

Yttrande angående Ny målstyrning för transportpolitiken

Sammanfattning

- Energimyndigheten är positiva till principen att försöka stärka styrningen av transportpolitiken genom prioriteringar. Samtidigt uppfattar Energimyndigheten delar av förslaget som otydligt och vi ser flera risker i att prioriteringarna ska anpassas efter övergripande politiska prioriteringar från regeringen årligen, istället för att i första hand skapa långsiktiga spelregler som i första hand rymms inom ramen för av riksdagen beslutade transportpolitiska mål. Energimyndigheten föreslår att om prioriteringar ska användas bör de gälla för minst en mandatperiod. Om nya prioriteringar presenteras varje år kommer målstyrningen troligtvis försvagas då aktörerna får svårare att planera långsiktigt.
- Givet att prioriteringarna ska utformas baserat på övergripande politiska prioriteringar som i förslaget är Energimyndigheten positiva till att ett Klimatneutralt transportsystem har lyfts som en viktig aspekt att styra mot för att nå det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.
- Energimyndigheten är positiva till Trafikanalys förslag till bred uppföljning av de transportpolitiska målen och att de områden som föreslås följas upp har utökats och anpassats efter målen för Agenda 2030 samt att fördjupade uppföljningar och utvärderingar kan ske som komplement. Specifika synpunkter på måtten redovisas längre ned i remissvaret.
- Energimyndigheten vill lyfta vikten av att formulera under vilka förutsättningar och omständigheter målen ska nås. Omständigheter som kan påverka huruvida målen kan nås är olika typer av kriser i form av t.ex. extremt väder eller geopolitiska konflikter som krig.
- Energimyndigheten ger förslag på områden där målen skulle kunna konkretiseras. Dessa presenteras under rubriken "Kommentarer på nuvarande mål och målstyrning"

Energimyndighetens ställningstagande

Prioriteringar istället för preciseringar

Trafikanalys har fått i uppdrag att göra en översyn av de transportpolitiska preciseringarna och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen. Trafikanalys ska även beskriva hur styrning och uppföljning, kopplat till de transportpolitiska målen, sker och vid behov lämna förslag till förändringar vad gäller styrning och uppföljning. I uppdraget till Trafikanalys står att preciseringarna ska vara konkretiseringar av de transportpolitiska målen. Trafikanalys föreslår att de nuvarande preciseringarna ska utgå till förmån för prioriteringar.

Energimyndigheten är positiva till principen att försöka stärka styrningen av transportpolitiken genom prioriteringar. Samtidigt ser Energimyndigheten flera risker i att prioriteringarna ska anpassas efter övergripande politiska prioriteringar från regeringen årligen, istället för att i första hand rymmas inom ramen för de långsiktigt beslutade transportpolitiska målen. Riskerna ligger i att nuvarande eller kommande regeringar anger mål som är svåra för de transportpolitiska aktörerna att direkt bidra till och att målen förändras årligen vilket försvårar långsiktig planering och investeringar och att transportsystemets påverkan på måluppfyllelsen blir svår att mäta. Om aktörerna uppfattar att de både ska bidra till övergripande-, funktions- och hänsynsmål (som följs upp med hjälp av indikatorer och mått som speglar alla målområden inom transportpolitiken) och till prioriteringar så kan målen uppfattas som fler istället för färre än idag. Om de övergripande målen uppfattas som otydliga och det finns mål för enskilda mått kan det upplevas som att olika målhierarkier, som inte är synkroniserade, råder. Energimyndigheten ser även en risk i att om preciseringarna tas bort istället för att konkretiseras så riskerar förståelsen för hur de transportpolitiska målen ska tolkas minska.

Energimyndigheten uppfattar att delar av rapporten är otydlig i hur transportsystemet ska bidra till måluppfyllelse av de föreslagna prioriteringarna och hur prioriteringarna ska följas upp på ett sätt som visar på hur transportsystemets utveckling bidragit på ett kausalt sätt till att prioriteringarna nåtts. Det är även otydligt hur vissa förslag på mått i rapporten ska kopplas ihop med de förslag till uppföljning av transportsystemet i sin helhet som presenteras i bilagan med indikatorer och mått.

Energimyndigheten tycker det vore positivt med konkreta preciseringar (liknande del- eller etappmål) vilka fastslås av riksdagen och att regeringen har möjlighet att prioritera utifrån de fastslagna preciseringarna, t.ex. genom att peka ut några få preciseringar som särskilt viktiga under en period och då rikta uppdrag och resurser för att nå just dessa mål.

