

m.registrator@regeringskansliet.se
petter.hojem@regeringskansliet.se

Vår referens	Diarienummer
Anna Ullström	Utr. 2016/60
Er referens	Datum
Petter Hojem	2016-10-20

Yttrande om En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47)

Trafikanalys har anmodats att lämna synpunkter på det rubricerade betänkandet, och vill med anledning av det lämna följande yttrande. Trafikanalys har valt att avgränsa yttrandet till de förslag som kan förväntas ha stor betydelse för transportsystemet.

Övergripande synpunkter

Trafikanalys är i huvudsak positiv till den föreslagna klimatstrategin. Trafikanalys delar Miljömålsberedningens bedömning att EU:s klimatmål behöver skärpas för att vara i linje med Parisavtalet, liksom att ett ambitiösare nationellt mål till 2030 (jämfört med Sveriges kommande EU-åtagande) bör antas som en förberedelse för detta. Trafikanalys delar Miljömålsberedningens bedömning att åtgärder krävs inom framför allt de tre områdena transporteffektivt samhälle, energieffektivare fordon och förnybara drivmedel, liksom att åtgärder på en övergripande nivå (i form av koldioxidskatt) behöver kombineras och kompletteras med riktade styrmedel inom samtliga ovan nämnda åtgärdsområden.

Trafikanalys påpekade redan i remissvaret på föregående betänkande (SOU 2016:21) att det är oklart hur det föreslagna långsiktiga målet att de territoriella utsläppen ska minska med 85 procent, i vilket både utsläpp inom och utom EU:s handelssystem för utsläppsrätter inkluderas, ska tolkas. Trafikanalys finner inte att tolkningen har klargjorts i detta betänkande.

Trafikanalys ser positivt på att en strategi för en samlad luftvårdspolitik tas fram, men har synpunkter på framför allt utformningen av etappmålet för vägtrafik i tätorter och analysen avseende sjöfartens kväveutsläpp.

Etappmål och uppföljningsmått för den icke handlande sektorn

Trafikanalys bedömer att de globala utsläppen behöver minska snabbare än en linjär utveckling mot netto-nollutsläpp år 2045, det vill säga en större del av minskningen behöver ske under den första halvan av perioden, för att det långsiktiga målet till 2045 ska vara tillräckligt ambitiöst. Om Sverige (och världen i övrigt) skjuter huvuddelen av minskningarna till slutet av perioden blir de kumulativa utsläppen avsevärt högre, vilket innebär att det är osannolikt att Parisavtalets ambitioner uppnås.¹

¹ *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige*, SOU 2016:47, Stockholm: Wolters Kluwers, 2016, sid. 65ff., <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf> och http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_ALL_FINAL.pdf

De föreslagna etappmålen för 2030 och 2040 innebär en brantare utsläppsminskning än en linjär utveckling mot netto-nollutsläpp år 2045, vilket är positivt. Samtidigt innebär det föreslagna etappmålet för 2030 en mindre brant utsläppsminskning jämfört med det av FFF-utredningen föreslagna målet om 80 procents utsläppsminskning i vägtransportsektorn till 2030, även om hänsyn tas till att även inrikes järnväg och inrikes sjöfart inkluderats i målet. Förslaget innebär således en ambitionssänkning jämfört med FFF-utredningen och kommer att resultera i högre kumulativa utsläpp än ett etappmål i linje med FFF-utredningen hade gjort.

Trafikanalys ser positivt på förslaget att regeringen varje mandatperiod föreslås utarbeta klimatpolitiska handlingsplaner och vid behov föreslå ytterligare åtgärder och styrmedel för att nå målen, liksom på att förslaget att regeringen ska redovisa hur beslutade och planerade åtgärder påverkar klimatmålen.

Sektorsmål för transporter (kap. 5)

Miljömålsberedningen konstaterar att det utan mål för transportsektorn teoretiskt kan skapas förutsättningar för högre kostnadseffektivitet i hur etappmålet för hela den icke handlande sektorn kan uppnås (sid.141). Detta är korrekt. Trafikanalys delar dock Miljömålsberedningens bedömning att sektorsmålet sannolikt inte tvingar fram dyrare åtgärder än sådana som hade kunnat genomföras i andra delar av den så kallade icke-handlande sektorn och att målet tydliggör ambitionen med den politiska styrningen av den sektor i vilken de mest omfattande förändringarna behöver ske fram till 2030. Trafikanalys ser därför positivt på att ett etappmål för transportsektorn införs.

Varför är basåret 2010?

Det nationella målet för den icke handlande sektorn till 2020, det långsiktiga klimatmålet till 2045, EU:s klimatmål till 2020 och 2030 för hela ekonomin har alla 1990 som basår, medan utsläppsmålen för den handlande respektive icke-handlande sektorn har 2005 som basår (sid. 120). Miljömålsberedningen menar att det är viktigt att det går att kommunicera de nu föreslagna etappmålen och det långsiktiga målet på ett konsekvent sätt och föreslår därför att 1990 används som basår. Beredningen föreslår också hur 1990 års utsläpp från den icke handlande sektorn bör beräknas. Trafikanalys delar Miljömålsberedningens uppfattning och är därför frågande till varför 2010 föreslås utgöra basår för sektorsmålet för transporter.

Relationen mellan etappmålet och de transportpolitiska målen

Ett etappmål för transportsektorn sätter restriktioner för hur de transportpolitiska målen kan nås, det vill säga det övergripande transportpolitiska målet och funktionsmålet om tillgänglighet ska nås på ett sätt som leder till att utsläppen från transportsektorn (exklusive inrikes flyg) samtidigt minskar med 70 procent till 2030 jämfört med 2010. I budgetpropositionen för 2017 skriver regeringen att "[r]egeringens politik inom transportområdet ska bidra till att det övergripande transportpolitiska målet och de *jämbördiga* funktions- och hänsynsmålen nås. För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås *måste funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet*. Därmed ska transportsystemet bidra till en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling i alla delar av landet" (sid. 45, Trafikanalys kursivering). Formuleringen återupprepas i den nyligen presenterade infrastrukturpropositionen (*Infrastruktur för*

framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling, Prop. 2016/17:21, sid. 10). Trafikanalys noterar att detta är en förändring jämfört med hur de transportpolitiska målen (*Mål för framtidens resor och transporter*, Prop. 2008/09:93) tidigare har tolkats. Medan Miljömålsberedningens bedömning rör infrastrukturplaneringen, berör formuleringen i budgetpropositionen hela transportsystemet och därmed alla styrmedel och åtgärder som rör transporter. Hänsynsmålet inbegriper även trafik-säkerhet och övriga miljö kvalitetsmål, varför den förändrade tolkningen även påverkar arbetet med dessa mål. Trafikanalys skulle därför gärna se att det i en kommande proposition tydliggörs hur det nya sektorsmålet för transporter förhåller sig till de transportpolitiska målen och huruvida formuleringen om hänsynsmålet inbegriper hela hänsynsmålet eller enbart preciseringen avseende miljö kvalitetsmålet för Begränsad klimatpåverkan.

