

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.nationellplan@regeringskansliet.se

Yttrande angående Remiss gällande Trafikverkets Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037, rapport 2024:003

Sammanfattning

- Energimyndigheten välkomnar att Trafikverket fortsätter arbetet med att vidga perspektivet från infrastrukturplanering till en mer samlad transportplanering, där även insatser utanför själva infrastrukturen behandlas.
- Energimyndigheten vill uppmärksamma att infrastrukturplaneringen i enlighet med det reviderade energieffektivitetsdirektivet måste vägledas av principen om ”energieffektivitet först”.
- Energimyndigheten anser att infrastrukturplaneringen bör vara målstyrd och att de bakomliggande samhällsekonomiska analyserna inte kan bygga på prognoser om en trafikutveckling som är oförenlig med klimat- och andra miljömål.
- Energimyndigheten bedömer att det krävs ytterligare styrmedel för att säkerställa målpuppfyllelse, både för fordonen, drivmedlen och ett mer transporteffektivt samhälle, där inte minst det senare behöver ges en mer framträdande roll än i förslaget.
- Energimyndigheten ser positivt på förslagen om klimatanpassning och civil beredskap och menar att dessa perspektiv kan förstärkas ytterligare.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten välkomnar att Trafikverket i sitt underlag fortsätter arbetet med att vidga perspektivet från infrastrukturplanering till en mer samlad transportplanering, där även insatser utanför själva infrastrukturen behandlas. Åtgärder i infrastrukturen kommer inte ensamma att vara tillräckliga för att nå de transportpolitiska målen, utan andra åtgärder och styrmedel är många gånger nödvändiga. Att komplettera satsningar i infrastrukturen med andra insatser som möjliggör ett mer effektivt nyttjande av den infrastruktur som redan finns, t ex genom lämplig prissättning, kan också bidra till en högre samhällsekonomisk

effektivitet. Energimyndigheten instämmer också att det finns goda samhällsekonomiska motiv för att prioritera underhåll av befintlig infrastruktur framför stora nyinvesteringar när resurserna är begränsade.

Energimyndigheten ser alltså positivt på att Trafikverket utöver förslag på fördelning av de ekonomiska ramarna för kommande nationell plan också lämnar förslag på övergripande åtgärder inom och utanför planen som är avgörande för uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Ur ett energiperspektiv är det främst miljömål kopplade till transporternas energianvändning, i synnerhet klimatmålet för transportsektorn, som är relevant. Energimyndigheten fokuserar därmed i yttrandet på detta perspektiv, men vill också ta tillfället i akt att välkomna att Trafikverket ger beredskapsperspektivet en mer framträdande roll i underlaget, även om detta perspektiv inte kommer så tydligt till uttryck i de transportpolitiska målen.

Energimyndigheten delar bedömningen att nya infrastrukturinvesteringar får begränsad påverkan på trafiken och därmed klimatmålet jämfört med insatser som påverkar användningen av den infrastruktur som redan finns. Eftersom förslaget trots allt gäller just infrastrukturen går det emellertid inte att förringa hur olika prioriteringar inom infrastrukturen påverkar måluppfyllelsen, med förhoppningen att dessa ska lösas med andra åtgärder.

Infrastrukturplaneringen måste följa principen om "energieffektivitet först"

Energimyndigheten kan inte se att Trafikverkets underlag tar hänsyn till principen om "energieffektivitet först", som när det reviderade energieffektivitetsdirektivet (EED) implementerats i Sverige kommer att bli bindande bl a vid infrastrukturinvesteringar. I enlighet med denna princip ska medlemsstaterna säkerställa att energieffektivitetslösningar, inbegripet resurser på efterfrågesidan och systemflexibilitet, bedöms vid planerings-, policy- och större investeringsbeslut¹ som påverkar energianvändningen och energieffektiviteten. Vid tillämpningen av principen ska medlemsstaterna bland annat säkerställa att kostnads–nyttoanalyser tillåter en korrekt bedömning av fördelar med energieffektivitetslösningar, vid behov med beaktande av hela livscykeln och ett långsiktigt perspektiv, system- och kostnadseffektivitet, försörjningstrygghet och kvantifiering ur ett samhälls- och hälsoperspektiv samt ur ett ekonomiskt och klimatneutralt perspektiv, hållbarhet och principer om cirkulär ekonomi i övergången till klimatneutralitet.