Energimyndigheten är positiva till det arbete som Trafikanalys gjort där de satt transportsystemet i en helhet där investeringar, åtgärder och styrmedel ska ses i en helhet som påverkar både tillgängligheten till viktiga funktioner i samhället som

arbete, vård, skola och omsorg precis som möjligheterna att nå de miljö- och energipolitiska målen om t.ex. frisk luft och att transportsektorn ska vara fossiloberoende. Arbetet kan vara en utgångspunkt i konkretisering av preciseringarna.

Om regeringen går vidare med Trafikanalys förslag vill Energimyndigheten lyfta följande:

- Att prioriteringarna alltid ska ligga inom ramen för de transportpolitiska målen i första hand och i andra hand inom övergripande politiska prioriteringar, för att säkerställa att prioriteringarna inte splittrar styrningen istället för att fokusera den.
- Att prioriteringarna bör löpa över minst en mandatperiod för att ge långsiktiga spelregler för aktörerna och underlätta uppföljning och utvärdering.
- Även om preciseringarna ersätts av prioriteringar kan det vara önskvärt att ha konkreta beskrivningar och målsättningar i likhet med tidigare preciseringarna men med ett konkretare innehåll, t.ex. för de områden för vilka indikatorer tagits fram.
- Att då preciseringarna föreslås tas bort och flera av indikatorerna inte är målsatta kommer det vara svårt att ange utvecklingstakt och måluppfyllelse, vilket var en del i uppdraget.
- Att vi är positiva till att Trafikanalys lyfter upp vikten av att styra mot ett klimatneutralt transportsystem för att målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Uppföljning med hjälp av indikatorer och mått

Energimyndigheten är överlag positiva till det förslag Trafikanalys gett till uppföljning med hjälp av indikatorer och mått för hela transportpolitiken, då det lyfter upp ett brett spektrum av aspekter som speglar utvecklingen av det övergripande transportpolitiska målet och funktions- och hänsynsmålet, vilket är bra. Energimyndigheten är positiva till att de områden som föreslås följas upp har utökats och anpassats efter målen för Agenda 2030.

Detaljerade synpunkter på måtten ges längre ned i remissvaret under rubriken ”Specifika synpunkter Bilaga 2: Mått för alla indikatorer”.

Kommentarer på nuvarande mål och målstyrning

En prioritering som Energimyndigheten vill lyfta upp i sammanhanget är att om en översyn av de transportpolitiska målen genomförs så vore det önskvärt att regeringen eller riksdagen tydliggör att funktionsmålet ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålet, alternativt inom ramen för de klimatpolitiska målen för transportsektorn.

För att underlätta målstyrningen på transportområdet skulle det av Miljömålsberedningen föreslagna sektorsmålet för transportsektorn till 2030 kunna brytas ner i ett indikativt mål för hur trafikarbetet kan utvecklas, så att inte infrastrukturen planeras för trafikvolymmer som svårligen kan förenas med klimatmålet för transportsektorn.

Energimyndigheten anser även att det bör övervägas ett etappmål för minskad klimatpåverkan från flygresor, såväl inrikes som utrikes. Även sjöfarten behöver minska sin klimatpåverkan i förhållande till mängden transportarbete, men då en ökad överflyttning från väg till sjöfart är önskvärd skulle sjöfartens utsläpp kunna öka samtidigt som transportsektorns totala utsläpp minskar. Ett eventuellt etappmål för utrikes sjöfart skulle därför sannolikt behöva uttryckas i relation till transportarbetet för att inte förhindra överflyttning från väg till sjöfart, medan ett etappmål för flyg snarare bör uttryckas i absoluta termer så att även efterfrågedämpande åtgärder kan komma i fråga. Sådana kompletterande etappmål ligger i linje med Miljömålsberedningens bedömning att regeringen, om man finner det lämpligt, kan anta etappmål för utsläppsminskningar för utrikes transporter, och målen är därmed förenliga med det klimatpolitiska ramverk som riksdagen har beslutat om.

Energimyndigheten vill lyfta vikten av att formulera under vilka förutsättningar och omständigheter målen ska nås. Omständigheter som kan påverka huruvida målen kan nås är olika typer av kriser i form av t.ex. extremt väder eller geopolitiska konflikter som krig. Att i förväg kunna identifiera samhällsviktiga transporter och öka samhällets robusthet vid störningar är viktigt för att kunna säkerställa tillgänglighet för samhällsviktiga verksamheter med kritiska transportberoenden då ovanliga eller extrema situationer uppstår.

