



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE  
2022-02-03

Ärendenummer  
NV-09853-21

Infrastrukturdepartementet  
i.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över EU-kommissionens paket för effektiv och grön mobilitet (I2021/03357)

### Sammanfattning

Naturvårdsverket delar i stort inriktningen på de förslag som Europeiska kommissionen lämnat gällande nödvändigheten av omställning till mer effektiv och grön mobilitet. Naturvårdsverket ser dock syften och åtgärdsförslag som riskerar att vara delvis motstridiga samt perspektiv som tydligare bör påverka förslagets utformning, och lämnar därför ett antal synpunkter.

Naturvårdsverket anser att större fokus bör vara på hållbar tillgänglighet. Förslagen i Proposal for a regulation of the European parliament and of the council<sup>1</sup> om TEN-T-nätverket och inriktningen i ramverket The New EU Urban Mobility Framework är enligt Naturvårdsverket allt för avgränsade till att handla om fysisk ”mobilitet” och ”transport”. Fysisk mobilitet utgör endast en av flera komponenter och utgör inte alltid det mest energi- och resurseffektiva sättet att öka tillgänglighet. Exempelvis saknar Naturvårdsverket i ramverket en konkretisering av hur digital tillgänglighet kan främjas för att ersätta fysisk mobilitet. Vidare så konstaterar Naturvårdsverket att dokumenten även innehåller formuleringar om att fortsatt bygga ut kapacitet i infrastrukturen också för bilar och lastbilar. Det riskerar att motverka den ökade andel hållbara transporter som dokumenten syftar till.

Principen att först se om det går att energieffektivisera i användningen av transporter, innan ny infrastruktur är aktuell, Energy Efficiency first, behöver vara styrande i TEN-T: [Energy efficiency first: accelerating towards a 2030 objective of 32.5% | European Commission \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0812&from=EN)

Avseende Handlingsplan för att främja gränsöverskridande och långväga passagerartrafik delar Naturvårdsverket inriktningen att fokus ska vara på; behovet att göra det mycket enkelt för resenärer att både hitta resor och boka

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0812&from=EN>

biljetter för internationella tågresor, vikten av att ägare till järnvägens rullande materiel investerar i attraktiva och bekväma sovvagnar samt att prisrelationen mellan flyg och tåg behöver förändras.

### **Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl**

Naturvårdsverket delar i stort inriktningen på de förslag som Europeiska kommissionen lämnat gällande nödvändigheten av omställning till mer effektiv och grön mobilitet. Naturvårdsverket ser dock syften och åtgärdsförslag som riskerar att vara delvis motstridiga samt perspektiv som tydligare bör påverka förslagets utformning, och lämnar därför ett antal synpunkter.

### **TENT-T**

Naturvårdsverket konstaterar att Proposal for a regulation of the European parliament and of the council<sup>2</sup> om TEN-T-nätverket innehåller syften och åtgärdsförslag som riskerar att vara delvis motstridiga. Naturvårdsverket ser positivt på syftet om ökad andel hållbara transporter samt minskad klimatpåverkan och minskade utsläpp av luft- och vattenföroreningar från transporter<sup>3</sup>. Samtidigt riskerar detta syfte att motverkas av inriktningen i samma dokument att fortsätta öka framkomlighet och kapacitet, för bil- och lastbilstransporter<sup>4</sup>. Detta då dokumentet öppnar för ökad effektivitet och för att bygga bort flaskhalsar och saknade länkar även för bil- och lastbilstrafik. Detta skulle leda till ytterligare ökat vägutrymme och kortare restider för bil- och lastbilstrafik vilket innebär att den relativa attraktiviteten stärks för bil- och lastbilstransporter gentemot järnväg, sjöfart och aktivt resande. Naturvårdsverket anser att det i dokumentet behöver integreras en analys ur miljöperspektiv av problematiken med inducerad trafik, som är en vanlig konsekvens av utbyggd infrastruktur för bilar, lastbilar och flygplan.

