

Systemanalysavdelningen  
Enheten för policyanalys  
Kristina Holmgren  
016-5442056  
kristina.holmgren@energimyndigheten.se

Regeringskansliet  
Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Yttrande angående förslag till ny transportpolitisk målstruktur (SIKA rapport)**

### **Sammanfattning**

Energimyndigheten ställer sig bakom att ändra det övergripande transportpolitiska målet till att fokusera på tillgänglighet istället för som tidigare transportförsörjning.

Energimyndigheten ställer sig bakom att de transportpolitiska målen inom miljöområdet kopplas till det existerande miljömålssystemet.

Energimyndigheten avstyrker ett sektorsspecifikt klimatmål för transportsektorn uttryckt i procentuell utsläppsminskning, främst på grund av risk för minskad kostnadseffektivitet vad gäller utsläppsminskningar och risk att ett dylikt utformat mål kommer i konflikt med övergripande nationella mål och internationellt bindande mål. Det är dock mycket angeläget att arbeta specifikt med transportsektorns utsläpp för att vända trenden med ökande koldioxidutsläpp från sektorn. Energimyndigheten vill se mål för transportsektorns klimatpåverkan som tar avstamp i bedömningar om de stora omställningar som krävs för en långsiktigt hållbar transportsektor och en process för framtagande av dessa mål som involverar fler aktörer.

Energimyndigheten bedömer att det är mycket angeläget att ha en mer transportövergripande ansats vid planering av transportsektorn, men ställer sig tveksam till att införa ett Transportmålsråd.

SIKA föreslår en mängd nya indikatorer vilka kommer att kräva omfattande utvecklingsarbete och insamling av data. Energimyndigheten ställer sig bakom SIKA:s bedömning att en utredning behövs för att se över resursbehovet för detta arbete.

Energimyndigheten påpekar att SIKA:s förslag om att använda svensk elmix vid utsläppsberäkningar för elanvändning i transportsektorn är ett avsteg från rapporteringen till FN och EU där utsläpp från el bokförs i elproduktionssektorn. Det är angeläget att följa arbetet med EU:s förnybarhetsdirektiv där elanvändning

i transportsektorn från förnybara energikällor föreslås ingå i transportsektorns förnybarhetsmål.

### **Energimyndighetens ställningstagande**

Energimyndigheten besvarar remissen i huvudsak från ett energiperspektiv och främst avseende frågor som rör transportsektorns energianvändning och klimat- och miljöpåverkan.

Energimyndigheten ställer sig bakom att ändra det övergripande transportpolitiska målet till att fokusera på tillgänglighet istället för som tidigare transportförsörjning. Det ökar fokus på vad som är syftet med transportsektorn och öppnar upp för ett ökat helhetsperspektiv och att andra lösningar kan komma in än det som tidigare transportpolitisk målstruktur bidrog att styra mot, exempelvis att öka tillgängligheten med hjälp av IT-kommunikation samt hur samhällsplaneringen kan öka tillgängligheten.

Energimyndigheten ställer sig bakom att målen inom miljöområdet kopplas till det existerande miljömålssystemet. Formuleringen "säkerställd uppfyllnad av de delmål där transportsektorn dominerar problembilden eller utpekas som en viktig påverkansfaktor prioriteras" ger inte en helt klar hänvisning till hur arbetet i praktiken ska gå till.

Energimyndigheten avstyrker ett sektorsspecifikt mål för transportsektorn uttryckt i procentuell utsläppsminskning. Energimyndigheten anser att ett grundläggande villkor för utsläppsminskningar är att de i möjligaste mån ska genomföras där de är billigast. Detta för att åstadkomma så stora utsläppsminskningar som möjligt utifrån existerande resurser. Att sätta ett sektorsspecifikt mål i procentuell utsläppsminskning medför en risk för minskad kostnadseffektivitet vad gäller utsläppsreduktioner. Samtidigt är det av stor vikt att arbeta specifikt med att minska transportsektorns växthusgasutsläpp för att vända trenden med ökande utsläpp som skiljer sig från andra sektorer.

