

Sammanfattning

Sju av riksdagens åtta partier beslutade 2017 att utsläppen av växthusgaser från den inhemska transportsektorn (exklusive flyget) ska reduceras med 70 procent mellan 2010 och 2030. År 2018 hade vägtrafikens koldioxidutsläpp officiellt minskat med 18 procent jämfört med 2010, men då hade myndigheterna tillgodoräknat vägfordonen alla biodrivmedel som konsumerades i Sverige trots att en del förbrukats i arbetsmaskiner. Med korrekt bokföring blir reduktionen av vägtrafikens utsläpp i stället ca 15 procent, och när detta skrivs återstår bara 11 år till 2030. Detta väcker frågan om målet kan nås och vad som i så fall skulle krävas av ytterligare insatser.

Såväl de ansvariga myndigheterna som Klimatpolitiska rådet (2019) bedömer att införda och beslutade styrmedel, inklusive de som EU fattat beslut om, inte kan reducera vägtrafikens utsläpp med mer än drygt 30 procent till 2030. De beräkningar som redovisas i denna rapport visar att det kan vara möjligt att reducera utsläppen med ytterligare ca 15 procent med insats av fler styrmedel och åtgärder. Men detta förutsätter, utöver en real höjning av drivmedelsskatterna med 2 procent per år, att elektrifieringen av alla typer av vägfordon snabbt tar fart och att staten genom egen finansiering eller tydliga krav på myndigheter och andra aktörer säkerställer att laddinfrastrukturen byggs ut och att elnäten förstärks där så behövs.

Därtill krävs förändringar på bl.a. beskattningsområdet för att minska trafiken. Det behövs till exempel en skärpning av beskattningen av förmånsbilar och förmånsparkering, avskaffande eller grundlig reformering av reseavdragen, skärpt övervakning av hastighetsreglernas efterlevnad och att kommunerna samdistribuerar varor till sina olika verksamheter samt att man fortsätter att stärka kollektivtrafiken i storstadsområdena. Dessa åtgärder kan sammantaget leda till att trafiken växer lite långsammare än tidigare, även om det

knappast blir fråga om något trendbrott. Eftersom antalet lätta fordon (personbilar och lätta lastbilar) under senare år fortsatt att växa snabbare än befolkningen, trots att ganska få av de många nya svenskarna ännu fått råd med bil och körkort, är biltrafiken svår att reducera. Resor med kollektiva färdmedel har vuxit aningen snabbare än resor med bil, men kollektivtrafikens tillväxt har till helt övervägande del skett genom ökat resande med regionaltåg. Kostnaderna för kollektivtrafiken har ökat nästan dubbelt så snabbt som resandet.

Andra förändringar som föreslagits kunna minska trafiken är inte tillräckliga eller mycket osäkra. Fenomen som e-handel och bilpooler kan inte förväntas få någon större effekt på bilresandet, i varje fall inte före år 2030. Trots en mycket snabb tillväxt utgör bilpoolernas bilar fortfarande mindre än en halv promille av den totala bilparken. Cykling har under senare år ökat i de inre delarna av storstäderna men minskat i andra delar av landet. Räknat per capita har cyklingen minskat med ca 10 procent sedan sekelskiftet. Om ett eventuellt trendbrott skulle komma att leda till fördubblat cyklande till år 2030 påverkas bilresandet bara marginellt, eftersom en stor del av överflyttningen av resor kommer att ske från kollektivtrafik.

Några stora förändringar i godstransportarbetet är inte att vänta. Effektiviteten hos godstransporterna har minskat en aning under senare år, men trafikens årliga tillväxttakt har samtidigt avtagit något. Godstransportarbetet fördelning på transportslag är väldigt stabil över tid, och elektrifieringen kommer sannolikt att leda till sjunkande kostnader för lastbilarna. Beräkningarna i denna rapport utgår från en långsammare framtida tillväxt av lastbilstrafiken än den Trafikverket redovisar i sin senaste basprognos.

Riksdagens beslut om minus 70 procent utgår från Miljömålsberedningens betänkanden (SOU 2016:21; 2016:47) som i sin tur i huvudsak bygger på Utredningen om fossilfri fordonstrafik (SOU 2013:84). Den senare antog, utan egentligt stöd i utredningens eget underlag, att effektivare transporter och ett omfattande skifte från väg till järnväg och från bil till kollektivtrafik, skulle reducera biltrafiken med 21 procent och godstransporterna med lastbil med 13 procent till år 2030. Några förslag till åtgärder som skulle kunna göra detta möjligt redovisades inte. En stor del av utredningens resonemang om minskat trafikarbete hämtades från Trafikverkets

underlag till Färdplan 2050 (ett regeringsuppdrag), men där framgick att myndigheten bedömde att en reduktion med 80 procent skulle kräva att kostnaden för att använda bil och lastbil skulle behöva öka reellt med 50 procent genom höjda skatter (Trafikverket 2012).

För att klara minus 45 procent till 2030 i stället för bara drygt 30 procent krävs en målmedveten satsning på elektrifiering. Andelen laddbara personbilar år 2030 behöver utgöra minst 60 procent av den totala nyregistreringen och lätta och tunga lastbilar måste vid samma tidpunkt ha nått 40 respektive 20 procent. Bussflottan behöver vid denna tidpunkt var elektrifierad till minst 30 procent. Dessutom måste elektrifieringen ta fart under de allra närmaste åren så att ca en fjärdedel av det totala trafikarbetet år 2030 kan utföras med eldrift. Potentiell brist på batterimetaller (främst kobolt) och batterier kan, liksom förseningar i utbyggnaden av elnät och infrastruktur, göra att man inte når längre än till minus ca 40 procent år 2030.