Naturvårdsverket anser också att förslagen är allt för avgränsade till att handla om fysisk ”mobilitet” och ”transport”. Det riskerar att suboptimera samhällets resursanvändning jämfört med ett bredare perspektiv på tillgänglighet, och fysisk planering, där fysisk mobilitet utgör en av flera komponenter och inte alltid utgör det mest energi- och resurseffektiva sättet att öka tillgänglighet. Dokumentet nämner spatial planning och att den behöver integreras i utformning av mobilitet genom SUMP. Naturvårdsverket anser dock att dokumentet borde kompletteras med riktlinjer för hur detta ska ske så att efterfrågan på trafikarbete kan minska genom digitala kommunikationer och ökad närhet, förtätning och

---

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0812&from=EN>

<sup>3</sup> ”Firstly, it aims at making transport greener by providing the appropriate infrastructure basis to alleviate congestion and reduce greenhouse gas (GHG) emissions and pollution of air and water by making each mode of transport more efficient and by enabling increased transport activity by more sustainable forms of transport. It aims in particular to facilitate an increase in the share of rail, short sea shipping and inland waterways in view of a more sustainable modal composition of the transport system and consequently to reduce its negative externalities.”

<sup>4</sup> Secondly, it aims at facilitating seamless and efficient transport, fostering multimodality and interoperability between the TEN-T transport modes and better integrating the urban nodes into the network. Removing bottlenecks and missing links, and improving multimodality and interoperability in the European transport system will contribute to the completion of the internal market

funktionsblandning inte bara i ny bebyggelse utan också i befintliga urbana bebyggelsestrukturer.

Naturvårdsverket anser därför att inriktningen i detta dokument liksom i Commission staff working document on the planning methodology for the trans-European transport network (TEN-T)<sup>5</sup> behöver förtydligas så att:

- problembeskrivning och lösningsförslag i OECD:s evidensbaserade dokument Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design<sup>6</sup> utgör utgångspunkt för inriktning och åtgärdsförslag i dessa dokument.
- utgångspunkten är att TEN-T syftar till att bidra till en hållbar tillgänglighet (sustainable accessibility) snarare än ”mobilitet” och ”fysisk transport”.

En sådan bredare syn på hållbar tillgänglighet än det fokus på fysisk transport som dokumentet nu har skulle öppna för att lösa tillgänglighet för medborgare och näringsliv mer resurseffektivt än enbart genom fortsatt ökad fysisk transport; med digitala kommunikationer, resurseffektiv bebyggelseplanering med mera.

- infrastrukturåtgärder för att ytterligare öka kapacitet i TEN-T-nätverket inriktas tydligare på de trafikslag som är mindre energiintensiva per personkilometer respektive per tonkilometer. Det behöver samtidigt förtydligas i dokumentet att för de mest energiintensiva trafikslagen bil, lastbil och flyg så ska kapaciteten i infrastrukturen inte ökas ytterligare och transporttiderna ska inte ytterligare kortas. Detta eftersom sådan kapacitetsökning stärker den relativa attraktiviteten hos de energiintensiva trafikslagen gentemot andra trafikslag, liksom gentemot andra sätt att tillhandahålla en hållbar tillgänglighet. Det skulle motverka den nödvändiga omställning som dokumentet syftar till att åstadkomma. Wales och Österrike analyserar nu huruvida utbyggd motorvägskapacitet är förenlig med mål om minskad klimatpåverkan från transporter. Naturvårdsverket anser att en motsvarande analys bör göras avseende TEN-T-nätverket.
- det i dokumentet uppmärksammas att också för järnväg och sjöfart krävs energieffektivisering samt nödvändigheten av att de inte drivs fossilt så att de inte bidrar till klimatpåverkan eller riskerar att bli mindre energieffektiva. Järnväg och i många fall sjöfart är mer energieffektiva per tonkilometer än lastbil och flyg. Idag är dock energianvändning och växthusgasutsläpp höga per passagerarkilometer från dagens passagerarfartyg och i passagerarfärjor som även transporterar rullande gods (Ro-pax)<sup>7</sup>. Detta jämfört med andra transportsätt för personer.
- principen att först energieffektivisera användningen av transporter, innan ny infrastruktur är aktuell, Energy Efficiency First principle, blir styrande