Inriktningsunderlaget och de samhällsekonomiska analyser² som ligger till grund för detta bygger på prognoser om en kraftig trafiktillväxt som synes svårförenliga med nuvarande klimat- och andra miljömål. Energimyndigheten menar att en hållbar omställning av transportsektorn förutsätter insatser mot såväl trafikarbetet

¹ För transportinfrastrukturprojekt är gränsen 175 miljoner euro.

² 240402 presenterade Trafikverket en ny version av rapporten *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn* (ASEK 8.0). Energimyndigheten har i detta yttrande inte hunnit analysera de förändringar som den nya versionen innebär.

som mot fordonen och drivmedlen. Behovet av insatser mot trafikarbetet lyfts också i den vetenskapliga litteraturen, där exempelvis Berg Mårtensson m fl beräknar att trafikarbetet med personbilar behöver minska med 14–28 procent till 2030 (jämfört med 2018), eller 21–47 procent i per capita-termer, för att klara transportsektorns klimatmål samtidigt som hållbarhetsrestriktioner i fråga om tillgång på biomassa respekteras.³ I ett samhälle som ställer om, så att i vart fall vissa trafikslag ökar långsammare eller rentav minskar jämfört med prognoserna, kommer vissa av investeringarna då att bli olönsamma. Risken med en prognosstyrd planering blir då att stora resurser läggs ner på en infrastruktur som inte är ändamålsenlig i det omställda samhället, i stället för att prioritera sådan infrastruktur som både bidrar till och är lönsam i ett sådant samhälle.

Energimyndigheten har upprepade gånger framfört att de samhällsekonomiska analyserna inte kan bygga på prognoser som är oförenliga med uppsatta mål, bl a i tidigare yttranden om infrastrukturplaneringen och i inspel till Transportplanering 2.0⁴. Energimyndigheten har också tidigare problematiserat andra skevheter i de samhällsekonomiska analyser som ligger till grund för infrastrukturplaneringen. Dessa synpunkter kvarstår och blir än viktigare med det reviderade EED. Fördelar med mer energieffektiva – i detta fall mer transporteffektiva – lösningar beaktas visserligen delvis redan idag i de samhällsekonomiska kalkylerna i form av till exempel mindre buller och luftföroreningar, men däremot ingår inte alla de nyttor som ska beaktas enligt EED. Bland annat innebär ett mer transporteffektivt samhälle i allmänhet en lägre resursanvändning i form av färre fordon, batterier osv, samtidigt som mer bioråvaror kan frigöras till omställningen i andra sektorer. Inte heller ingår fördelar ur ett försörjningstrygghetsperspektiv av ett minskat beroende av drivmedel, som i vart fall i dagsläget i hög grad bygger på importerade råvaror både för fossila drivmedel och biodrivmedel. Dessutom innebär den lägre värderingen av kollektivtrafikanters restidsvinster jämfört med bilisters en systematisk snedvridning till nackdel för energieffektiva trafikslag, samtidigt som ny infrastrukturens påverkan på trafiken och därmed klimatet underskattas då inducerad trafik från ändrad markanvändning inte beaktas.

