

Längre lastbilar på det svenska vägnätet – för mer hållbara transporter.

Dnr I2019/01058/TM

Branschföreningen Tågoperatörerna (BTO) driver frågor av intresse för kommersiella tågoperatörer verksamma i Sverige samt andra kommersiella aktörer i järnvägssektorn. Tågoperatörerna har drygt 40 medlemmar, varav ca 30 bedriver järnvägstrafik och ett tiotal är verksamma som leverantörer eller entreprenörer i järnvägsbranschen. Medlemmarna driver såväl person- som godstrafik på järnväg. Tågoperatörernas verksamhet fokuserar på 3K: Högre Kvalitet, Ökad Kapacitet och Förbättrad Konkurrenskraft för järnvägen.

1. Sammanfattning

BTO ifrågasätter starkt om de planer som presenteras i Trafikverkets rapport ”Längre lastbilar på det svenska vägnätet – för mer hållbara transporter” leder mot målbilden för klimatomställningen.

Vår viktigaste konkreta invändning mot Trafikverkets utredning är den synnerligen bristfälliga konsekvensutredningen av hur förslaget påverkar möjligheterna att flytta långväga godstransporter från väg till järnväg och sjöfart – vars genomförande särskilt betonats i uppdraget.

Exempelvis måste utredas på ett adekvat sätt:

- Den uppenbara risken för negativ överflyttning från järnväg till väg. Förslaget innebär i realiteten att transporter flyttar från ett mer klimatsmart alternativ – tydliga risker har pekats ut i forskning från KTH och Fraunhofer-Institute for Systems and Innovation Research. Nettoeffekten för hela transportsystemet måste utredas.
- Ökar tröskeeffekten för att välja ett intermodalt upplägg inklusive en klimatsmart järnvägstransport av att det blir mer ännu lägre transportkostnad för att välja en lastbilstransport som klarar fyra 20-fotscontainers eller två 40-fotscontainers?

- Vad olika segment av transportköpare, inklusive skogsindustrin, behöver järnvägen till och hur dess inköpsmönster avseende transporter skulle kunna påverkas vid införande av möjligheten till längre och tyngre fordon inte bara i de områden där det saknas järnväg som alternativ.
- Nettoeffekterna för utsläpp av CO2 respektive slitagepartiklar med utgångspunkt från ASEKs uppdaterade rekommendationer som träder i kraft den 1 april 2020.
- Risken för ökad trängsel och olyckor till följd av mer gods på vägarna måste utredas grundligt.
- På vilket sätt kan best practice från andra länder som tillåter längre lastbilar såsom Kanada, Brasilien, Mexiko, Sydafrika, Nya Zeeland och numera även Finland vara relevant för Sverige? Och vad är skälen bakom de begränsade fordonslängderna i kontinentaleuropa och hur är dessa skäl relevanta för svensk del?

2. Rubriceringen ”för mer hållbara transporter”

Titeln på rapporten riskerar att vilseleda läsaren. Trafikverket benämner som ”hållbar” en åtgärd som visserligen leder till en förbättring av hållbarhetsprestanda inom ett trafikslag men som riskerar att leda till oönskade nettoeffekter i hållbarhet på systemnivå. Vi reagerar starkt mot att titeln på rapporten fått denna utformning. Bakomliggande orsak är troligtvis den bristfälliga konsekvensutredningen av hur förslaget påverkar möjligheterna att flytta långväga godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Att denna konsekvensutredning – vars genomförande särskilt betonats i uppdraget – inte utförts på ett adekvat sätt är vår viktigaste invändning mot förslaget.

En extrem form av business-as-usual som präglar transportsektorn är det trubbiga mantrat att ”trafikslagen ska inte ställas emot varandra”. I dess enklaste form innebär mantrat att ett status quo bibehålls. En något mer nyanserad tolkning innebär att vi kan finslipa fördelningen men inte får straffa ut något av trafikslagen. Under 1900-talet har vi sett kraftiga historiska förändringar av fördelningen av transporter mellan olika trafikslag. Ändringar över tid av andelen järnväg, vägtrafik, sjöfart och flyg är förstås resultatet av teknikutveckling, samhällsförändringar och politiska strömningar. Vill vi i framtiden se minskad trafik på våra vägar, ökande järnvägstrafik, lägre energiförbrukning i transportsektorn, mindre CO2-utsläpp, mindre partiklar från vägslitage och mikroplaster från däckslitage? Ja, då måste vi acceptera en omfördelning från dagens läge. Det betyder inte att något trafikslag ska avskaffas. Men det måste rimligen få innebära en förändring av fördelningen av transporter mellan olika trafikslag.