Scenarierna som analysen grundas på

Etappmålet för transportsektorn baseras på scenarioanalyser, i vilka en väsentlig del av utsläppsminskningen antas uppstå genom att en betydande del av landets personbilar utgörs av lågutsläppsbilar, framför allt olika typer av elbilar framemot 2030. Om samtliga personbilar som nyregistreras fram till år 2030 kan drivas med alternativa bränslen, och samtliga personbilar som avregistreras fram till dess, är gamla konventionella fordon, skulle personbilsflottan år 2030 bestå av 65-70 procent personbilar som kan drivas med ett annat bränsle än bensin och diesel (räknat med en genomsnittlig nyregistrering på 305 000 personbilar per år, och 230 000 avregistreringar). För att uppnå den utvecklingen behöver dock efterfrågan för både nya och begagnade personbilar som drivs med el eller alternativa bränslen öka markant. Efterfrågan på nya bilar har på senare tid varit hög. 2015 var ett rekordår för bilförsäljningen och fram till och med september 2016 har nybilsregistreringen varit än större än samma period 2015.² Om dessa fordon hade kunnat drivas med alternativa bränslen som el eller biodrivmedel hade detta varit starkt gynnande för möjligheten att nå det föreslagna etappmålet för transporter, om än inte fullt tillräckligt. Det är ju dock fullt möjligt att efterfrågan på nya bilar vid någon tidpunkt före 2030 sjunker, exempelvis om konjunkturen försämras. Det är också möjligt att skrotningstakten för bilar förändras. Det är därför viktigt att även beakta hur målet kan nås om takten i nybilsförsäljningen och/eller skrotningen förändras.

I beredningens scenarier uppgår antalet elbilar, laddhybrider och till minst en halv miljon i mitten av 2020-talet och rena elbilar, hybridbilar och bränslecellsfordon har en högre andel av nybilsförsäljningen än bilar som enbart använder förbränningsmotorer 2030. Trafikanalys bedömer, utifrån en framskrivning av nuvarande utveckling av fordonsflottans sammansättning, att det inte är omöjligt att nå beredningens scenarier. Det krävs dock att kraftfulla styrmedel införs för att uppnå en sådan förändring av fordonsflottan.

Styrmedel för en fossilfri personbilsflotta

De styrmedel som syftar till att öka andelen bilar som kan drivas med el eller alternativa drivmedel är i första hand gällande under bilens första fem år i trafik. Detta i form av nedsatt förmånsvärde för tjänstebilar, skattebefrielse i fem år och supermiljöbilspremien för el- och laddhybrider. Trafikanalys är positiv till de möjliga styrmedel för energieffektivare

² *Trafikanalys fordonsstatistik*, månadsstatistik oktober 2016, Sveriges officiella statistik, Stockholm: Trafikanalys, 2016.

fordon föreslås i betänkandet (skärpta koldioxidkrav mot nollutsläpp ur livscykelperspektiv, användande av beskattnings- och förmånsreglerna för bilar som styrmedel, utsläppskrav i offentlig upphandling och någon form av bonus-malus-system), men bedömer att fler åtgärder sannolikt kommer att behövas. Styrmedel för att öka nybilsförsäljningen av elfordon, elhybrider och fordon som kan drivas på alternativa bränslen behöver också kombineras med styrning som leder till att det finns en infrastruktur som möter dessa fordons krav, exempelvis avseende laddning och tankning.

Trafikanalys vill även understryka att det även behövs styrmedel som syftar till att de elfordon, elhybrider och fordon som kan drivas med alternativa bränslen som har introducerats på den svenska marknaden sedan stannar kvar på den svenska andrahandsmarknaden. Andelen fordon som kan drivas med el eller alternativa bränslen har ökat väldigt långsamt, trots omfattande styrmedelspaket med avsikt att öka försäljningen. En förklaring till den låga ökningen är att förhållandevis många elhybrider och gasfordon - av de få som finns - avregistreras och lämnar landet. Ett mönster kan urskiljas där de fordonstyper som kan drivas på bensin (etanolbilar, elhybrider och bensinbilar) blir kvar i Sverige, medan de dieseldrivna och de som huvudsakligen drivs på alternativa drivmedel i högre utsträckning lämnar den svenska fordonsmarknaden efter några år.

Bilarna som avregistreras till utland är relativt nya, i regel inte äldre än fem år (för elbilar och laddhybrider är majoriteten av de avregistrerade bilarna till utland max två år). De flesta personbilar som avregistreras till utland ägdes av juridiska personer. Det är alltså i första hand tjänste- och förmånsbilar som säljs utomlands efter några års användning i företagen eller då leasingtiden går ut. Det innebär att en stor del av de bilar som varit föremål för riktade ekonomiska styrmedel, som sänkt förmånsvärde eller supermiljöbilspremie, i syfte att öka dess andel av fordonsflottan, aldrig kommer ut på den svenska andrahandsmarknaden. Den avsedda effekten av styrmedlen försvagas således eftersom en del av dessa fordon snabbt lämnar Sverige. Det finns också en risk för att de prognoser som utgör underlag för beslut om styrmedelsutformning baseras på felaktiga antaganden om den svenska bilparkens utveckling.

Trafikanalys bedömer att det behövs en mer grundläggande utredning om hur upplevda och faktiska hinder för att byta till ett alternativt fordon kan identifieras och avhjälpas, både för att stärka nybilsförsäljningen och för att säkerställa en god efterfrågan och en fungerande andrahandsmarknad för dessa fordon.³

Föreslagna uppföljningsmått

I Trafikanalys instruktionsenliga uppdrag ingår att årligen följa upp hur arbetet med att nå de transportpolitiska målen utvecklas. För närvarande har Trafikanalys även regeringens uppdrag att ta fram förslag på nya transportpolitiska preciseringar, samt indikatorer för uppföljning av dessa.⁴ Det transportpolitiska hänsynsmålet för miljö har hittills varit direkt kopplat till miljökvalitetsmålen, och i Trafikanalys fortsatta arbetet med att utveckla preciseringar och indikatorer för uppföljningsmått är därför Miljömålsberedningens förslag på etappmål och uppföljningsmått för transporter centrala. Av de uppföljningsmått som

³ *Personbilsparkens fossiloberoende - utveckling och styrmedel*, Rapport 2016:11, Stockholm: Trafikanalys, 2016.