---

<sup>5</sup>[IMMC.SWD%282021%29471%20final.ENG.xhtml.1 EN autre document travail service part1 v3.docx \(europa.eu\)](#)

<sup>6</sup> [0a20f779-en.pdf \(oecd-ilibrary.org\)](#)

<sup>7</sup> LIPASTO <http://lipasto.vtt.fi/yksikkopaastot/indexe.htm>

MRV <https://mrv.emsa.europa.eu/#public/emission-report>

Trafikförvaltningens miljöredovisning 2019. (sid 10)

<https://www.regionstockholm.se/globalassets/2.-kollektivtrafik/dokument/trafikforvaltningens-miljoredoavisning-2019.pdf>

för TEN-T-arbetet: [https://ec.europa.eu/info/news/energy-efficiency-first-accelerating-towards-2030-objective-2019-sep-25\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/energy-efficiency-first-accelerating-towards-2030-objective-2019-sep-25_en)

- inriktningen för redan befintlig TEN-T-infrastruktur samt för nytillkommande sådan är att främja elektrifiering. Elektrifiering innebär i sig en energieffektivisering genom bättre verkningsgrad jämfört med traditionella fossila drivlinor för bilar och lastbilar, exempelvis per person- eller tonkilometer. Det är också här som det finns stora ekonomiska samhällsvinster att hämta i form av minskade negativa hälsoeffekter på grund av luftföroreningar. Till skillnad från förnybara drivmedel som i princip ger lika stora utsläpp av hälsofarliga luftföroreningar som sina fossila motsvarigheter. Naturvårdsverket önskar dock understryka att ett helhetsperspektiv på effektiv energi- och resursanvändning med så låg miljöpåverkan i livscykelperspektiv som möjligt behöver vara grunden. I dokumentet behöver det förtydligas att överflyttning av trafikarbete från bil till cykel, gång- och kollektivtrafik i regel är betydligt mer energieffektivt, framförallt i och kring städer. En sådan överflyttning ger därmed betydligt mindre klimatpåverkan per personkilometer än att prioritera fossilbaserad elektricitet för drift av personbilar i städer<sup>8</sup>. Också elbilar är mer energiintensiva än t. ex. aktiva transporter i ett livscykelperspektiv, även om de inte har klimatpåverkan från själva driftfasen (vilket de kan ha om elen de drivs med baseras på fossila energikällor).
- inriktningen för redan befintlig TEN-T-infrastruktur för bilar och lastbilar tydligare blir att se över nyttjandet och omdisponera denna så att den nyttjas mer resurs- och energieffektivt, t.ex. genom road space reallocation (omfördelning av befintlig vägkapacitet från bil- och lastbilstrafik till exempelvis mer energieffektiva trafikslag)

#### Dokumentet The New EU Urban Mobility

Naturvårdsverket ser positivt på inriktningen i The New EU Urban Mobility Framework<sup>9</sup>, det vill säga att det är aktiv, kollektiv och delad mobilitet som ska främjas i städer. Också i detta dokument anser Naturvårdsverket att det saknas i viss mån ett bredare perspektiv på en hållbar tillgänglighet, ”sustainable accessibility” och fysisk planering. Fysisk planering omnämns men tonvikten i dokumentet ligger på mobilitet, som dock utgör endast en av flera komponenter och inte alltid är det mest energi- och resurseffektiva sättet att öka tillgänglighet på. Dokumentets inriktning är för avgränsat till att handla om fysisk ”mobilitet” och ”transport”, och begränsar i och med detta sin verktygslåda till att mestadels fokusera på vilken transportinfrastruktur som då behövs. Digitalisering nämns men främst som ett sätt att underlätta fysisk mobilitet. Naturvårdsverket saknar en konkretisering i ramverket av hur digital tillgänglighet kan främjas för att *ersätta* fysisk mobilitet, inte minst med lärdomar som har dragits under

---

<sup>8</sup> Umweltbundesamt (2020)

[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_156-2020\\_oekologische\\_bewertung\\_von\\_verkehrsarten\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_156-2020_oekologische_bewertung_von_verkehrsarten_0.pdf), s.31, Figure 1.

