för att hantera denna fråga är oklart. För att stärka samordningen har regeringen nu inrättat så kallade beredskapssektorer med sektorsansvariga myndigheter, däribland Trafikverket.

I NGTS har Trafikverket en central roll för både innovations- och säkerhetsinsatser. Det handlar då om ett etablerat förvaltningsansvar för frågorna. Strategin har inte resulterat i nya och särskilda handlingsplaner för innovation eller säkerhet på godstransportområdet. Efter fastställandet av NGTS tillkom två regeringsuppdrag av relevans. Dels att Trafikverket ska höja anslaget till sjöfartsforskning. Dels att myndigheten ska utreda betydelsen av tåg-färjeförbindelsen mellan Trelleborg och Tyskland i ett beredskapsperspektiv.

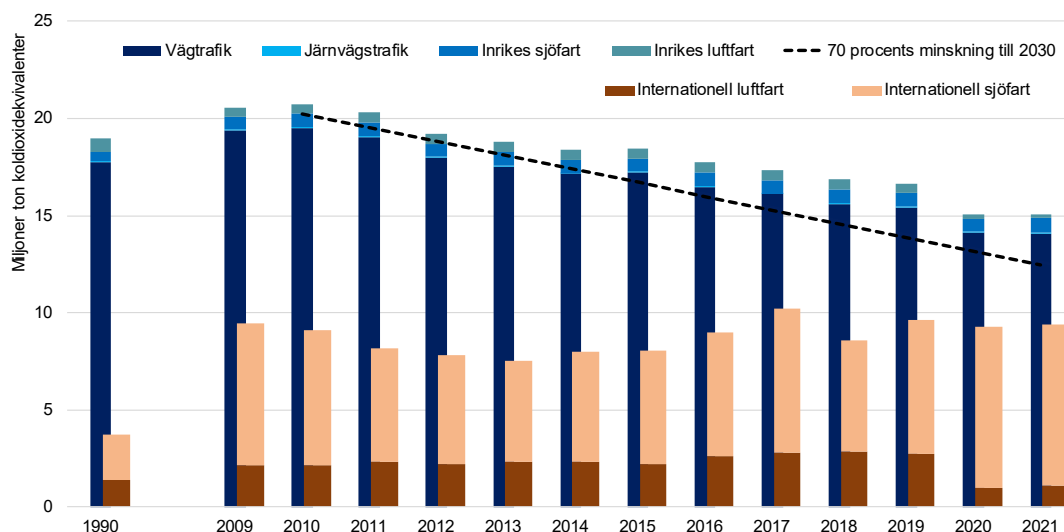
Trafikanalys bedömer att hanteringen av frågor om Fol, kunskaps- och kompetensförsörjning samt säkerhet i transportsektorn är trafikslags- och marknadsspecifik, trots att det finns sektorsövergripande utmaningar, till exempel transportsystemets effektivitet, transportsektorns attraktionskraft och samhällsviktig varuförsörjning. En del av problemet är en fragmenterad kunskapsstyrning och förvaltning. Trafikanalys menar därför att det finns skäl att lägga mer resurser på en mer regelbunden och systematisk uppföljning och utvärdering av utvecklingsinsatser.

3.4 Insatser och resurser för en omställning till fossilfrihet

Detta kapitel utgår från NGTS ambitioner för ökad omställning mot en fossilfri transportsektor. Begreppet *omställning* är bred och hänger ofta samman med andra faktorer som bidrar till ökad omställning, såsom transportsektorns konkurrenskraft, kompetensutveckling,

innovationskraft, transport- och energieffektivitet samt överflyttning av godstransporter. Dessa begrepp återkommer som insatser i strategins alla tre målområden *Omställning till fossilfria transporter*, *Konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter* och *Innovation, kunskap och kompetens*.

Bakgrunden är att transportutsläppen av koldioxid behöver minska med minst 70 procent till 2030 utifrån 2010 års nivå för att nå uppställt etappmål. Omställningen av transportsystemet går hittills i rätt riktning, men inte tillräckligt fort för att nå etappmålet i tid. Sveriges långsiktiga klimatmål innebär att utsläppen av växthusgaser ska vara netto noll senast år 2045.⁷⁰ Inrikes transporter svarar för en tredjedel av utsläppen av växthusgaser i Sverige. År 2021 uppgick transportsektorns utsläpp till drygt 15 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket är 21 procent lägre än 1990 (Figur 3.4).⁷¹ Huvuddelen, 94 procent, av transportsektorns utsläpp av växthusgaser kommer från vägtrafiken medan inrikes flyg och sjöfart utgör en respektive fyra procent av sektorns utsläpp. Personbilarna stod år 2020 för 63 procent av inrikes utsläpp medan tunga och lätta lastbilar utgör 20 respektive 9 procent.⁷²



Figur 3.4. Utsläpp av växthusgaser per trafikslag (miljoner ton koldioxidekvivalenter), år 1990 samt åren 2009–2021. Den streckade linjen markerar den linjära utvecklingsbana som krävs för att nå etappmålet om att reducera utsläppen från inrikes transporter exklusive luftfart (de blå staplarna utom den översta) med 70 procent till år 2030.

Källa: Trafikanalys (2022f)

Anm: 2021 års värden är baserade på preliminära uppgifter från Trafikverket (vägtrafiken) och Transportstyrelsen (luftfart) samt en uppskattning baserad på förändringen i totala antalet anlöp i svenska hamnar (sjöfart). Bantrafikens utsläpp 2021 har uppskattats med förändringen i antalet tågkilometer jämfört med 2020 baserat på uppgifter i Trafikverkets årsredovisningar.

Växthusgasutsläppen från både inrikes och utrikes transporter och resor minskade markant under pandemiåret 2020, men under 2021 har utvecklingen stannat av. Den ökade effektiviseringen på vägsidan beror främst på energieffektivare fordon och ökad inblandning av biodrivmedel, den så kallade reduktionsplikten. Minskade utsläpp till följd av ökad andel biodrivmedel och el under 2021 har i stort sett ätits upp av en ökad trafik. Det innebär att vi nu befinner oss ännu längre ifrån den utvecklingsbana som skulle krävas för att nå etappmålet till

⁷⁰ Naturvårdsverket (2022a)

⁷¹ Naturvårdsverket (2022c)

⁷² Naturvårdsverket (2022a)

2030.⁷³ Ytterst visar utvärderingar att sänkningen av koldioxidutsläpp från godstransportsektorn går för långsamt och att mer behöver göras.⁷⁴

Analysen bygger på strategins insatser och dess påverkan på faktorer som, direkt eller indirekt, påverkar godstransportsektorns förmåga till omställning. Nedan sammanfattas dessa analysnivåer i enlighet med de gulmarkerade rutorna i Figur 3.5. Omställningen av transportsektorn handlar om en växelverkan mellan trafik- och transportarbetets utveckling, graden av elektrifiering och att säkra behovet av biodrivmedel. Även om inblandning av biodrivmedel inte är energieffektivt kan det ur ett klimateffektivitetsperspektiv vara det snabbaste och mest samhällsekonomiskt effektiva sättet att nå transportsektorns klimatmål.⁷⁵

Tillgången på biodrivmedel kan komma att begränsas bland annat på grund av ökad global efterfrågan. En snabbare elektrifiering av vägtransporterna kan i närtid öka tillgången till drivmedel och frigöra produktionskapacitet för produktion av biodrivmedel som till exempel kan användas i flyget och sjöfarten, där genomslaget för eldrift bedöms ligga längre fram i tiden. En långsammare elektrifiering av vägtransporterna kommer däremot innebära att större mängder biomassa behöver tas i anspråk i vägtrafiken i närtid.⁷⁶

Ett sätt att bidra till minskade växthusgasutsläpp är genom ökad effektivisering. Effektivisering kan åstadkommas på flera olika sätt. Fordon och farkoster kan bli mer effektiva per fordonskilometer med förbättrad fordonsteknik och körmonster (sparsam körning), transportarbetet kan effektiviseras genom ökade lastgrader eller beläggningstal⁷⁷ och energianvändningen kan minskas genom överflyttning till trafikslag med lägre energiintensitet och så vidare.

Växthusgasutsläppen kan också minskas genom en övergång till eldrivna fordon eller till förnybara drivmedel. Det innebär dock i vissa fall att energieffektiviteten sett ur ett så kallat well-to-wheel-perspektiv⁷⁸ minskar.⁷⁹ En överflyttning från väg till järnväg och sjöfart kan också leda till omställning, men det finns inget i Trafikanalys analyser som tyder på att så har skett (mer om överflyttning, se kapitel 6.2).⁸⁰

⁷³ Trafikanalys (2022f, 2022j)

⁷⁴ Klimatpolitiska rådet (2022)

⁷⁵ Trafikanalys (2022h)

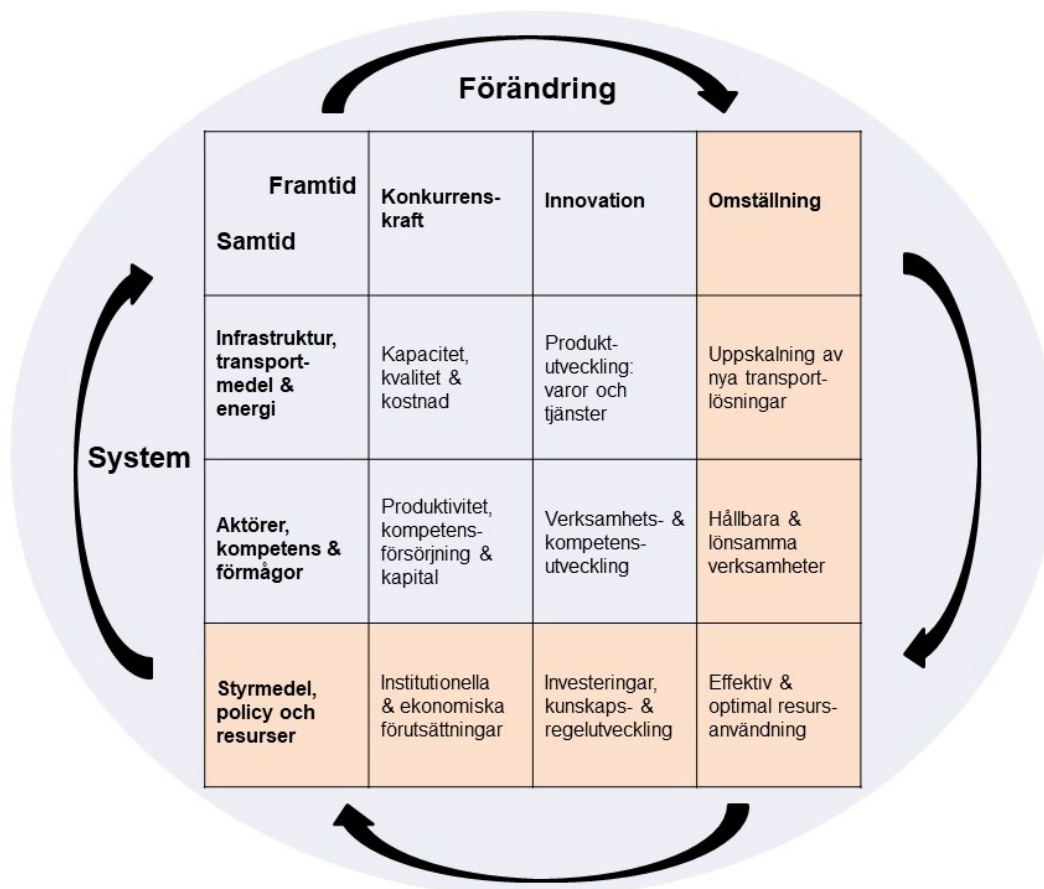
⁷⁶ Energimyndigheten (2022b)

⁷⁷ Transporteffektiviteten för lastbilar har inte förbättrats över tid. Den genomsnittliga längden per transport har minskat över tid samtidigt som den genomsnittliga lastvikten varit relativt konstant (se kapitel 3.2). Inom både järnvägs- och sjöfartstransporter är förhållandet det motsatta då järnvägen haft större inslag av systemtåg och en ökad andel kombitrafik med högre taravikt i förhållande till lastvikt samt en minskad andel vagnslasttrafik, och sjöfarten har större last på fartyg med ett färre antal anlöp. Trafikanalys (2022h)

⁷⁸ Skillnaden mellan well-to-wheel (WTW) respektive tank-to-wheel (TTW) perspektiv. I klimtrapporterings-sammanhang används TTW-perspektivet för att beskriva utsläppen från transportsektorn, medan energi-användning och utsläpp inom bakomliggande led hänförs till industri- och transportsektorerna i de länder där de uppstått.

⁷⁹ Trafikanalys (2022h)

⁸⁰ Trafikanalys (2022b)



Figur 3.5. Omställningen av transportsystemet. Trafikanalys illustration av dimensioner och komponenter i omställningen som systemförändringsprocess. Rader representerar systemkomponenter: styrmedel, aktörer och fysiska transporter. Kolumner representerar faserna i omställningen som en progression från aktuellt till framtida tillstånd. Systemförändringarna är inte en enkel linjär förflyttning från ett tillstånd till ett annat, utan sker på olika områden, platser och tidpunkter i samhället, varför pilar indikerar ett iterativt, cirkulärt förlopp. Gula fält markerar de dimensioner och komponenter som är i fokus i detta avsnitt: Omställning (kolumnen) som ett resultat av förändrade styrmedel och tilldelade resurser (raden).

Däremot har energieffektiviteten inom transportsektorn utvecklats positivt vad gäller person- och godstransporter på väg.⁸¹ Utvecklingstakten är dock låg i förhållande till de förhoppningar som ställs på att effektivisering ska bidra till att uppnå uppställda transportpolitiska etappmål. Detta gäller i synnerhet den del av effektiviseringen som ska uppnås genom ett transporteffektivt samhälle. Generellt sett är järnvägstransporter de mest energieffektiva, följt av sjöfart och därefter vägtrafik.

Den nationella godstransportstrategin rymmer många olika styrmedel⁸² som syftar till att öka godstransporternas effektivitet, kapacitet och hållbarhet. Det kan handla om investeringar och

⁸¹ Trafikanalys (2022f) Energiintensiteten (kWh/tonkilometer) sjunker i en långsam men stadig takt för godstransporter på väg. För övriga godstransporter är förändringarna över tid mycket små. Det finns för närvarande ingen tillgänglig statistik över energianvändningen inrikes sjöfart uppdelat på gods- respektive persontrafik. Vad som däremot är känt är att godstransporter sjötransporter kan vara mycket energieffektiva, i paritet med godstransporter med järnväg, men också ha en relativt hög energiintensitet, i nivå med långa och tunga lastbilar på väg.

⁸² Samhället inför styrmedel för att påverka människor och organisationer att ändra beteende och livsstil och därmed öka takten i förändringsarbetet mot en hållbar utveckling. Styrmedel brukar delas in i fyra grupper: administrativa styrmedel, ekonomiska styrmedel, information samt forskning, utveckling och demonstration. De

ekonomiska stöd, som särskilda infrastruktursatsningar eller ekobonus, till regleringar, som reduktionsplikten. Det finns även styrmedel som syftar till att öka innovation, forskning och utbildning inom godstransportsektorn. Det vanligaste styrmedlet i NGTS är administrativa styrmedel, såsom utredningar och analyser.

Vid sidan om strategins styrmedel finns många olika internationella och nationella styrmedel som påverkar godstransportsektorn. Några av dem syftar till att minska utsläppen av koldioxid. Det kan handla om EU:s Eurovinjettbestämmelser, handeln med utsläppsrätter och utsläppsregleringar för nya fordon, samt energi- och koldioxidskatterna på bränsle. På nationell nivå finns flera styrmedel som generellt bidrar till sänkta koldioxidutsläpp, exempelvis den energi- och koldioxidskattebefrielse som finns för rena biodrivmedel.⁸³ Det finns med andra ord en "flora" av styrmedel som var för sig påverkar det sammanlagda utfallet. De påverkar dessutom varandra varför det inte alltid är enkelt att skilja ut vilka, eller storleken, på de effekter som införandet eller en justering av ett visst enskilt styrmedel från strategin lett till för att minska utsläppen av koldioxid.⁸⁴

Styrmedel för ökad omställning till fossilfria godstransporter är inte oproblematiskt eftersom de kan medföra ökade transportkostnader mot transportaktörernas kunder, exempelvis genom ökade drivmedelskostnader, vilket kan påverka konkurrenskraften negativt. Samtidigt kan hållbara transporter och sund konkurrens öka konkurrenskraften, inte minst eftersom det skapar en kontrast mot det branschen upplever som "icke-seriösa" utländska åkerier. Här spelar certifiering och elektrifiering en viktig roll i vägtransporternas konkurrenskraft.⁸⁵

Samtidigt som vi konstaterar att bredden av styrmedlen tillhör strategins styrka, måste det nämnas att strategin genom sina styrmedel också kan skapa spänningsfält mellan konkurrerande trafikslag. Det väcker även frågan om dessa styrmedel har varit tillräckligt kraftfulla. Bara för att regeringen riktar styrmedel för att öka sjöfartens eller järnvägens konkurrenskraft innebär det inte automatiskt att det är tillräckligt för att skapa jämvikt mot vägtransporternas dominans. Särskilt inte om det samtidigt satsas stora belopp på elektrifieringen av vägtransporterna.⁸⁶ Styrmedel kan med andra ord både förstärka och hindra varandras önskade effekter.

I kapitel 3.2 och 3.3 finns mer utvecklade analyser om strategins insatserns effekter på godstransportsystemens bidrag till konkurrenskraft och innovationsförmåga.

Insatserna i strategin har haft en blandad effekt

Sammantaget består strategin av en mix av olika styrmedel. Som tidigare nämnts är det svårt att peka ut någon insats eller styrmedel som enskilt är avgörande för måluppfyllelsen. Trafikanalys menar att strategins styrmedel och styrmedelstyper visserligen bidrar till dess målsättningar, men att det är svårt att säga med hur mycket. Styrkan i strategin får därför sägas ligga i dess breda träffbild. Transportsektorn är omfattande och trögrörlig. Den förändras inte

administrativa styrmedlen lägger ofta grunden till möjligheten att använda andra styrmedel, såsom ekonomiska styrmedel. Lagstiftning kan skapa de formella nödvändiga förutsättningarna för att till exempel kunna införa bidrags-, avgifts- eller handelssystem. Informativa styrmedel kan skapa acceptans för att införa administrativa eller ekonomiska styrmedel. De kan också bidra till att administrativa och ekonomiska styrmedel fungerar bättre. Med formella och informella styrmedel avses även åtgärder som regeringen eller myndigheter har explicita eller implicita mandat enligt lagstiftning att använda för att styra Sverige. Naturvårdsverket (2012)

⁸³ Sveriges miljömål (2020), Regeringen (2022c)

⁸⁴ För en fördjupning om styrmedel för utsläppsminskningar se, Trafikanalys underlag med analyser och förslag till styrmedel som leder till transportsektorns klimatomställning. Arbetet utgör ett underlag för regeringens kommande klimatpolitiska handlingsplan (Trafikanalys 2022g).

⁸⁵ Trafikanalys (2022b)

⁸⁶ Trafikanalys (2022b)

på en dag genom ett enskilt styrmedel. Det är snarare genom många små insatser över tid som förändring uppnås. Vi menar samtidigt att strategin till stora delar har de komponenter som behövs för att bidra till effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter, men det är ännu oklart om en tydligare styrning i form av högre ekonomiskt stöd eller kraftfullare regleringar hade gjort ännu större skillnad.

Samtidigt har utvecklingen mot minskade koldioxidutsläpp och ökad energieffektivitet skett under en längre tid (se Figur 3.4), långt innan strategin tillkom. Det är med andra ord en utveckling som inte enbart kan tillskrivas enskilda insatser i NGTS. I stället har minskningar åstadkommit genom EU-krav på lastbilarnas utsläpp, utvecklingen av effektivare förbränningsmotorer, eller insatser som tillkom innan strategin startade, exempelvis Klimatklivet (se nedan). Strategins insatser kan dock sägas ha skruvat åt befintliga styrmedel, till exempel förlängt och förstärkt klimatkliv eller breddad ekobonus, vilket är positivt. Dessa insatser är med andra ord goda steg mot en ökad omställning. Precis som nämns i kapitel 3.1 kommer sannolikt en del av insatseffekterna först att kunna ses först om flera år.