Då hamnar omedelbart ett förslag som möjliggör längre och tyngre lastbilar i blickfånget. Vi kan inte blunda för att trafikslagen har olika klimat- och miljöprestanda och att vi inte kan kompromissa med en styrning i rätt riktning.

Om konsekvensutredningen hade genomförts på ett adekvat sätt, och i enlighet med direktivet för uppdraget, så skulle fundamentala misstag ha kunnat undvikas. För att råda bot på den uppkomna situationen måste Trafikverket genomföra en regelrätt och kvalitativ konsekvensutredning av förslaget och ge förslag på träffsäkra åtgärder för att minska riskerna för oönskade nettoeffekter och därmed möjliggöra att regeringens ambition att flytta långväga godstransporter från väg till järnväg och sjöfart kan fullföljas.

Exempelvis måste utredas om tröskeeffekten för att välja ett intermodalt upplägg inklusive en klimatsmart järnvägstransport ökas pga att det blir mer kostnadseffektivt att välja en lastbilstransport som klarar fyra 20-fotscontainers eller två 40-fotscontainers. Vidare behöver analyseras vad de olika transportköparna, kanske särskilt skogsindustrin, behöver järnvägen till och hur dess inköpsmönster avseende transporter skulle kunna påverkas vid införande av möjligheten till längre och tyngre fordon inte bara i de områden där det saknas järnväg som alternativ. Från och med 1 april 2020 gäller nya ASEK-rekommendationer för bl a kalkyler av internaliseringsgrad. Därmed bör nettoeffekterna för utsläpp av CO₂ respektive slitagepartiklar utgå från ASEKs uppdaterade rekommendationer. Med fler bilar ökar trängseln på våra vägar. Risken för ökad trängsel till följd av mer gods på vägarna måste utredas grundligt.

3. Klimatutmaningen

Målen från klimatmötet i Paris i november 2015 är tydliga. Den globala uppvärmningen ska hållas under 2 grader och ansträngningar ska göras för att begränsa uppvärmningen så att den inte överstiger 1,5 grader.

Den nya Klimatlagen som trädde i kraft den 1 januari 2018 innebär ett skärpt mål för klimatpolitiken avseende inrikes transporter: senast år 2030 ska utsläppen vara minst 70 procent lägre jämfört med 2010 års nivå. Det är ett unikt och radikalt mål som vi från järnvägssektorn välkomnar och kommer arbeta med all kraft för att uppnå. Om målet ska kunna uppnås krävs även politisk handlingskraft som skapar incitament att flytta transportarbete från väg till mer klimatsmarta alternativ som sjöfart och järnväg. Det nationella godstransportrådet är ett välkommet initiativ som har potential att samla hela transportsektorn bakom en transformativ svensk transport- och klimatpolitik.

Trafikverkets planer säkerställer inte en klimatanpassning till 2030. Enligt Naturvårdsverkets Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan behöver godstransporterna effektiviseras genom att större andel av godset transporteras på järnväg och sjöfart samtidigt som förutsättningar för intermodala transportlösningar förbättras.

Klimatpolitiska rådet konstaterar i sin årsrapport 2018 att Sveriges utsläpp av växthusgaser visserligen har minskat med 26 procent sedan 1990, men att minskningen har bromsat in sedan 2014. Rådet konstaterar att transportsektorn står för en tredjedel av Sveriges samlade utsläpp men att vi med nuvarande förutsättningar och beslut endast når halvvägs till målet att minska utsläppen med minst 70 procent till år 2030. Det ställer krav på kraftfulla politiska åtgärder under denna mandatperiod enligt rådet. Klimatpolitiska rådet lyfter särskilt fram tio rekommendationer för att uppnå fossilfria transporter. För transportsektorn är konstaterandet att dagens transportpolitiska mål och deras tillämpning motverkar klimatmålen. Planerna för att uppnå transportsektorns klimatmål är otydliga, såväl inom regeringen som på myndighetsnivå. Detsamma gäller fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter. Planeringen av Sveriges infrastruktur baseras inte på att klimatmålen ska uppnås, utan på prognoser för ökad vägtrafik som inte är förenliga med 2030-målet. Vi vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram fyra av Klimatpolitiska rådets rekommendationer:

- Besluta om en tidsbestämd handlingsplan för att nå fossilfria transporter bortom 2030-målet.
- Gör de transportpolitiska målen förenliga med klimatmålen.