Stadstrafikmål

Vad gäller stadstrafikmål har myndigheterna i samordningsuppdraget (Energimyndigheten, Boverket, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen) för en fossilfri transportsektor under Energimyndighetens ledning föreslagit ett stadstrafikmål. Förslaget går ut på att formulera ett mål för att den förväntade ökningen av persontransportarbetet i städer ska kunna utföras med kollektivtrafik, gång och cykel. Inom samordningsuppdraget för en fossilfri transportsektor som de sex myndigheterna levererat till regeringen har det föreslagits att detta ska vara ett övergripande mål som kan vara ett paraply för stadsmiljöavtalen men också för andra nationella stöd inom området. Målet är formulerat som att "en ökad andel persontransporter ska ske med gång, cykel och kollektivtrafik i städer/tätorter samtidigt som tillgängligheten för dessa trafikslag prioriteras så att den totala biltrafiken minskar i staden/tätorten. Energimyndigheten föreslår att det ska finnas ett stadstrafikmål och att lokala och regionala aktörer kan utforma åtgärdsstrategier för att nå dessa mål.

Övrigt

Energimyndigheten noterar att olika myndigheter använder olika begrepp och definitioner för att beskriva t.ex. förnybara drivmedel (Energimyndigheten inkluderar förnybar el i begreppet) och inom vilka områden som insatser behöver

göras. Energimyndigheten noterar även att olika myndigheter använder olika definitioner för vad en indikator är. För Energimyndigheten är ett mått att likställa med en indikator. Det som Trafikanalys beskriver som indikatorer är inte alltid direkt mätbart utan Energimyndigheten uppfattar vissa av indikatorerna som målområden. För tydlighetens skull vore det önskvärt med en ensad begreppsapparat myndigheter emellan.

Specifika synpunkter Bilaga 2: Mått för alla indikatorer

Inom samordningsuppdraget för en fossilfri transportsektor har myndigheterna föreslagit att det är önskvärt med en nedbrytning av indikatorerna i mått som tar hänsyn till sociala dimensioner såsom inkomst, utbildningsnivå och kön. Dessa skulle kunna tas fram löpande inom Trafikanalys uppföljningsuppdrag, i tematiska uppföljningar eller alternativt belysas vid uppföljning och utvärdering av omställningen av transportsektorn inom ramen för samordningsuppdraget.

Indikator 1: Samhällsekonomisk effektivitet

- Den samhällsekonomiska effektiviteten fångas i uppföljningen av alla indikatorer, och måtten visar endast en begränsad del av vad som bör utvecklas för att nå samhällsekonomisk effektivitet. Därför bör indikatornamnet ändras till t.ex. "Samhällsekonomiskt effektiva investeringar och användning av infrastruktur" eller liknande.

Internalisering

- Även om metoden att mäta internaliseringsgrad är väl utvecklad finns ett fortsatt behov att se över värderingarna av såväl totala som marginella samhällsekonomiska kostnader och nyttor. Förändrade värderingar kan göra det svårt att följa internaliseringsgraden över tid.

Indikator 3: Geografisk tillgänglighet – persontransporter

Kommuner vars befolkning har god respektive acceptabel lokal och regional tillgänglighet enligt 8 kriterier

- Det är inte tydligt vad som skiljer god respektive acceptabel tillgänglighet från varandra. Det är även troligt att god respektive acceptabel tillgänglighet skiljer sig mellan olika måttområden, varför avståndet 1000 m bör variera beroende på intressentgrupp. Absolut närhet till skola är troligtvis viktigare för att barn ska kunna förflytta sig själva dit, medan närhet till arbete kan vara längre då vuxna har andra förutsättningar att använda sig av transportsystemet och då kan längre sträckor vara mer acceptabla. I många fall är tid en lika viktig komponent som sträcka.

Kommuner som har god respektive acceptabel lokal och regional tillgänglighet enligt Trafikverkets 8 kriterier

- Indikatorn och mått som mäter hur andelen som bor max 1000 meter från diverse service m.m. mäter tillgänglighetsförändringar i stort och inte nödvändigtvis i förhållande till hur transportsystemet utvecklats, och kan därmed komma att påverkas av t.ex. befolkningsförändringar. Det innebär att även om tillgängligheten i transportsystemet försämras, t.ex. på landsbygden, så kan måtten komma att utvecklas positivt om ökad urbanisering sker. Resultatet av måttförändringar bör därför tolkas med detta i åtanke. Området kan även vara av intresse som en del i en tematisk uppföljning.

Tillgänglighet till befolkningskoncentrationer

- Måttet avser endast transport med bil, även kollektivtrafik bör vara relevant.