Samhällsekonomiska kalkyler som på ett rättvisande sätt inkluderar samtliga nyttor med mer transporteffektiva lösningar och som baseras på ett trafikarbete som är förenligt med klimat- och miljömålen får konsekvenser för prioriteringen av infrastrukturens satsningar. I alternativen med lägre ramar prioriterar Trafikverket i förslaget underhåll av befintlig infrastruktur, vilket förefaller samhällsekonomiskt klokt, liksom fullföljande av redan bundna investeringar. Det är först alternativen med utökade ramar som aktualiserar de större vägval som möjligheten till nya, obundna investeringar innebär. Nu sätter inriktningsunderlaget visserligen bara ramarna och vilka namngivna objekt som avses byggas avgörs först i nationella planen, men redan i detta underlag

³ Berg Mårtensson, H., Höjer, M., & Åkerman, J. (2024) Low emission scenarios with shared and electric cars: Analyzing life cycle emissions, biofuel use, battery utilization, and fleet development, *International Journal of Sustainable Transportation*, vol 18(2), 115-133.

⁴ Trafikverket (2018) *Transportplanering 2.0. En åtgärd initierad av Miljömålsrådet*.

resonerar Trafikverket om att väginvesteringar generellt är mer lönsamma än järnvägsinvesteringar. I det fortsatta arbetet med den nationella planen behöver Trafikverket säkerställa att planeringen, inklusive de samhällsekonomiska analyserna, följer principen om ”energieffektivitet först”. Inte bara för att EU kräver det utan också för att det i grunden är en sund princip att först säkerställa att användningen av energi och resurser är så effektiv som möjligt för att inte behöva överdimensionera eller felprioritera infrastrukturen efter en ineffektiv användning.

Tillämpningen av principen ”energieffektivitet först” försvåras vidare av att gällande regelverk – eller Trafikverkets tolkning därav – enbart ger möjlighet att medfinansiera ombyggnationer och nybyggnationer (steg 3 och 4) på regional nivå, medan däremot inte åtgärder som minskar behovet av transporter eller nyttjar befintlig infrastruktur mer effektivt (steg 1 och 2) så att behovet av om- och nybyggnationer minskar. Detta skapar en systematisk snedvridning till nackdel för mer transporteffektiva lösningar.

Ett mer transporteffektivt samhälle är en avgörande del av omställningen

För att nå transportsektorns klimatmål trots en kraftig trafiktillväxt sätter Trafikverket sin tilltro till dels den elektrifiering som redan pågår, dels till att nya eller förändrade styrmedel ska ersätta fossila drivmedel med fossilfria sådana (utöver el). Energimyndigheten instämmer i att elektrifieringen är central för transportsektorns omställning och menar rentav, i motsats till Trafikverket, att denna med rätt styrmedel skulle kunna påskyndas ytterligare utöver vad som redan ligger i Trafikverkets prognos. Även om laddfordon väsentligen minskar fordonens klimatpåverkan, inte bara i driften utan också över livscykeln, finns emellertid andra hållbarhetsutmaningar kopplat till flera av de ingående råvarorna.⁵ Också med fordon som inte ger några utsläpp vid driften – vilket är vad som räknas i transportsektorns klimatmål – finns alltså ointernaliserade miljöeffekter som behöver beaktas i styrningen. Annars kommer mängden fordon (och deras storlek, batteristorlek osv) att bli större än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Energimyndigheten instämmer också i att det krävs en ökad styrning mot fossilfria drivmedel för att nå klimatmålet, liksom att det av beredskapsskäl finns fördelar med att öka såväl råvarubasen som produktionskapaciteten för produktionen av fossilfria drivmedel i Sverige. Med nya produktionstekniker kan råvarubasen breddas och restprodukter med låg negativ miljöpåverkan tas tillvara, men inte heller denna råvarubas är obegränsad och ska dessutom räcka även till andra sektors omställning, inte minst sådana som är beroende av kolatomer som råvara snarare än som energibärare. Ökade insatser för ett transporteffektivt samhälle skulle därmed möjliggöra biobaserade

⁵ Se t ex Energimyndigheten (2023) *Effektiv användning av energi, effekt och resurser* (ER 2024:03).

klimatlösningar för fler verksamheter och visa på en omställningsväg som också länder som saknar Sveriges goda biomassatillgångar kan följa.