- Stärk regelverk och processer för samhällsplanering som minskar bilberoendet.
- Beakta skilda förutsättningar och utjämna negativa fördelningspolitiska effekter, till exempel mellan stad och landsbygd.

Dagens transportsystem saknar de förutsättningar som krävs för att möjliggöra en större växling mot hållbara transporter. Det är tydligt att arbetet för att nå miljömålen om minskade utsläpp av växthusgaser från transportsektorn är på väg att misslyckas.

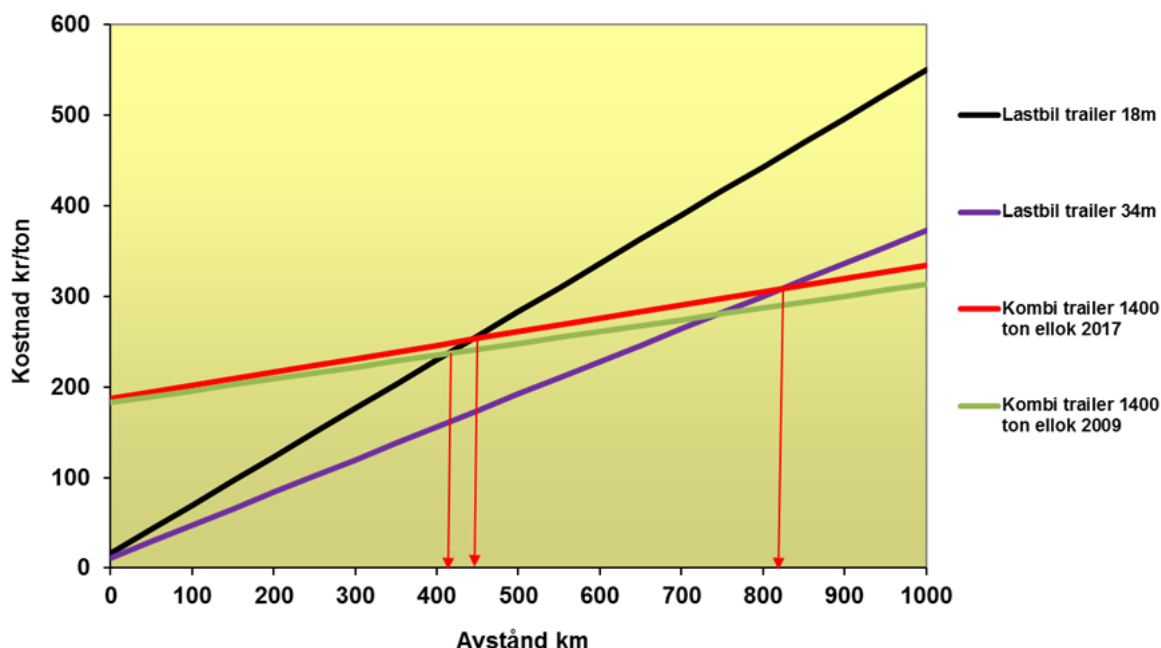
Vi ifrågasätter starkt om de planer som presenteras i Trafikverkets rapport ”Längre lastbilar på det svenska vägnätet – för mer hållbara transporter” leder mot ovan beskriven målbild för klimatomställningen.

4. Järnvägsgodsets konkurrenskraft

Transportsektorn står för en tredjedel av Sveriges utsläpp av klimatgaser och prognoserna pekar mot en fortsatt snabb utveckling av transportarbetet. Energieffektivare fordon och en ökad andel förnyelsebara bränslen kan dämpa eller till och med vända den negativa trenden, men det kommer inte att räcka och satsningar kan leda fel. Utsläppen måste minska i snabb takt, och vi menar att det förutsätter ett transportsmart förhållningssätt, där gods flyttas över från väg till järnväg och sjöfart.

