



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE

2021-02-12 Ärendenummer:
NV-09707-20

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Promemorian Reduktionsplikt för bensin och diesel – Kontrollstation (I2020/03425)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen i promemorian ”Reduktionsplikt för bensin och diesel – Kontrollstation”. Naturvårdsverket anser att reduktionsplikten har en viktig del i en verkningsfull och kostnadseffektiv styrning för att uppfylla Sveriges klimatmål.

Förslaget innebär sannolikt att vägtrafikens beting för att nå Sveriges utsläppstak för NO_x till år 2030, ålagda genom EU:s takt direktiv, inte kommer att uppnås utan ytterligare åtgärder. En ambitiös reduktionsplikt behöver därför kompletteras med en fortsatt nödvändig satsning på elektrifiering och ökad transporteffektivitet om både luft- och klimatmål ska kunna nås. Det bör också påpekas att ytterligare nödvändiga åtgärder för att uppnå minskade NO_x -utsläpp från vägtrafik sannolikt också kommer att minska växthusgasutsläppen.

Naturvårdsverket vill poängtera att grundläggande för omställningen är att fasa ut fossila bränslen med hjälp av verkningsfulla och kostnadseffektiva styrmedel. Infasningen av förnybara drivmedel spelar en viktig roll i samspel med andra styrmedel, som att ge incitament även till elektrifiering och ett mer transporteffektivt samhälle.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket tillstyrker de föreslagna reduktionsnivåerna (Kapitel 5).

Naturvårdsverket anser att reduktionsplikten har en viktig del i en verkningsfull och kostnadseffektiv styrning för att uppfylla Sveriges klimatmål.

Naturvårdsverket tillstyrker de justeringar som föreslås gällande överlåtelse av utsläppsminskningar och införandet av flexibla kvoter (Kapitel 6).

Förslagen bedöms öka kostnadseffektiviteten för stödet. Tekniken för produktion av biobensin är fortfarande omogen och visst statligt stöd bedöms behövas för att ta biobensin från forskningsområde till produkt på drivmedelsmarknaden.

Naturvårdsverket tillstyrker även att flygfotogen är undantaget från flexibla kvoter då risken finns att en mer storskalig produktion av biodrivmedel till flygsektorn annars försenas.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om begränsning av biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning (Kapitel 8).

Naturvårdsverket anser att det är bra att inte tillåta biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning för att uppfylla reduktionsplikten.

Naturvårdsverket anser att även de volymer som inte är reduktionspliktiga bör vara certifierade biodrivmedel med låg risk för indirekt ändrad markanvändning. Naturvårdsverket vill också framhålla vikten av bra kontrollsystem som ser till att enbart certifierade biodrivmedel med låg risk för indirekt ändrad markanvändning används.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om elektrobränslen och återvunna kolbaserade drivmedel (Kapitel 9).

Naturvårdsverket ser positivt på att reduktionsplikten breddas och möjliggör för fler förnybara drivmedel. Det skapar nya förutsättningar för omogna tekniker och drivmedel att ta sig in på marknaden. För att möjliggöra fossilfria transporter år 2045 krävs en mångfald av förnybara drivmedel.

Naturvårdsverket anser att konsekvensanalysen med avseende på effekter för luft bör fördjupas eftersom vägtrafikens luft- och växthusgasutsläpp är nära förknippade. (Kapitel 12.4.5).

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att det skapas incitament för de transportslag och sektorer som faller utanför reduktionsplikten att minska och betala för sin miljö- och klimatpåverkan och för att öka kostnadseffektiviteten i styrningen mot Sveriges klimatmål.