⁴ *Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen*, N2016/05490/TS, regeringsbeslut 2016-09-01.

Miljömålsberedningen nämner, och som ligger inom Trafikanalys ansvarsområde, kan Trafikanalys idag följa upp hur introduktionen av elbilar, laddhybrider och bränslecellsfordon fortlöper. Däremot är det svårare att följa upp person- och godstransportarbetets *utveckling i och utanför tätort*, eftersom transportarbetet idag inte samlas in på ett sätt som möjliggör att skilja på transportarbete i och utanför tätort. Det kan också ifrågasättas huruvida tätort är den mest lämpliga avgränsningen för uppföljningen, då en tätort definieras som sammanhängande bebyggelse med maximalt 200 meter mellan husen och minst 200 invånare. Drygt 85 procent av befolkningen bor i tätorter. Trafikanalys bedömer därför att det är bättre att följa upp person- och godstransportarbetets utveckling i sin helhet.

Trafikanalys ser också en utmaning i förslaget att följa upp i vilken utsträckning som gods flyttas från väg till järnväg och sjöfart. Andelar kan enkelt följas upp per trafikslag, men eftersom godstransportarbetet inte är konstant över tid indikerar andelarna i sig inte något om huruvida en överflyttning skett eller inte. En andelsökning för exempelvis sjöfarten kan lika gärna förklaras av en ökad efterfrågan på gods som i högre grad transporteras med just sjöfart. Det finns också skäl att specificera vad det är som ska överflyttas – är det antal ton, antal transporter, antal tonkilometer? Ett utvecklingsarbete behöver genomföras för att bestämma hur överflyttningen ska mätas och följas över tid.

Trafikanalys har även invändningar avseende utformningen av det föreslagna etappmålet för luftföroreningar, som också berör beredningens bedömning avseende transporteffektivt samhälle i förslaget till strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik (sid. 221). Vi redogör för dessa invändningar i avsnittet med synpunkter på förslaget till luftvårdsstrategi nedan.

Styrmedel (kap 6,7)

Trafikanalys delar Miljömålsberedningens bedömning att takten i utsläppsminskningarna behöver öka fram till 2030 för att etappmålet ska kunna nås, liksom att ett särskilt fokus på transportsektorns utsläpp behövs. Trafikanalys vill betona att de styrmedel som utvecklas idag behöver utformas så att det inte bara leder till måluppfyllelse till 2030, utan också möjliggör en måluppfyllelse till 2040 och 2045. Många av de föreslagna åtgärderna berör uteslutande vägtransporter. I det fortsatta arbetet bör även åtgärder som inkluderar flyg, sjöfart och terrängfordon inkluderas.

Trafikanalys noterar att Miljömålsberedningen inte nämner eller har utgått från de transportpolitiska principerna i sin analys av styrmedel. Enligt propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35, TU2, rskr. 145) bör principerna vara vägledande när styrmedel ska väljas och ekonomiska medel prioriteras och anslås och enligt propositionen *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling* (prop. 2016/17:21) ska målen, preciseringarna och principerna vara de ”viktigaste utgångspunkterna för samtliga styrmedel i den statliga transportpolitiken”.

Koldioxidskatt och andra miljöstyrande skatter

Miljömålsberedningen föreslår att ”nivån på koldioxidskatten bör anpassas i den omfattning och i den takt som tillsammans med andra styrmedel ger en sammanlagd samhälls-

ekonomiskt effektiv minskning av utsläppen av växthusgaser i den icke-handlande sektorn, så att föreslagna etappmål kan nås samtidigt som konkurrenskraften för svenskt näringsliv som helhet behålls eller stärks". Trafikanalys vill understryka att formuleringen om konkurrenskraften för svenskt näringsliv inte får leda till att koldioxidskatten som styrmedel inte används. Det faktum att andra länder gör åtgärder innebär att förutsättningarna för att genomföra åtgärder i Sverige, utan att konkurrenskraften försämras, är goda. Samtidigt utgör industrins kontinuerliga effektivisering nyckeln till framgång i klimatarbetet, varför det även kan vara viktigt att kombinera koldioxidskatt med att samtidigt genomföra andra åtgärder för att stärka näringslivets konkurrenskraft.

Trafikanalys delar bedömningen att koldioxidskatten kan bidra till en kostnadseffektiv minskning av utsläppen. Trafikanalys bedömer dock att det är svårare att styra utsläppen till en given nivå med en skatt än med ett tak. Det är svårt att bedöma hur stor skatten ska vara för att nå målen, särskilt om detta också ska ske utan att konkurrenskraften försämras. Skatten kan behöva bli väldigt hög för att få en styrande effekt som är tillräcklig för att nå målen. Trafikanalys bedömer därför att skatter och ekonomiska styrmedel kommer att behöva kompletteras med reglering, exempelvis reglering av när nybilsförsäljning eller nyregistrering av personbilar med konventionella förbränningsmotorer inte längre är tillåten i Sverige. I Tyskland har Förbundsdagen beslutat att förbjuda försäljning av nya bensin- och dieseldrivna personbilar efter 2030 och att även arbeta för att endast utsläppsfria bilar ska få säljas inom EU efter 2030. I Nederländerna har en motion om förbud mot försäljning av andra fordon än elbilar röstats igenom i parlamentet.⁵ Sådan reglering kan även bidra till att tydliggöra spelreglerna för industrin.

Trafikanalys delar också Miljömålsberedningens bedömning att Sverige fortsatt bör arbeta för att påverka EU så att taket i utsläppsrättshandelssystemet sänks, liksom för att möjliggöra en permanent sänkning av koldioxidskatten för biodrivmedel.

Infrastrukturplaneringen utgår från fortsatt tillväxt i trafiken

Miljömålsberedningen bedömer att "infrastrukturplaneringen bör utgå från en målstyrning som tar större hänsyn till det transportpolitiska hänsynsmålet och ett hållbart transportsystem" (sid. 221). Inom transportpolitiken diskuteras huruvida infrastruktur bör byggas i syfte att möta prognostiserad framtida transportefterfrågan (prognosstyrning) eller i syfte att nå de transportpolitiska målen (målstyrning). Traditionellt har infrastruktur bland annat byggts med utgångspunkt i prognoser på förväntad trafikutveckling. Samtidigt tenderar förbättringar av infrastrukturen att generera mer trafik, så kallad inducerad trafik. Det innebär att prognoserna till viss del kan betraktas som självuppfyllande; infrastrukturen byggs ut eftersom prognoserna säger att trafiken ska öka och trafiken ökar när infrastrukturen byggs ut.