Ur det perspektivet är det olyckligt att Trafikverket i underlaget begränsar analysen av alternativ för att uppnå klimatmålet till mer eller mindre kraftig trafiktillväxt, där större omställningar av samhället där trafikarbetet inte alls ökar (eller rentav minskar) överhuvudtaget inte undersöks. Inte heller undersöks möjligheten att påskynda elektrifieringen av nya fordon som säljs ytterligare, t ex genom styrmedel specifikt riktade mot nybilsförsäljningen (se vidare nedan), utan endast en långsammare elektrifiering undersöks. Följaktligen blir slutsatsen att behovet av flytande drivmedel inte går att påverka så mycket och att andelen fossilfria drivmedel är den enda faktor som går att skruva på för att nå målet.

Energimyndigheten ställer sig också frågande till att Trafikverket, efter de osäkerheter som beskrivs i underlaget och som beror på hur samhället, politiken, normer samt individers preferenser till resande förändras, ändå drar slutsatsen att teknikskiften i form av elektrifiering, digitalisering och automatisering sammantaget ökar transportefterfrågan. Som Trafikverket också konstaterar ger de nya teknikerna möjlighet att utnyttja infrastrukturen effektivare, bland annat genom effektivare logistik samt delningstjänster och kombinerad mobilitet.

Eldrivna fordon har visserligen lägre körkostnader än konventionella, vilket skulle tala för ett högre trafikarbete. Lägre körkostnader kan emellertid öka acceptansen för styrmedel som ökar internaliseringen av transportsektorns samhällskostnader, som idag är låg⁶, vilket skulle kunna motverka detta. Ett större genomslag för privatägda automatfordon skulle visserligen, allt annat lika, riskera att öka trafikarbetet, men som konstateras i underlaget är det osäkert om, och när, automatiserade fordon kan få ett genomslag i den komplexa vägmiljön. De tester av tekniken som pågår och som nämns i underlaget sker främst på avgränsade sträckor eller i låga hastigheter, såsom små skyttelbussar i låga hastigheter eller lastbilar i avgränsade miljöer. Förarlösa skyttelbussar skulle kunna bli ett intressant komplement där förutsättningar för konventionell kollektivtrafik saknas och därmed ge fler människor möjlighet att lösa sina transportbehov utan egen bil. Energimyndigheten bedömer därför snarare att elektrifiering, digitalisering och automatisering, med rätt styrmedel och andra förutsättningar, snarare ger möjligheter att minska trafikarbetet med bibehållen nytta.

Energimyndigheten vill vidare påminna om myndigheternas gemensamma slutsatser från samordningsuppdraget för omställningen till en fossilfri transportsektor (SOFT), där både Trafikverket, Energimyndigheten och de andra ingående myndigheterna var överens om att omställningen måste stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster samt förnybara drivmedel. Myndigheterna menade i kontrollstationen 2020 att det då fanns etablerade styrmedel med potentiellt stor effekt för högre andel

⁶ Trafikanalys (2023) *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2022* (Rapport: 2023:4).

förnybara drivmedel och energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster, men att det behövdes ökad styrning mot ett transporteffektivt samhälle och i det ett minskat trafikarbete från energiintensiva trafikslag.⁷

Med benet transporteffektivt samhälle avsåg myndigheterna ett samhälle där trafikarbetet med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar, antingen genom överflyttning till mer energieffektiva färdmedel/trafikslag eller genom att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt.⁸ I inriktningsunderlaget beskriver Trafikverket i stället transporteffektivitet som att skapa transportnytta med så låg resursförbrukning som möjligt, där både trafikarbetet och dess energi-, miljö- och ekonomiegenskaper spelar roll. Genom att utgå från transportnyttan missas emellertid möjligheten att uppnå samma nytta med mindre transporter, antingen genom lösningar som fyller ett liknande behov (t ex digitala eller organisatoriska lösningar som minskar behovet av fysisk förflyttning) eller, på en än högre systemnivå, genom att göra helt andra val i fråga om exempelvis konsumtion som ger motsvarande nytta men med mindre transporter.

