

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
Avdelningen för bostäder och transporter
Att: Elvira Shakirova
103 33 STOCKHOLM

Stockholm 2017-06-16

Ref N2017/01927/TS

Remiss av Trafikanalys rapport 2017:1 Ny målstyrning för transportpolitiken

Transportföretagen, som representerar drygt 10 300 företag inom transportsektorn och organiserar nio förbund med medlemsföretag inom samtliga trafikslag, inklusive Biltrafikens Arbetsgivarförbund, Sveriges Hamnar, Sveriges Bussföretag, Svenska Flygbranschen, och Transportindustriförbundet har tagit del av Näringsdepartementets remiss rubricerade rapport och har följande synpunkter.

Allmänt

Vi noterar med förvåning att vare sig Transportföretagen eller något av våra medlemsförbund som bedriver näringspolitisk verksamhet verkar ha inkluderats i sändlistan. Med tanke på att det ämne som remissen gäller är mycket brett och ytterst handlar om styrning och mål för hela transportsektorn är detta mycket anmärkningsvärt. Så mycket mer som även Trafikanalys arbete med frågan i stort skett utan egentlig dialog med näringslivets organisationer utöver en ”öppen workshop” som var gömd bland hundratals sessioner vid Transportforum i Linköping. Med tanke på den stora vikt som regeringen fäster vid målstyrning inom transportsektorn, senast manifesterat genom det nya, helt unika särskilda sektorsmålet för transporterens klimatpåverkan 2030 i klimatlagen, känns det oerhört viktigt att en öppen dialog förs om mål och preciseringar i transportpolitiken även inkluderar brukarnas organisationer.

Transportföretagen har i många sammanhang understrukit att det måste finnas en balans mellan riksdagens funktions- resp. hänsynsmål i politiken. Regeringens initiativ på transportområdet under senare år har inte alltid enligt vår mening präglats av en sådan balans, utan aktuella politiska prioriteringar har snarare lett till tveksamhet om vissa delmål i transportpolitiken numera måste anses överordnade andra, en linje som de facto även hävdats av vissa myndigheter. Denna osäkerhet framgår närmast övertydligt i de sex myndigheternas gemensamma rapport ER 2017:07 ”Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet”, där myndigheterna (s. 12) själva efterfrågar en precisering om riksdagens beslut om att funktionsmålet och hänsynsmålet är jämbördiga fortfarande gäller!

Vi välkomnar mot denna bakgrund Trafikanalys rapport som innebär en mer balanserad analys av de transportpolitiska målen och behovet av preciseringar av dessa.



Föreslagna prioriteringar

Transportföretagen noterar särskilt att funktionsmålet om att transportsystemet skall ”ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet” lyfts upp och blir en av tre föreslagna prioriteringar med formuleringen ”Tillgänglighet för ökad tillväxt, sysselsättning och bostadsförsörjning”.

Transportföretagen stöder förslaget till transportpolitiska prioriteringar, som utöver ovanstående rörande tillgänglighet omfattar ”Ett klimatneutralt transportsystem” resp. ”Ett hälsofrämjande och säkert transportsystem”. Dessa tre prioriteringar fångar enligt vår mening de centrala områdena som transportpolitiken idag har att hantera: transporterens viktiga roll som förutsättningsskapare för tillväxt, välfärd och jobb resp. behovet att nedbringa de negativa miljö- och trafiksäkerhetskonsekvenserna av trafiken.

Avsnittet (3.2) om tillgänglighetsprioriteringen är enligt vår mening bra och speglar den komplicerade men avgörande roll tillgänglighet och transporter spelar i samhället, direkt och indirekt. Möjligen hade dock avsnittet tjänat på att tydligare lyfta fram den internationella aspekten, dvs. medborgarnas och särskilt företagets behov av effektiva internationella förbindelser för sin verksamhet, vilka i ökad grad måste beaktas när den svenska transportpolitiken utformas. Konkurrenskraft hos företagen är en central förutsättning för tillväxt i ekonomin, och denna aspekt måste därför lyftas fram för att balansen gentemot hänsynsmålets åtgärder för minskade utsläpp och trafikskador skall kunna upprätthållas.