Idag bygger de samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningarna som tillämpas på infrastrukturåtgärder på en prognos som visar på kraftig ökning av personbils- och lastbilstrafik. Detta gör att infrastrukturåtgärder som främjar höga tidsvinster med personbil och

⁵ Motsvarande diskussion förs bland annat i Nederländerna, där en motion om att förbjuda försäljning av andra personbilar än elbilar har röstats igenom i parlamentet. <http://www.sciencealert.com/the-netherlands-is-making-moves-to-ban-all-non-electric-vehicles-by-2025> och <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/bundeslaender-wollen-benzin-und-dieselautos-ab-2030-verbieten-a-1115671.html> och <http://www.va.se/nyheter/2016/10/11/tyskland-forbjuder-bensindrivna-bilar/>

lastbil får höga nyttor i kalkylerna. Trafikanalys har jämfört Trafikverkets prognos för transportarbetet 2030 och tidigare prognoser med Trafikanalys statistik fram till och med 2014.⁶ Jämförelsen visar att den ökning av transportarbetet som Trafikverkets prognos för 2030 förutspår inte ligger i linje med den historiska utvecklingen på transportområdet eller den nuvarande utvecklingen för person- och godstransporter med olika trafikslag. Trafikanalys delar Miljömålsberedningens bedömning att infrastrukturplaneringen bör utgå från de transportpolitiska målen. Samtidigt är "prognosstyrning" till viss del inbyggd i funktionsmålet, då tillgängligheten kan försämrats om trafiken ökar utan att infrastrukturen anpassas för det. Trafikanalys anser att Trafikverket fortsatt bör utveckla arbetet med prognoser, och i användningen analysera hur den utveckling prognoserna visar påverkar måluppfyllelsen och föreslå åtgärder som leder till måluppfyllelse.

Är det rätt prioritering av satsa på biodrivmedel för vägtrafiken?

I Miljömålsberedningens betänkande saknar Trafikanalys dels en övergripande analys om hur Sverige bäst kan använda biomassa i framtiden, dels en analys av hur den biomassa som bör användas inom transportsystemet bör fördelas mellan trafikslagen. Även om el nämns som ett alternativ fokuserar Miljömålsberedningen i stor utsträckning på en övergång till användning av biodrivmedel inom vägtrafiken och presenterar styrmedel som är inriktade på inhemsk produktion av och användning av biodrivmedel. Trafikanalys saknar en djupare analys av olika förnybara alternativ (exempelvis el, vätgas och bränsleceller).

Biomassan räcker inte till

Det årliga uttaget av biomassa bör under de närmaste årtionden kunna ökad med 35-45 TWh, varav drygt hälften skulle kunna frigöras för framställning av biodrivmedel. I ett fall där omvandlingsförlusterna är små räcker det till ca 20 TWh drivmedel, inklusive den redan existerande produktionen från inhemska råvaror som uppgår till ca 3 TWh. Sammantaget motsvarar bara detta mindre än en fjärdedel av den nuvarande förbrukningen av drivmedel i Sverige. Därtill kommer att olja och naturgas också behöver ersättas i andra samhällssektorer. På längre sikt kan dock ytterligare biomassa tillkomma och delvis från andra källor, som exempelvis alger.⁷ Trafikanalys bedömer därför att det, om de föreslagna målen ska kunna nås, utöver åtgärder för ett transporteffektivt samhälle även krävs en omfattande satsning på elektrifiering av vägtrafiken.

Satsningen på drop-in-biodrivmedel är en bra lösning på kort sikt

Miljömålsberedningens förslag till etappmål och sektorsmål baseras på scenarier där biodrivmedel av så kallad drop-in typ, som kan användas även i befintliga diesel- och bensinmotorer, utgör en stor del av lösningen. Viss ökad användning i fordon som anpassats för särskilda biodrivmedel förutsätts också i scenarierna (sid. 115). Miljömålsberedningen stödjer även införandet av ett kvot- och reduktionspliktssystem med krav på drivmedelsleverantörer att leverera en viss andel biodrivmedel och/eller viss klimatprestanda per år (sid. 262). En stor volym drop-in-biodrivmedel till vägtrafiken är förmodligen en åt-

⁶ En jämförelse mellan trafikprognoser och faktisk trafikutveckling, PM 2015:15, Stockholm: Trafikanalys, 2015.

⁷ Kågesson, Per, "Biodrivmedelskvotplikt i Sverige", 2016-06-21, på uppdrag av Preem. Se även Börjesson, Pål, "Potential för ökad tillförsel och avsättning av inhemsk biomassa i en växande svensk bioekonomi", Rapport 97, Lund: Lunds universitet, 2016.

gärd som kan ge snabb koldioxidreduktion på kort sikt, fram till 2030. Trafikanalys är positivt till att ett sådant system införs. Samtidigt riskerar en sådan strategi att förlänga den period under vilken nybilsförsäljningen av bilar med konventionella förbränningsmotorer anpassade för diesel och bensin fortsätter. Trafikanalys bedömer att efterfrågan på den typen av fordon behöver upphöra för att de långsiktiga klimatmålen ska kunna nås. En för omfattande och ensidig satsning på drop-in-bränslen möjliggör således att etappmålen till 2030 nås, men riskerar samtidigt att försvåra möjligheterna att nå etappmålet 2040 och målet om netto-noll-utsläpp 2045. Eftersom det går avsevärt fortare att byta ut personbilsflottan än flygplans- och fartygsflottorna, till vilka efterfrågan på biodrivmedel kan förväntas öka, ifrågasätter Trafikanalys det rimliga i att nybilsförsäljningen av personbilar med konventionella förbränningsmotorer tillåts fortsätta. Trafikanalys bedömer därför införandet av ett kvot- och reduktionspliktssystem bör kombineras med styrmedel för elektrifiering av fordonsflottan och införande av reglering som innebär någon form av begränsning för när det exempelvis inte längre är tillåtet att sälja/nyregistrera fordon med konventionella förbränningsmotorer.

Energieffektiviteten i drop-in-bränslen är låg

En alltför omfattande satsning på drop-in-bränslen leder till låg energieffektivitet, eftersom både fordon, men framförallt framställningen av biodrivmedel, kan göras mycket energieffektivare för andra energibärare än bensin och diesel. Drivmedel med kapacitet till samlad bättre energieffektivitet är exempelvis metan, DME, metanol och etanol. Det kostar således ganska mycket att ur samma råvara som kan användas för dessa drivmedel utveckla något som är helt tekniskt ekvivalent med bensin. Därmed sjunker energieffektiviteten. Drop-in-biodrivmedel kan således vara en bra lösning för de fordon som idag körs på bensin- och diesel under deras användning, men bör inte ses som en lösning för nya bilar och för fordonsflottan som helhet på sikt.