Järnvägens andel av de långväga godstransporterna på den svenska marknaden har, i volym räknat, legat relativt stabilt runt 20–25 procent under de senaste decennierna. Ser man över hela perioden 1974-2014 så har lastbilens godstransportarbete ökat med 99 procent – en fördubbling – och järnvägens transportarbete har samtidigt ökat endast med 5 procent. Traditionellt har järnvägen sin styrka vid stora volymer och långa avstånd, vilket tillsammans med miljöaspekterna har gett tåget dess främsta konkurrensfördelar. Trafikanalys har i Rapporten ”En breddad ekobonus” utvecklat tankegångarna och bedömer att hälften av transportarbetet på väg kan flyttas över till järnväg. Ramverket bör kunna utvecklas så att även kortare godstransporter kan bli konkurrenskraftiga på järnväg. 300 km är ett avstånd som anses konkurrenskraftigt för att åstadkomma en överflyttning till järnväg eller sjöfart. Skulle även godstransporter med avstånd kortare än 300 km flyttas över skulle det betyda en halvering av vägtransporter inrikes. Ser vi till utrikes vägtransporter är andelen transportarbete som går på avstånd längre än 300 km ännu större varför den potentiella överflyttningen där är ännu större. Distansen där kostnaderna bli lika stora har nyligen – Trafikanalys Rapport 2019:1 – En breddad ekobonus – bedömts ligga vid ett avstånd på 350 km. Forskning från KTH antyder dock att jämvikten uppnås först vid ännu större avstånd, 450 km. I termer av transportarbete, dvs tonkm, är överflyttningspotentialen konkret och innebär stora möjligheter till klimatanpassning. Det ska dock framhållas att förslaget om längre lastbilar distansen där järnvägen blir konkurrenskraftig flyttas från dagens 45 mil till 82 mil. Bilden nedan illustrerar detta faktum. I diagrammet finns inlagt effekten av att köra 34 m långa lastbilar med dubbla trailers.

Effekter av nya banavgifter på konkurrens lastbil - järnväg
- Ellok med 17 st 6-axliga vagnar med trailers 20% tomvagnsandel



Ambitiös svensk klimatpolitik lägger grunden för våra möjligheter att vara ledare inom innovation och utveckling av klimatsmarta system och lösningar. Effektiva godstransporter med konkurrenskraftig prissättning är avgörande. När ramverket med skatter och avgifter sätts måste därför riskanalysen dessutom även utgå från stärkande av Sveriges position som exportnation och vidmakthållen skattebas. Låga transportkostnader är av stor vikt och vi bör inte i onödan ta på oss tvångströja i form av kostnadsdrivande regleringar och ökande avgifter. Detta gäller alla transportslag och inte minst järnvägen, där t ex banavgifter och kostnadsdrivande signalsystem bidrar till fördyringar och minskad konkurrenskraft. Relevanta styrmedel kan möjliggöras genom förbättrad systematik för rättvisande samhällsekonomiska analyser.

Järnvägssektorn har redan idag en elektrifieringsgrad på 95 procent. Till följd av den lägre friktionen har gods på järnväg tre till sex gånger lägre energikonsumtion än godstrafik på väg. Vi kan idag se att kombitrafiken inte utvecklas som den borde och att förändringen går trögt.

Tågoperatörernas 10-punktslista för ökning av kombitransporternas konkurrenskraft framgår av bilaga 1.

5. Leder förslag om längre och tyngre lastbilar rätt?

Mot bakgrund av vad som anförts i de inledande avsnitten är det rimligt att ställa frågan om den typen av förslag som nu är aktuellt leder rätt. Trafikverkets rapport i anledning av regeringsuppdraget om längre lastbilar utelämnar dessvärre analys av den påtagliga och uppenbara risken för negativ överflyttning från järnväg till väg. Förslaget innebär i realiteten att transporter flyttar från ett mer klimatsmart alternativ – tydliga risker har pekats ut i studier från KTH och Fraunhofer-Institute for Systems and Innovation Research, som vi bilägger detta remissvar. Det gäller i synnerhet systemanalysen HCT som Trafikverket inte tagit med i rapporten, se särskilt figur 1, 2 och 7 i dokumentet "Konkurrens järnväg-lastbil".