Om Sverige ska klara en omfattande elektrifiering till 2030 behöver riksdagen snarast besluta om premier till ellastbilar, och staten måste genom lagstiftning se till att alla berörda parter tar ansvar för laddinfrastrukturens utbyggnad och de förstärkningar av de regionala och lokala elnäten som kommer att behövas. Staten bör själv finansiera elektrifieringen av delar av motorvägsnätet så att berörda sträckor kan tas i drift senast 2025.

Beträffande bidraget från biodrivmedel utgår rapporten från de ansvariga myndigheternas bedömning att inte mer än 17–18 TWh av den inhemska bioenergipotentialen kan användas inom vägtrafiken om resurserna ska räcka till behoven inom andra samhällssektorer. Om man vill använda mer inom vägtrafiken måste Sverige förbli en stor nettoimportör av biodrivmedel. Att kostnaden för biodrivmedel bedöms bli fortsatt hög, medan kostnaden för elektrifiering snabbt sjunker, talar för återhållsamhet. Att i närtid forcera konsumtionen av biodrivmedel för att om några år behöva minska den framstår som oklokt, särskilt om det handlar om drivmedel som kräver dedikerade fordon och egna distributionssystem.

För närvarande importeras mer än 80 procent av vår biodrivmedelsförbrukning, och av den volymen består ungefär två tredjedelar av HVO (biodiesel) som till hälften framställts ur palmolja-produkter. EU-kommissionen bedömde nyligen att HVO, baserad

på palmolja och biprodukten PFAD, till följd av indirekta mark-effekter ger upphov till större utsläpp av koldioxid än om man kör fordonen på fossil diesel (European Commission 2019). Slutsatsen i denna rapport blir därför att Sverige bör förbjuda användning av palmoljeprodukter i HVO och inrikta den långsiktiga politiken på att inte använda mer biodrivmedel än vad som är ekonomiskt försvarbart. Sverige har bättre förutsättningar för framställning av bioenergi och biodrivmedel än många andra länder och bör därför inte försätta sig i en situation där vi tvingas förbli en stor nettoimportör. Att fortsätta att dammsuga Europa och världen på råvaror för framställning av HVO gör inte Sverige till en förebild för andra.

I rapporten diskuteras också den reduktionsplikt som Sverige infört. En hög reduktionsplikt kan, i kombination med den mycket höga svenska reduktionspliktsavgiften,¹ komma att till betydande kostnader styra en för stor andel av bioenergiressurerna till transportsektorn. Det sker i så fall på bekostnad av andra sektors behov av vedråvara och bioenergi och kan dessutom komma att leda till att avverkningen av skog i Sverige och utomlands blir större än vad som är optimalt från klimatsynpunkt.

Den reduktionsplikt som infördes sommaren 2018 bör, för att bli kostnadseffektiv, breddas till att omfatta all användning av biodrivmedel och vara gemensam för diesel och bensin. Nivån bör sättas med beaktande av kostnaderna och i varje fall inte högre än att kvoten långsiktigt kan klaras utan nettoimport. När elektrifieringen av vägtrafiken slår igenom med full kraft under 2030-talet kommer den inhemska produktionskapaciteten att räcka till en mycket hög kvot av det kvarvarande behovet av flytande drivmedel och fordonsgas.

Om Sverige ska kunna reducera utsläppen till 2030 med 70 procent måste riksdagen, utöver alla andra åtgärder, höja drivmedelskatterna så mycket att priset vid pump åtminstone fördubblas. Så radikala medel krävs för att både fordonsflottan och vägtrafiken ska minska radikalt.

Författaren av denna rapport anser att det vore bättre om politikerna ville inse att de låtit sig vilseledas och att riksdagen därför borde sänka ribban till minus 45 procent för år 2030 samt satsa fokuserat på att, med de mest effektiva medlen, verkligen försöka uppnå det målet.

¹ Avgift som distributionsföretag som inte klarar reduktionsplikten måste betala.

Eftersom elektrifieringen kommer att fortsätta i snabb takt under 2030-talet, så kommer vägtrafiken ändå kunna bli helt fossilfri år 2045. Om utsläppen hade kunnat minska med 70 procent till år 2030 så skulle trafiken haft förutsättningar att bli fossilfri tidigast år 2040. Långsiktigt blir alltså skillnaden ganska liten. I sammanhanget bör man också betänka att Sverige bara står för några promille av de globala utsläppen.

För att kompensera för skillnaden i utsläpp mellan det gamla och det nya målet kan riksdagen köpa utsläppsrätter från EU:s utsläppshandelsystem och successivt makulera dem. Sverige skulle för detta ändamål sannolikt behöva köpa utsläppsrätter avseende ca 80 miljoner ton koldioxid, vilket vid dagens marknadspris skulle kosta drygt 20 miljarder kronor.

Av intresse kan också vara att veta att en färsk analys av förutsättningarna i Norge, baserat på antagandena i den senaste norska budgetpropositionen, visar att utsläppen från den norska vägtrafiken kan förväntas minska med 26 procent till år 2030 jämfört med läget år 2005. I ett alternativ med en ännu mer radikal elektrifiering än den nu pågående anses det vara möjligt att reducera de norska utsläppen med 40 procent. Om man utöver elektrifieringen även ökar användningen av biodrivmedel med 25 procent av den volym som användes 2018, visar denna analys att utsläppen som mest skulle kunna halveras till år 2030 (Fridstrøm 2019). Längre än Norge kommer Sverige knappast att nå.