Tydligast effekt av reglerad inblandning av biodrivmedel

Vår bedömning är att de styrmedel som är och har varit inriktade på inblandning av biodrivmedel i fossila drivmedel har bidragit till en fortsatt sänkning av koldioxidutsläppen från godstransportsektorn. Det tyngst vägande styrmedlet är bränsleinblandningen av fossilfria drivmedel i bensin och diesel, inom ramen för insats *I57 Fossila bränslen byts ut mot biodrivmedel*. Trafikanalys bedömer att denna insats i form av reglerande styrmedel (såsom reduktionsplikten) har haft stor relevans för att öka omställningen till fossilfria bränslen. Samtidigt finns det flera hindrande faktorer för en tillväxt. Tillgången till råvaror är en begränsande faktor, det finns även en osäkerhet kring vinstmarginalen för biobränsleproducenter eftersom priset på råvaror till biodrivmedel inte nödvändigtvis följer råoljepriset. Energimyndigheten har analyserat möjligheten att producera mer biodrivmedel av svenska råvaror, men funnit att det finns trösklar som gör det svårt för nya tekniker att komma in på marknaden utan riktade styrmedel.⁸⁷

En annan tungt vägande insats är *J73 Förstärkt och förlängt klimatinvesteringsstöd*, även kallat Klimatklivet⁸⁸. Sedan starten 2015 har Klimatklivet beviljat bidrag till runt 50 anläggningar som framställer biogas till industri, sjöfart och vägtrafik. Ett tjugotal av dessa anläggningar har färdigställts och börjat producera biogas till transportsektorn och industrin.⁸⁹ Detta har bidragit till att produktionen av biogas i Sverige har ökat med 60 procent.⁹⁰ Klimatklivet ger även stöd för inköp av miljövänligare fordon och laddstationer för elfordon. Hittills har stöd beviljats till 246 fordon, där majoriteten varit biogaslastbilar.⁹¹ Naturvårdsverkets utvärdering visar att klimatinvesteringsstödet har varit mycket viktigt för utvecklingen på biogasmarknaden och att tankstationerna för flytande biogas spelar en viktig roll för klimatomställningen av tunga fordonstransporter.⁹² Trafikanalys delar bilden att stödet är viktigt för att öka andelen biogas-

⁸⁷ Energimyndigheten (2021)

⁸⁸ Klimatklivet är ett investeringsstöd som gör det möjligt att satsa på fossilfri framtidsteknik och grön omställning. Det kan sökas hos Naturvårdsverket av företag, kommuner, regioner och organisationer i hela Sverige. Klimatklivets stöd till lokala klimatinvesteringar har stöttat många projekt inom bland annat biogas-sektorn och har inneburit ökad produktion av biogas, utbyggnad av tankstationer i hela landet samt inköp av tunga fordon.

⁸⁹ Naturvårdsverket (2021)

⁹⁰ Naturvårdsverket (2022b)

⁹¹ Naturvårdsverket (2018)

⁹² Trafikanalys (2021d)

drivna tunga lastbilar och förstärka dess infrastruktur, vilket i sin tur förbättrar förutsättningarna för en omställning av transportsektorn.

Ett annat investeringsstöd är *I63 Främja introduktionen av tunga fordon med låga utsläpp*, där regeringen infört en miljöpremie för tunga fordon, den så kallade Klimatpremien⁹³. I regeringens budget för 2022 är 1 440 miljoner kronor avsatta till Klimatpremien, varav 330 miljoner till tunga miljölastbilar.⁹⁴ Under 2021 inkom ansökningar för cirka 260 miljölastbilar varav en majoritet avsåg lastbilar drivna av fordonsgas. Det utbetalades dock detta år endast 15 miljoner kronor för nio ellastbilar och 5,7 miljoner för 33 gaslastbilar. Att det har betalats ut så lite pengar antas till största delen bero på problemet med komponentbrister till fordonsindustrin i kombination med leveransförseningar till följd av coronapandemin. Inga ansökningar för vare sig bioetanol- eller hybridlastbilar inkom under 2021. Det finns visserligen hybridlastbilar på marknaden men de har ännu inte fått något större genombrott.⁹⁵ Även om effekterna varit begränsade anser Trafikanalys att premien är viktig då den uppmuntrar transportföretag att köpa tunga miljölastbilar.

Många insatser bidrar sammantaget till omställning för ökad elektrifiering

För att klara omställningen behöver stora delar av transportsektorn elektrifieras⁹⁶. Strategins insatser för elektrifiering av tunga godstransporter är exempel på innovation och en utvecklande verksamhet som inte omedelbart ger effekt på transportsystemets omställning till fossilfrihet, men de kan vara avgörande för att Sverige kraftfullt på längre sikt ska kunna elektrifiera transportsektorn, inte minst på vägsidan. Forskning och innovation är viktig för att öka tillgången till fossilfria drivmedel och elektromobilitet.

Inom ramen för delmålet *J Nationell satsning på elektrifiering av godstransporter* ryms flera insatser som omfattar både väg, sjöfart och järnväg, däribland *J67 Elvägar som en del av transportsystemet*, som studerar hur olika typer av elektrifiering kan kombineras för att nå bästa effekt, och *J69 Elektrifiering av tung trafik*, där regeringen har beslutat om en förordning som möjliggör statsstöd för elektrifiering av tung trafik. I ett senare skede av strategin har regeringen beslutat om stöd till regionala elektrifieringspiloter av godstransporter.

Inom ramen för NGTS har därför flera forsknings- och innovationsprojekt initierats som i framtiden kan få stor betydelse för tillgången på inhemska fossilfria drivmedel. Det rör sig bland annat om instanserna *I60 Forskning om biodrivmedel*, *I61 Innovationskluster för hållbart flygbiobränsle*, *I64 Innovationskluster för etanol*, *I65 Innovationskluster för flytande biogas* (flera av dessa sammanfattas i insatsen *L81 Fyra nya innovationskluster*) och *J68 Testcenter för elektromobilitet*. Klustren för hållbart flygbiobränsle och flytande biogas är fortfarande pågående. Var för sig utgör inte insatserna några stora steg mot ökad omställning, men Trafikanalys ser insatserna sammantaget som viktiga för att öka framställningen och användningen av inhemska fossilfria drivmedel.

Strategin innebär även flera insatser och styrmedel för att underlätta utbybyggnaden av elvägar, laddinfrastruktur, stöd för inköp av mer miljövänliga fordon och inhemsk produktion av biodrivmedel (se ovan). Därtill har regeringen tagit flera initiativ mot ökad elektrifiering som

⁹³ Klimatpremien är ett statligt stöd som kan sökas hos Energimyndigheten för inköp av vissa miljölastbilar, miljöbussar och elektriska arbetsmaskiner. Den sökande kan få maximalt 20 procent av miljöfordonets inköpspris och stödet beräknas finnas fram till och med 2024.

⁹⁴ Energimyndigheten (2020), Regeringen (2021) De lastbilar som omfattas av klimatpremien är tunga lastbilar, med en totalvikt över 3,5 ton, som drivs enbart av bioetanol, fordonsgas eller elektrisk energi från en bränslecell, ett batteri eller en extern källa. Även lastbilar, som drivs av en kombination av ovanstående bränslen, är också stödberättigad, exempelvis en laddhybrid som drivs av el samt bioetanol eller fordonsgas.

⁹⁵ Energimyndigheten (2022a)

⁹⁶ Givet att biodrivmedel inte kan täcka hela behovet, samt att biodrivmedel kan behövas inom andra sektorer.

ligger utanför NGTS, som exempelvis Elektrifieringskommissionen och de regionala elektrifieringspiloterna. Vidare underlättar styrmedel som bonus malus för inköp av ellastbilar, som regeringen förstärkte 2021 med 550 miljoner kronor, men också nedsättningen av förmånsbeskattning för miljöbilar och EU:s utsläppskrav för både lätta och tunga fordon. För den tunga trafiken styr även miljödifferenterade vägavgifter mot fordon med lägre utsläpp av koldioxid. Utbyggnaden av laddningsplatser för personbilar har tagit fart, men ännu är det få laddningsplatser för tunga fordon. Regeringen har aviserat en snabb utbyggnad, vilket finns med i Elektrifieringskommissionens handlingsplan.⁹⁷ Flera drivmedelsstationsföretag säger sig satsa på laddstationer för tung trafik under 2022 och framåt.⁹⁸ Klimatklivet har bidragit till cirka 40 publika laddningsplatser för tung trafik, men även landelanslutning vid hamnar.⁹⁹

Men är dessa initiativ tillräckliga för att klara en snabb omställning mot elektrifiering av gods-transporterna?¹⁰⁰ Sannolikt har de bidragit till att antalet ellastbilar blir fler, men de utgör ännu en liten del av fordonsflottan. Signalvärdet av insatserna ska dock inte förringas. Återigen landar vi i slutsatsen att även om insatserna i form av nationella investeringsstöd till både fordon och laddinfrastruktur, forsknings och innovationsinsatser bidrar till omställning mot ökad elektrifiering är de sannolikt inte lika pådrivande som de utsläppskrav EU ställer på tunga fordon. Det driver sannolikt på utvecklingen av fler elektrifierade tunga fordon och mer laddinfrastruktur än insatserna i NGTS.

Styrmedel för ökad kapacitet

En majoritet av strategins insatser innebär genomförande av olika utredningar och analyser för ökad transporteffektivitet- och kapacitet.¹⁰¹ Trafikanalys bedömer att dessa administrativa styrmedel är viktiga för en ökad kapacitet, även om effekterna är indirekta och ibland har en mer långsiktig karaktär. Exempel på administrativa styrmedel är att Trafikverket har utrett förutsättningarna för och konsekvenserna av att upplåta vägar för längre lastbilar (*G51 Längre och tyngre fordon*), utrett vilka vägar som är lämpliga (*A4 Bärighet på väg*), samt lämnat förslag till författningsändringar. I augusti 2022 beslutade regeringen att tillåta längre lastbilar på de svenska vägarna. Förutom en kapacitetsförstärkning beräknar Trafikverket att åtgärden att tillåta längre lastbilar kan leda till en koldioxidutsläppen från tunga fordon reduceras med 4–6 procent.¹⁰² I nationell plan 2022–2033, som beslutats av regeringen i juni 2022, fortsätter arbetet med anpassningar för tung trafik, BK4.¹⁰³ Målet är att 70–80 procent av ett strategiskt utpekade vägnät för tung trafik ska upplåtas för BK4, vilket innebär att vägen kan upplåtas för 74 tons lastbilar. I frågan om längre och tyngre tåg finns flera begränsande faktorer varav två centrala faktorer är infrastruktur och bromsprocenttabeller.¹⁰⁴ Trafikverket arbetar aktivt med frågorna i projektet "Längre, tyngre och större tåg". Trafikanalys bedömer att insatsen kan få betydelse för att öka transporteffektiviteten på järnvägen, vilket ökar trafikslagets konkurrenskraft men påskyndar även omställningen till fossilfrihet.

⁹⁷ Infrastrukturdokumentet (2021)

⁹⁸ Ny Teknik (2021)

⁹⁹ Naturvårdsverket (2022b)

¹⁰⁰ Nybilsförsäljningen av elbilar för persontransporter har ökat snabbare än vad som prognostiserats. På lastbilssidan har det gått långsammare. Där är antalet fortfarande få. Under 2021 nyregistrerades 50 tunga lastbilar med eldrift, vilket utgjorde 0,7 procent av de nya tunga lastbilarna 2021. Trafikanalys bedömer i en korttidsprognos (Trafikanalys (2022e)) att elektrifieringen av lastbilsflottan kommer att öka långsamt till 2025.

¹⁰¹ Trafikanalys (2022b)

¹⁰² Regeringen (2022e) De nya reglerna innebär att det blir tillåtet med lastbilar så långa som 34,5 meter på vissa utpekade vägar, jämfört med nuvarande maxlängd på 25,25 meter. Lastbilarna ska få köras i högst 80 km/h på de utpekade vägarna.

¹⁰³ Regeringen (2022d, 2022b)

¹⁰⁴ Järnvägsfordons största tillåtna hastighet (sth) utifrån bromsförmåga vid trafikering anges i bromsprocenttabeller (Trafikverket 2022a).

Insats *B11 Sverige deltar aktivt och med kraft i det europeiska samarbetet om infrastruktur*, är ett exempel på ett kontinuerligt arbete där Sverige försöker nyttja det europeiska samarbetet inom TEN-T för att utveckla den svenska infrastrukturplaneringen genom medel ur FSE-fonden.¹⁰⁵ Sammantaget har EU-kommissionen under år 2021 utbetalat 505,6 miljoner kronor i stöd för investeringar och utveckling.¹⁰⁶ Dessa satsningar är exempel på långsiktiga investeringar av den svenska infrastrukturen som på sikt ökar dess transporteffektivitet och konkurrenskraft men också möjligheten till omställning, då mer gods kan förflyttas fossilfritt på bland annat den svenska delen av EU:s stomnätskorridor och hamnar. Även om de direkta effekterna på årsbasis är tämligen små är den här typen av investeringar viktiga för gods-transporternas kapacitet och för att järnväg och sjöfart ska kunna bibehålla och utveckla sin konkurrenskraft på längre sikt.

Transportsystemet behöver ständigt underhållas och utvecklas för att stärka dess kapacitet. Strategin lyfter fram flera insatser som syftar till just detta genom att göra transportsystemet konkurrenskraftigt och hållbart. Flera insatser¹⁰⁷ omfattar underhåll och utveckling av järnvägsnätet. Inom sjöfarten har regeringen, inom ramen för strategin, skjutit till extra medel för att öka sjöfartens kapacitet genom insatserna *A5 Djupare farleder*, *A7 Göteborgs hamn* och *A6 Nya moderna isbrytare*. Trafikanalys bedömer att tidigare lägesbilder av infrastrukturens kapacitet kvarstår men att insatserna inom målområde *Robust, tillförlitlig och kapacitetsstark infrastruktur för godstransporter* utgör oundvikliga investeringar om transportsektorns kapacitet ska fortsätta att utvecklas. Effekterna av dessa investeringar är långsiktiga och syns troligen inte omgående men behöver ändå lyftas fram som centrala då de utgör själva grunden för ett transporteffektivt samhälle.

Svag effekt från ekonomiska stöd till överflyttning

Enligt NGTS är överflyttningen från väg till järnväg och sjöfart en viktig del för omställningen till fossilfria transporter. En överflyttning bidrar i många fall också till minskat slitage och ökad trafiksäkerhet på vägarna. Insatserna *E37 Miljökompensation* och *E38 Ekobonussystem* omfattar ekonomiska styrmedel i syfte att stimulera godstransportaktörer att flytta över sina transporter från väg till järnväg och sjöfart.¹⁰⁸ Undersökningar visar dock att godsets fördelning över trafikslagen ligger stabilt över tid, vilket antyder att ingen överflyttning har skett alls, eller att den är så liten att den inte syns i statistiken. Det kan också röra sig om en överflyttning mellan trafikslag men i så liten omfattning att man inte ser någon nettoeffekt (se kapitel 6.2).

Mängden uppföljande studier av *realiserad* överflyttning är ytterst begränsad.¹⁰⁹ Ofta avser dessa enskilda fallstudier från vilka det är svårt att generalisera resultat till en nationell skala. En delförklaring är att det är svårt att göra kontrafaktiska studier generellt och särskilt inom transportområdet där bristen på data och aktuell högupplöst statistik är betydande. Sannolikt finns det också en bias i form av utebliven publicering vid icke-önskade resultat. Utvärderingar av försöken att aktivt åstadkomma en överflyttning pekar dock på att det har varit svårt att

¹⁰⁵ Trafikanalys (2022k)

¹⁰⁶ De största utbetalningarna gick till ERTMS Malmбанan, Next ITS-3, Norrbotniabanen och järnvägsprojektet genom Bergslagen, Hallsberg–Degerön. Medel från fonden har även medfinansierat farleds- och hamnprojektet i Göteborgs och Luleås hamn.

¹⁰⁷ Exempelvis insatserna *A1 Investeringar längs godsstråk i den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029*, *A2 Underhåll av järnväg*, *A9 Kapillära nätet på järnväg* och *A3 Näringslivspott för järnvägsåtgärder*.

¹⁰⁸ Under NGTS-perioden har regeringen breddat ekobonus med 100 miljoner kronor per år 2022–2024. Trafikverket har i samband med det fått i uppdrag att ta fram förslag för hur ett sådant system skulle kunna utformas. Förslaget omfattar förutom sjötransporter, även järnvägstransporter och intermodala transportupplägg samt en bredare krets av stödmottagare vilket efterfrågats av näringslivet.

¹⁰⁹ Björk och Vierth (2022)

uppnå önskade resultat (överflyttning av ton eller tonkm). I de fall försöken har lyckats har det oftast skett på grund av tydliga upphandlingsregler eller att lösningen varit ekonomiskt lönsam även utan (stöd)insatserna. Det har även varit viktigt med långsiktig uthållighet för att bygga upp en logistiklösning som omfattar sjöfart och järnväg. Det ska dock poängteras att antalet försök där utvärderingar av försöken har gjorts är få. Försöken som utvärderats är oftast av äldre datum, de inleddes före strategins införande.

Som komplement går det att studera sjöfartens utveckling över tid. Inte heller dessa¹¹⁰ pekar på att förutsättningarna för överflyttning till sjöfart skulle ha underlättats. Analysen visar att hanterad godsvikt i svenska hamnar sjunkit något över tid, trots en ökad handel, och att sjöfarten i stor utsträckning har effektiviserats via ett skifte mot större fartyg och i genomsnitt mer last per anlöp till ett färre antal hamnar. Detta avspeglas i ett reducerat trafikarbete i hela Östersjöområdet och en reduktion i antal anlöp i majoriteten av hamnarna i Sveriges grannländer. De fartygssegment som utvecklats bättre än andra är bulk, container och ropax.

Effekter av realiserad överflyttning har som sagts ännu inte utvärderats systematisk.¹¹¹ En studie pekar dock på att stödet ekobonus till sjöfarten inte är tillräckligt för att det ska avspeglas i transportköparnas priser.¹¹² Dagens Nyheters granskning av ekobonus i augusti 2022 visar i ett exempel att styrmedlet inte haft avsedd effekt. En förklaring kan vara att kostnaderna för att ta godset över färja i stället för på väg fortfarande upplevs som för höga.¹¹³ En annan förklaring kan vara att beviljade ansökningar om stöd inte i tillräcklig utsträckning har bedömts utifrån dess kommersiella bärkraft, vilket väcker frågan om de verksamheter som fått medel verkligen uppnår de krav och mål som regeringen formulerat för styrmedlet.¹¹⁴

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2022 ett införande av en klimatkompensation för sjöfarten på 300 miljoner kronor per år för 2023 och 2024, i syfte att minska trycket på farledsavgifterna och därigenom främja överflyttning av gods till sjöfart.¹¹⁵ Sjöfartsverket fick i regleringsbrevet för 2022 i uppdrag att lämna förslag på hur denna klimatkompensation bör utformas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. I avrapporteringen i april aviserade Sjöfartsverket att man kommer att minska farledsavgifterna om tillskottet utbetalas. Samtidigt aviserade Sjöfartsverket en höjning av farledsavgifterna under 2023 för att täcka sina kostnader. Sjöfartsverket är medvetet om denna motsättning mellan finansiering av verksamheten och sjöfartens konkurrenskraft och att det motverkar överflyttningen från väg till sjöfart. För att stärka sjöfartens konkurrenskraft vill Sjöfartsverket att man i stället får ett permanent ökat anslag.¹¹⁶ Detta exempel kan illustrera hur sammansättningen av avgifter och ekonomiska stöd, i detta fall ekobonus, kan inverka negativt på ett styrmedels potential.

Trafikanalys bedömer, trots svårigheter i att följa upp effekterna av stöden, att insatserna är steg i rätt riktning för en hållbar transportsektor. Vi ser dock indikationer på att de inte har varit kraftfulla nog för att göra priset för transporter på järnväg och sjöfart tillräckligt attraktiva. Det

¹¹⁰ Se exempelvis Trafikanalys (2016) och Johansson, Karlsson m.fl. (2020)

¹¹¹ Björk och Vierth (2022)

¹¹² Region Skåne (2019)

¹¹³ Dagens Nyheter (2022)

¹¹⁴ Trafikverket säger sig bedöma bärkraften i ekobonusprojekt genom att titta på en kassaflödesanalys och uppgifter om förväntad godsutveckling som sökande ska lämna i en ansökningsblankett. Kassaflödesanalys innebär att sökande listar förväntade intäkter och kostnader över projektiden på en sida i ansökningsblanketten, vilket efterfrågas i förordningen om miljökompensation som reglerar ekobonus för överflyttning. För att bedöma den kommersiella bärkraften bör det finnas en affärsplan som stödjer sig på en marknadsanalys. I Trafikverkets anvisningar ställs det dock inga krav på detta, bara en allmän projektbeskrivning som bilaga. Det torde göra det svårt att verkligen skatta den ekonomiska bärkraften i ansökningarna.