Andra trafikslag har sannolikt ett större behov av biobränslen

Ett argument för att satsa på drop-in-bränslen är att det endast är 14 år kvar till 2030 och att personbilsflottan därför i stor utsträckning kommer att bestå av fordon som redan idag är i trafik eller säljs på marknaden. Personbilar används idag i genomsnitt i cirka 17 till 18 år.⁸ Samtidigt skulle det vara möjligt att styra nybilsförsäljningen på ett sätt som gör att en stor del av de fordon som säljs fram till 2030 inte har konventionella förbränningsmotorer, utan kan drivas med el, bränsleceller, biogas eller andra alternativa drivmedel. Inom sjöfart och luftfart kan fartyg och farkoster användas betydligt länge, bortåt 40 år, och ledtiderna för utveckling av nya fartyg och flygplan är mycket långa. Det innebär att det mycket väl kan vara så att den potential som finns att tillverka kostnadseffektiva biobränslen kommer att behövas för dessa trafikslag. Även om internationellt flyg och internationell sjöfart inte inkluderats i de föreslagna målen måste en omställning ske även där, varför även luftfartens och sjöfartens förutsättningar och behov bör beaktas.

Sammanfattningsvis anser Trafikanalys att i det fall att ett kvot- och reduktionspliktssystem införs bör detta kombineras med en satsning på rena biodrivmedel, en satsning på

⁸ Personbilar används i genomsnitt i 17,3 år (inklusive bilar som avregistreras och förs ur landet) eller i genomsnitt 18,1 år (enbart skrotade personbilar).

elektrifiering av personbilsflottan och reglering som tydliggör när personbilar med konventionella förbränningsmotorer inte längre får säljas. Det är också viktigt att bränsletillverkning för flyget och sjöfarten beaktas vid satsningar på produktion av biobränslen.

En strategi för elektrifiering saknas

Miljömålsberedningen konstaterar att "en väsentlig del av utsläppsminskningen antas uppstå genom att en betydande del av landets personbilar utgörs av lågutsläpps-bilar, framför allt olika typer av elbilar framemot 2030" och i beredningens scenarier uppgår antalet elbilar, laddhybrider och bränslecellsfordon till minst en halv miljon i mitten av 2020-talet. Beredningen skriver också att rena elbilar, hybridbilar och bränslecellsfordon antas ha en högre andel av nybilsförsäljningen än bilar som enbart använder förbränningsmotorer 2030. Samtidigt saknas förslag på styrmedel som leder till elektrifiering och/eller introduktion av bränslecellsfordon. Trafikanalys menar att etappmålen – och möjligheterna att nå det långsiktiga klimatmålet om nettonollutsläpp 2045 – förutsätter en snabb introduktion av eldrift som får ett relativt omfattande genomslag redan till 2030 bland lätta fordon.

Trafikanalys bedömer även att det skulle vara en bättre strategi för att klara både luft- och klimatmål att verka för en snabbare övergång till eldrift inom vägtransport, än att alltför ensidigt satsa på att utveckla inhemska drop-in-bränslen. Det skulle också skapa bättre förutsättningar för att nå det långsiktiga målet om nettonollutsläpp 2045, eftersom fordonsflottan 2030 skulle se annorlunda ut och eftersom biodrivmedel då kan nyttjas för tung trafik, sjöfart och luftfart. Elproduktionen torde också räcka till personbilstrafiken. Ett stort antal batterier i rullning ökar även möjligheten till bättre effektutnyttjande under perioder med effektöverskott och skulle således fungera väl med en utspridd småskalig elproduktion (exempelvis genom solceller).

Styrmedel för beteendeförändring saknas

En stor del av de av Miljömålsberedningen föreslagna styrmedlen består av åtgärder som ligger tidigt i effektkedjan och kan påverka exempelvis nybilsförsäljning eller utbud och efterfrågan på biodrivmedel. Trafikanalys saknar åtgärder som påverkar hur vi använder transportsystemet, det vill säga stimulerar beteendeförändringar. Det skulle exempelvis kunna vara åtgärder som ger ökad beläggningsgrad (vilket ökar energi-effektiviteten) eller förändrar hur människor kör. Trafikanalys kan här se att informativa styrmedel saknas. Information som styrmedel kan vara ett kostnadseffektivt sätt att påverka människors beteende, och bör därför beaktas i valet av styrmedel.

Stadsmiljöavtal bör inkludera godstransporter

Miljömålsberedningen föreslår att stadsmiljöavtal utvecklas till ett instrument för hållbart samhällsbyggande och förtätning som kombinerar bostadsbyggande, infrastruktur, kollektivtrafik och minskad biltrafik och läggs in som en del i den nationella infrastrukturplanen för 2018-2027 (sid. 222). Trafikanalys ser också att det skulle vara en möjlighet att koppla miljözoner för personbilar till stadsmiljöavtalen. Trafikanalys bedömer även att stadsmiljöavtalen bör utvecklas till att även omfatta godstransporter, eftersom det i arbetet med hållbart samhällsbyggande i städer är det viktigt att även beakta att verksamheter i staden ska förses med varor. Det är en fördel att redan från början planera för hur dessa

leveranser ska ske och vilken infrastruktur som behövs.⁹ Genom att inkludera åtgärder som syftar till hållbara godstransporter i städer skulle staten kunna uppmuntra att kommunerna även inkluderar godstransporter i sitt arbete med hållbart samhällsbyggande.

Miljömålsberedningen skriver att stadsmiljöavtalen även fortsatt bör inriktas mot de "största" kommunerna (sid. 224). Det är tveksamt om stadsmiljöavtalen bör begränsas till vissa kommuner. Exempelvis riskerar kranskommuner runt större städer att falla utanför avtalen. Samtidigt kan det i sådana kommuner finnas stora behov av den typ av åtgärder som ingår i stadsmiljöavtalen. Mindre kommuner med sämre ekonomi kan också vara i behov av mer stöd. Trafikanalys menar att det är viktigt att belöna goda ansträngningar, även i mindre kommuner. Trafikanalys förordar därför tilldelningen av medel till olika projekt inom ramen för stadsmiljöavtal bör avgöras genom en bedömning av vilka projekt som ger störst måluppfyllelse per satsad krona.

Vad ska ingå i den nationella infrastrukturplanen?