Energimyndigheten bedömer utifrån resonemanget om kostnadseffektivitet att mål om utsläppsminskningar bör vara sektorsövergripande. De mål som specificeras för transportsektorn bör ta avstamp utifrån bedömningar om vad som krävs för att åstadkomma ett långsiktigt hållbart transportsystem där stora omställningar behövs, omställningar som kan förväntas ha långa ledtider. Exempel på vad som kan diskuteras är mål om ökad energieffektivitet i transportsektorn, mål om hur samhällsplaneringen skulle kunna användas för att öka tillgängligheten till olika samhällsfunktioner utan att samtidigt öka behovet av transporter, mål om tillgång till andra drivmedel (inklusive el) än fossilbaserade samt mål om stöd för genombrott av nya tekniker.

Energimyndigheten bedömer också att processen att ta fram dessa mål är viktig och ett involverande av fler aktörer, både olika delar av transportbranschen,

industri och myndigheter, är önskvärd i och med att syftet med ett mål främst är att vara ett stöd för sektorsaktörernas arbete.

Inom klimatområdet sätts mål i internationella förhandlingar inom FN:s klimatkonventions regi, där EU-medlemsstaterna agerar gemensamt. Medlemsländerna inom EU förhandlar sedan fram en bördefördelning, där en nivå på utsläppen för respektive land sätts. Sedan år 2005 har EU:s handelssystem utgjort en viktig styrning för utsläppen inom el- och värmeproduktion och den energiintensiva industrin inom EU. Utsläppsrestriktionen för dessa sektorer sätts därmed genom EU:s handelssystem. Kommissionen har lämnat ett förslag där resterande utsläpp fördelas mellan samtliga medlemsstater. En stor del av utsläppen utanför EU:s handelssystem utgörs av utsläpp från transportsektorn. Vid analys av en lämplig nivå på ett sektorsspecifikt mål bör det även ingå att resonera kring hur ett sektorsmål förhåller sig till den börda för samtliga utsläpp som Sverige förväntas få enligt ett kommande EU-beslut. Energimyndigheten upplever att det sektorsmål om utsläppsminskning av koldioxid som funnits sedan de förra transportpolitiska målen antogs, haft en svag påverkan på utvecklingen i transportsektorn, bland annat på grund av att målnivån inte vägts samman med de övriga klimatmål som Sverige satt upp. Energimyndigheten bedömer att det finns risk att ett klimatmål för transportsektorn uttryckt i procentuell utsläppsminskning kan komma i konflikt med de mål Sverige åtar sig att uppfylla inom EU:s regi.

Energimyndigheten bedömer att beslutsunderlaget till att välja just 24 % som en minskning av växthusgasutsläpp från 2005 till 2020 är svagt och att en tydligare konsekvensanalys skulle behöva utföras om man väljer att sätta ett sektorsspecifikt procentuellt utsläppsmål, främst avseende kostnadseffektivitet. Energimyndigheten saknar också en koppling till Kommissionens förslag om ett förnybarhetsdirektiv och ett bränslekvälighetsdirektiv. Även om kostnadseffektivitet används som utgångspunkt för ett sektorsspecifikt mål finns det problem. Marginalkostnaderna för utsläppsreduktioner i olika sektorer är inte konstanta över tid, vilket gör att målets kostnadseffektivitet kanske inte kvarstår under hela perioden. Ett annat problem med transportsektorn är att flera centrala variabler är svåra att värdera. Exempel på sådana är komfort och säkerhet. Om dessa variabler inte ingår i kalkylerna riskerar åtgärdskostnaderna att ge en felaktig bild av rimliga utsläppsreduktioner.

Som framgått ovan avstyrker Energimyndigheten sektorsmål inom transportsektorn uttryckt i procentuell utsläppsminskning. Därutöver vill också Energimyndigheten kommentera SIKA:s förslag att vid utsläppsberäkningar för uppföljning av mål ska elanvändning i transportsektorn räknas som svensk elmix. Energimyndigheten påpekar att detta är ett avsteg från den rapportering som sker till FN och EU idag där utsläpp från elproduktion bokförs i elproduktionssektorn oavsett av vad elen sedan används till. Energimyndigheten vill också erinra om ett dylikt förfarande rimligen skulle innebära att hänsyn även borde tas till produktion av bensin och dieselolja vid raffineringen av dessa produkter. Dessa exempel gör det också tydligt att det är svårt att avgränsa en sektors miljöpåverkan och att det

finns kopplingar mellan sektorerna. Även detta förhållande gör det tveksamt att formulera sektorsmål som utsläppsmål. Energimyndigheten vill också peka på det arbete som för närvarande görs avseende utformningen av EU:s nya förnybarhetsdirektiv. Vid uppföljning av mål om förnybar energi i transportsektorn föreslås att el i transportsektorn ska kunna räknas in och att beräkningsgrunden för att beräkna andel förnybar el är enligt EU-mix. Energimyndighetens hållning är att andel förnybar el i transportsektorn bör bestämmas genom ursprungsgarantier för att ge incitament för investering i förnybar el. Det är angeläget att följa detta arbete så att de transportpolitiska målen korrelerar med mål som sätts inom EU.