På flera ställen i analysen talas om att tillgänglighet skall kunna uppstå utan fysiskt resande genom digitala kommunikationsmöjligheter. Det är ju riktigt att vissa möten redan idag kan hållas på Skype etc. när detta uppfattas som positivt för medarbetare och företag. Det kan dock inte noteras att denna utveckling hittills inneburit något minskat transport- och resbehov totalt sett. En växande ekonomi i Sverige och globalt liksom befolkningstillväxt och växande tjänstenäringar som besöksindustrin talar snarare för att transportbehoven både av resor och godstransporter kommer fortsätta öka under överskådlig tid. I rapporten upprepas under klimatprioriteringen att ”sambällsplanering för minskade transportbehov och minskad trafik” är ett ”viktigt insatsområde” inom denna transportpolitiska prioritering. Transportföretagen ifrågasätter starkt denna slutsats, särskilt vad gäller transportbehoven. Givetvis kan ändrade val eller förbättrad samverkan och optimering leda till minskat trafikarbete på ett lokalt plan eller för enskilda medborgare eller företag. Det är dock mycket tveksamt om detta kan ske generellt utan en omedelbar målkonflikt med tillgänglighetsmålet och dess prioritering om ökad tillväxt och sysselsättning. Att transportbehoven skulle kunna minskas totalt sett ser vi som framgått ovan som orealistiskt, om inte detta skall ske till priset av försämrad mobilitet och tillgänglighet i samhället.

Rapportens avsnitt (3.3) om klimatprioriteringen innehåller en intressant analys av förutsättningarnas för uppfyllande av regeringens mål om minus 70 % klimatgasutsläpp 2030 jämfört med 2010. Analysen innehåller flera argument och problem som Transportföretagen och andra näringslivsorganisationer stöder och även påpekat i tidigare remisser:

- ”Till stor utsträckning kommer dagens fordonsflotta fortfarande att vara i trafik 2030”. Även om elfordon får ett kommersiellt genombrott under de närmaste 10 åren ”kan utsläppsmålet enbart nås om den befintliga flottan av befintliga flottan av bensin- och dieselbilar i större utsträckning tankas med förnybara drivmedel”, dvs biobränsle.

- Biomassan för biobränsle kommer att bli en trång sektor, och andra trafikmedel som flyg och sjöfart kommer också att behöva utnyttja denna resurs, och en leveranstopp för vägtrafik kan enligt Trafikanalys förväntas kort efter 2025.
- ”Det finns en del saker som talar för att de stora utsläppsminskningarna kommer att dröja tills elektrifieringen av landbaserade transporter skjuter ordentlig fart”.
- Samhällsplaneringsåtgärder har det gemensamt att ”det är långa ledtider, och de mätbara effekterna av de förändringar som uppnås ligger årtionden framåt i tiden”.

Rapporten föreslår mot denna bakgrund att ett lämpligt mått på utvecklingen i klimatprioriteringen under de närmaste åren är andelen förnybara drivmedel, och på lite längre sikt elanvändningen inom vägtrafiken.

Transportföretagen saknar i detta avsnitt en internationell utblick. De problem med biomassatillgång fram till 2030 som nämns enligt har t.ex. enligt vår mening direkt koppling till EU:s förslagna mål för förnybara bränslen. Eftersom vi delar Trafikanalys slutsats att omsättningen på fordonsflottan, elektrifiering och samhällsåtgärder alla har långa ledtider kommer biobränsle blir avgörande för måluppfyllelsen av det svenska egenpåtagna utsläppsmålet 2030, vilket alltså samtidigt står inför stora problem med tillgången.

Därmed riskerar Sverige och myndigheterna att behöva ”planera för minskad transportefterfrågan” för att uppnå klimatprioriteringen. Mot denna bakgrund saknas i analysen ett förslag hur detta skall kunna ske utan en konflikt redan under de närmaste 10 åren med tillgänglighetsprioriteringen, som Transportföretagen stöder. I vilket läge det kan bli aktuellt att ifrågasätta en suboptimering av etappmålet för klimatgasutsläpp 2030 för att inte hamna i konflikt med riksdagens transportpolitik allmänt bör även ingå. Det finns ett avsnitt om behovet av helhetsperspektiv under avsnittet om prioriteringen av säkert transportsystem. Behovet av liknande analyser är minst lika stort för hänsynsmålsprioriteringen av klimatpåverkan. Näringslivets organisationer deltar gärna i sådana vidare analyser, som vi redan tidigare efterfrågat i klimatarbetet inom transportsektorn, gärna i form av samverkansgrupper som den i trafiksäkerhetsarbetet.