I Miljömålsberedningen finns flera förslag på frågor som föreslås inkluderas i den nationella infrastrukturplanen för 2018-2027: stadsmiljöavtalen, digital infrastruktur och finansiering av steg 1- och 2-åtgärder. En generell iakttagelse är att det är populärt att föreslå att det analyserade området ska ingå i – och finansieras via – nationell plan. Ett annat aktuellt exempel är luftfartsområdet, där det finns förslag att inkludera luftrumsutveckling i den nationella infrastrukturplanen. Trafikanalys ser positivt på arbetet med stadsmiljöavtal som verktyg och på att steg 1- och 2-åtgärder lyfts fram och genomförs när så är lämpligt. Trafikanalys stödjer även en satsning på digital infrastruktur, som kan bidra till ökad tillgänglighet utan mobilitet. Samtidigt är det tveksamt huruvida det är lämpligt att inkludera allt fler åtgärdsformer och åtgärdsområden i nationell plan. Trafikanalys noterar att regeringen i infrastrukturpropositionen (prop. 2016/17:21) föreslår att anslaget för utveckling av transportsystemet ska inbegripa stöd för att främja hållbara stadsmiljöer och att satsningen på stadsmiljöavtal bör fortsätta efter 2018, liksom att omfattningen bör avgöras under den kommande åtgärdsplaneringen, liksom att steg 1- och 2- åtgärder kan ingå i länsplanerna.

Den nationella infrastrukturplanen är trafikslagsövergripande, men omfattar idag åtgärder som främst berör infrastrukturprojekt på väg- och järnvägsområdet som hanteras av Trafikverket, men även projekt som genomförs av Sjöfartsverket. Samtidigt hanteras större infrastruktursatsningar delvis utanför planeringssystemet, genom förhandlingsdelegationer som Sverigeförhandlingen eller avtal som stadsmiljöavtalen. Att inkludera stadsmiljöavtal, digital infrastruktur och steg 1- och 2-åtgärder skulle innebära att planeringssystemet skulle belastas ytterligare och därtill delvis med områden som inte ligger inom ramen för Trafikverkets ansvarsområde. Trafikanalys bedömer att det, om regeringen önskar utveckla planen i den riktningen, vore lämpligt att utvärdera och se över planeringssystemet. Gällande steg 1- och 2-åtgärder skulle Trafikanalys hellre se en lösning där finansiering av sådana åtgärder möjliggörs via de regionala länsplanerna för infrastruktur.

En anledning till att det föreslås att olika åtgärdsområden bör inkluderas i den nationella infrastrukturplanen är sannolikt att det ses som en möjlighet att området prioriteras och

⁹ *Godstransporter i Sverige – nulägesanalys*, Rapport 2016:7, Stockholm: Trafikanalys, 2016, sid. 172.

finansieras. Konkurrensen om medel från det anslag som används för infrastrukturinvesteringar är dock stor och behovet av underhåll, reinvesteringar och investeringar är stort inom de områden som idag är inkluderade. Om nya större områden såsom de föreslagna inkluderas i planen bör prioritering ske på samma sätt som med de objekt som idag finns i planen. Frågan är om ökade medel då också bör tillföras? Det är också viktigt att vara medveten om att det då inte är givet att digitaliseringsprojekt kommer att prioriteras framför exempelvis underhåll av järnväg. En framtida utveckling skulle möjligen kunna tänkas vara att förändra planeringsprocessen så att hela Utgiftsområde 22 inkluderas och att en nationell kommunikationsplan, som även inkluderar exempelvis åtgärder som hanteras av andra myndigheter än transportmyndigheter, tas fram.

Överflyttning från väg till järnväg/sjöfart.

Miljömålsberedningen lyfter fram behovet att flytta godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Trafikanalys har analyserat potentialen och bedömer att överflyttningspotentialen är begränsad.¹⁰ Huvuddelen av inrikes godstransporter sker med lastbil. Ungefär 8 procent av de inrikes transporterna med lastbil, eller 28 miljoner ton, transporteras längre än 300 kilometer, ett avstånd som anses konkurrenskraftigt för att åstadkomma en överflyttning till järnväg eller inrikes sjöfart, oavsett typ av gods. Överflyttningspotentialen påverkas av ett flertal aspekter, såsom transportavstånd, varugrupp och trafikslagets karaktäristika. Avgörande är också i vilka relationer godset transporteras, liksom huruvida det finns ett alternativ att flytta över till.

Utrikes flyg och sjöfart (kap. 11).

Utsläppen från internationella transporter föreslås inte ingå i det långsiktiga målet, utan hanteras separat. Samtidigt är utsläppen från utrikes flyg och sjöfart en knäckfråga för transportsektorn och för klimatpolitiken globalt. De nationella utsläppen av växthusgaser från transportsektorn har minskat jämfört med 1990, men utsläppen från internationell sjö- och luftfart som bunkrat och startat i Sverige har under samma period ökat markant. Beredningen har enats om att ytterligare åtgärder behövs inom de områden som rör utrikes flyg och sjöfart som idag inte fullt ut hanteras. Efter betänkandets publicering har ICAO enats om ett globalt marknadsbaserat styrmedel för flyget, i vilken en stor del av det internationella flygets ökade utsläpp efter 2020 kommer att hanteras. Detta är mycket positivt, men det återstår samtidigt att hantera flygets nuvarande utsläppsnivåer (och ökningen fram till 2020), liksom att hitta sätt att begränsa flygets höghöjdseffekter.¹¹ Beredningen nämner också några generella mer övergripande åtgärder som "kan användas" för att minska utsläppen från utrikes sjöfart och flyg. Trafikanalys hade gärna sett att beredningen konkretiserat dessa förslag. Möjligen kan det kunna utgöra ett uppdrag för Miljömålsberedningen att arbeta vidare med detta område.

För transportsektorn har frågan om hur den internationella luftfartens och sjöfartens utsläpp ska hanteras en dimension till, och det handlar om hur och i vilken utsträckning biodrivmedel bör utvecklas för olika trafik- och transportslag. Om internationella transporter lämnas utanför de internationella åtagandena finns det risk att dessa inte beaktas i analyser om var biodrivmedel gör störst klimatnytta. Det är samtidigt svårt att hitta någon

¹⁰ *Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys*, Rapport 2016:7, Stockholm: Trafikanalys, 2016.

¹¹ *Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag*, Rapport 2016:4, Stockholm: Trafikanalys, 2016.

annan lösning än biodrivmedel för att minska utsläppen från internationell sjö- och luftfart. Det är därför viktigt att utvecklingen av biodrivmedel beaktar den internationella sjö- och luftfartens behov, liksom att personbilsflottans sammansättning utvecklas så att den inte behöver göra anspråk på den biomassa som sannolikt kommer att behövas för andra sektorer och andra trafikslag efter 2030.

Samlad konsekvensbedömning

Den samlade konsekvensbedömningen är mera att betrakta som ett kvalificerat resonemang kring framtida kostnader och nyttor. Det är komplicerat att försöka nå längre än så, men samtidigt angeläget att kunna uppskatta skillnader mellan olika handlingsalternativ. Det är viktigt att beakta att de största kostnaderna för omställningen kanske inte uppstår i samma sektorer, eller samma geografiska områden som de som förväntas stå för den största tillväxten. System för att omfördela kostnader och nyttor mellan regioner och sektorer kommer att behövas.