<sup>9</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The New EU Urban Mobility Framework (COM(2021) 811)

pandemin, exempelvis om nya mer transportsnåla beteenden såsom resfria möten.

Naturvårdsverket konstaterar att dokumentet innehåller formuleringar om att fortsatt bygga ut kapacitet i infrastrukturen också för bilar och lastbilar. Det skulle öka efterfrågan på dessa transportsätt och därigenom motverka ökade andelar resor och transporter med mer hållbara transportsätt. Det riskerar att motverka den ökade andel hållbara transporter som dokumentet syftar till.

Naturvårdsverket anser därför att inriktningen i dokumentet behöver förtydligas så att:

- inriktning och lösningsförslag även i detta dokument behöver ta sin utgångspunkt i problembeskrivningen i OECD:s evidensbaserade och state-of-the-art rapport Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design<sup>10</sup>. Med den förståelse som den tillhandahåller om orsaker till städernas bilberoende och vikten av att fokusera på tillgänglighet istället för det alltför snäva begreppet ”mobilitet”, så kan resurseffektiva sätt att främja mer hållbara transporter i EUs städer främjas.
- omfördelning av städernas ytor för bil- och lastbilstrafik till annan användning tillsammans med omvandling av utglesade och bilberoende stadsdelar behöver lyftas upp och utgöra en grundstomme i det nya ramverket. Omfördelning av befintliga ytor för bil- och lastbilstrafik till annan användning, t.ex. till gående och cyklister, omnämns i dokumentet som en av de åtgärder som städer vidtagit under pandemin. Omställningen görs dock inte till en tydligt bärande del av ramverket, vilket Naturvårdsverket anser är en brist. Ovan nämnda OECD-rapport understryker vikten av att omvandla städernas befintliga strukturer och markanvändning så att bilberoende tillgänglighet kan minska till förmån för en mer hållbar tillgänglighet<sup>11</sup>. OECD pekar på att en sådan omvandling är möjlig att genomföra inom de närmaste tio åren och därmed vore betydelsefull för möjligheten att minska transportsektorns klimatpåverkan i linje med Parisavtalet. I dokumentet ”Commission Staff Working Document: EU Urban Mobility state of play” (3.17) nämns både ”Spatial transformation” och ”road space allocation”. Det framkommer även att det finns en bred acceptans för en omvandling av städer för ökad närbarhet inom kortare avstånd, t. ex. 15-minutersstaden, men utan att detta lämnat avtryck i form av strategisk inriktning i ramverket för The New EU Urban Mobility.
- inriktningen för redan befintlig TEN-T-infrastruktur för bilar och lastbilar blir att se över nyttjandet och omdisponera denna så att den nyttjas mer resurs- och energieffektivt, exempelvis genom omfördelning av befintlig vägkapacitet från bil- och lastbilstrafik till exempelvis mer energieffektiva trafikslag (så kallad road space reallocation).

---

<sup>10</sup> [0a20f779-en.pdf \(oecd-ilibrary.org\)](#)

<sup>11</sup> [0a20f779-en.pdf \(oecd-ilibrary.org\)](#)

Handlingsplan för att främja gränsöverskridande och långväga passagerartrafik  
I rapporten har det identifierats de åtgärder och hinder som påverkar att människor ska välja tåg istället för flyg. Naturvårdsverket vill särskilt stämma in i, eller trycka på, tre saker:

- Behovet att göra det mycket enkelt för resenärer att både hitta resor och boka biljetter för internationella tågresor. En viktig del i detta är att det på lämpligt sätt tillskapas sök- och boknings-siter liknande de som sedan länge funnits för flygresor, omfattande alla destinationer inom Europa som kan nås per tåg och buss.
- Vikten av att ägare till järnvägens rullande materiel investerar i attraktiva och bekväma sovvagnar.
- Prisrelationen mellan flyg och tåg behöver förändras så att attraktiviteten för de mer energieffektiva transporterna ökar.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed och handläggarna Emma Mogren, Joanna Dickinson, Maria Ullerstam.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:

[i.transport.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:i.transport.remissvar@regeringskansliet.se)

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)