¹¹⁵ Regeringskansliet (2021)

¹¹⁶ Sjöfartsverket (2022)

kan dock snarare handla om storleken på det ekonomiska stödet och inte styrmedlen i sig. Samt att andra faktorer utöver priset är viktiga för val av transportupplägg.

Samordnade insatser är viktiga, men utfallet är otydligt

För att nå transporteffektivitet, konkurrenskraft och omställning till fossilfria transporter behövs samordning och samverkan mellan olika aktörer och nivåer, såväl regionalt som på statlig nivå. Flera insatser¹¹⁷ i strategin bygger på denna typ av aktiviteter. Samtidigt är den typen av uppdrag förenade med osäkerhet och de är till viss del också svåra att följa upp. Det kan vara svårt att bedöma hur många av aktörerna som samverkat, om det var rätt aktörer som samverkat, samverkansprocessernas kvalitet, liksom om samverkan har gjorts om rätt saker och dess effekter. Ett positivt exempel på samverkan är *A3 Näringslivspott för järnvägs-åtgärder*, en insats där löpande dialog mellan Trafikverket och näringslivet förs om årliga åtgärdsmedel. Näringslivet tar löpande fram åtgärdsförslag, varefter dialog förs mellan företrädare för Näringslivets transportråd, Tåg företagen och Transportindustriförbundet. Flera av aktörerna är generellt positiva till potten, även om det finns en önskan om en mer effektiv arbetsprocess och snabbare genomförda åtgärder.

Det finns vidare insatser i strategin som ännu är pågående eller bedömts vara osäkra, som skulle kunna leda till positiva effekter för en omställning mot fossilfria godstransporter om de genomförs. Exempel på en sådan insats som kan få potentiellt stor effekt är ett nytt miljöstyrande system, vilket har utretts inom insatsen *E36 Vägsliitageskatt*. Utredaren föreslår en avståndsbaserad skatt som differentieras beroende på lastbilens miljöegenskaper och var den kör någonstans. Tänkbara effekter av ett sådant införande uppges vara ett minskat transportarbete men ökad transporteffektivitet.¹¹⁸

En differentierad kilometerskatt har även i klimatsammanhang ofta lyfts upp som ett angeläget styrmedel för att ändra relationen mellan priser för olika trafikslag, vilket skulle gynna överflyttning av gods från väg till mer energieffektiva transporter till sjöss och på järnväg.¹¹⁹ Det är oklart vilka konsekvenser förslaget kan få för åkerinäringen. Intresseorganisationer inom åkerinäringen är oroliga att systemet kan göra godstransporter dyrare än det är idag och att det kan påverka godstransportsystemets och trafikslagets konkurrenskraft negativt.¹²⁰

Andra, osäkra¹²¹, insatser är också viktiga för att stärka svensk sjöfart, kompetensen i gods-transportsektorn och minska sårbarheten för samhällsviktiga transporter. Trafikanalys har i de årliga uppföljningarna av NGTS påtalat de brister som ligger till grund för våra bedömningar av insatserna som osäkra eller pågående. Det har i flera fall handlat om brister i åtgärds- och resursbehov, brist på utpekade ansvar för samordning samt bristen på utvärderingar av styrmedlens effekter. Trafikanalys anser att det är viktigt att dessa brister åtgärdas för att nå strategins fulla potential.

Sammanfattande slutsatser

Vi kan se att godstransportsektorn gått mot ökad hållbarhet, särskilt på vägsidan. Utvecklingen har skett över lång tid. Orsaken till detta är flera. Styrmedel på EU-nivå och

¹¹⁷ Exempel på samordnade insatser är *I59 Statens godstransporter och godstransportrelaterade tjänster ska bli fossilfria*, *F42 En nationell samordnare för ökad inrikes sjöfart och närsjöfart ska utses* samt *F44 Fortsatt dialog och samverkan för ökade sjötransporter*.

¹¹⁸ Finansdepartementet (2020)

¹¹⁹ Naturvårdsverket (2020)

¹²⁰ Sveriges Åkeriföretag (2022)

¹²¹ Det har bland annat handlat om *C29 Fler svenskregistrerade fartyg*, *E39 Tonnagebeskattning*, *D32 Robusthet och redundans för minskad sårbarhet i kritisk transportinfrastruktur och samhällsviktiga transporter*, *D35 Stärkt cybersäkerhet* och *M88 Stärkt kvalitet i yrkesutbildningarna för vuxna*.

utvecklingen av effektivare lastbilar har haft en stor betydelse. På nationell nivå har reduktionsplikten som en del av strategin spelat en viktig roll. Även om vi ser en positiv utveckling mot ökad hållbarhet går omställningen samtidigt för långsamt för att vi ska nå uppsatta klimatmål i tid.

Tonvikten på NGTS har legat på insatser i form av administrativa styrmedel såsom utredningar och analyser, stöd till forskning och utveckling samt ekonomiska styrmedel som infrastruktursatsningar och stöd för överflyttning. NGTS har också förstärkt redan befintliga styrmedel, som exempelvis Klimatklivet. Sammantaget har det varit en mix av styrmedel riktat mot praktiskt taget hela godstransportsektorn.

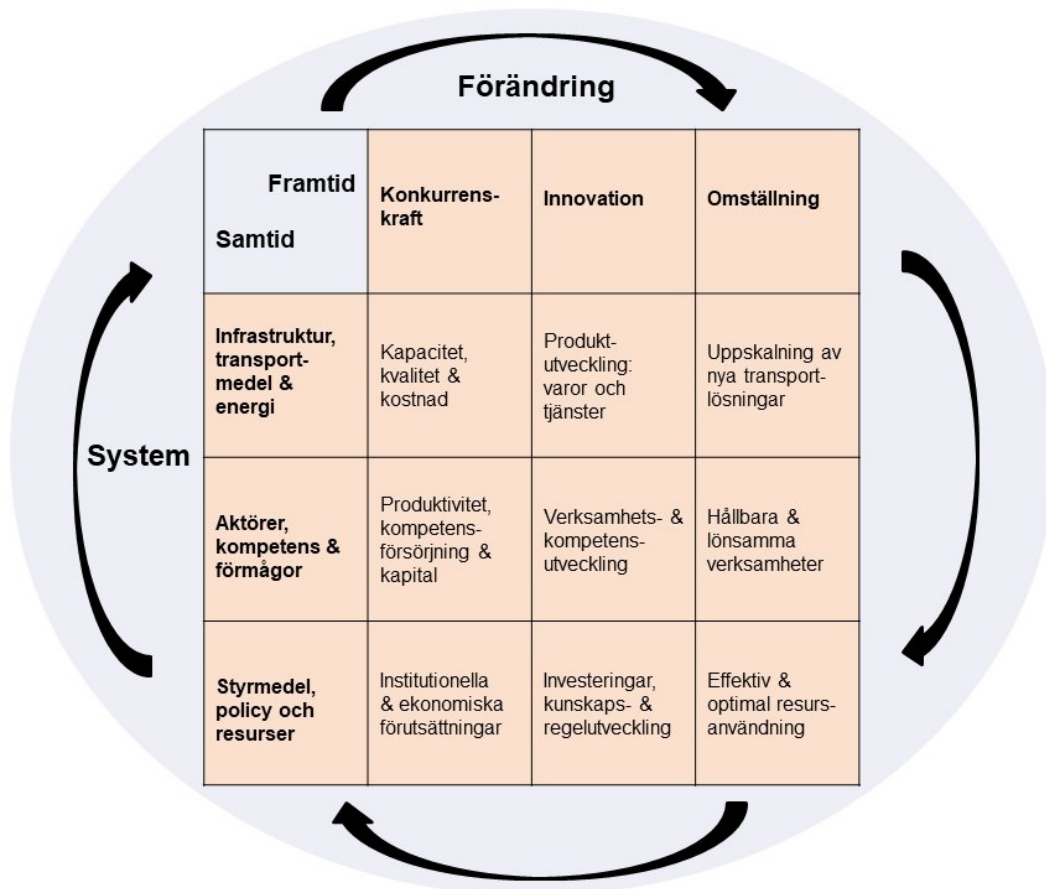
Att vi inte sett fler enskilda insatser som gett en tydlig effekt kan bero på flera saker. Godstransportsektorn är trögrörig till sin natur och troligtvis krävs det både fler och starkare styrmedel än vad som finns idag eller som introducerats i strategin. Vår bedömning är dock strategins insatser skapat förutsättningar för att göra godstransportsektorn mer effektiv, kapacitetsstark och hållbar på sikt.

3.5 Strategin som förändringsprocess

I detta avsnitt görs en samlad analys av genomförandet av NGTS som en förändringsprocess. Utgångspunkten är det tredelade syftet med strategin: "kapacitetsstarka, hållbara och effektiva godstransporter", samt de framtida utmaningar som motiverade denna. Det vill säga anpassning av transportinfrastrukturen till framtidens transportmarknad, transportmedel och samhällsbehov, omställningen till ett fossilfritt transportsystem, samt effektiva godstransporter genom ny teknik, kompetensförsörjning och sektorsamverkan. Vi ska belysa dessa processer under rubrikerna "infrastrukturutveckling", "energiomställning" respektive "transporteffektivisering". De berör alla dimensioner i och delar av vår modell för systemförändring (Figur 3.6), men är förenade med varierande ansvar och komponenter när det kommer till fysiska anläggningar (rad 1), verksamheter (rad 2), samt institutionella regelverk och resurser (rad 3).

Infrastrukturutveckling berör dels den fysiska anläggningen (rad 1 i modellen), dels regelverk och resurser (rad 3). Den växelverkar också med transportverksamheter och marknader (rad 2). Trafikverket är förvaltare av statlig infrastruktur och ska samordna mål och behov i sina investeringsplaner. Omställningen till ett fossilfritt transportsystem har vilat på en tydligare målstyrning genom internationella och nationella regelverk i FN, EU och Sverige (rad 3). De har succesivt integrerats i näringslivets affärs- och marknadsplaner (rad 2), även om olika sektorer och branscher har kommit olika långt. Offentlig styrning och affärsverksamhet drar i hög utsträckning åt samma håll och driver på förändringar i det fysiska systemet (rad 3). Det skiljer sig från den tredje delprocessen i systemförändringarna, dvs. transporteffektivisering. Här saknas offentlig målstyrning. Transporteffektivitet avgörs i första hand av enskilda aktörer på transportmarknaden (rad 2). Kunskapen om hur infrastruktur (rad 1) och regelverk (rad 3) växelverkar med transporteffektivitet är generellt låg.

I det som följer diskuterar vi de tre delprocesserna i tur och ordning. Vi avslutar avsnittet med en närmare diskussion av "strategisk samordning", dvs. samordningen av genomförandet av strategin som sådan.



Figur 3.6. Omställningen av transportsystemet. Trafikanalys illustration av dimensioner och komponenter i omställningen som systemförändringsprocess. Rader representerar systemkomponenter: styrmedel, aktörer och fysiska transporter. Kolumner representerar faserna i omställningen som en progression från aktuellt till framtida tillstånd. Systemförändringarna är inte en enkel linjär förflyttning från ett tillstånd till ett annat, utan sker på olika områden, platser och tidpunkter i samhället, varför pilar indikerar ett iterativt, cirkulärt förlopp. Gula fält markerar de dimensioner och komponenter som är i fokus i detta avsnitt.

Infrastrukturutveckling

I NGTS bedöms svensk transportinfrastruktur som god, men med utrymme för förbättringar med tanke på samhällsförändringar och framtida behov av godstransporter. Prognosen i NGTS, liksom i nationell plan för transportsystemet 2018–2029, är årliga ökningarna av godstransporter i sjöfart, väg- och järnvägstrafik på 2,3, 1,8 respektive 1,6 procent. För alla trafikslag gäller att gods i allt högre grad fraktas med längre, tyngre och större transportmedel som anlöper färre, och allt större, noder, terminaler eller hamnar. Däri ligger flera utmaningar. Dels att förhindra påverkan i form av buller och vibrationer i närhet till livsmiljöer. Dels att hantera sårbarheter som följer av en allt större konsolidering och koncentration av godsflöden till ett antal större godskorridorer. Parallellt med aggregering av flöden sker det också förlängningar och finfördelningar av distribution och leveranser till slutkund. Det sker inte minst i tätorter. E-handeln är en viktig faktor. Växande aggregering och finfördelning av varuflöden innebär allt större variation i godsvolymer och leveranstider, samt nya krav på tillgänglighet, flexibilitet och tillförlitlighet i transportsystemet. Det främjar utvecklingen mot uppkopplade och autonoma transportmedel, vilket också förändrar kraven på transportinfrastrukturen.

Regeringsbeslutet om NGTS i juni 2018 togs strax efter fastställandet av nationell plan 2018, 31 maj 2018. Mål- och behovsbilder var då synkroniserade. Trafikverket ansvarar för att ta fram en nationell plan vart fjärde år. Den omfattar en period om 12 år. I juni 2022 fastställdes den för perioden 2022–2033. I planens huvudrapport omnämns inte NGTS. Behovsanalysen av godstransporter är i det närmaste identisk med motsvarande behovsanalys i nationell plan 2018–2029 (sidorna 56–59 respektive 80–83). I nationell plan 2018–2029 angavs till exempel målet om att öka bärigheten på 70–80 procent av de vägar som är av största vikt för näringslivet. I en statusrapport bedömer Trafikverket att arbetet fortskrider enligt plan.¹²² Inget tyder på att genomförandet av NGTS har förändrat detta eller andra utvecklingsmål. Frågor om godstransporter är vidare sparsamt förekommande i regeringens beslut om fastställande av nationell plan 2022–2033. Betydligt större vikt läggs på Trafikverkets kostnadskontroll av infrastrukturinvesteringar. Det är en grundläggande, viktig och central fråga, men riskerar också att resultera i långsammare förändrings- och utvecklingsprocesser, till exempel en risk för ökad detaljstyrning i upphandlingar, i stället för fler innovationsupphandlingar.

Infrastrukturutveckling handlar om utveckling av såväl regelverk som fysiska anläggningar. Regeringens beslut om att tillåta längre lastbilar (max 34,5 meter) från och med 31 augusti 2023 innebär en kapacitetshöjning som potentiellt effektiviserar godstransporterna på väg. I övrigt ser vi inga tydliga milstolpar i regelutvecklingen på godstransportområdet. En fråga har varit återkommande i Transportstyrelsens årsredovisningar 2019, 2020 och 2021, nämligen EU-förordningen 2019/774 med ett förbud av godsvagnar med gjutjärnsbromsblock på så kallade tystare sträckor från och med 8 augusti 2024. Alternativet kompositbromsblock kräver särskilda säkerhetsåtgärder vid vinterkyla. Sverige har också fått ett undantag från det nya kravet fram till och med 2032, medan Tyskland och Schweiz redan har infört det. Det har begränsat svenska godståg till kontinenten. Transportstyrelsen har genomfört tester, delgett underlag till European Union Agency for Railways (ERA), samt uppmanat ERA att tillsätta en ny arbetsgrupp för gemensam europeisk hantering av regelverken.

Sammantaget har genomförandet av NGTS gett ett modest avtryck på infrastrukturutveckling, planering och regelgivning. Avsättning av medel till nya isbrytare i nationell plan 2022–2033 är kanske det starkaste avtrycket. I övrigt är nationella investeringsplaner 2018–2029 och 2022–2033 i godsstråk, hamnar och anslutningar i linje med varandra (bilaga 1 till huvudrapporten). I Trafikverkets årsredovisningar 2019, 2020 och 2021 kan vi utläsa slutförda investeringar, till exempel åtgärder på Nynäsbanan för effektivare godstrafik på järnväg till och från nya hamnen i Norvik, samt Kardonbanan, en ny anslutning mellan Norrköpings hamn och Södra stambanan. Däremot tyder inte aktuell statistik och andra underlag på några generella förändringar i infrastrukturens kapacitet och nyttjande för godstransporter. De senaste åren ser vi en växande andel godstransporter på väg som inte är i linje med målsättningarna i strategin (avsnitt 3.2).

Energiomställning

Sverige intar tätpositionen i Eurostats senaste statistik om andel förnyelsebara energikällor i transportsektorn, 32 procent år 2020. Likväl står inrikes vägtransporter för cirka en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser, varav närmare en tredjedel beräknas komma från godstransporter. Bedömningen i NGTS är att transportsystemet inte är fullt ut hållbart och att omställningen till fossilfritt bör skyndas på. I strategin framhålls vikten av att nya marknadsförutsättningar för godstransporter, dels behovet av en ökad produktion och användning av biodrivmedel, dels behovet av kompletterande åtgärder som effektivisering, elektrifiering och

¹²² Trafikverket (2022c)

överflyttning av transporter från väg till järnväg och sjöfart. Energitillförsel under körning i form av elvägar bedöms vidare ha potential att minska koldioxidutsläpp och andra luftutsläpp från tung trafik, samtidigt som transportkostnaden kan minska.

Energiomställning som ambition genomsyrar NGTS, inte bara i form av insatser som har en direkt bäring på förnybara drivmedel och elektrifiering (områdena I och J i Tabell 6.1), utan också flera insatsområden med en mer indirekt bäring på energiomställning: *E – ekonomiska styrmedel för hållbara godstransporter*, *F – samordning och samarbete för ökad inter-modalitet*, *G – transporteffektivitet*, *H – samhällsplanering för godstransporter* och *K – urbana godstransporter*. Sammantaget representerar dessa områden 43 procent av alla insatser i NGTS, och 58 procent av alla slutförda insatser (grönmarkerade insatser i Tabell 6.1). Det speglar att energiomställning som förändringsprocess har varit relativt handlingsinriktad och fokuserad i genomförandet av NGTS. Inrättandet av Elektrifieringskommissionen i oktober 2020 var ytterligare ett uttryck för det.

Elektrifieringskommissionen nämns inte i NGTS. I tvåårsrapporten över kommissionens arbete nämns inte heller NGTS,¹²³ trots att kommissionen inrättades med målet att påskynda arbetet med elektrifiering av tunga vägtransporter och transportsektorn i sin helhet. Trafikanalys tolkar ändå Elektrifieringskommissionen som en tydlig politisk prioritering av en bredare mångfald av insatser i NGTS. Elektrifiering har i allt högre grad kommit att prägla omställningsarbetet. I den tvåårsrapport som den tidigare regeringen publicerade hösten 2022 framkommer också andra strategiska överväganden. Det är tydligt att den pågående uppskalningen av laddinfrastruktur primärt handlar om att främja fasta laddpunkter, inte elvägar, dvs. laddning under körning. Det senare är en mer långsiktig utvecklingsfråga som kan komma att vara lämplig för vissa miljöer och verksamheter, snarare än som en bred publik laddinfrastruktur.

Trafikanalys bedömer att Elektrifieringskommissionen blev den enskilt mest handlingskraftiga insatsen till stöd även för genomförandet av NGTS. Dels var den i sig en tydlig prioritering av omställningsarbetet i transportsystemet. Dels blev Elektrifieringskommissionens arbete klart mer öppet än arbetet i det nationella godstransportrådet. En handlingsplan utarbetades som bland annat pekade ut inriktningen för utbyggnad av laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas. Tvåårsrapporten beskriver kommissionens arbete mer ingående. Godstransportrådet har inte publicerat några liknande samlade dokument. Elektrifieringskommissionens offentliga profil förklarar varför den har närmare tre gånger fler träffar på nyhetsartiklar i Mediearkivet. Det bidrar till spridning och underlättar förankring av idéer, mål och planer.

Transporteffektivisering

Det finns en betydande osäkerhet kring godstransporternas utveckling och effektivitet. Med transporteffektivisering avser vi alla åtgärder som syftar till ökad kostnads-, leverans-, energi- eller miljöeffektivitet. Olika effektivitetsmål kan då stå i konflikt med varandra. Leverans-effektivitet i termer av kortare leveranstider eller längre leveranssträckor (hemleveranser) kan exempelvis innebära högre energi- och miljökostnader, men ändå vara kostnadseffektiva och lönsamma i ett företagsperspektiv. Transporteffektivisering kan vidare vara motiverad i ett företags- och samhällsperspektiv. Inte heller dessa behöver gå hand i hand.