Trafikanalys delar Miljömålsberedningens bedömning att ytterligare analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna krävs i samband med att förslag på styrmedel konkretiseras.

Strategi för en samlad luftvårdspolitik

Trafikanalys ser positivt på att en strategi för en samlad luftvårdspolitik tas fram, men har synpunkter på framför allt etappmålet för vägtrafik i tätorter och analysen avseende sjöfartens kväveutsläpp. Trafikanalys ser också positivt på att Miljömålsberedningen föreslår att miljözoner för personbilar och lätta fordon införs.

Dubbdäcksanvändningen

Miljömålsberedningen anser att en skatt är ett mer flexibelt styrmedel än lokala förbud mot trafik med dubbdäck, men bedömer ändå att "en nationell skatt för att åtgärda lokala problem av denna typ inte är självklar utan också har klara nackdelar" och föreslår därför att förbud fortsatt bör tillämpas vid behov (sid. 529). Trafikanalys vill i sammanhanget lyfta fram att ett avgörande skäl till varför den så kallade Partikelhaltsutredningen inte rekommenderade att en skatt införs var att de skadliga partikelnivåerna har minskat under senare år och enligt utredningen framöver kan förväntas bibehållas på låg nivå med smärre mer flexibla åtgärder. Denna bild stämmer dock inte helt med den årliga uppföljning av de transportpolitiska målen som Trafikanalys genomför på regeringens uppdrag. I den senaste måluppföljningen konstateras att miljökvalitetsnormer för stora partiklar (PM₁₀) överskrids i ett antal gaturum. Orsaker till detta är främst användning av dubbdäck. Skulle det visa sig att det inte går att hålla sig inom ramarna för vad gränsvärdena tillåter med hjälp av andra åtgärder anser Trafikanalys att en dubbdäcksskatt ändå måste övervägas.¹²

Etappmålet för vägtrafik i tätorter

Miljömålsberedningen föreslår att ett etappmål inriktat på begränsade utsläpp från vägtrafik i större tätorter införs som formuleras "andelen persontransportresor med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i

¹² Remissynpunkter på Betänkandet Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? (SOU 2015:27), Utr. 2015/35, Stockholm: Trafikanalys, 2015.

personkilometer, i riktning mot målet att på sikt fördubbla marknadsandelen för gång-, cykel-, och kollektivtrafik”.

Trafikanalys anser att det föreslagna etappmålet är problematiskt av flera skäl. *För det första* kan etappmålet nås utan att utsläppen minskas alls, eller utan att luften i större tätorter förbättras. Trafikanalys anser att etappmålet istället bör utgå från vägtrafikens utsläpp idag, och vad de ska vara 2025, utan att definiera hur målet uppnås. Att öka andelen kollektivtrafik, gång och cykel kan mycket väl vara en effektiv åtgärd för att minska utsläppen, men om målet är begränsade utsläpp är det mer lämpligt att målet uttrycks i begränsade utsläpp, på samma sätt som Miljömålsberedningen föreslår vad gäller utsläpp från småskalig vedeldning.

För det andra är målet inte formulerat utifrån geografiska förutsättningar, utan utifrån andelen persontransportresor i Sverige, vilket innebär att andelen antingen måste vara avsevärt högre i större städer eller uppgå till 25 procent även på landsbygden. Ett annat sätt att formulera målet skulle kunna vara att specificera andelen gång, cykel och kollektivtrafik för olika räckvidder. Trafikanalys redovisade exempelvis andelar på fyra olika räckvidder: 0-5 km (optimalt för gång och cykel), 1-10 km (optimalt för cykel), 5-100 km (optimalt för regional kollektivtrafik) och över 100 km (interregional kollektivtrafik) i uppföljningen av de transportpolitiska målen 2016.¹³

För det tredje anser Trafikanalys att det om målet beslutas bör vara väl definierat vad målet inkluderar – och inte inkluderar, liksom hur målet ska mätas. Några aspekter att beakta är exempelvis huruvida luft- och sjöfart ska inkluderas i persontransportarbetet, liksom om taxiresor ska betraktas som kollektivtrafik i det här sammanhanget eller om anropsstyrd trafik ska räknas som kollektivtrafik (vilket inte görs i dag)? Det bör även beaktas huruvida promenader och frilufsresor, resor i rekreationssyfte utan annat mål än resan själv, ska räknas med eller inte. Enligt Trafikanalys icke officiella statistik utgör andelen kollektivtrafik, gång cykel (och moped) år 2014 22 procent av allt persontransportarbete, det vill säga inklusive sjöfart och luftfart.¹⁴ Om målet istället avgränsas till att gälla landtransporter utgjordes 20 procent av transportarbetet på land av kollektivtrafik, gång, cykel och moped (den senare ligger med i gång och cykel, men är obetydlig) 2014. Andelen av kollektivtrafik, gång, cykel eller moped har ökat marginellt från 19 procent de senaste 20 åren. Enbart landbaserad kollektivtrafik utgör idag 16 procent, medan gång, cykel och moped ligger runt 4 procent av transportarbetet på land. Trafikanalys bedömer att det är osannolikt att andelen kollektivtrafik, gång och cykel skulle kunna öka till 40 procent av transportarbetet på land och även en ökning till 25 procent på åtta år skulle kräva kraftfulla åtgärder.

Det är också viktigt att notera att kollektivtrafikbranschen i sitt arbete med att öka andelen kollektivtrafik mot det så kallade fördubblingsmålet inte inkluderar gång och cykel, men däremot taxiresor.

Sjöfartens kväveoxidutsläpp

Miljömålsberedningen föreslår att ett etappmål som innebär att ”utsläppen av kväveoxider från sjöfarten i Östersjön och Nordsjön ska ha halverats till år 2025 jämfört med

¹³ *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2016*, Rapport 2016:12, Stockholm: Trafikanalys 2016.

¹⁴ <http://www.trafa.se/globalassets/statistik/transportarbete/transportarbete-1950-2014.xlsx>

2010". Utsläppen av kväveoxider från internationell sjöfart står för en fjärdedel av det totala nedfallet av kväveoxider över Sverige, varför Trafikanalys bedömer att det är rimligt att arbeta för en minskning av sjöfartens kväveutsläpp. Däremot saknar Trafikanalys förslag på åtgärder som kan leda till att det föreslagna etappmålet nås. Miljömålsberedningen motiverar det föreslagna målet med att ett införande av kvävekontrollområden i Östersjön och Nordsjön beräknas minska utsläppen av kväveoxider från sjöfarten med nästan 30 procent till 2025 jämfört med år 2010 och att den planerade förändringen Sjöfartsverkets förslag till nya farledsavgifter antas kunna bidra till ytterligare utsläppsminskningar, men konstaterar även att det därutöver krävs ytterligare styrmedel och åtgärder för att minska sjöfartens utsläpp. Miljömålsberedning lyfter även fram att det finns en risk att den minskning av utsläppen av kväveoxider med 15 procent som skett i både Östersjön och Nordsjön mellan åren 2005–2013 åtminstone till del kan tillskrivas den ekonomiska krisen, varför det råder osäkerhet vad gäller den fortsatta utvecklingen av utsläpp av kväveoxider.