Indikator 6: Transporternas ekonomiska överkomlighet

- Kostnad per mil för att köra egen bil föreslås endast redovisas för bensin och diesel. Fler drivmedel bör inkluderas.
- Antal körkortsinnehavare är en tveksam indikator på transporters ekonomiska överkomlighet, då den inte bara beror på hur dyrt det är att ta körkort utan också på hur god tillgänglighet det finns utan körkort. Lågt körkortsinnehav kan vara en positiv indikator på tillgänglighet utan transporter.

Indikator 9: Tillgänglighet utan transporter

- Två av måtten tar fasta på distanshandel, men även distanshandel genererar transporter varför indikatorn kan vara vanskelig för att mäta just tillgänglighet utan transporter.

Indikator 10: Energieffektivitet

- För att fånga energieffektiviteten i transportsystemet som helhet, dvs inklusive åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle, vore det bra med ett absolut mått på energianvändning i transportsektorn, eventuellt uppdelat på godstransporter och persontransporter samt per trafikslag, som komplement till intensitetsmåtten.
- Flera av måtten är inte direkt kopplade till energieffektivitet, såsom Andelar personbilar som uppfyller miljöbilsdefinition, Nyregistrerade personbilar fördelade efter drivmedel, och Andel (procent) av trafikarbetet i kollektivtrafiken med hållbara drivmedel. De två sista passar eventuellt bättre in under indikator 14: Växthusgasutsläpp

Energiintensitet persontransportarbete

- Förtydliga om det är endast inrikes alternativt både inrikes och utrikes transporter.

- Indikatorn skulle även kunna innehålla klimateffektivitet i form av ton CO₂/pkm.
- Det bör övervägas om måttet även borde redovisas för sjöfart.

Energiintensitet godstransportarbete

- Förtydliga om det är endast inrikes alternativt både inrikes och utrikes transporter
- Indikatorn skulle även kunna innehålla klimateffektivitet i form av ton CO₂/tonkm.
- Måttet borde även redovisas för sjöfart.

Indikator 11: Användbarhet för alla i transportsystemet

- Se kommentar om körkortsinnehav under Indikator 6. Om körkortsinnehav ska användas kan det t.ex. redovisas nedbrutet i boende i stad och glesbygd.

Indikator 14: Växthusgasutsläpp

Växthusgasutsläpp från inrikes transporter.

- För att följa huruvida vi når prioriteringen ett klimatneutralt transportsystem är det önskvärt att presenterade siffrorna i förhållande till det föreslagna basåret 2010.

Växthusgasutsläpp från utrikes sjö- och luftfart

- För att följa huruvida vi når prioriteringen ett klimatneutralt transportsystem är det önskvärt att presenterade siffrorna i förhållande till det föreslagna basåret 2010.

Andelen förnybar energi inom transportsektorn

- Det är önskvärt att presentera detta mått även utan dubbelräkning enligt förnybartdirektivet.

Leveranser av förnybara drivmedel och Leveranser av bensin, diesel, fordonsgas och flygbränslen el för transportändamål

- Måtten är något otydliga då det är oklart om Leveranser av bensin, diesel, fordonsgas och flygbränslen el för transportändamål endast ska omfatta fossila drivmedel eller alla drivmedel. Fordonsgas kan t.ex. vara såväl fossil- som biogas. Att allokera just den förnybara elen mellan transport och annan användning kan vara svårt. Ett förslag till förtydligande är att döpa om måtten till leveranser av förnybara respektive fossila drivmedel/bränslen och att redovisa el separat och eventuellt redovisa andelen förnybar el baserat på t.ex. svensk eller nordisk elmix.

- Energimyndigheten noterar också att i rapporten verkar inte förnybar el inkluderas i begreppet "förnybara drivmedel", vilket Energimyndigheten generellt sett gör.

Beslut fattade inom ICAO och IMO som går i riktning mot minskade utsläpp internationell sjö- och luftfart

- Även beslut som eventuellt går emot minskade utsläpp, alternativt som påverkar en form av utsläpp positivt men ett annat negativt, bör följas.

Indikator 15: Omkomna och allvarligt skadade

- Även omkomna och skadade pga. emissioner från trafiken borde redovisas då emissioner leder till fler skador och omkomna än de som skadas och omkommer direkt i trafiken.

Förslag till ny indikator/mått

- Det skulle i sammanhanget kunna vara av intresse att visa total mängd persontrafik och godstrafik samt deras utveckling över tid.

Beslut i detta ärende har fattats av Zofia Lublin. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit enhetscheferna Gustav Ebenå, Erik Eriksson och Mikael Toll samt sektionschefen Zinaida Kadic. Föredragande har varit handläggaren Katarina Händel.



Zofia Lublin



Katarina Händel