E-handel, plattformsekonomi och digitalisering mer generellt illustrerar kanske mer än något annat mång- och tvetydigheten i utvecklingen av transportsystemets effektivitet. Det är frågor som också lyfts i NGTS. E-handeln kan reducera antalet personresor mellan hushåll och varuhus, men ökar samtidigt varuleveranserna till hushållen. Det bidrar också till en större

¹²³ Regeringskansliet (2022b)

spridning av leveranser över dygnet, men kan också medföra mindre volymer i varje leverans. Dessutom är e-handeln förenad med betydande returflöden. En ökad plattformsekonomi och cirkulär ekonomi kan samtidigt medföra en högre grad av återanvändning och samutnyttjande av varor och tjänster, varmed transportbehoven minskar. Digitalisering av logistikflöden ökar generellt möjligheterna till transportsamordning och optimering, till exempel samlastning och överflyttning. Samtidigt ökar möjligheterna att utveckla och konkurrera med egna vertikala försörjnings- och distributionskedjor, vilket kan försvåra horisontell samordning.

NGTS rymmer en rad insatser för att främja transporteffektivisering i ett samhällsperspektiv, energi- och klimatteffektivisering, till exempel att främja överflyttning av godstransporter från väg, intermodala transporter och ökade fyllnadsgrader. Insatserna syftar till mer energi- och klimatteffektiva transportverksamheter genom stöd och bidrag till trafikslagsövergripande och trafikslagsspecifik affärs- och verksamhetsutveckling, forskning och innovation. Det handlar inte minst om att främja sjöfartens godstransporter, men även järnväg. Ansvar för flera av insatserna har legat på Trafikverket, men utan något generellt samordningsansvar för frågor som rör transporteffektivisering. Insatserna har konsekvent också hanterats och redovisats som enskilda och oberoende uppdrag.

Transporteffektivitet genom horisontell transportsamordning är inte ny. Tvärtom, överflyttning och andra former av horisontell samordning har varit på EU:s transportpolitiska och Fol-agenda sedan ett decennium tillbaka. Det finns exempel på lyckade initiativ, men generellt har det visat sig svårt att gå från offentligt finansierade försöksverksamheter till konkurrensutsatta och lönsamma affärsverksamheter. Det är magert med breda och aktuella utvärderingar av horisontella utvecklingsinitiativ. I huvudsak handlar det om forskningssammanställningar inom väl avgränsade områden som inte berör generella frågor om transporteffektivitet i marknad- och samhällsperspektiv. Frågor om transporteffektivitet genom offentlig och marknadsdriven samordning behandlas exempelvis i stuprör, till exempel frågor om offentlig upphandling som styrmedel respektive nya affärsmodeller för överflyttning.

Det är i sammanhanget värt och viktigt att notera att marknadsandelen för godstransporter på väg har ökat under perioden 2018–2021. Det är många faktorer som bidrar till utvecklingen. Det är lätt att peka på coronapandemin och kriget i Ukraina, att det motiverar organisationer att utveckla nya regionala och lokala försörjnings- och distributionskedjor. Därmed kan vi lätt förbise andra drivkrafter till utvecklingen, inte minst näringslivets Fol-medel och riskkapital. Dessa prioriterar transportmedelsteknik för vägtransporter av gods och är betydligt större än offentliga stöd och medel för horisontell samordning av trafikslag. Det är konsekvent med en stark fordonsindustri i Sverige och att marknaden prioriterar konkurrensstarka och lönsamma vertikala försörjnings- och distributionskedjor.

Strategisk samordning

Infrastrukturutveckling, energiomställning och transporteffektivisering representerar tre delar i genomförandet av NGTS som förändringsprocess. De tre delprocesserna är förenade med varierande inslag av verksamhetsförankring, ledning och samordning hos de aktörer som har haft ett ansvar för genomförandet av NGTS. Verksamhets- och samordningsansvaret är som tydligast när det gäller Trafikverkets roll som infrastrukturförvaltare och utvecklare. Att döma av nationella planer 2018–2029 och 2022–2033 har inte NGTS haft någon närmare inverkan på nationell infrastrukturutveckling. Desto större roll har NGTS haft för att initiera en rad olika insatser för transporteffektivisering. Samordningen har då varit insats- och trafikslagsspecifik, till exempel en nationell samordnare för inrikes sjöfart och närsjöfart. Därutöver har det nationella godstransportrådets kansli haft ett ansvar för att samordna rådets arbete. Däremot

har det inte funnits någon sammanhållen samordningsfunktion och handlingsplan för genomförandet av NGTS i sin helhet. Det har inneburit fragmenterade insatser när det gäller transporteffektivisering. Däremot kom samordningsansvaret och prioriteringar av insatser för energiomställningen att tydliggöras i och med Elektrifieringskommissionen.

Den pågående elektrifieringen av transportsystemet kan ge intryck av en omställning som går i en och samma riktning, att det är kulmen på genomförandet av NGTS. Verkligheten är mer komplex. Det finns insatsområden i NGTS där samordningen och genomförandet ter sig långt från målet, där arbetet går långsamt och där nya frågor ständigt tillkommer. Dit hör området *D - Stärkt krisberedskap och civilt försvar för samhällsviktiga transporter*. Trots att utredningar har genomförts och beslut har tagits om sektorsansvar på området förblir flera viktiga frågor i NGTS obesvarade, till exempel ansvar och resurser för samhällsviktiga transporter, sektors-samordning av cybersäkerhet samt myndigheternas resurssamordning av krisberedskap och civilt försvar. Onekligen är dessa frågor på agendan hos regeringen, tidigare och nuvarande, samt hos myndigheter och i näringslivet. Trafikanalys bedömer likväl att det i flera fall inte är möjligt att identifiera tydliga utvecklingsinitiativ.

NGTS har redan från början bestått av ett stort antal insatser utan en plan för hur de hänger samman, hur de är tänkta att skapa synergier och bidra till en helhet. Detta har varit en svaghet i genomförandet av strategin. Det har inte funnits någon samsyn, eller drivkraft till samsyn, kring prioriteringar av insatser, omställning och förnyelse. En snävare agenda hade kunnat underlätta samordningen, men den hade också riskerat att hämma idéutvecklingen. NGTS har trots allt bidragit till att lyfta en mångfald av frågor om logistik och godstransporter till diskussion mellan en mångfald av aktörer. Därigenom har den bidragit till diskussioner, kunskaps- och beslutsunderlag som annars hade riskerat att utebli.

4 Slutsatser

Trafikanalys övergripande slutsats är att strategin har motiverat till bredare engagemang för godstransportfrågor i transportsektorn, men att effekterna på måluppfyllelse i termer av effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter är begränsade. Det väcker frågan om mål och satsningar har varit allt för allmänt hållna, om mer riktade och specifika satsningar hade gjort större skillnad? I detta kapitel summerar vi våra slutsatser om strategin som motor i en förändringsprocess samt ger några förslag kring fortsättning.

Hur väl har NGTS lyckats med målsättningarna?

Konkurrenskraft

Den nationella godstransportstrategin har, trots en mängd genomförda insatser, ännu inte på något avgörande sätt fått något genomslag på transportsektorns konkurrenskraft som helhet, eller till att bidra ytterligare till den regionala och internationella konkurrenskraften. För vägtransportsektorn syns visserligen en positiv utveckling, men trycket från utländska aktörer har samtidigt tilltagit. Det är något som även tas upp i medierapportering och i företagens årsredovisningar. Hållbara transporter och sund konkurrens är exempel på viktiga områden som främjats inom vägtransportsektorn för att öka konkurrenskraften. Certifiering och i ökande mån elektrifiering spelar viktiga roller för vägtransportsektorns konkurrenskraft. Aktörer inom sjöfarten och järnvägen har i stället en tendens att betona svårigheter eller brister som påverkar deras konkurrenskraft, i många fall i relation till vägtransporternas dominanta position, och uttrycker ett starkt behov av ökad styrning.

Sedan 2009 har energieffektiviteten inom transportsektorn utvecklats positivt vad gäller person- och godstransporter på väg.¹²⁴ Utvecklingstakten är dock låg i förhållande till de förhoppningar som ställs på att effektivisering ska bidra till att uppnå uppställda transportpolitiska etappmål. Det finns dessutom inga tydliga tecken på överflyttning av transporter till mer energieffektiva trafikslag. Växthusgasutsläppen från både inrikes och utrikes transporter och resor minskade markant under pandemiåret 2020, men under 2021 har utvecklingen stannat av. Det innebär att vi nu befinner oss ännu längre ifrån den utvecklingsbana som skulle krävas för att nå etappmålet till 2030.

Även om vi inte ser tydliga kvantifierbara effekter, så har *förutsättningarna* för mer konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter förbättrats. Det har genomförts ett flertal konkreta åtgärder, kunskapsnivån har höjts och förberedelser för att klara omställningen har påbörjats. En stor del av insatserna uttrycker ambitioner om att inrikta arbetet, men att det som regel inte har konkretiserats i form av åtgärder som går att följa upp. Det gör att en stor del av genomförandet ter sig diffust och oklart.

Att förändra ett transportsystem innebär att ett antal trögröriga processer måste sättas i rullning. Samtidigt pågår den dagliga verkligheten där transportsystemet ännu visar sig robust

¹²⁴ Trafikanalys (2022f) Energiintensiteten (kWh/tonkilometer) sjunker i en långsam men stadig takt för gods- transporter på väg. För övriga godstransporter är förändringarna över tid mycket små. Det finns för närvarande ingen tillgänglig statistik över energianvändningen inrikes sjöfart uppdelat på gods- respektive persontrafik. Vad som däremot är känt är att godstransporter sjötransporter kan vara mycket energieffektiva, i paritet med gods- transporter med järnväg, men också ha en relativt hög energiintensitet, i nivå med långa och tunga lastbilar på väg.

för påfrestningar, men tecken finns på en ökad sårbarhet. Vissa sektorer (vägtransport och godshantering etc.) har förmåga att ställa om och utvecklas inom ramen för det befintliga systemet. Att kunna möta den ökade e-handels krav på snabba och flexibla lösningar är tecken på denna förmåga genom nya och förbättrade logistiklösningar. Andra aktörer brottas med låg lönsamhet och en lägre omställningsförmåga.

Konkurrenskraften för Sverige som nation och ur ett transportköparperspektiv avgörs till stor del av var i landet man befinner sig samt var kunderna finns. Enligt uppföljningarna av de transportpolitiska målen utvecklas tillgängligheten på nationell nivå huvudsakligen negativt/horisontellt. På regional nivå ökar skillnaderna på så sätt att områden med lägre grad av tillgänglighet inte upplever samma förbättring som områden med relativt hög grad av tillgänglighet redan nu. Det finns med andra ord tendenser till ökade regionala skillnader även på transportområdet. Dessa aspekter har inte i tillräckligt hög grad adresserats, varken i strategin eller i dess genomförande.

Innovation, kompetens och säkerhet

Sverige ligger långt fram i transportforskning och innovation, men prestationerna är trafikslagsspecifika. Vägtransporter, fordonsteknik och drivmedel dominerar forskning, investeringar och riskkapital. Antalet deltagare växer i yrkesutbildningar med inriktning på fordonsteknik och logistik, men har stagnerat inom andra områden. Vi ser tecken på högre forskningsprestationer inom järnväg och sjöfart, men inte i patentansökningar och investeringar i ny transportmedelsteknik.

Dessa generella utvecklingsmönster överensstämmer till viss del med regeringens målsättningar i NGTS, fossilfria kapacitetsstarka fordon, men rimmar inte väl med visionen om ökad transporteffektivitet genom samverkan mellan marknadens aktörer. Trafikslagsspecifika marknader är en förklaring till hinder och barriärer för horisontell samverkan. En annan faktor är leverantörs- och kundrelationer. De är vertikala till sin natur. Offentliga Fol-insatser främjar privat-offentlig samverkan, men marknadseffekterna är av allt att döma begränsade. Trots förhoppningar om att offentlig innovationsupphandling ska spela en allt större roll i utvecklingen av transportsystemet finns det inga tecken på att så är fallet.

Frågetecken kring samverkan och samordning präglar även transportsektorns arbete med krisberedskap, civilt försvar och cybersäkerhet. En återkommande fråga är hur samhällsviktiga försörjnings- och distributionskedjor ska upprätthållas i händelse av kriser, till exempel livsmedel och läkemedel. Kedjorna är en central komponent i vad som utgör samhällsviktiga transporter. Ansvar för att hantera denna fråga är oklart. För att stärka samordningen har regeringen nu inrättat så kallade beredskapssektorer med sektorsansvariga myndigheter, däribland Trafikverket. Arbetet är i första hand inriktat på civilt försvar. Det är oklart om och hur resursplanering och samordning av krisberedskap, civilt försvar och cybersäkerhet fungerar i transportsystemet.

I NGTS har Trafikverket en central roll för både innovations- och säkerhetsinsatser. Det handlar då om ett etablerat förvaltningsansvar för frågorna. Strategin har inte resulterat i nya och särskilda handlingsplaner för innovation eller säkerhet på godstransportområdet. Efter fastställandet av NGTS tillkom två regeringsuppdrag av relevans. Dels att Trafikverket ska höja anslaget till sjöfartsforskning. Dels att myndigheten ska utreda betydelsen av tåg-färjeförbindelsen mellan Trelleborg och Tyskland i ett beredskapsperspektiv.

Trafikanalys bedömer att hanteringen av frågor om Fol, kunskaps- och kompetensförsörjning samt säkerhet i transportsektorn är trafikslags- och marknadsspecifik, trots att det finns

sektorsövergripande utmaningar, till exempel transportsystemets effektivitet, transportsektorns attraktionskraft och samhällsviktig varuförsörjning. En del av problemet är en fragmenterad kunskapsstyrning och förvaltning. Trafikanalys menar därför att det finns skäl att lägga mer resurser på en mer regelbunden och systematisk uppföljning och utvärdering av utvecklingsinsatser.

Omställning

Transportsektorn är både omfattande och trögrörlig, det krävs många insatser över tid för att förändra helheten. Av strategins mix av styrmedel och insatser är det svårt att peka ut någon särskild som avgörande eller viktigare än någon annan som bidragande till dess målsättningar. Det kan också tänkas att en del av insatseffekterna först kommer att kunna ses några år in i framtiden. Styrkan i strategin är dess breda träffbild. Utöver strategins insatser finns just nu även en allmän trend och medvetenhet i samhället och hos konsumenter kring fossilfrihet. Detta kan öka konkurrenskraften hos de företag som lyckats i sin omställning och ytterligare bidra till omställningen, samtidigt som det är svårt att bedöma vilka effekter som strategin specifikt bidragit till.

Att många insatser inom just målområdet *Omställning till fossilfria transporter* är genomförda kan delvis förklaras av dess karaktär, många insatser består av avgränsade utredningar och analyser, men också av forskningssatsningar. De insatser som gett mest konkret effekt återfinns i kategorin ekonomiska och regulativa styrmedel. Exempel på detta är effekterna av strängare miljökrav på fordon och ökad inblandning av fossilfria drivmedel i bensin och diesel, vilket lett till att koldioxidutsläppen från godstransporter på väg minskat och sektorn blivit mer energieffektiv de senaste åren. Vissa ekonomiska styrmedel, vällovliga initiativ av särskilda ekonomiska satsningar, har dock inte alltid fallit ut som det var tänkt exempelvis genom för små anslag, eller låg upparbetning av budgeterade medel. Även mängden insatser kopplade till regler och tillsyn har relativt hög andel osäkert genomförande. Utöver strategins insatser har yttre omständigheter så som pandemin och komponentbrist påverkat utfallet av vissa styrmedel, då det bland annat har varit svårt att möta efterfrågan på tunga miljöfordon.

Även om styrmedel införs kan det fortfarande finnas trösklar på marknaden som begränsar, exempelvis i form av begränsad tillgång till fossilfria råvaror eller svårigheter för nya tekniker att komma in på marknaden utan riktade styrmedel. Styrmedel för ökad omställning kan få många effekter, såsom ökade drivmedelskostnader som kan påverka konkurrenskraften negativt.

Strategins insatser har troligtvis skruvat åt befintliga styrmedel, till exempel förlängt och förstärkt klimatkliv eller breddad ekobonus, vilket är positivt. Dessa insatser är steg mot en ökad omställning, samtidigt är det svårt att avgöra hur mycket de bidrar till omställningen.

Summa summarum bör en hög genomförandegrad inom ett målområde inte likställas med ökad effektivitet, kapacitet eller hållbarhet inom godstransportområdet, utan kan snarare spegla vilket sorts insats som är vanlig inom ett målområde. Ytterst visar utvärderingar att sänkningen av koldioxidutsläpp från godstransportsektorn går för långsamt och att mer behöver göras.

Har NGTS fungerat som styrdokument för genomförandet?

NGTS är ett exempel på informell styrning, då den syftar till att komplettera den traditionella styrningen genom att uppmuntra godsaktörer att samverka och verka pådrivande kring gods-

transportfrågor i en önskad riktning. Strategistyrning kan på så sätt liknas vid nätverks- eller tillitsbaserad styrning.

För informell styrning är kunskapsspridning och samverkan av stor betydelse. Det är positivt att godstransportstrategin uppfattas som viktig, angelägen och nödvändig av branschaktörerna. Undersökningar riktade mot godsaktörer pekar på att strategin lett till mer samverkan, utan att i någon större utsträckning haft någon direkt påverkan på aktörernas förändringsarbete. Detsamma gäller myndigheternas arbete, som huvudsakligen fokuserar på någon av de målsättningar som ingår i strategin, men som sällan haft något fokus på strategin som helhet. Vi har noterat att samverkan bedrivits, men kan inte se att strategin bidragit till mer eller annorlunda samverkan än vid myndigheters vanliga arbete där samverkan alltid är ett vanligt och viktigt inslag. Inte heller godstransportrådet verkar ha lyckats ta rollen som pådrivande i genomförandet, vilket var en tydlig målsättning i strategin. Rådsmedlemmarna har upplevt svårighet att finna sin uppgift eller roll i rådet och uppfattningen kring vad rådet har haft för gemensam uppgift att lösa har varierat. När det gäller NGTS i media är bilden tudelad. Strategin som dokument hade ett betydande genomslag initialt, för att därefter minska i debatten. Å andra sidor har flera av strategins områden och målsättningar diskuterats i ökande grad över tid i media. Det kan dock inte uteslutas att en ökad mediediskussion har skett till följd av stoppet i Suezkanalen och Coronapandemins påverkan på de globala transportflödena eller den ökade e-handeln, etc.

Genomförandet av NGTS har skett parallellt med större omvärldshändelser och förändringar. Den internationella ekonomin har under senare år skakats av Corona, krig och finansiell oro med kraftig ekonomisk nedgång i många länder. Störningarna har påverkat transportmönster, leveranskedjor och omställningen till nya bränslen. Coronapandemin har haft störst påverkan på transportkedjorna, framför allt persontransporter. Godstransportkedjorna har dessutom i likhet med tidigare kriser återgått till ett normalt läge.¹²⁵ Trafikanalys bedömer inte att dessa omvärldsfaktorer på något avgörande sätt haft någon inverkan på strategins genomförande eller resultat.¹²⁶

Sammantaget anser Trafikanalys att strategistyrning genom NGTS har varit en lämplig styrform då godstransportområdet är mycket omfattande med ett stort antal aktörer. Strategin har bidragit till att samla godsfrågorna mot en långsiktig målbild, vilket underlättat för godsaktörer att samverka kring strategiskt viktiga frågor. Strategin har också skapat nya arenor för samverkan, framför allt på nationell nivå. Samtidigt har strategins bredd och det stora antalet insatser troligen gjort det svårt att enas om vad samverkan ska handla om och hur den ska bedrivas. Utifrån detta anser Trafikanalys att det finns en förbättringspotential gällande tydlighet kring roller, ansvar och tydligare målsättningar för samverkan. Risken är annars att samverkan stannar vid enskilda godstransportfrågor med risk för att viktiga synergier går förlorade vilket påverkar strävan att nå strategins övergripande målsättningar negativt. Vi bedömer att samverkan inom NGTS hade varit hjälpt av fler utpekade personer, i likhet med samordnaren i sjöfartsfrågor, för fler trafikslag och näringar. Trafikanalys bedömer dessutom att samverkansformerna vad gäller nationella godstransportrådet hade kunnat vara tydligare och mer utåtriktade.

NGTS som förändringsprocess

Energiomställning, infrastrukturutveckling och transporteffektivisering är tre viktiga ledmotiv i NGTS. De representerar generella förändringsprocesser som ska förverkliga målen om håll-

¹²⁵ Trafikanalys (2019a)

¹²⁶ Trafikanalys (2021a, 2021c)

bara, kapacitetsstarka och effektiva godstransporter. Processerna är förenade med varierande inslag av verksamhetsförankring, ledning och samordning hos de aktörer som har haft ett ansvar för genomförandet av strategin.