Vad gäller den tredje prioriteringen om ett ”hälsobefrämjande och säkert transportsystem” anser Transportföretagen att förslagen och analyserna är rimliga. Dock förutsätter vi, mot bakgrund av att Nollvisionsarbetet lyfts fram i avsnittet (3.4), att näringslivet genom Gruppen för Nationell Samverkan inom trafiksäkerhetsarbetet (GNS Väg) ges tillfälle att diskutera det förslag till etappmål 2030 som föreslås i rapporten (halvering av antalet omkomna 2030 jmf med 2015 etc.)

Förslagna indikatorer

Transportföretagen anser att de förslagna 15 indikatorerna i stort är mycket bra beskrivna och relevanta. Vi uppskattar särskilt att indikatorn för transportsystemets standard och tillförlitlighet avses ”koncentreras till mått som mäter utvecklingen av transportsystemets tillförlitlighet för person- och godstransporter i form av störningar i transportsystemet”. Erfarenheten av de stora effekter enskilda sådana störningar fått för näringslivet under senare år är motiv nog för en sådan indikator. Även övriga förslagna indikatorer för tillgänglighet, för transporternas ekonomiska överkomlighet och för transportbranschens villkor är enligt Transportföretagen mening viktiga och bra. I det fall regering eller myndigheterna vill diskutera utformning av dessa indikatorer ytterligare med Transportföretagen står vi gärna till hands. Kanske kan en sådan diskussion bl.a.

ske inom ramen för den Godstransportstrategi som regeringen aviserat till kommande höst och vinter?

Beträffande den föreslagna indikatorn ”Tillgänglighet utan transporter” delar Transportföretagen slutsatsen att den digitala utvecklingen kommer påverka transportsektorn mycket de kommande decennierna och att det finns all anledning att följa denna utveckling genom en indikator. Vi ifrågasätter dock rubriken, som är alltför inskränkt. Digitalisering kan förvisso, som redan konstaterats ovan, påverka transportbehov. Det handlar dock primärt om effektivisering av person- och godsflöden genom IT-styrning och optimeringsteknik, t.ex. logistik, C-ITS, platooning, på sikt helt automatiska fordon. Nya affärsmodeller kommer uppstå, e-handeln utvecklas, tekniker introduceras etc. Hur denna utveckling kommer påverka transportvolymerna är dock mycket osäkert. Att det ”främst” skulle handla om att ”möjliggöra tillgänglighet utan ökade transporter för både personer och gods” förefaller, som vi tidigare konstaterat, därför mycket tveksamt. Transportföretagen föreslår att denna indikator byter namn till ”Transporter och den digitala utvecklingen” och mäter påverkan på såväl funktions- som hänsynsmålet genom ny digital teknik.

Motiven för den föreslagna indikatorn för energieffektivitet förefaller likaså väl begränsade enligt vår mening. Energieffektivitet är utan tvekan centralt för utvecklingen såväl av transporternas effektivitet som emissioner. Som tidigare påpekats stöder Transportföretagen analysen av att problemen med begränsad bibränsletillgång kommer bli centrala fram till 2030. Dock vore det fel att motivera en sådan indikator, som bör innefatta energianvändning per transportarbete (och gärna även trafikarbete) och per fordonstyp och trafikslag med ”överflyttning av transportarbete mellan trafikslag” och ”samhällsplanering för minskade transportbehov”. Indikatorn kan tvärtom motiveras på egna meriter som en central del i omställningsarbetet vid sidan av bränslebyte och långsiktiga samhällsinvesteringar. Vad gäller ”överflyttning” mellan trafikslag vill vi även påpeka att även om detta är en korrekt beskrivning i enskilda fall är effekten på totala trafikarbetet ofta liten, eftersom den totala efterfrågeökningen oftast är större. Trafikslagets konkurrenskraft bör snarare, om det anses intressant, mätas genom utvecklingen av marknadsandelar över tid.

Transportföretagen har inga synpunkter på övriga föreslagna indikatorer om växthusgasutsläpp, miljö, säkerhet och ”användbarhet för alla”.

Uppföljning och rapportering

Transportföretagen, som framgått anser att den transportpolitiska uppföljningen är viktig som ramsättare även för näringslivets och transportföretagens egna bidrag till t.ex. klimat- och säkerhetsarbetet, noterar med intresse förslaget om att använda en expertpanel för göra sammanvägda bedömningar, och noterar även förslaget att ”låta nyckelmått och nyckelindikatorer sätta ramarna för de kvalitativa bedömningstexter som vi även fortsättningsvis avser att ta fram med stöd av en intern expertpanel”. Dock undrar vi över beteckningen intern – avses en panel med enbart myndighetsexperten, eller avser man, vilket vi förordar, skapa en expertpanel med representanter från transportsektorns olika delar och aktörer?