En relativ definition, som Trafikverkets, har visserligen den fördelen att den synliggör att vissa åtgärder för ett minskat trafikarbete kan ha negativa effekter för tillgängligheten. Något motsvarande görs dock inte för elektrifiering och fossilfria drivmedel, som även dessa kan komma i konflikt med andra (miljö)mål om politiken inte utformas klokt. Detta skapar en skevhet, där tillgänglighetsmålet i praktiken ges företräde framför andra mål där det kan uppstå konflikter i omställningen till fossilfrihet. Dessutom vill Energimyndigheten också lyfta de möjligheter till *ökad* tillgänglighet som ett mer transporteffektivt samhälle kan innebära för grupper som av olika skäl inte har tillgång till bil och som i ett mer transporteffektivt samhälle lättare kan lösa sin vardag ändå.

Ytterligare styrmedel är nödvändiga för att nå klimatmålet

För att en infrastrukturplanering som bygger på ett lägre trafikarbete med energiintensiva trafikslag inte ska bli önsketänkande är ytterligare styrmedel nödvändiga. Energimyndigheten välkomnar att Trafikverket lämnar flera sådana förslag, både sådana som direkt syftar till att nå klimatmålet och sådana som syftar till andra delar av de transportpolitiska målen, såsom en samhällsekonomiskt effektiv prissättning av transporter samt ökad tillgänglighet och trafiksäkerhet inom energieffektiva trafikslag som cykling och kollektivtrafik.

Emellertid finns även potentiella målkonflikter gentemot klimatmålet för vissa av de förslag som lämnas. Detta gäller bl a förslaget om fler mittseparerade vägar i kombination med höjda hastighetsgränser på dessa. Höjda hastigheter på vägarna

⁷ Energimyndigheten m fl (2020) *Kontrollstation för Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet* (ER 2020:03).

⁸ Energimyndigheten m fl (2017). *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet* (ER 2017:07).

motverkar klimatmålet både direkt, genom ökad drivmedelsförbrukning, och indirekt, genom ökad attraktivitet för vägtransporter. Därtill möjliggör 2+1-vägar, om de inte kompletteras med parallell cykelbana, i princip cyklisters möjligheter att nyttja vägen säkert. Här är det viktigt att förslagen utformas enligt den tidigare fastslagna principen att funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.

För att nå klimatmålet – och andra transportpolitiska mål – är styrmedel som prissätter transporternas externa effekter centrala. För att få legitimitet för förslagen kan dock samhällsekonomisk effektivitet ibland behöva vägas mot fördelningspolitiska effekter. Ur detta perspektiv kan den föreslagna inriktningen för finansierande avgifter, som föreslås utformas så att undanträngning av trafik minimeras och därför vara lägre för kostnadskänsliga transportsegment, behöva problematiseras. Hög kostnadskänslighet innebär i allmänhet att aktören har andra alternativ att välja på, antingen i form av andra transportmöjligheter eller helt andra lösningar/konsumtionsval (t ex i fråga om semesterresor). Att sådana transportsegment i lägre grad skulle vara med och bidra till finansieringen av infrastrukturen, t ex i fråga om flygplatsavgifter, kan ha svårt att uppfattas som legitimt.

Fördelningseffekter är också högst relevanta i fråga om kilometerskatter. I takt med att transporterna elektrifieras så att deras externa effekter i driften inte längre kan internaliseras genom bränslebeskattning behövs nya vägar för internalisering och där kan kilometerskatter vara ett mycket intressant alternativ. Genom möjligheten till geografisk differentiering behöver geografiska fördelningseffekter inte längre hålla emot en ändamålsenlig styrning, eftersom körning i glesa områden med få alternativ till bil/lastbil inte ger lika stora externa effekter som körning i mer tätbefolkade områden. Kilometerskatter har heller inte bränsleskatternas känslighet för ekonomitankning. Det finns alltså flera argument för en positiv hållning till en sådan beskattning, trots i synnerhet inledningsvis högre systemkostnader.