Kvävekontrollområden

Trafikanalys har gjort en bred genomgång av tidigare genomförda studier som beskriver effekter på miljö och hälsa och kan konstatera att införandet av ett kvävekontrollområde i Östersjön och Nordsjön bedöms ge entydigt positiva effekter i dessa avseenden.¹⁵ Samtidigt gäller kraven att uppnå den kommande NECA-nivån avseende kväveoxider endast fartyg som är kölsträckta¹⁶ efter 2021. Miljömålsberedningen skriver också att kraven i kvävekontrollområdena endast gäller för nya fartyg och att effekterna av genomförandet att synas först på längre sikt.

Trafikanalys har gått igenom hur fem olika studier bedömer att utsläppen av kväveoxider från sjöfarten kommer att förändras vid ett införande av ett kvävekontrollområde i Östersjön, Nordsjön eller i båda dessa områden.¹⁷ Ingen av studierna gör en bedömning som ligger i linje med Miljömålsberedningens antagande att utsläppen av kväveoxider från sjöfarten kommer att minska med nästan 30 procent till 2025 jämfört med år 2010.

Av Trafikanalys intervjuer framgår också att branschen under senare år har lagt relativt många nybeställningar av fartyg för byggnation långt senare. Många fartygskölar är därmed nyligen sträckta, eller kommer att sträckas före 2021, vilket innebär att det kommer att dröja innan hela den fartygsflotta som kommer att trafikera Östersjön och Nordsjön träffas av NECA-regleringen. Detta, tillsammans med det faktum att NECA-regleringen erbjuder ett visst spelrum för när fartygen faller under regleringen¹⁸, innebär att många redare för närvarande inte vidtar några åtgärder med anledning av det kommande införandet av kväveområden i Östersjön och Nordsjön.¹⁹

¹⁵ *Konsekvenser av NECA. Delredovisning*, Rapport 2016:20, Stockholm: Trafikanalys, 2016.

¹⁶ Konstruktionsdatumet bestäms av när fartyget är kölsträckt. Begreppet kölsträckning saknar formell definition men i praktiken anses ett fartyg vara kölsträckt då ca 20 procent av stålet det ska byggas med har levererats till och finns på varvet.

¹⁷ *Konsekvenser av NECA. Delredovisning*, Rapport 2016:20, Stockholm: Trafikanalys, 2016.

¹⁸ Någon specificerad lagreglerad definition för när ett fartyg anses vara kölsträckt saknas. I praktiken anses kölsträckningen ha skett då 20 procent av stålet för fartygsbygget finns på varvet, vilket innebär att tidpunkten för kölsträckningen är lätt att manipulera. Det finns dessutom en marknad för köp och sälj av redan kölsträckta och registrerade fartyg. För dessa fartyg gäller således regler som gäller vid tidpunkten för kölsträckning.

¹⁹ *Konsekvenser av NECA. Delredovisning*, Rapport 2016:20, Stockholm: Trafikanalys, 2016.

Trafikanalys har mot denna bakgrund svårt att se att det är rimligt att anta att införandet av ett kvävekontrollområde i Östersjön kommer att leda till en minskning av kväveoxidutsläppen med 30 procent till 2025 jämfört med 2010.

Farledsavgifter

Miljömålsberedningen skriver att Sjöfartsverkets förslag till nya farledsavgifter antas kunna bidra till ytterligare utsläppsminskningar. I den föreslagna modellen²⁰ avgiftsbeläggs alla fartyg på samma sätt oberoende av fartygstyp. Avgiften differentieras utifrån en klassindelning av fartygets nettodräktighet, miljöklass och godsets värdeklass (hög- eller lågvärdigt). Detta innebär att miljödifferenteringen, som idag enbart sker utifrån utsläpp av kväveoxider, ersätts med miljöstyrning genom klassificering i ett miljöindex för att minska fartygens totala²¹ påverkan på miljön. Sjöfartsverket har i sin konsekvensanalys av förslaget till skärpt miljödifferentering av avgifterna inte beräknat vilken effekt det skulle få på utsläppen av kväveoxid, men bedömer att den nya modellen ger ökade incitament att vidta miljöförbättrande åtgärder i fler fartyg.

Den nya modellen föreslogs träda i kraft den 1 januari 2017, men Sjöfartsverkets styrelse har beslutat att den nya avgiftsmodellen kommer att införas först den 1 januari 2018. I början av 2017 kommer farledsavgifterna istället att höjas i den befintliga avgiftsmodellen.²² Anledningen uppges vara att det råder en osäkerhet om när Sjöfartsverkets nya avgiftsmodell får godkännande från EU-kommissionen.²³

Trafikanalys har ännu inte studerat Sjöfartsverkets nya avgiftsmodell i detalj, men kan konstatera att modellen kommer att försenas och att det inte heller är självklart att den kommer att godkännas för införande. Eftersom ingen analys av konsekvenserna för kväveoxidutsläppen har gjorts finns det heller inga garantier för att den nya bredare miljöindexeringen leder till lägre kväveoxidutsläpp. Trafikanalys bedömer dock att det, eftersom kvävekontrollområdenas regelverk är utformat så att en minskning av kväveutsläppen kan förväntas först på längre sikt, är av stor betydelse att kväveutsläppen i Östersjön kan begränsas genom differentiering av farledsavgifter.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Brita Saxton efter föredragande av Anna Ullström. I beredningen av ärendet har ett flertal medarbetare vid myndigheten deltagit.

Brita Saxton
Generaldirektör

²⁰ *Konsekvensutredning med anledning av nya föreskrifter för farledsavgift samt för tillhandahållande av lots, lotsbeställning, tilldelning av lots och lotsavgifter*, Dnr: 16-00810, Norrköping: Sjöfartsverket, 2016.

²¹ Fem utsläppskategorier ingår: kväveoxider, koldioxid, svavel och partiklar, vatten- och avfallshantering samt miljöfarliga ämnen ombord.

²² <http://www.sjofartsverket.se/sv/Press/Ny-avgiftsmodell-fran-1-januari-2018/>

²³ <http://www.sjofartsverket.se/sv/Press/Ny-avgiftsmodell-fran-1-januari-2018/>