I själva verket riskerar resultatet bli en nettoökning av energiåtgång och koldioxidutsläpp för utförande av samma transportarbete som idag utförs. Ytterligare effekter riskerar bli ökad trängsel på vägarna i motsvarande utsträckning.

6. Längre och tyngre tåg?

I Trafikverkets rapport föreslås åtgärder, inklusive infrastrukturåtgärder, för att möjliggöra längre fordon. Åtgärder för längre och tyngre tåg har föreslagits i den beslutade Nationella planen, men åtgärderna ligger sent i planen. Satsningarna på längre och tyngre tåg – som skulle vara järnvägens svar på de kapacitetshöjande åtgärder som föreslås för vägtransporter – bedöms vara genomfört först till 2030 enligt nuvarande nationell plan 2018-2029.

I Nationella planen beskrivs att längre, tyngre och större tåg stärker konkurrenskraften för godstransporter på järnväg och ger näringslivet möjlighet till effektivare transportlösningar. Längre, tyngre och större tåg skapar också mer kapacitet på järnvägen. Tågoperatörerna anser att åtgärderna måste prioriteras kraftigt de närmaste åren med hänsyn till konkurrenssituationen med vägsidan. Åtgärden med längre, tyngre och större tåg beräknas ge järnvägen en kapacitetsökning med ca 15 procent.

Den nationella godsstrategins ambitiösa målbild kräver tidigareläggande av strategiska projekt. Men inte minst bör ett införande av möjligheten till längre lastbilar samordnas med införande av samma möjligheter på järnvägssidan.

7. Ramverk och styrmedel

Som en kompensation för den relativa försämringen av järnvägstransporternas konkurrenskraft som Trafikverkets förslag leder till kan ett antal styrmedel övervägas. Miljökompensationen är ett vallöfte som under våren 2018 infriats genom EU:s godkännande av systematiken. Den totala kompensationen uppgick till 389 miljoner kronor 2018 och 174 miljoner kronor 2019. Vi förutsätter att programmet nu förlängs och att totalbeloppet för kompensationen kan ökas betydligt under kommande år. Exempelvis leder motsvarande kompensationssystem i Danmark – så kallad ”miljötilskud” – till att kostnaderna för banavgifter reduceras till noll. En reviderad miljökompensation bör sättas in där den gör störst nytta ur överflyttningsaspekt dvs till vagnslasttrafik och kombitrafik snarare än renodlad systemtågstrafik av råvaror.

Om det stöter på utmaningar att förlänga miljökompensationen eller om alternativa former för stödet inte kan utvecklas bör andra styrmedel som en breddad ekobonus eller reducerade banavgifter övervägas. Utgångspunkterna och möjligheterna för en breddad ekobonus har beskrivits utförligt i Trafikanalys heltäckande sammanställning i Rapport 2019:1 – En breddad ekobonus. Reducerade banavgifter föreslås i redovisningen av regeringsuppdrag i rapporten ”Åtgärder för ökad andel godstransporter på järnväg och med fartyg”. Den sistnämnda rapporten innehåller en lång rad intressanta åtgärder för att stärka förutsättningarna att flytta transporter till mer klimatsmarta transportalternativ. Omlastningsstöd har föreslagits av Fossilfritt Sverige. Omlastningsstöd – t ex i form av en breddad ekobonus – innebär att kostnadströskeln mellan lastbilstransporterna respektive järnvägen och sjöfarten minskar.

8. Önskade effekter som lätt glöms bort

Trots mycket pågående forskning finns det fortfarande stora kunskapsluckor om mikroplasternas förekomst och påverkan i miljön. Men enligt Naturvårdverket (Rapport 6772 – ”Mikroplaster”, 2017) framgår att den enskilt största källan till utsläpp av mikroplaster är slitage från fordonsdäck. Ungefär 8 190 ton mikroplast per år beräknas komma ifrån vägtrafiken, varav cirka 7 670 ton kommer från däckslitage. Vi har konstaterat att skadeeffekten av utsläpp av mikropartiklar av plast och gummi från däck och partiklar från vägslitage hittills har fått en styvmoderlig behandling i Sverige. Dock pågår för närvarande inom ASEK-gruppen ett arbete kopplat till värderingen av kostnaderna för luftföroreningar där bland annat slitagepartiklar ingår (se Trafikverkets redovisning av regeringsuppdrag ”Åtgärder för ökad andel godstransporter på järnväg och med fartyg”). Vi ser fram emot uppdaterad värdering av slitagepartiklar från och med den 1 april 2020.