Insatser med inriktning på energiomställning har haft en relativt hög genomförandegrad. Det speglar en relativt målinriktad förändringsprocess som är väl förankrad i offentlig verksamhet och alltmer även i näringslivet. Det har också varit tydligt att ledarskapet i Sverige har legat på regeringen. Elektrifieringskommissionen i oktober 2020 var ett uttryck för det. Den nämns visserligen inte i NGTS, men inrättades med målet att påskynda elektrifieringen av just tunga vägtransporter, om än också transportsektorn i sin helhet. Kommissionens arbete innebar en tydligare prioritering av och ett tydligare fokus på transportsystemets omställning. Trafikanalys bedömer att Elektrifieringskommissionen blev den enskilt mest handlingskraftiga insatsen till stöd även för genomförandet av NGTS.

När det gäller infrastrukturutveckling faller ansvaret främst på Trafikverket som förvaltare och utvecklare av statlig infrastruktur. Att döma av nationella planer 2018–2029 och 2022–2033 har inte NGTS gjort något närmare avtryck på utvecklingsplaner och åtgärder under perioden 2018–2022. Behovsanalyser och åtgärder på godstransportområdet är i princip desamma i de två planerna. En satsning på nya isbrytare är ett undantag. I övrigt kvarstår mål och planer för kapacitetshöjande åtgärder. Inte heller ser vi något genombrott för innovationsupphandlingar. I regeringens fastställande av nationell plan 2022–2033 läggs dessutom tonvikten på en ökad kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar. Det kan innebära en risk för nedprioriteringar av potentiellt innovativa åtgärder med ett relativt stort inslag av osäkerhet.

NGTS har rymt en rad insatser för transorteffektivisering genom horisontell samordning och samordning, till exempel överflyttning från väg till sjöfart och järnväg, intermodala transporter, samt ökade fyllnads- och nyttjandegrader. I princip har insatserna genomförts oberoende av varandra, trots att hinder och möjligheter är avhängiga transportmarknadens aktörer, samt vertikala försörjnings- och distributionskedjor. Det har inte funnits någon officiell samordning, även om myndigheter med ansvar för flera insatser kan bedriva en informell intern samordning. Vidare har insatserna varit trafikslagsspecifika, till exempel en nationell samordnare för inrikes sjöfart och närsjöfart. Helhetsperspektivet uteblir på effektiviseringsmål, medel och resultat.

Bör regeringen fortsätta med NGTS 2.0?

Det finns många positiva saker att ta med sig från NGTS i det fortsatta arbetet. NGTS har definitivt bidragit till att godstransportfrågorna "fått en röst" och något man kan samlas kring. På många delar har resultat producerats i enlighet med målsättningarna. Synpunkter har dock framkommit kring dess spretighet, att den är oprecis och att många delar av den avser delar av myndigheternas löpande verksamheter som hade blivit genomförda även utan en strategi. Några av insatserna har avsett frågor som rent administrativt hanteras av andra politik-områden. Dessa viktiga insatser har då haft svårt att nå framgång eftersom Infrastrukturdepartementet saknat mandat att driva frågorna som lyfts. Exempel på detta är utbildnings- och säkerhetsfrågor som formellt hanteras av Utbildnings- respektive Försvarsdepartementen som inte nödvändigtvis ser utmaningarna eller lösningarna på samma sätt.

En aspekt som försvårat vår bedömning av strategins effekter är att många av de insatser och styrmedel som införts under strategins senare del ibland haft en oklar koppling till strategin. Många åtgärder som Trafikanalys rapporterat i sina återkommande uppföljningar är åtgärder som sker inom ramen för myndigheternas allmänna uppdrag. Även om dessa ligger i linje med strategins ambitioner och målsättningar är det inte alltid kopplingen till strategin kommuniceras

av myndigheterna. Det gör det svårt att bedöma om åtgärden gjordes i relation till strategin som en del av en större helhet.

För att lyckas med något som kan liknas vid en NGTS 2.0 rekommenderar Trafikanalys att regeringen tydligare än i NGTS avgränsar områdena som man avser arbeta med till några få som får en tydlig prioritering. Styrningen i form av utpekat ansvar, kravställning och målsättningar bör också förtydligas. Det nationella godstransportrådet bör också bli mer offentligt och tilldelas en tydlig roll som pådrivande och samlande kraft i genomförandet. För att det ska ske kan det krävas att rådets sammansättning justeras något så att även myndigheterna blir representerade.

Ett annat alternativ är att skapa ett flertal ännu mer avgränsade strategier. Ett exempel på en sådan är Elektrifieringskommissionen. Dessa strategier får då naturligt ett mycket tydligt fokus som förenklar ett genomförande, men behöver samtidigt en tydlig uppbackning från politiken för att vara livskraftiga. Nackdelen är att de kan uppfattas som alltför begränsade och att helheten och synergier kan missas. Deras vikt i omställningen blir sannolikt också mer begränsad då de lätt får formen av utvecklade men tidsbegränsade regeringsuppdrag som ska avhandla en viss fråga. De riskerar med andra att försvinna i mängden av övriga uppdrag som ges till myndigheterna.

Att inte fortsätta det påbörjade strategiarbetet förefaller vara en missad möjlighet. För att inte tappa fart i den omställning som påbörjats är det snarare än viktigare att nu växla upp de områden som börjat omställningen samt att med ytterligare och kraftfulla åtgärder stärka de områden som ännu inte påbörjat omställningen. De nödvändiga komponenterna finns mer eller mindre redan på plats men roller, ansvar och målsättningar behöver förtydligas så att aktörerna delar målbilden och ser sin roll i helheten, med eller utan en NGTS 2.0. För att nå tydligare resultat av samverkan bör mål för samverkan sättas upp och förtydliga vem eller vilka som är ansvariga för samverkan.

Framöver behöver insatser ske för att öka kapaciteten och tillförlitligheten samt att förbättra redundansen i transportsystemet. Det gäller inte minst i takt med att klimatförändringar kommer att ställa högre krav på den fysiska infrastrukturen. Trafikanalys bedömer vidare att det behöver arbetas mer med styrmedel av olika slag för att öka effektiviteten i nyttjandet och minimera dess skadliga effekter. Det vore också på sin plats att tydligare än i dagens strategi peka ut målet.

Det kan också vara på sin plats att ifrågasätta ändamålsenligheten med att arbeta för en överflyttning. För det första är målsättningen svårtolkad. Även om det skulle gå att kvantifiera vilket godstransportarbete och vilka godsmängder som flyttat över från väg till järnväg och sjöfart, säger det mycket lite om vilka effekter det får på samhällsnivå. Överflyttning av gods från väg är ett medel för att uppnå olika politiska målsättningar, som till exempel minskade klimatutsläpp, minskade luftföroreningar, ökad trafiksäkerhet samt andra transportpolitiska mål, och inte ett mål i sig. Sambanden mellan överflyttade godsmängder eller gods-transportarbete och samhällsrelaterade effekter är i många fall inte självklara. Ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv är den relevanta parametern att följa upp de samhälls-ekonomiska kostnaderna per transporterat ton snarare än antalet ton eller tonkilometer som har transporterats på vatten eller järnväg i stället för på väg. En sådan ansats kan även inkludera perspektiv som investeringsbehov i infrastruktur och möjligheten att undvika transporter.

Efter riksdagsvalet hösten 2022 har en ny regering tillträtt. I budgetpropositionen för 2023 finns flera förändringar som både går i samma, men också motsatt, riktning som strategin. Förändringarna påverkar särskilt arbetet för omställning till fossilfria transporter. I likhet med

strategin vill den nya regeringen satsa på antalet laddstolpar och öronmärker anslaget till Klimatklivet för det ändamålet med 400 miljoner kronor. Samtidigt kommer regeringen att verka för att reduktionsplikten ska ligga på EU:s miniminivå från och med 2024. I övrigt nämns inte godstransporter i budgetpropositionen, men transeuropeiska transportnätet (TEN-T) får fortsatt medel liksom investeringar i infrastruktur och vägunderhåll.¹²⁷ Den nationella godstransportstrategin är borttagen från regeringens hemsida. Regeringen har ännu inte aviserat någon ny strategi eller särskild inriktning för godstransportområdet.

¹²⁷ Regeringen (2022a)

5 Referenser

- Alexius, S. (2017). Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat - en forskningsöversikt. Stockholm: Trafikanalys, <https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/underlagsrapporter/2017/susanna-alexius-pm-forskningsoversikt-mal--och-resultatstyrning.pdf>.
- Björk, L. och I. Vierth (2022). Kartläggning och kvantifiering av faktorer som har lett till en överflyttning av gods från väg till järnväg och sjöfart? En kunskapssammanställning, VTI PM 2022:10. Stockholm: Trafikanalys.
- Dagens Nyheter (2022). "Trots stor satsning på ekofärja: Lastbilarna håller sig på land." <https://www.dn.se/ekonomi/trots-stor-satsning-pa-ekofarja-lastbilarna-haller-sig-pa-land/>.
- Energimyndigheten. (2020). "Klimatpremien." <https://www.energimyndigheten.se/klimat--miljo/transporter/transporteffektivt-samhalle/klimatpremie/>.
- Energimyndigheten (2021). Styrmedel för nya biodrivmedel. Behov och utformning av styrmedel för att främja produktion av biodrivmedel med nya tekniker, ER 2021:22. Energimyndigheten, <https://energimyndigheten.a-w2m.se/FolderContents.mvc/Download?ResourceId=201409>.
- Energimyndigheten (2022a). "Energimyndighetens årsredovisning 2021."
- Energimyndigheten (2022b). Styrmedel för laddinfrastruktur och hållbara förnybara drivmedel. Underlag på transportområdet till kommande klimatpolitiska handlingsplan.
- Europeiska kommissionen (2011). VITBOK Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem, KOM(2011) 144 slutlig. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN>.
- Europeiska kommissionen (2020). Strategi för hållbar och smart mobilitet – att sätta EU-transporterna på rätt spår för framtiden: Europeiska kommissionen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789&from=EN>.
- Finansdepartementet (2020). Nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2020/04/dir.-202038/>.
- Infrastrukturdepartementet, R. (2021). "Eldrivna transporter på väg. Elektrifieringskommissionens handlingsplan för elektrifiering av de mest trafikerade vägarna i Sverige."
- ITF (2022). Mode Choice in Freight Transport, ITF Research Reports. Paris: O. Publishing, <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/mode-choice-freight-transport.pdf>.
- IVL (2019). Internationell omvärlds- och nulägesanalys för godstransporter. Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/underlagsrapporter/2020/191220-slutlig_rapport_internationell-omvarlds--och-nulagesanalys.pdf.
- Johansson, M., R. Karlsson och W. J. (2020). Sjöfart mot svensk hamn 2007 till 2019 - Förändringar i volym, struktur och rörelsemönster, VTI rapport 1070. VTI, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1517498/FULLTEXT01.pdf>.
- Karlsson, R. (2022). Analyser av planerade tåglägen 2014-2021. Försättningsstudie om knapphet på spåren. Stockholm: Trafikanalys.

Klimatpolitiska rådet (2022). "Klimatpolitiska rådets rapport 2022."

Naturvårdsverket (2012). Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen- En kartläggning.

Naturvårdsverket. (2018, 2018-12-17). "Resultat för Klimatklivet."
<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Klimatklivet/Resultat-for-Klimatklivet/>.

Naturvårdsverket (2020). Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet. Redovisning av ett regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket (2021). Lägesbeskrivning för klimatklivet.
<https://www.naturvardsverket.se/globalassets/amnen/klimat/klimatklivet/lagesbeskrivning-for-klimatklivet-2021-04-15.pdf>.

Naturvårdsverket (2022a). Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2021.

Naturvårdsverket (2022b). Lägesbeskrivning för Klimatklivet.
<https://www.naturvardsverket.se/globalassets/amnen/klimat/klimatklivet/lagesbeskrivning-for-klimatklivet-2022-04-13.pdf>.

Naturvårdsverket. (2022c). "Territoriella utsläpp och upptag av växthusgaser."

Ny Teknik (2021). "Regeringen vill se fler laddstolpar för tunga fordon."
<https://www.nyteknik.se/forдон/regeringen-vill-se-fler-laddstolpar-for-tunga-fordon-7026804>.

Regeringen. (2021). "Fler fordon och arbetsmaskiner ska omfattas av regeringens klimatpremie."
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/12/fler-fordon-och-arbetsmaskiner-ska-omfattas-av-regeringens-klimatpremie/>.

Regeringen (2022a). Budgetpropositionen för 2023, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2022/11/prop.-2022231/>.

Regeringen (2022b). Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022-2033: Regeringen,
<https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2022/06/faststallelse-av-nationell-trafikslagsovergripande-plan-for-transportinfrastrukturen-for-perioden-20222033/>.

Regeringen (2022c). Godstransporter på väg -- vissa frågeställningar kring ett miljöstyrande system, SOU 2022:13.

Regeringen. (2022d, 2022-06-13). "Nationell infrastrukturplan."
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nationell-infrastrukturplan/>.

Regeringen (2022e). Regeringen tillåter längre lastbilar på vägarna,
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/08/regeringen-beslutar-att-tillata-langre-lastbilar-pa-vagarna/>.

Regeringen (2022f). Remiss av rapporten Arlanda flygplats - en plan för framtiden, Ds 2022:11: Regeringen, <https://www.regeringen.se/remisser/2022/06/remiss-av-rapporten-arlanda-flygplats--en-plan-for-framtiden/>.

Regeringskansliet (2018). Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter - en nationell godstransportstrategi, N2018.21.
<https://www.regeringen.se/49f291/contentassets/5e79349b796548f7977cbfd1c246a694/effektiva-kapacitetsstarka-och-hallbara-godstransporter--en-nationell-godstransportstrategi>.

- Regeringskansliet (2021). Budgetpropositionen för 2022, <https://www.regeringen.se/4a7094/contentassets/cdd922ce835e4da0a87edcb38aafef65/utgiftsomrade-19-regional-utveckling.pdf>.
- Regeringskansliet (2022a). Arlanda flygplats - en plan för framtiden, Ds 2022:11. https://www.regeringen.se/49d7c5/contentassets/41e2191269154184882eb46afbc05514/ds202211_web.pdf.
- Regeringskansliet (2022b). Två år med Elektrifieringskommissionen - en sammanfattning, <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2022/09/sammanfattning-av-tva-ar-med-elektrifieringskommissionen/>.
- Region Skåne (2019). "Förlängda sjöben: när- och kustsjöfartens potential. Projektrapport."
- Sjöfartsverket. (2022). "Avgiftsförändringar 2023." <https://www.sjofartsverket.se/sv/tjanster/anlopstjanster/ekonomi-taxor-och-avgifter/avgiftsforandringar-2023/>.
- Sveriges miljömål. (2020, 2020-04-01). "Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter." <https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/utslapp-av-vaxthusgaser-fran-inrikes-transporter/>.
- Sveriges Åkeriföretag. (2022). "Nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg." <https://www.akeri.se/sv/nytt-miljostyrande-system-godstransporter-pa-vag>.
- Tillväxtanalys (2021). Produktivitetstillväxt och dess drivkrafter - Sverige ur ett internationellt perspektiv, Rapport 2021:09. Östersund: Tillväxtanalys, https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.4361092d17d3a4157cb3c56c/1639138872032/Rapport_2021_09_Produktivitetstillv%C3%A4xt_och_dess_drivkrafter.pdf.
- Trafikanalys (2016). Godstransporter i Sverige - En nulägesanalys, Rapport 2016:7. Trafikanalys, http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2016/rapport-2016_7_godstransporter-i-sverige---en-nulagesanalys.pdf.
- Trafikanalys (2019a). Ekonomiska krisers inverkan på transporteffektivitet, PM 2019:11. Stockholm: Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/pm/2019/pm-2019_11-ekonomiska-krisers-inverkan-pa-transporteffektivitet.pdf.
- Trafikanalys (2019b). Regeringens godstransportstrategi - Uppföljning 2019. https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2019/rapport-2019_5-regeringens-godstransportstrategi---uppfoljning-2019.pdf.
- Trafikanalys (2020a). Dialog, kunskapsutbyte och samverkan – om genomförandet av den nationella godstransportstrategin, PM 2020:9
- Trafikanalys (2020b). Nationella godstransportstrategin - uppföljning 2020, Rapport 2020:3. https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2020/rapport-2020_3-nationella-godstransportstrategin--uppfoljning-2020.pdf.
- Trafikanalys (2020c). Nationella godstransportstrategin – halvtidsutvärdering 2020, Rapport 2020:16. https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2020/rapport-2020_16-nationella-godstransportstrategin-halvtidsutvardering-2020.pdf.
- Trafikanalys (2020d). Oro, anpassning och nya beteendemönster – godstransportaktörers upplevelser av coronapandemins första våg. Rapport 2020:15.
- Trafikanalys (2020e). PM 2020:10 Innovation, utbildning och forskning på godstransportområdet – indikatorer för benchmarking av nationella godstransportstrategin. <https://www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/innovation-utbildning-och-forskning-pa-godstransportområdet-11813/>.

- Trafikanalys (2021a). Godsflöden under coronapandemins första halvår, Rapport 2020:14. Stockholm: Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2020/rapport-2020_14-godsfloden-under-coronapandemins-forsta-halvar.pdf.
- Trafikanalys (2021b). Godstransporter - vad sägs och skrivs om konkurrenskraft, PM 2021:10. Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/pm/2021/pm-2021_10-godstransporter---vad-skrivs-och-sags-om-konkurrenskraft.pdf.
- Trafikanalys (2021c). Godstransporterna under pandemin - Hur klarade den svenska godstransportsektorn en global kris?, Rapport 2021:9. Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2021/rapport-2021_9-godstransporterna-under-pandemin---hur-klarade-den-svenska-godstransportsektorn-en-global-kris.pdf.
- Trafikanalys (2021d). Nationella godstransportstrategin - uppföljning 2021, Rapport 2021:5. Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2021/rapport-2021_5-uppfoljning-av-den-nationella-godstransportstrategin-2021.pdf.
- Trafikanalys (2022a). Forskning och innovation inom godstransporter - nationella och internationella prioriteringar. Rapport 2022:3, <https://www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/forskning-och-innovation-inom-godstransporter-12849/>.
- Trafikanalys (2022b). Godstransporter och konkurrenskraftens utveckling, Rapport 2022:2. Stockholm: Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2022/rapport-2022_2-godstransporter-och-konkurrenskraftens-utveckling.pdf.
- Trafikanalys (2022c). Innovationsförmåga och kompetens i transportsektorn. PM: 2022:12. https://www.trafa.se/globalassets/pm/2022/pm-2022_12-innovationsformaga-och-kompetens-i-transportsektorn.pdf.
- Trafikanalys (2022d). Intervjuundersökning av innovationsföretag på godstransportmarknaden - affärsmål, strategier och omvärldsrelationer. PM 2022:1.
- Trafikanalys (2022e). "Korttidsprognoser för vägfordonsflottan 2022-2025."
- Trafikanalys (2022f). Måluppföljningens indikatorer och mått 2022, PM 2022:6. Stockholm: Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/pm/2022/pm-2022_6-maluppfoljningens-indikatorer-och-matt-2022.pdf.
- Trafikanalys. (2022g). "Styrmedel utreds inför kommande klimatpolitisk handlingsplan." <https://www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/Klimatuppdrag-12168/>.
- Trafikanalys (2022h). Transporternas energi- och klimateffektivitet, Rapport 2022:1.
- Trafikanalys (2022i). Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2021, Rapport 2022:8. Stockholm: Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2022/rapport-2022_8-transportsektorns-samhallsekonomiska-kostnader-for-2021.pdf.
- Trafikanalys (2022j). Uppföljning av de transportpolitiska målen 2022, Rapport 2022:11. Stockholm: Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2022/rapport-2022_11-uppfoljning-av-de-transportpolitiska-malen-2022.pdf.
- Trafikanalys (2022k). Uppföljning av den nationella godstransportstrategin 2022, Rapport 2022:9. Stockholm: Trafikanalys, https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2022/rapport-2022_9-uppfoljning-av-den-nationella-godstransportstrategin-2022.pdf.
- Trafikverket (2022a). Beskrivning bromsprocenttabeller - Tågs bromsförmåga och relation till förbeskedsavstånd, 2022:162. Borlänge: Trafikverket, <http://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1701756/FULLTEXT02.pdf>.

Trafikverket. (2022b, 2022-10-06). "Grönt ljus 2030 - resultatkonferens för transportsektorns klimatmål, 12 oktober 2022." <https://bransch.trafikverket.se/om-oss/aktuellt-for-dig-i-branschen3/Evenemang/gront-ljus-2030---resultatkonferens-for-transportsektorns-klimatmal/>.