Transportföretagen har inga synpunkter på förslaget om årlig och tematisk uppföljning. Vi uppskattar särskilt förslaget att en tematisk uppföljning med en internationell utblick och jämförelse. Beträffande förslaget om en fördjupad uppföljning var fjärde år vill Transportföretagen påminna om att det särskilda klimatmålet för transportsektorn 2030 som blir en del av riksdagens klimatlag torde kräva särskild omsorg i det transportpolitiska uppföljningsarbetet. Rimligen bör den uppföljning och prioritering som Trafikanalys föreslår i

rapporten även leverera underlag till den regelbundna uppföljning av transportmålet som aviseras genom klimatlagen.

Utvecklad styrning

Transportföretagen har inga stora invändningar mot den förändrade styrningsmodell som skisseras i rapporten, och som i huvudsak avser samspelet mellan myndigheter och regeringskansliet. Vi ser dock med viss oro på att den nya modellen skall ”stimulera till innovationer hos myndigheterna så att verksamheten leder till måluppfyllelse”. Förhoppningsvis innebär det måluppfyllelse för alla delar av de transportpolitiska målen, och inte enbart att uppfinna nya ”styrmedel” och ”piskor” gentemot transportbrukarna i avsikt att suboptimera vissa del- och etappmål, enligt den ”backcasting-modell” som bl.a. förordats av myndigheterna i klimatarbetet. Det är i det sammanhanget oroande att det i rapporten påpekas att myndighetsföreträdare i samband med framtagande av rapporten klagat på att ”olika departements initiativ” på områden som sysselsättning, bostadsbyggande och säkerhet ”upplevs som högre prioriterade och därför tar utrymme från arbetet med att nå de transportpolitiska målen”. Dessa företrädare verkar i så fall ha en snäv uppfattning om vilka mål som föreligger, som redan påpekats i rapporten är ju alla de uppräknade områdena inkluderade i transportpolitiken och även i de föreslagna tre prioriteringarna! Men, som också nämns i detta avsnitt i rapporten, ”mål- och resultatstyrning kan begränsa människors benägenhet till spontanitet, kreativitet och innovation, särskilt om fokus riktas mot alltför snäva och detaljerade mål”. Transportföretagens tankar går här osökt till transporterens klimatmål 2030...

Vi delar till fullo förslaget att fler målkonflikter i transportpolitiken bör avgöras på politisk nivå i regeringskansliet och inte gömmas i uppdrag till myndigheterna. Den långvariga tvisten om klimatmålet är överordnat andra transportmål som kunnat noteras av utomstående både mellan myndigheter och t.o.m. inom samma myndighet är ett lysande men trist exempel på dessa behov av förnyade beredningsformer.

Avsnittet om styrningsmodellen (4.4) ägnar mycket tid åt relationerna och dialogen mellan tjänstemän på myndigheter och regeringskansliet. Transportföretagen saknar här åtminstone någon analys av behovet av dialog med externa parter i transportpolitiken. Det enda som nu nämns är en oro för att myndigheter i avsaknad av en fast styrning blir osäkra på sin uppgift och då ”lättare kan styras av tydliga signaler från andra aktörer, exempelvis inom näringslivet”. Det är dock Transportföretagens fasta uppfattning att en tydlig ansvarsfördelning för myndigheterna inte alls står i motsatsförhållande till en aktiv och kontinuerlig dialog med bl.a. näringslivet, som också kan bidra till ”kreativitet och innovation” i transportpolitiken. Transportsystemet är trots allt vare sig till för myndighetens tjänstemän eller politikerna, utan för medborgarnas och företagens transportbehov...

Transportföretagen har avslutningsvis inga synpunkter på förslagen om ansvarsfördelning och återkoppling. Om en myndighet utses till samordningsansvarig i olika transportpolitiska frågor bör det dock tydligt kommuniceras till även utomstående parter, så att den aktuella myndigheten kan fungera som, med modernt språkbruk, en ”one-stop-shop”.

Med vänlig hälsning

A handwritten signature in blue ink that reads "Stefan Back". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

Stefan Back
Chef Hållbar Logistik
Transportföretagen