Som komplement till prissättning av användningen av fordonen (må det sen ske genom bränsleskatter, kilometerskatter eller något annat) har även beskattning av inköp av nya fordon en roll att spela. Sådan beskattning kan säkerställa att de nya fordon som sätts på marknaden är ”framtidssäkrade”, utan att slå alltför mycket mot de fordon som redan finns. Eftersom styrningen enbart riktas mot aktörer som överhuvudtaget har råd att efterfråga nya fordon behöver inte risken för oönskade fördelningseffekter hålla tillbaka ambitionerna i samma grad som en styrning som enbart riktas mot fordonens användning och som därmed även påverkar aktörer som inte har ekonomiska möjligheter att köpa nya, mer miljöanpassade fordon. Med starkare styrning mot försäljningen av nya fordon kan elektrifieringen påskyndas ytterligare. Styrning som motverkar att det säljs fler och mer resurskrävande fordon än vad som vore samhällsekonomiskt effektivt blir vidare allt viktigare i takt med att elektrifieringen i högre grad förskjuter fordonens miljöpåverkan från användningsfasen till produktionsfasen och då det inte finns några energieffektivitetskrav på nollutsläppsfordon.

Förutom styrmedel som prissätter transporternas externa effekter över livscykeln behövs också förändringar i styrmedel och regelverk som går i motsatt riktning. Detta gäller inte minst reseavdraget, som i sin nuvarande utformning gynnar långväga bilpendling, men det finns också ett antal andra förslag från SOFT⁹ som fortfarande är aktuella.

Infrastrukturen påverkar och påverkas av klimatet

Energimyndigheten ser positivt på att Trafikverket ställer klimatkrav i sin roll som byggherre. Energimyndigheten ser också förtjänsten i generella krav, där klimatpåverkan ska understiga ett gränsvärde eller uppnå en viss minskning jämfört med utgångsläget, för att på så sätt skapa utrymme för innovativa lösningar. Så länge kraven inte är så tuffa finns dock en risk att endast de enklaste lösningarna väljs, såsom arbetsmaskiner som drivs på HVO, vilket inte är särskilt innovativt och därmed bör kunna främjas genom generella styrmedel snarare än riktade upphandlingskrav. Upphandlingen bör därför ge större utrymme för strategisk innovationsupphandling inom områden där Trafikverket som stor kund kan bli en drivande kraft för mer innovativa lösningar. Detta skulle till exempel kunna gälla betong med cement som tillverkats med tillämpning av CCS eller med alternativa bindemedel.

Infrastrukturen påverkar inte bara klimatet utan påverkas också av klimatförändringarna, inte minst de extremväder som kommer att bli allt vanligare under infrastrukturens livslängd. Såväl planering som drift av infrastruktur behöver därmed i högre grad ta höjd för de risker som klimatförändringarna innebär, för att inte äventyra robustheten i transportsystemet.

Beredskapsperspektivet blir allt viktigare

Energimyndigheten välkomnar att frågor om civil beredskap samt mer allmänt om risker och hot mot transportsystemet ges en mer framträdande roll i underlaget jämfört med tidigare. Kopplingarna till energiberedskap är här tydliga: Utan en trygg försörjning av drivmedel (inklusive el) äventyras transportsystemets funktionalitet, samtidigt som ett robust transportsystem är viktigt för sådana energibärare som inte transporteras via egen infrastruktur (ledningar eller rör). Energimyndigheten har ett utpekat ansvar för trygg energiförsörjning, men även Trafikverket har en roll att spela utöver ovan nämnda klimatanpassning av infrastrukturen. Det gäller t ex strömförsörjning av järnvägen och drivmedelsförsörjningen till den trafik som Trafikverket upphandlar, och där krav på robusthet behöver finnas med i upphandlingen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Robert Andréén.
Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit chefsjuristen Rikard

⁹ Ibid.

Janson, stf avdelningschefen Maria Westrin och enhetschefen Mathias Normand.
Föredragande har varit handläggaren Helena Leander.

Detta beslut är elektroniskt signerat i Energimyndighetens
ärendehanteringssystem och saknar därför underskrift