Energimyndigheten bedömer att det är mycket angeläget att ha en mer transportövergripande ansats vid planering av transportsektorn. Energimyndigheten ställer sig dock tveksam till förslaget om att inrätta ett Transportmålsråd. Det finns många frågor som kan behöva ett tvärsektoriellt angreppssätt och för närvarande diskuteras tillsättande av råd i ett antal områden. Det finns anledning att vara eftertänksam inför denna förändring i struktur och vad det kan betyda för ansvarsfördelning, roller och funktioner hos myndigheter. Det är viktigt att analysera om detta kan införlivas i den befintliga myndighetsstrukturen genom exempelvis tydligare instruktioner till myndigheter. En faktor i sammanhanget är den utredning om miljömålssystemet som äger rum för närvarande.

Energimyndigheten bedömer att förslaget att involvera de transportpolitiska målen tydligare i planeringsprocesserna kan ge struktur för tydligare styrning mot uppsatta mål. Förslaget innebär att etappmål sätts upp som fungerar som ramvillkor, där olika lösningar först bedöms i avseende på om de är acceptabla utifrån etappmål, och efter det görs samhällsekonomiska bedömningar av de acceptabla alternativen. Detta beroende på bedömningen att det är svårt att metodmässigt inkludera alla aspekter på långsiktigt hållbar utveckling i samhällsekonomiska analyser. Energimyndigheten anser att det är otydligt hur detta ska fungera i praktiken. En viktig frågeställning är hur bedömningen ska göras för att kunna avgöra när ett alternativ är acceptabelt utifrån ramvillkoren.

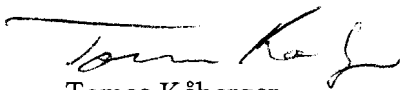
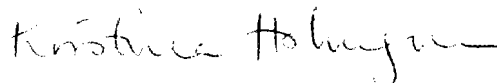
SIKA föreslår en mängd nya indikatorer vilket kommer att kräva omfattande utvecklingsarbete och insamling av data. Energimyndigheten ställer sig bakom SIKA:s bedömning att en utredning behövs för att se över resursbehovet. Viktiga frågor att se över är bland annat om det finns möjlighet att prioritera vad gäller vilka indikatorer som är viktigast att följa upp, vad detta kan innebära för andra statistikhållande myndigheter och vilken ökning av den administrativa bördan för näringsliv och andra aktörer som medföljer genom detta förslag och en bedömning om huruvida den är acceptabel.

**Specifika synpunkter**

Energimyndigheten bedömer att ett ökat utnyttjande av fyrstegsmetoden vid planering ger förutsättningar för en planeringsprocess som har ett större helhetsperspektiv och kan ge andra lösningar än en mer traditionell planeringsprocess. En svårighet, som också rapporten tar upp, är att beslut om olika åtgärder tas i olika instanser. Frågan om hur planeringsprocesser går till och på vilken nivå beslut fattas angående åtgärder och hur det ska hanteras bör analyseras vidare. Energimyndigheten ställer sig bakom SIKA:s förslag om att utreda hur PBL och de transportpolitiska målen kan samordnas.

Energimyndigheten ställer sig bakom SIKA:s förslag att vid uppföljning av transportpolitiska mål ska utsläpp redovisas för både inrikes transporter och så kallad internationell bunker, med möjlighet att särskilja dessa åt. Internationell bunker är ett område där energianvändningen växer snabbt vilket innebär att det är angeläget att följa utvecklingen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Tomas Kåberger. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Annelie Eriksson, Susan Linton Royen, Zofia Lublin, Andres Muld och Mathias Fock, verksjuristen Fredrik Selander, utvecklingsdirektör Lars Guldbrand, ställföreträdande avdelningschef Anders Lewald, enhetschefen Thomas Levander samt handläggarna Daniel Waluszewski och Kristina Holmgren, den sistnämnda föredragande.

  
Tomas Kåberger  
Kristina Holmgren