Trafikverket (2022c). Uppdatering av regeringsuppdrag - Implementering av bärighetsklass 4, PM. Trafikverket, <https://bransch.trafikverket.se/contentassets/9d861d7e13004618aa2dec5db07510c/uppdatering-av-regeringsuppdrag---implementering-av-barighetsklass-4---2022.pdf>.

Vinnova (2015). "Nätverksstyrning av transportinnovation. VR 2015:07."

WSP (2020a). Delutvärdering av arbetet med den nationella godstransportstrategin.

WSP (2020b). Delutvärdering av arbetet med den nationella godstransportstrategin År 2.

WSP (2022). Delutvärdering av arbetet med den nationella godstransportstrategin år 3.

6 Appendix

6.1 Insatsernas bedömda progression över tid

Den nationella godstransportstrategin innehåller 95 insatser, grupperade i 14 insatsområden och tre målområden. Av de tre målområdena i strategin är *Omställning till fossilfria transporter* det målområde som har högst andel fullföljda insatser, och lägst andel osäkra insatser.

Trafikanalys konstaterade i mars 2022 att 36 insatser är fullföljda och med avrapporterade resultat i enlighet med strategin (Tabell 6.1). I 50 fall är insatserna pågående och i resterande 9 fall bedömer Trafikanalys att det finns betydande osäkerhet kopplat till genomförandet av insatserna. För 14 av insatserna har bedömningen förändrats jämfört med uppföljningen 2021. I tre av fallen går bedömningen från osäker till pågående och i ett fall från osäker till fullföljd. Resterande tio insatser går från pågående till fullföljd.

Tabell 6.1. Insatsernas statusbedömning i uppföljningarna 2020, 2021 och 2022. Insatser med förändrad status över tid har färglagts.

Nr	Insats	Bedömning 2020	Bedömning 2021	Bedömning 2022	Målområde
A Robust, tillförlitlig och kapacitetsstark infrastruktur för godstransporter					Konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter
A1	Investeringar längs godsstråk i nationella planen för infrastruktur 2018–2029	Pågående	Pågående	Pågående	
A2	Underhåll av järnväg	Pågående	Pågående	Pågående	
A3	Näringslivspott för järnvägsåtgärder	Osäker	Pågående	Pågående	
A4	Bärighet på väg	Pågående	Pågående	Pågående	
A5	Djupare farleder	Osäker	Pågående	Pågående	
A6	Nya moderna isbrytare	Pågående	Pågående	Fullföljd	
A7	Göteborgs hamn	Pågående	Pågående	Pågående	
A8	Arlandarådet	Osäker	Osäker	Pågående*	
A9	Kapillära nätet på järnväg	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd	
A10	Översyn av statens ansvar för icke-statliga flygplatser	Pågående	Pågående	Pågående	

* Insatser i NGTS som gått från pågående till fullföljda under 2022.

B Smidiga och effektiva gränsöverskridande transporter				
B11	Sverige deltar aktivt och med kraft i det europeiska samarbetet om infrastruktur	Pågående	Pågående	Pågående
B12	Förenklad rapportering	Pågående	Pågående	Pågående
B13	Utveckla EU:s godskorridorer på järnväg, särskilt godskorridoren ScanMed	Pågående	Pågående	Pågående
B14	Samarbeten i Sveriges närområden	Pågående	Pågående	Pågående
B15	Järnvägsförbindelser till Norge	Pågående	Pågående	Fullföljd
B16	Strategisk analys av en ny fast förbindelse till Danmark	Pågående	Fullföljd	Fullföljd
B17	Smidiga och effektiva gränstransporter	Pågående	Pågående	Pågående
C Tydliga regler och en stärkt svensk transportnäring				
C18	Beställaransvaret skärps	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
C19	EU:s mobilitetspaket	Pågående	Fullföljd	Fullföljd
C20	Väl fungerande och effektivare kontroller på vägarna	Pågående	Pågående	Pågående
C21	Klampning under längre tid och höjda sanktionsavgifter	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
C22	Säkra uppställningsplatser	Pågående	Pågående	Pågående
C23	Trafiksäkerhet för yrkesförare	Pågående	Pågående	Pågående
C24	Utstationering och vägtransporter	Pågående	Fullföljd	Fullföljd
C25	Regelverk för automatiserad körning	Osäker	Osäker	Pågående
C26	Regelförenkling för järnvägen	Pågående	Pågående	Pågående
C27	Minskade inträdeshinder på järnvägsmarknaden	Pågående	Pågående	Pågående
C28	Fler svenskregistrerade fartyg	Osäker	Osäker	Osäker
C29	Funktionsbaserade regelverk för sjöfarten	Pågående	Pågående	Pågående
C30	Farligt gods	Pågående	Pågående	Pågående
C31	Gränsöverskridande transporter av avfall	Pågående	Fullföljd	Fullföljd

Konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter

D Stärkt krisberedskap och civilt försvar för samhällsviktiga transporter				
D32	Robusthet och redundans för minskad sårbarhet i kritisk transportinfrastruktur och samhällsviktiga transporter	Osäker	Osäker	Osäker
D33	Stärkt beredskap	Pågående	Pågående	Pågående
D34	Privat-offentlig samverkan	Pågående	Pågående	Pågående
D35	Stärkt cybersäkerhet	Osäker	Osäker	Osäker
E Ekonomiska styrmedel för hållbara godstransporter				
E36	Vägsplitageskatt	Osäker	Osäker	Pågående
E37	Miljökompensation	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
E38	Eko-bonussystem	Osäker	Pågående	Pågående
E39	Tonnagebeskattning	Osäker	Osäker	Osäker
E40	Miljöstyrande avgifter	Osäker	Pågående	Pågående
E41	Samlad bild av skatter och avgifter	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
F Samordning och samarbete för ökad intermodalitet				
F42	En nationell samordnare för ökad inrikes sjöfart och närsjöfart ska utses	Pågående	Pågående	Pågående
F43	Fler inre vattenvägar	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
F44	Fortsatt dialog och samverkan för ökade sjötransporter	Pågående	Pågående	Pågående
F45	Satsning på intermodalitet med fokus på järnväg	Pågående	Pågående	Fullföljd
F46	Höga omlastningskostnader	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
F47	Åtgärder för fler godstransporter på järnväg och med fartyg kartläggs	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
F48	Jernhusen AB som drivkraft	Pågående	Pågående	Pågående
F49	Översyn av Green Cargo AB	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
F50	Transportnätbeskrivning för omlastning	Pågående	Pågående	Fullföljd

Konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter

G Transporteffektivitet				
G51	Längre och tyngre fordon	Pågående	Pågående	Pågående*
G52	Öppna data för ökad fyllnadsgrad	Pågående	Pågående	Pågående
G53	Ökad nyttjandegrad i järnvägssystemet	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
H Samhällsplanering för godstransporter				
H54	Infrastrukturplaneringens näringslivsfokus stärks	Osäker	Osäker	Fullföljd
H55	Regional samordning	Pågående	Pågående	Fullföljd
H56	Stärkt planering för godstransporter	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
I Krafttag för förnybara drivmedel				
I57	Fossila bränslen byts ut mot biodrivmedel	Pågående	Pågående	Fullföljd
I58	Långsiktiga spelregler som främjar hållbara biodrivmedel	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
I59	Statens godstransporter och godstransportrelaterade tjänster ska bli fossilfria	Pågående	Pågående	Pågående
I60	Forskning om biodrivmedel	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
I61	Innovationskluster för hållbart flygbiobränsle	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
I62	Infrastruktur för förnybara drivmedel	Pågående	Pågående	Pågående
I63	Främja introduktionen av tunga fordon med låga utsläpp	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
I64	Innovationskluster för etanol	Pågående	Pågående	Fullföljd
I65	Innovationskluster för flytande biogas	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd
I66	Internationell samverkan för minskade utsläpp från sjöfarten och luftfarten	Pågående	Pågående	Pågående
J Nationell satsning på elektrifiering av godstransporter				
J67	Elvägar som en del av transportsystemet	Pågående	Pågående	Pågående
J68	Testcenter för elektromobilitet	Pågående	Pågående	Pågående
J69	Elektrifiering av tung trafik	Pågående	Pågående	Pågående
J70	Infrastruktur för laddning av tunga fordon	Pågående	Fullföljd	Fullföljd
J71	Ökad elektrifiering av sjöfarten	Pågående	Pågående	Pågående
J72	Ökad krafttillförsel inom järnvägen	Pågående	Pågående	Pågående
J73	Förstärkt och förlängt klimatinvesteringsstöd	Pågående	Fullföljd	Fullföljd

Omställning till fossilfria transporter

* Insatser i NGTS som gått från pågående till fullföljda under 2022.

K Urbana godstransporter					Omsättning till fossilfria transporter
K74	Stadsmiljöavtal för godstransporter	Pågående	Osäker	Osäker	
K75	Innovationskluster för transporteffektiva elektrifierade urbana godstransporter	Osäker	Osäker	Osäker	
K76	Ökat fokus på godstransporterna i stadsutvecklingen	Pågående	Pågående	Pågående	
L Permanent världsutställning för innovationer på transportområdet					Innovation, kompetens och kunskap
L77	Satsning på forskning och innovation	Pågående	Pågående	Pågående	
L78	Innovationsupphandling	Pågående	Pågående	Pågående	
L79	Gröna och digitala godsstråk	Osäker	Osäker	Osäker	
L80	Elvägar	Pågående	Pågående	Pågående	
L81	Fyra nya innovationskluster	Pågående	Pågående	Fullföljd	
L82	Kraftsamling för uthålliga och uppkopplade godstransporter	Pågående	Pågående	Pågående	
L83	Skyltfönster inom järnväg och sjöfart	Pågående	Pågående	Pågående	
L84	Drönare	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd	
L85	Nordiskt samarbete för effektivare godstransporter	Pågående	Pågående	Fullföljd	
M Kompetens inom godstransporter och logistik					
M86	Utbyggt kunskapslyft	Pågående	Pågående	Fullföljd	
M87	Fler platser inom yrkesförarutbildningen	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd	
M88	Stärkt kvalitet i yrkesutbildningarna för vuxna	Osäker	Osäker	Osäker	
M89	Kompetens för järnvägen	Pågående	Pågående	Pågående	
M90	Effektivare lotsutbildning för att utbilda fler lotsar	Pågående	Pågående	Pågående	

N Ökad kunskap om godstransporter och varuflöden					Innovation, kompetens och kunskap
N91	Kunskap om urbana godstransporter	Pågående	Pågående	Pågående	
N92	Förbättrade kunskapsunderlag om järnvägstransporter	Osäker	Osäker	Osäker	
N93	Prognoser för vägfordonsflottan	Pågående	Pågående	Pågående	
N94	Utvecklade modeller	Pågående	Pågående	Pågående	
N95	Utvecklad kunskap om trafikens samhällsekonomiska kostnader	Fullföljd	Fullföljd	Fullföljd	

6.2 Överflyttning av gods från väg till järnväg och sjöfart?

I den nationella godstransportstrategin framhålls en målsättning att åstadkomma en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Några specifika målnivåer anges inte i strategin. Ambitionen ligger dock i linje med mål som introducerades i EU:s vitbok¹²⁸ om att 30 procent av lastbilstransporter över 300 km ska flyttas över till mer energieffektiva trafikslag till 2030, och 50 procent till 2050 med hjälp av effektiva och miljövänliga godskorridorer, samt i mobilitetsstrategin¹²⁹ om en ökning av godstrafiken på järnväg med 50 procent fram till 2030 och dubbling fram till 2050 jämfört med 2015. Dessutom ska transporter på inre vattenvägar och närsjöfart öka med 25 procent fram till 2030 och med 50 procent fram till 2050, jämfört med 2015 års nivå.

Överflyttning av godstransporter kan innebära ett flertal olika saker. Det kan uttryckas i termer av antal transporter, antal anlop, ton, tonkilometer, etc. och kan delas in i exempelvis långa respektive korta transporter. Vi avgränsar denna analys till att huvudsakligen fokusera på antal transporterade ton och tonkilometer med olika trafikslag över tid.

Överflyttning definieras som:

en ökning av ton alternativt tonkilometer med ett trafikslag och en motsvarande minskning med övriga trafikslag, justerat för förändrad transportefterfrågan av ekonomisk tillväxt, mellan två tidsperioder.

Den ekonomiska utvecklingen innebär att vissa varutyper kommer att öka mer över tid än andra. Eftersom vissa varutyper oftast transporteras med en viss kombination av trafikslag innebär en ekonomisk tillväxt, som innebär exempelvis ökade oljetransporter, att sjöfart kommer att öka inom detta segment. Men det betyder inte nödvändigtvis att det har skett en överflyttning från väg till sjöfart av oljetransporter. Där det är möjligt kontrollerar vi för den ekonomiska utvecklingens påverkan på transportefterfrågan.

Nedan utvärderas detta på aggregerad nivå samt utifrån de studier som gjorts av faktiska projekt som syftat till att åstadkomma överflyttning. Det bör ses som en större helhet, en

¹²⁸ Europeiska kommissionen (2011)

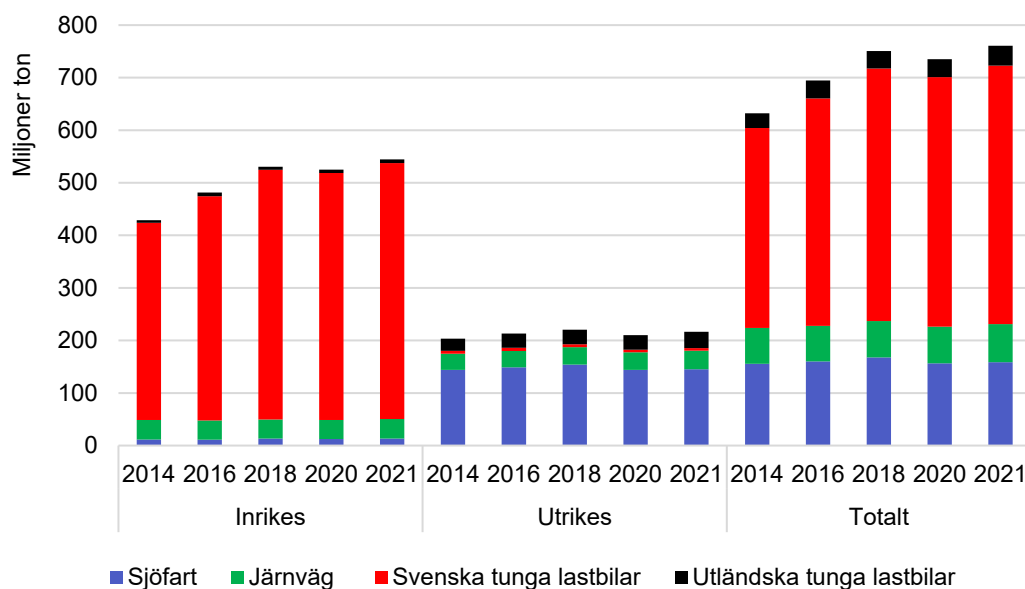
¹²⁹ Europeiska kommissionen (2020)

organisatorisk transporteffektivitet som även omfattar momenten samverkan, samordning, samlastning etcetera. Detta relateras avslutningsvis till strategins åtgärder.

Ingen överflyttning på aggregerad nivå

På en aggregerad nivå går det inte att observera en överflyttning från väg till sjöfart och järnväg, varken för godsmängd (ton, Figur 6.1–Figur 6.3) eller transportarbete (tonkm, Figur 6.4–Figur 6.6). Statistiken¹³⁰ pekar i stället på en ökning av vägtransporter över tid. Utvecklingen i Sverige överensstämmer väl med utvecklingen i andra länder. Endast tre av 51 länder redovisar en överflyttning från väg.¹³¹ På varugrupsnivå finns det en viss variation över tid, men det generella mönstret är att lastbilstrafiken tar andelar.

Transporterad godsmängd



Figur 6.1. Transporterad godsmängd med sjöfart, järnväg, svenska och utländska tunga lastbilar i inrikes- och utrikestrafiken. Procent. År 2014, 2016, 2018, 2020 och 2021.

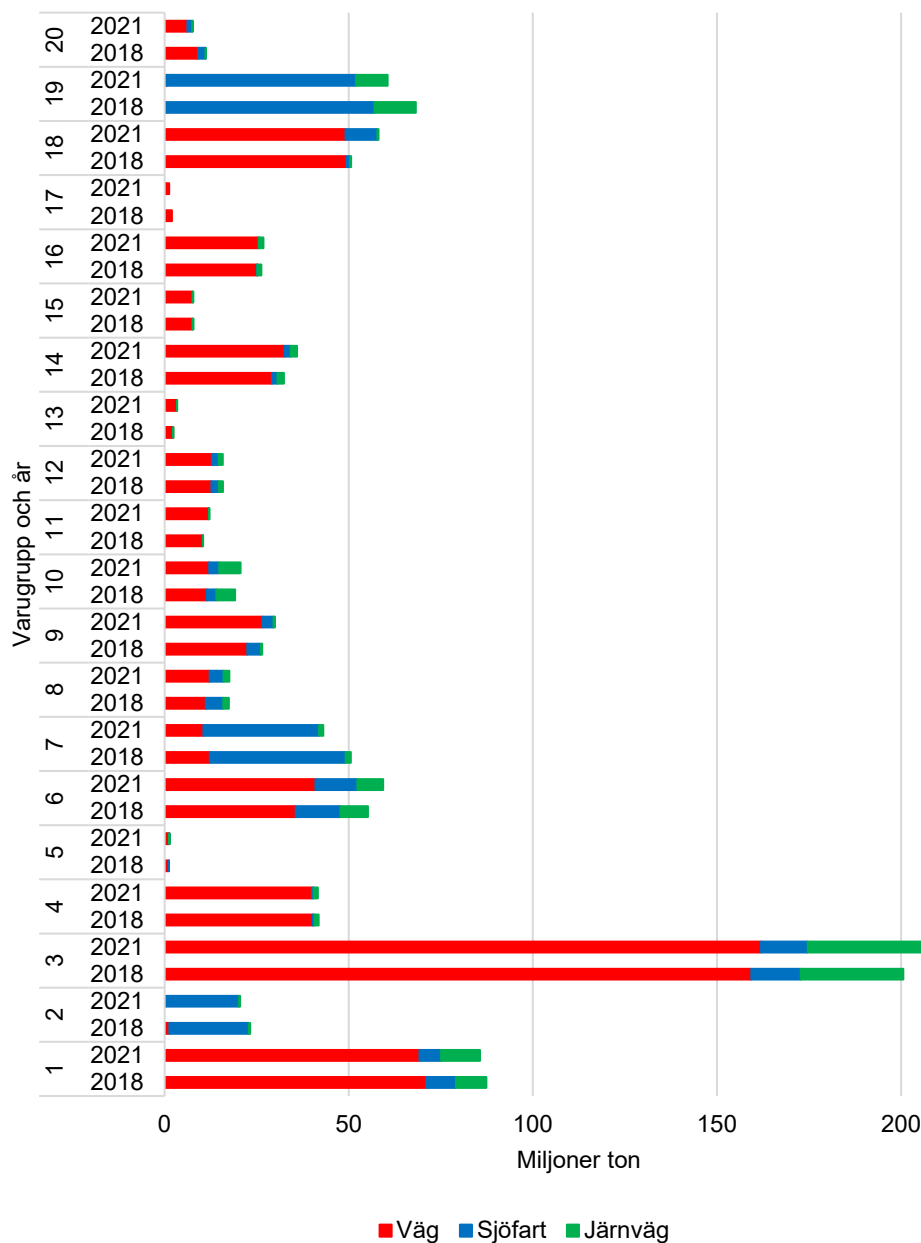
Källa: Trafikanalys egna bearbetningar av data från lastbils-, sjötrafik- och bantrafikundersökningarna
Anm: Uppgifterna för utländska lastbilar 2021 är imputerade med 2020 års data.

Fördelningen mellan trafikslag är jämnare för vissa varugrupper. Andra varugrupper har en mer specialiserad fördelning. Detta mönster har inte ändrats särskilt mycket över tid (Figur 6.2 och Figur 6.3). De två största varugrupperna som fraktades till, från och inom Sverige med lastbil, järnväg och fartyg under 2014 var malm och andra produkter från utvinning (där jord, sten, grus och sand är en betydande varugrupp), samt jordbruks- och skogsbruksprodukter (där rundvirke är en betydande varugrupp). De stod tillsammans för 40 procent av all godsvikt som transporterades detta år. Därefter var det varugrupperna stenkols- och raffinerade petroleumprodukter, samt trä och varor av trä och kork som transporterades mest (8 procent vardera av total godsmängd). Det oidentifierade godset uppgick till 10 procent och rör sig om

¹³⁰ I kapitlet presenteras fördelningen över tid av transporterad godsmängd och transportarbete per varugrupp och trafikslag. Den högre upplösningen ökar förutsättningarna till att få en ökad förståelse för var i transportsystemet förändringar över tid har skett. Dock bör man vara medveten om att uppgifterna bygger på undersökningar med osäkerhet så mindre förändringar är inte statistiskt säkerställda.