Relevanta värderingar är det som lägger grunden för de styrmedel som behövs för att ge incitament för överflyttning av passagerare och gods till mer klimatsmarta transporter. Därför måste överflyttningskalkyler genomföras med de uppdaterade värden som ASEK-gruppen tagit fram och som gäller från och med den 1 april 2020.

En fråga som måste besvaras är hur de tillkommande miljöproblem ska lösas som blir en följd av om vi elektrifierar stora delar av vägnätet som innebär en kraftig ökning av trängsel och utsläpp av mikropartiklar.

Stockholm den 7 oktober 2019

Björn Westerberg, VD
Branschföreningen Tågoperatörerna

Gustaf Engstrand
Branschföreningen Tågoperatörerna

Bilaga 1 – Överflyttning av transportarbete - kombitrafik

1. Konkreta mål och riktlinjer för vad politikerna vill med kombitrafiken och dess bidrag till att uppnå klimatmålen. Här krävs ett tydligt uppdrag till Trafikverket och andra myndigheter att främja kombitrafikens utveckling, genom t ex handlingsplaner för ökad kombitrafik. Övergripande målbild: transparens i tidtabeller för intermodala skyttlar med open access.
2. Nationell strategi kring terminalstruktur och tillgänglighet, konkretiseringar kring kluster, placering och krav (TEN/T). Konkret standard på terminaler utmed stamnätet. Neutrala terminaler och hamnar, vikten av en plan på nationell nivå så att inte lokala beslut får konsekvenser i den totala utvecklingen. En tydlighet i terminalstruktur och ökade volymer skulle ge tydlighet för dem som ska investera. Uppställning måste vara möjlig i terminaler och hamnar.
3. Infrastrukturåtgärder, såsom åtgärdande av konkreta kapacitetsbrister utmed huvudstråken, samt åtgärdande av bristande anslutningar till terminaler och hamnar.

4. Reducerade banavgifter som ger konkurrenskraft och rimliga lagkrav. Järnvägslagen driver kostnader pga. mängden krav. Alternativ till sänkta banavgifter är kompensation till klimatsmarta transporter (t ex anpassad miljökompensation eller statsstöd enligt förebild från Österrike, med inslag av stimulans till ny trafik på järnväg). Subventionerade terminallyft eller omlastningsstöd. Likhet i prissättning för tåg och lastbil i att angöra terminaler.
5. Kvalitet i tåglägen. Införande av intermodala tåglägen. Kortare handläggningstider och effektivisering/marknadsanpassning av tilldelning av tåglägen (ansökningsprocessen) samt prioritering av godstrafik under visa sträckor och tidsfönster.
6. Incitament och offentligt stöd till transportupplägg som flyttar transporter från väg till järnväg. Omlastningsstöd har under 2019 föreslagits av Trafikanalys i form av en breddad Ekobonus. Effektiva terminaler, prisbild anslutande vägtransporter och volymer är det som krävs på terminalerna. Vägslitageskatt/Eurovignette bör utredas.
7. Utbildningsinsatser transportköpare. Tågoperatörernas säljorganisationer har inte obegränsade resurser och det är viktigt att beslutsfattare för transportköpare (inte minst speditörer) har relevant kunskap och information om godstransporter och flöden samt olika typer av lastbärare, eftersom de olika godstransporterna har olika behov. Vi behöver sätta relevant pris på transporter och möta kundens krav och förväntningar på leveranstid. Den nya postlagen som endast kräver två dagars leveranstid för A-post skapar flexibilitet.
8. Standardiserade krav på lastbärare, konkretisering avseende lyftbara trailers.
9. Rimlig hantering av cabotagettransporter.
10. Mäta utveckling över tid för intermodala transporter och tydlig målstyrning, dvs lämplig nationell myndighet som mäter och följer utvecklingen av antalet terminallyft per år och kvantifierar minskade CO2-utsläpp och energieffektivisering per trafikslag. Minskad trängsel och bättre olycksstatistik är också incitament för ökade transporter på järnväg.