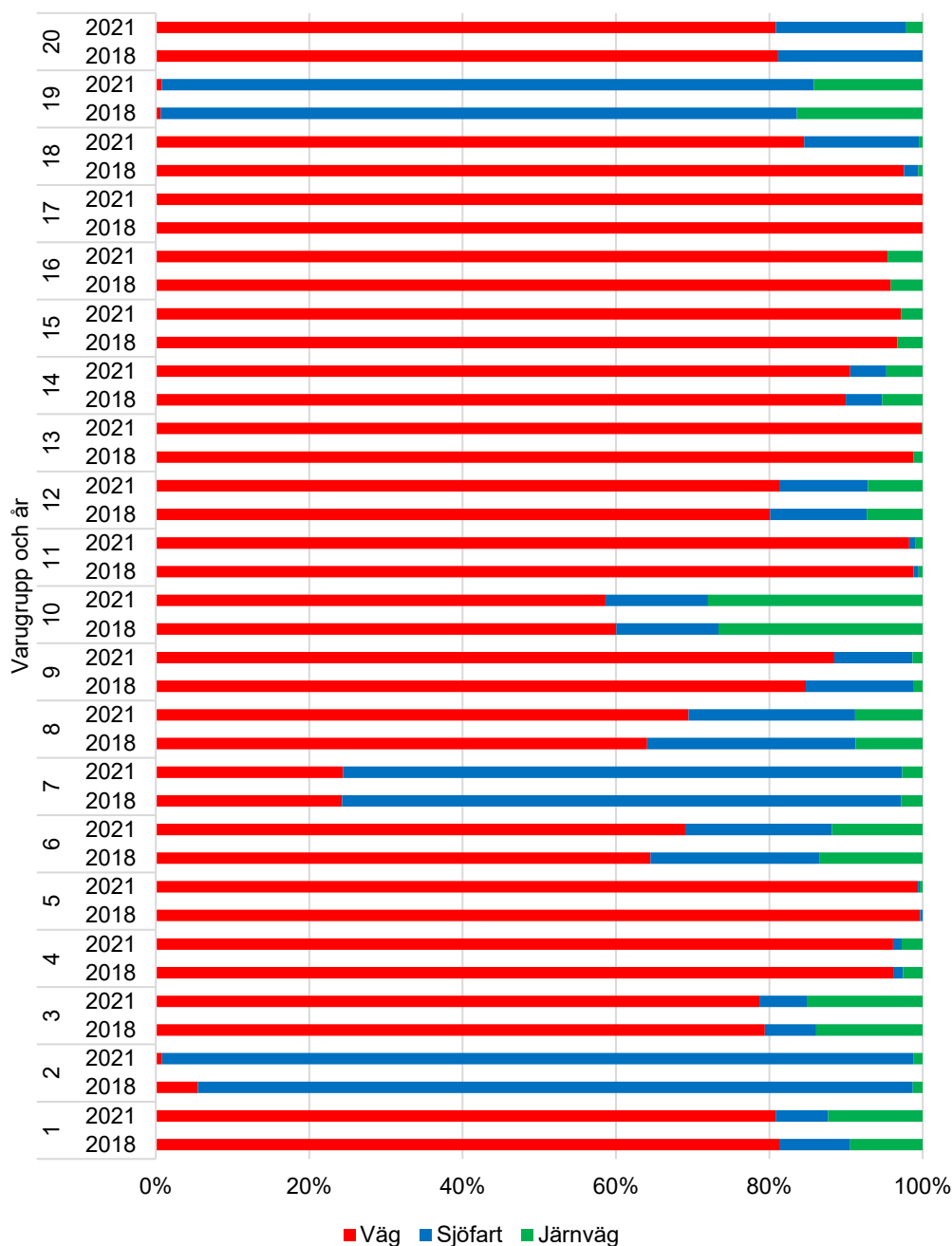
¹³¹ ITF (2022)

blandat gods som i huvudsak transporteras i containrar eller på lastbil, mest återfinns inom sjöfarten.



Figur 6.2. Transporterad godsmängd per trafikslag inrikes och utrikes, 2018 och 2021.

Källa: Trafikanalys egna bearbetningar av data från lastbils-, sjötrafik- och bantrafikundersökningarna.
 Anm. Både utländska och svenskregistrerade lastbilar ingår. Uppgifterna för utländska lastbilar är imputerade med 2020 års data. 1 = Produkter från jordbruk, skogsbruk och fiske; 2 = Kol, råolja och naturgas; 3 = Malm och andra produkter från utvinning; 4 = Livsmedel, drycker och tobak; 5 = Textil, beklädnadsvaror, läder och lädervaror; 6 = Trä, varor av trä, massa, papper och pappersvaror; 7 = Stenkols- och raffinerade petroleumprodukter; 8 = Kemikalier, kemiska produkter mm.; 9 = Andra icke-metalliska mineraliska produkter; 10 = Metallvaror exkl. maskiner och utrustning; 11 = Maskiner och instrument; 12 = Transportutrustning; 13 = Möbler och andra tillverkade varor; 14 = Hushållsavfall, annat avfall och returråvara; 15 = Post och paket; 16 = Utrustning för transport av gods; 17 = Flyttgods, fordon för reparation; 18 = Styckegods och samlastat gods; 19 = Oidentifierbart gods; 20 = Diverse andra varor.



Figur 6.3. Andelen transporterad godsmängd per trafikslag inrikes och utrikes, 2018 och 2021.

Källa: Trafikanalys egna bearbetningar av data från lastbils-, sjötrafik- och bantrafikundersökningarna.
Anm. Både utländska och svenskegraderade lastbilar ingår. Uppgifterna för utländska lastbilar är imputerade med 2020 års data. 1 = Produkter från jordbruk, skogsbruk och fiske; 2 = Kol, råolja och naturgas; 3 = Malm och andra produkter från utvinning; 4 = Livsmedel, drycker och tobak; 5 = Textil, beklädnadsvaror, läder och lädervaror; 6 = Trä, varor av trä, massa, papper och pappersvaror; 7 = Stenkols- och raffinerade petroleumprodukter; 8 = Kemikalier, kemiska produkter mm.; 9 = Andra icke-metalliska mineraliska produkter; 10 = Metallvaror exkl. maskiner och utrustning; 11 = Maskiner och instrument; 12 = Transportutrustning; 13 = Möbler och andra tillverkade varor; 14 = Hushållsavfall, annat avfall och returråvara; 15 = Post och paket; 16 = Utrustning för transport av gods; 17 = Flyttgods, fordon för reparation; 18 = Styckegods och samlastat gods; 19 = Oidentifierbart gods; 20 = Diverse andra varor.

Fyra år senare, 2018 har det övergripande transportmönstret endast ändrats i mindre omfattning. Godsmängderna har ökat, men fördelningen per varugrupper och trafikslag är relativt konstant. De två största varugrupperna som fraktades till, från och inom Sverige med lastbil, järnväg och fartyg var fortfarande malm och andra produkter från utvinning, samt jordbruks- och skogsbruksprodukter (38 %).

Mönstret 2020 och 2021 är liknande de som fanns för 2014 och 2018. Malm och andra produkter från utvinning, samt jordbruks- och skogsbruksprodukter var fortfarande största varugrupper med en andel på tillsammans 41 procent 2020 och 39 procent 2021. Under 2020 och 2021 har transporter på inre vatten (IVV) ökat i omfattning. Ifall dessa godsmängder adderas ökar andelarna för sjöfarten för varugruppen Malm och andra produkter från utvinning med cirka 1 procentenhet 2020 och 2021.¹³²

De varugrupper med större¹³³ trafikslagsförändringar mellan 2018 och 2021 märks en ökning med 5 procentenheter med sjöfart för Kol, råolja och naturgas, samt Styckegods och samlastat gods +13 procentenheter. Minskningar noteras för sjöfarten för varugrupperna Trä, varor av trä, massa, papper och pappersvaror (-3%-enheter), Kemikalier, kemiska produkter mm. (-5%-enheter) och Andra icke-metalliska mineraliska produkter (-4%-enheter). För dessa fem varugrupper noteras motsvarande minskningar/ökningar för vägtrafiken. För varugruppen Trä, varor av trä, massa, papper och pappersvaror är ökningen för väg ännu något högre +5 procentenheter där järnvägen tappat resterande godsmängdsandel. Järnvägen har generellt sett haft endast smärre andelsförändringar mellan 2018 och 2021. För varugruppen Produkter från jordbruk, skogsbruk och fiske har det skett en ökning med järnväg med 3 procentenheter till 2021.

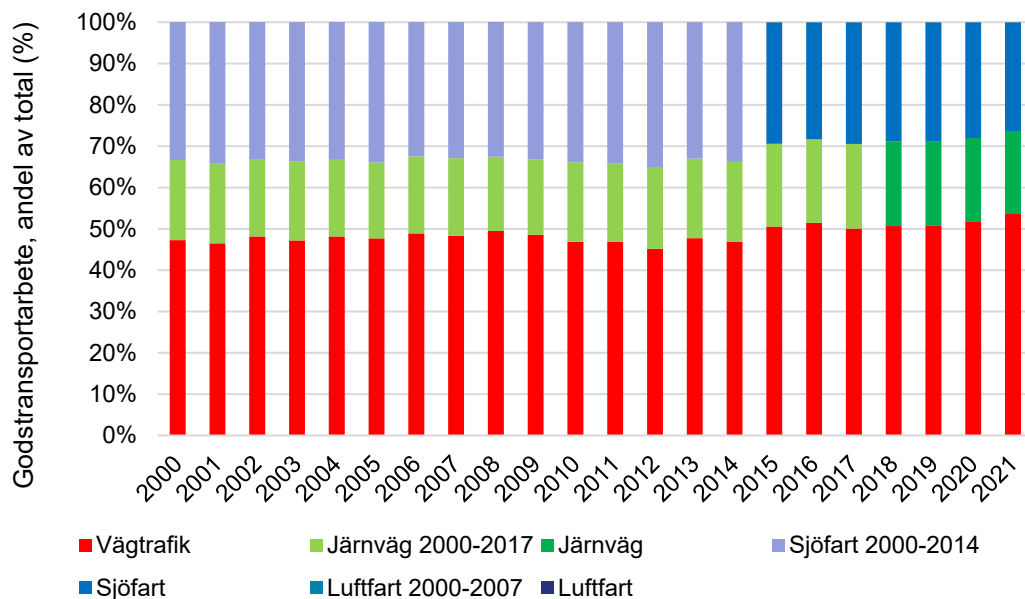
Som framgår av Figur 6.1 domineras lastbilstrafiken till och från Sverige av utländska lastbilar. För samtliga varugrupper överstiger andelen av transporterade ton med utländska lastbilar till eller från Sverige 65 procent. För varugrupperna Produkter från jordbruk, skogsbruk och fiske, Stenkols- och raffinerade petroleumprodukter, Hushållsavfall, annat avfall och returråvara samt Utrustning för transport av gods överstiger utländska lastbilars andel av utrikestransporterna på väg 90 procent 2021. Svenskregistrerade lastbilar används med andra ord främst för inrikes transporter.

Transportarbete

För transportarbetet på aggregerad nivå sker det endast smärre förändringar över tid. De observerbara skillnaderna i Figur 6.4 kan främst härledas till metodförändringar. Även varugruppernas andelar av transportarbetet är relativt stabila över tid.

¹³² För åren 2020 och 2021 finns även uppgifter om antal ton transporterade på inre vatten (IVV). Av dessa godsmängder 933 000 ton 2020 och 2033 000 ton 2021 utgör den absoluta majoriteten jord, sten och sand, en delmängd av varugruppen Malm och andra produkter från utvinning. Före år 2020 finns inga uppgifter om omfattningen av IVV.

¹³³ Här har endast tagits med förändringar större än 3 procentenheter.



Figur 6.4. Godstransportarbetet (tonkm) i Sverige 2000–2021, andelar per trafikslag (%), inrikes och utrikes summerat.

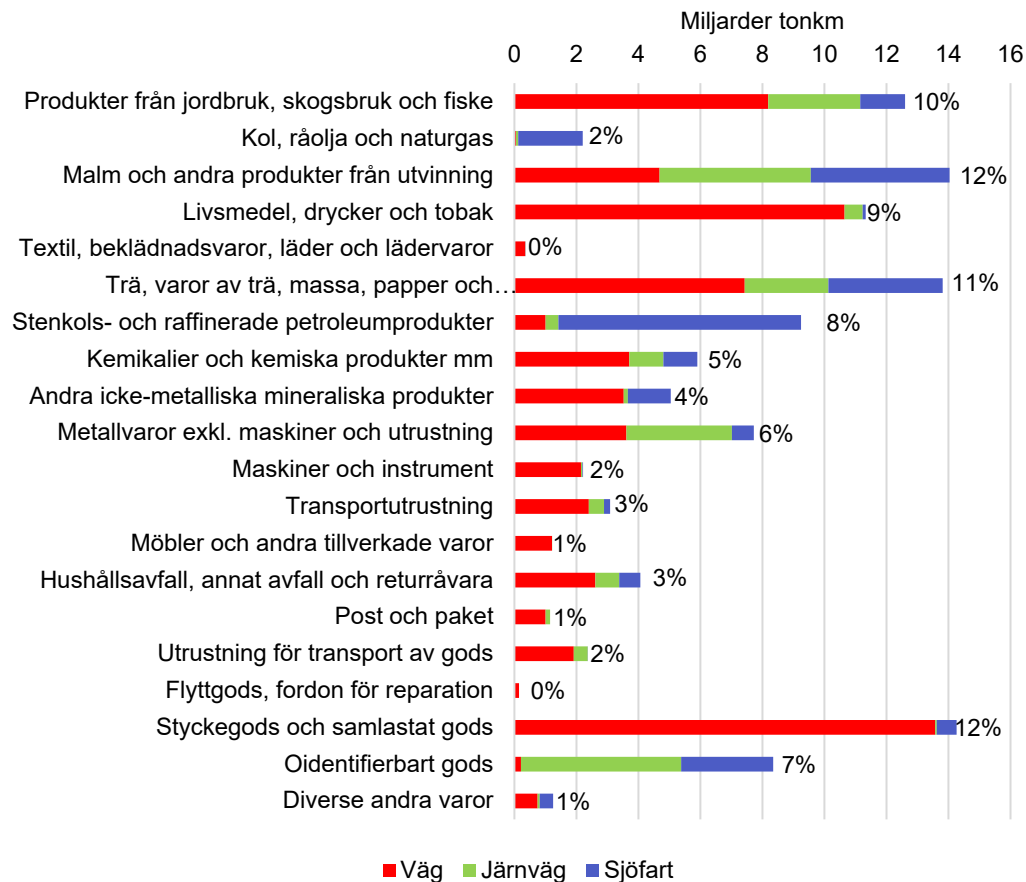
Källa: www.trafa.se/ovrig/transportarbete/

Not: Ökningen 2015 för sjöfart kan härledas till ett tidsseriebrott till följd av en metodförändring som infördes för sjöfarten 2015. En mindre metodförändring gjordes för järnväg 2018.

Andel transportarbete per varugrupp är mer jämnt fördelat över trafikslagen än för godsmängderna. Över tid noteras en viss ökning av marknadsandelen för vägtrafik och en minskning för sjöfarten. Transportarbetet på järnväg har varierat kring 20–22 miljarder tonkm de senaste åren. De varugrupper som har en betydande andel av det totala transportarbetet är jordbruks- och skogsbruksprodukter (10 %), malm och andra produkter från utvinning (12 %), livsmedel, drycker och tobak (9%), Trä, varor av trä, massa, papper och pappersvaror (11 %) samt styckegods och samlastat gods (12 %), se Figur 6.5.

Sjöfarten dominerar transportarbetet i två varugrupper 2021: Kol, råolja och naturgas (94 %) och Stenkols- och raffinerade petroleumprodukter (85 %).¹³⁴ Järnvägens transportarbete dominerar endast för varugruppen Oidentifierat gods (62 %), men har betydande andelar för transporter av malm och andra produkter från utvinning (35 %) samt metallvaror exkl. maskiner och utrustning (44 %). Lastbilstransporter har omfattande andelar av transportarbetet för de flesta varugrupperna. Störst transportarbete sker i varugrupperna Produkter från jordbruk, skogsbruk och fiske (65 %), Livsmedel, drycker och tobak (94 %) samt Styckegods och samlastat gods (95 %). För de tre relativt små varugrupperna, Textil, beklädnadsvaror, läder och lädervaror, Möbler och andra tillverkade varor samt Flyttgods, fordon för reparation är andelarna för väg 100 procent.

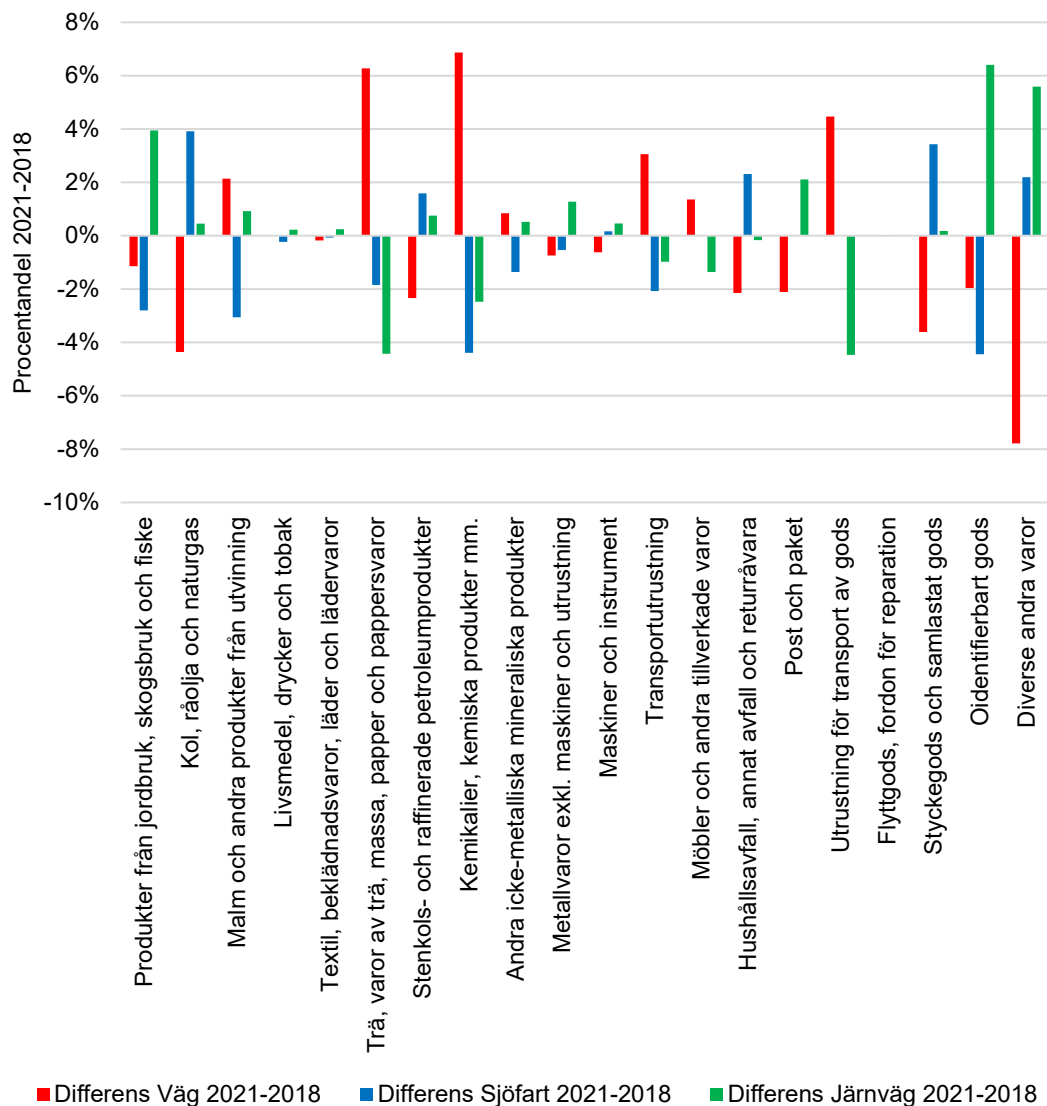
¹³⁴ I takt med en omställning till ett fossilfritt samhälle bör inslaget av dessa varugrupper minskas över tid. Ifall sjöfarten inte lyckas attrahera andra varugrupper är en nedgång av transportarbetet med sjöfart att förvänta.



Figur 6.5. Transportarbete per varugrupp med sjöfart, järnväg och lastbil i inrikes- och utrikestrafik mätt i miljarder tonkm. Procenten avser varugruppens andel av totala tonkm. År 2021.

Källa: Trafikanalys egna bearbetningar av data från lastbils-, sjötrafik- och bantrafikundersökningarna. Anm. Både utländska och svenskregistrerade lastbilar ingår. Uppgifterna för utländska lastbilar 2021 är imputerade med 2020 års data.

Som andel av respektive varugrupp har sjöfarten tagit andelar transportarbetet i fyra varugrupper mellan 2018 och 2021 (Kol, råolja och naturgas +4 procentenheter, Styckegods och samlastat gods +3 procentenheter, samt Hushållsavfall, annat avfall och returråvara och Diverse varor +2 procentenheter vardera), se Figur 6.6. Däremot har sjöfarten tappat andelar i flera av varugrupperna, exempelvis i varugrupperna Kemikalier, kemiska produkter m.m. (–4 procentenheter), Produkter från jordbruk, skogsbruk och fiske (–3 procentenheter) och Malm och andra produkter från utvinning (–3 procentenheter). Järnvägens andel av transportarbetet i varugruppen Produkter från jordbruk, skogsbruk och fiske ökade med 4 procentenheter och i varugruppen Oidentifierbart gods ökade andelen med 6 procentenheter. Å andra sidan minskade andelen för Trä, varor av trä, massa, papper och pappersvaror (–4 procentenheter) och för Utrustning för transport av gods (–4 procentenheter).



Figur 6.6. Andelsförändring av transportarbetet per trafikslag och varugrupp, 2021–2018.

Källa: Trafikanalys egna bearbetningar av data från lastbils-, sjötrafik- och bantrafikundersökningarna.

Anm: En positiv (negativ) stapel indikerar en ökning (minskning) av trafikslagets andel mellan 2018 och 2021.

Som framgått av redovisningen är väg det trafikslag som mycket av godset, oavsett vilken varugrupp det handlar om, transporteras med. I nästa avsnitt fördjupas analysen för vägtransporterna för att se om det skett någon utveckling av transporterna per transportavstånd med uppgifter om inrikes transporter med svenskregistrerade lastbilar.

En av anledningarna till stabiliteten är minskade konkurrensytor mellan trafikslagen. Detta kan till viss del förklaras av övergången till tjänstesamhället och frakt av konsumentvaror, framför industrivaror, vilket lett till en ökad citylogistik och godshantering. När alltmer gods transporteras kortare sträckor gynnas en flexiblare lastbilstrafik. Av det gods som oftast transporteras med järnväg och sjöfart har dessa trafikslag redan idag stora andelar, varför en ökning av dessa trafikslags andelar på totalen kräver en ökad efterfrågan på dessa varugrupper.

Under lång tid har det funnit ambitioner och försök att åstadkomma en överflyttning, både i Sverige och i andra länder. Flertalet tidigare studier¹³⁵ som diskuterat överflyttning har varit framtidsytande för att undersöka hur stor effekt som förväntas uppkomma, om en viss åtgärd införs, i form av överflyttning och därpå följande reduktioner av utsläpp. Andra har renodlat försökt kvantifiera hur stor överflyttningspotential som kan finnas för överflyttning. Den förväntade effekten redovisas oftast i termer av det transportarbete eller det antal ton som potentiellt kan transporteras med ett annat trafikslag än vägtrafik, total eller uppdelat på några varugrupper. Potentialen kan exempelvis räknas fram utifrån nuvarande trafikslagsfördelning per varugrupp och ett visst transportavstånd (oftast över 300 km) som då skulle kunna transporteras fullt ut med järnväg och sjöfart. I en sådan analys beräknades omkring 8 procent av allt inrikes gods som transporterades med lastbil svenskregistrerade lastbilar potentiellt kunna flyttas över till järnväg och sjöfart.¹³⁶

Mer sällan diskuteras på vilka sträckor där överflyttningen förväntas ske eller vilka styrmedel eller förändrade förutsättningar (exempelvis investering i en ny kombiterminal) som krävs. Exempel på sådana studier är de som inkluderar kostnadsberäkningar för alternativa transportupplägg som förväntas konkurrera med 100 procent lastbilstransporter.

Förändring av organisatorisk transporteffektivitet

Mängden uppföljande studier av *realiserad* överflyttning är ytterst begränsad. Ofta avser dessa enskilda fallstudier från vilka det är svårt att generalisera till en nationell skala. En delförklaring är att det är svårt att göra kontrafaktiska studier generellt och särskilt inom transportområdet där bristen på data och aktuell högupplöst statistik är betydande. Sannolikt finns det också en bias i form av utebliven publicering vid icke-önskade resultat.

Utvärderingar av försöken att aktivt åstadkomma en överflyttning pekar dock på att det har varit svårt att uppnå önskade resultat (överflyttning av ton eller tonkm).¹³⁷ I de fall försöken har lyckats har det oftast skett på grund av tydliga upphandlingsregler eller att lösningen varit ekonomiskt lönsam även utan (stöd)insatserna. Det har även varit viktigt med långsiktig uthållighet för att bygga upp en logistiklösning som omfattar sjöfart och järnväg. Det ska dock poängteras att antalet försök där utvärderingar av försöken har gjorts är få. Försöken som utvärderats är oftast av äldre datum, de inleddes före strategins införande.

Som komplement går det att studera sjöfartens utveckling över tid. Inte heller dessa¹³⁸ pekar på att förutsättningarna för överflyttning till sjöfart skulle ha underlättats. Analysen visar att hanterad godsvikt i svenska hamnar sjunkit något över tid, trots en ökad handel, och att sjöfarten i stor utsträckning har effektiviserats via ett skifte mot större fartyg och i genomsnitt mer last per anlop till ett färre antal hamnar. Detta avspeglas i ett reducerat trafikarbete i hela Östersjöområdet och en reduktion i antal anlop i majoriteten av hamnarna i Sveriges grannländer. De fartygssegment som utvecklats bättre än andra är bulk, container och ropax.

Fördelningen av godsflödena med lastbil domineras av transporter på E4, E6 och E20, men det är tydligt att lastbilstransporter sker över i stort sett hela landet.¹³⁹ Den största andelen av alla inrikes transporter med last med svenskregistrerade tunga lastbilar i Sverige har start och slutmål inom samma kommun, knappt 60 procent (Tabell 6.2). Andelarna av de transporter som gick till en destination inom samma län respektive till ett annat län i Sverige uppgick till

¹³⁵ Se Björk och Vierth (2022) för en genomgång av tidigare studier.

¹³⁶ Trafikanalys (2016)

¹³⁷ Björk och Vierth (2022)

¹³⁸ Se exempelvis Trafikanalys (2016) och Johansson, Karlsson m.fl. (2020)

¹³⁹ Trafikanalys (2016)

83 respektive 17 procent de senaste åren. Den transporterade godsmängden med svensk-registrerade tunga lastbilar inom samma kommun uppgår till ungefär 45 procent. Andelen godsmängd som transporterades till en destination inom samma län respektive till ett annat län har en fördelning på ungefär 75/25 procent.

Tabell 6.2. Andel (%) av lastbilstransporterna (med last) och godsmängd som har start och destination inom samma kommun, samma län respektive ett annat län.

År	Antal transporter (med last) (%)			Godsmängd (%)		
	Inom samma kommun	Inom samma län	Till andra län	Inom samma kommun	Inom samma län	Till andra län
2014	57	81	19	43	71	29
2018	63	84	16	50	75	25
2019	58	83	17	44	74	26
2020	57	83	17	47	75	25
2021	57	83	17	45	73	27

Källa: Trafikanalys Lastbilsundersökning.

Detta innebär med andra ord att flera av vägtransporterna är korta och lokala och att tillväxten av antalet transporter främst sker på korta avstånd¹⁴⁰, vilket försvårar överflyttning till sjöfart och järnväg. Längs de större lastbilsstråken finns det numera etablerade järnvägslösningar (hamnpendlar till/från Göteborg, COOP-tåget och Stålpendelnprojektet)¹⁴¹ som sannolikt har fångat upp en del av dessa godsmängder. Med tanke på expansionen av framför allt hamnpendlarna går det inte heller att utesluta att en del av godset har flyttat från sjöfart till järnväg. Baserat på den statistiska analysen och resultaten från litteraturgenomgången konstaterar Trafikanalys att strategins målsättning att åstadkomma en överflyttning inte har uppfyllts.

Förklaringar till varför det är svårt att flytta gods från väg till järnväg och sjöfart går att hitta i skillnader i fraktkostnader (fraktrater, avgiftsstrukturer, leveranstider, risk för förseningar etc.) liksom av ett generellt svalt intresse från godstransportköpare för andra transportupplägg än med lastbil, något som förstärkts under Coronapandemin. Andra förklaringar går att finna i bristande samordning mellan aktuella aktörer för att åstadkomma en överflyttning tillsammans med allt mindre överlappande konkurrensytor för varuslagen att transporteras med flera trafikslag.¹⁴² I stället sker en optimering av transportlogistiken av transportutförarna i sina respektive trafikslag. NGTS har haft flera insatser som mer eller mindre specifikt syftat till att stärka inre- och kustsjöfart samt intermodala järnvägstransporter.¹⁴³ De tre insatserna *F42*, *F44* och *F45* bör särskilt uppmärksammas. Insatserna har haft en tydlig beställning från regeringen till Trafikverket att i samverkan med branschen undersöka hinder och ta fram innovativa lösningar för ökad omlastning till sjö- och järnväg. Regeringsuppdraget inom insatsen *Satsning på intermodalitet med fokus på järnväg (F45)* avrapporterades i december 2021. I slutredovisningen konstaterade Trafikverket att det behöver ske en system- och teknik-

¹⁴⁰ www.trafa.se/vagtrafik/lastbilstrafik/?cw=1&q=t10061|anttrp|trpavst2|arl|kortyp:1|riktningh:10~barchart:column.0.1.0.1 Över tid sker tillväxten av antalet lastbilstransporter främst på korta transportavstånd (<50 km).

¹⁴¹ Björk och Vierth (2022)

¹⁴² Se exempelvis skrivningarna om insatserna *F42-45* i Trafikanalys (2022k).

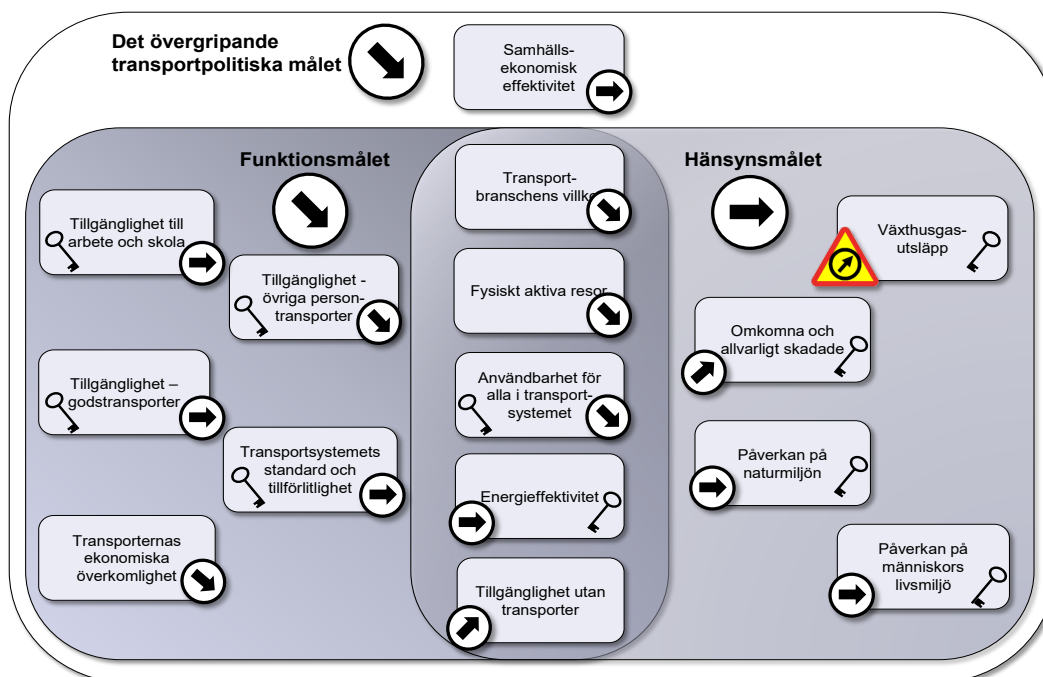
¹⁴³ En del av dem har bedömts vara slutförda - *F43*, *F45*, *F46*, *F47*, *F49*, *F50*, *G53* medan andra fortfarande är pågående - *F42*, *F44*, *F48*, *G52*.

utveckling på längre sikt för att realisera överflyttningspotentialen. Trafikverket föreslog därför en rad insatser för att främja intermodala transporter, däribland att de ska få i uppdrag att tillhandahålla funktionen som intermodal facilitator, ett nytt uppdrag om forskning och innovation samt ett uppdrag att leda arbetet med att ta fram både ett system- och funktionsmål samt en innovationsdriven färdplan för ökad intermodalitet. Några nya uppdrag i denna riktning har inte kommunicerats från Regeringskansliet. Dessa åtgärder på järnvägsområdet påminner om de åtgärder som nämns i handlingsplanen för ökad inrikes- och närsjöfart (se *F42*) och den fortsatta dialogen som ska ske med aktörerna (*F44*). Vi finner med andra ord få tecken på att en överflyttning har skett, och när det har åstadkommits kan det förklaras av företagsekonomiska orsaker och samverkan mellan aktörer för att organisatoriskt effektivisera sina flöden samt tvingande regelverk. Några konkreta effekter av insatserna i NGTS går inte skönja.

Det kan också vara på sin plats att ifrågasätta ändamålsenligheten med att arbeta för en överflyttning. För det första är målsättningen svårtolkad. Även om det skulle gå att kvantifiera vilket godstransportarbete och vilka godsmängder som flyttat över från väg till järnväg och sjöfart, säger det mycket lite om vilka effekter det får på samhällsnivå. Överflyttning av gods från väg är ett medel för att uppnå olika politiska målsättningar, som till exempel minskade klimatutsläpp, minskade luftföroreningar, ökad trafiksäkerhet samt andra transportpolitiska mål, och inte ett mål i sig. Sambanden mellan överflyttade godsmängder eller gods-transportarbete och samhällseliga effekter är i många fall inte självklar. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är den relevanta parametern att följa upp de samhällsekonomiska kostnaderna per transporterat ton snarare än antalet ton eller tonkilometer som har transporterats på vatten eller järnväg i stället för på väg. En sådan ansats kan även inkludera perspektiv som investeringsbehov i infrastruktur och möjligheten att undvika transporter.

6.3 Strategins bidrag till de transportpolitiska målen

En ytterligare målsättning för godstransportstrategin är att arbetet med dess genomförande ska bidra till att de transportpolitiska målen nås. Av de nyckelmått som styr de sammanvägda bedömningarna är det fler som i 2022 års måluppföljning haft en gynnsam utveckling sedan målen antogs 2009, än som utvecklats i önskad riktning. Exempelvis har utsläppen av växthusgaser från inrikestransporter har minskat med fem miljoner ton under en 12-årsperiod och antalet omkomna i trafikolyckor var 2021 det lägsta i modern tid. Vi ser också en fortsatt stark utveckling av elektrifieringen av vägtrafiken. Sammantaget bedömer Trafikanalys ändå att transportsystemet inte har närmat sig det övergripande målet sett till alla relevanta hållbarhetsaspekter, eftersom de olika aspekterna inte kan kompensera för varandra (Figur 6.7).



Figur 6.7.7 Sammanvägda bedömningar av indikatorer och mål. En pil som pekar uppåt markerar att indikatorn eller målet utvecklats i önskvärd riktning sedan de transportpolitiska målen antogs 2009. Nedåttekande pil markerar att utvecklingen i minst något avseende gått i riktning bort från målet. En horisontell pil innebär att den sammanvägda bedömningen är att tillståndet i transportsystemet är ungefär detsamma som när målen antogs. Pilen i varningsmärke visar att ett etappmål inte bedöms bli uppnått i tid.

Källa: Trafikanalys (2022j)

Det finns relativt få ljuspunkter i bedömningen av utvecklingen mot de transportpolitiska målen, inte minst vad gäller de delar som syftar till bättre förutsättningar godstransporter och näringslivets konkurrenskraft. Insatserna som genomförts inom ramen för NGTS har med andra ord inte på ett betydande sätt lyckats bidra till att åstadkomma en förbättring av uppfyllelsen av de transportpolitiska målen.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Trafikanalys (2022j, 2022f)

Bilaga regeringsuppdrag



Regeringen

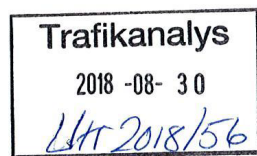
Regeringsbeslut

II 9

2018-08-23
N2018/04487/TS

Näringsdepartementet

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm



Uppdrag att följa upp och utvärdera arbetet med att genomföra den nationella godstransportstrategin

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att löpande följa upp och utvärdera arbetet med att genomföra den nationella godstransportstrategin *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi* (dnr N2018/03939/TS).

Uppföljningen avser genomförandet av godstransportstrategin. Den slutliga utvärderingen avser såväl genomförandet av godstransportstrategin som resultatet av arbetet med att genomföra godstransportstrategin.

Utvärderingen ska genomföras i relation till godstransportstrategins syfte och övergripande inriktning, det vill säga att skapa förutsättningar för effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter och regeringens ambition att arbetet ska bidra till att de transportpolitiska målen nås, till att stärka näringslivets konkurrenskraft och till att främja en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart.

Uppdraget innebär inte att Trafikanalys ska göra en utvärdering av regeringens beslut om en nationell godstransportstrategi eller av godstransportstrategins syfte och inriktning. Utvärderingen omfattar inte heller genomförande av övriga utvärderingar som aviseras i godstransportstrategin. Utvärderingen kan dock inkludera utvärdering av andra specifika insatser i strategin i de fall Trafikanalys bedömer att det är rimligt och önskvärt för att kunna utvärdera genomförandet av godstransportstrategin i sin helhet.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Mäster Samuelsgatan 70
E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikanalys inhämta information från det nationella godstransportrådet, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Boverket, övriga berörda myndigheter och andra berörda aktörer. Berörda myndigheter ska tillhandahålla den information som utvärderaren efterfrågar för att genomföra uppdraget.

Trafikanalys ska årligen informera det nationella godstransportrådet om resultatet av uppföljningen.

Trafikanalys ska redovisa den del av uppdraget som rör uppföljning av genomförandet av den nationella godstransportstrategin till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) årligen, vid utgången av mars månad.

Trafikanalys ska delredovisa den del av uppdraget som rör utvärdering till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 december 2020.

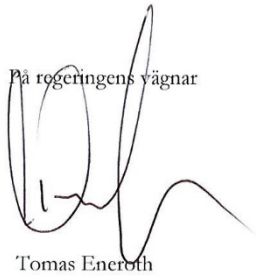
Trafikanalys ska slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 december 2022.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen har beslutat om en nationell godstransportstrategi benämnd *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi* (dnr N2018/03939/TS). Det fortsatta arbetet med godstransportstrategin behöver följas upp och utvärderas för att successivt kunna utvecklas. I strategin framgår att regeringen avser att uppdra åt Trafikanalys att löpande följa upp strategin och utvärdera arbetet.

Regeringen har även beslutat att inrätta ett nationellt godstransportråd och att rådet ska ha som uppgift att bidra till arbetet för effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter och till genomförandet av godstransportstrategin. Rådet ska även bidra till godstransportstrategins syfte och övergripande inriktning, det vill säga till att bidra till att de transportpolitiska målen nås, stärka näringslivets konkurrenskraft och till att främja en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Arbetet ska genomföras utifrån ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv. Rådet har ett fyraårigt uppdrag under åren 2018-2022 och det är därför lämpligt att Trafikanalys uppdrag att följa upp och utvärdera arbetet pågår under samma tidsperiod.

På regeringens vägnar



Tomas Eneroth



Anna Ullström

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA
Näringsdepartementet/SUBT, MRT och TIF
Miljö- och energidepartementet/KL och Me
Boverket
Trafikverket
Transportstyrelsen
Sjöfartsverket

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.