Svenska problem på luftområdet gäller främst för höga halter av större partiklar (PM10), kvävedioxid (NO₂) och för höga utsläpp av kvävoxider (NO_x). Inrikes transporter och framförallt vägtrafiken är en viktig källa till utsläpp av kväveoxider. Dessutom sker utsläppen från vägtrafiken i stor utsträckning i tätorter där förhöjda halter riskerar att påverka människors hälsa. Enligt nuvarande prognoser kommer Sverige att inte uppnå sitt åtagande enligt EU:s taktidirektiv för utsläppsminskningar av NO_x fram till 2030 vilket kan leda till ett överträdelseärende och nationella sanktioner.

Vilken strategi som väljs för att minska klimatutsläppen från vägtrafiken har stor påverkan på utsläppen av luftföroreningar och på luftkvaliteten. Minskat trafikarbete och elektrifiering minskar utsläppen av exempelvis NO_x medan förbränning av en given mängd biodrivmedel har lika stora utsläpp av NO_x som förbränning av samma mängd fossila drivmedel¹.

¹ SMED Rapport 23: Emissioner från vägtrafikfordon med HVO (2020-02-05). Tillgänglig via <https://www.smed.se/luft-och-klimat/4697> (2020-02-11)

Naturvårdsverket har låtit SMED² titta på hur NO_x -utsläppen från vägtrafiken påverkas i ett scenario med reduktionsplikt enligt budgetpropositionen, en mycket optimistisk elektrifiering och ett trafikarbete som utvecklas enligt Trafikverkets basprognos³. I detta scenario uppnås endast knappt halva den utsläppsminskning som enligt regeringens Luftvårdsprogram ska åstadkommas genom klimatåtgärder i transportsektorn. Utöver klimatåtgärder ska, enligt Luftvårdsprogrammet, utsläppen minska ytterligare genom förtida utskrotning av dieslbilar.

Förslaget innebär således att det blir svårt att uppnå åtagande enligt taktidirektivet med innevarande förslag utan ytterligare åtgärder. Eftersom vägtrafikens luft- och klimatutsläpp är så nära relaterade anser Naturvårdsverket att förslagets förenlighet med åtagande enligt EU:s taktidirektiv och transportsektorns beting för minskade utsläpp enligt Luftvårdsprogrammet tydligt bör redovisas. Det bör också påpekas att ytterligare nödvändiga åtgärder för att uppnå minskade NO_x -utsläpp från vägtrafik sannolikt också kommer att minska växthusgasutsläppen. En ambitiös reduktionsplikt får sålunda inte ersätta en nödvändig satsning på elektrifiering och ökad transporteffektivitet om både luft- och klimatmål ska kunna nås.

Naturvårdsverket konstaterar ett verkningsfullt och kostnadseffektivt styrmedelspaket för transportsektorns omställning behövs.

Naturvårdsverket vill framhålla att de volymer som presenteras i tabell 12.5 sannolikt leder till att vägtrafikens beting för att nå Sveriges utsläppstak för NO_x till år 2030, ålagda genom EU:s taktidirektiv, inte kommer att uppnås. Dessutom är osäkerheterna stora gällande mängden tillgänglig hållbar biomassa, där Sverige beräknas använda en hög andel av den totala uppskattade råvarutillgången inom EU till år 2030. Osäkerheterna är också stora avseende prisutveckling samt utveckling av tillgängliga tekniker för reduktionspliktiga bränslen vilket också framhålls i promemorian.

Sammantaget innebär dessa svårigheter och osäkerheter att styrmedel för ett mer transporteffektivt samhälle, styrmedel för att möjliggöra produktion av förnybara drivmedel och styrmedel för att åstadkomma en högre elektrifiering nu måste prioriteras. Dels för att säkerställa att etappmålet till 2030 faktiskt nås givet alla osäkerheter, dels för att säkerställa att målet nås på ett hållbart sätt. Annars riskeras överträdelser mot EU:s taktidirektiv och därmed potentiella nationella sanktioner.

Ett verkningsfullt och kostnadseffektivt styrmedelspaket för transportsektorns omställning kommer att begränsa det totala behovet av bensin och diesel oavsett fossilt eller biogent ursprung. En sådan styrning skulle både förenkla transportsektorns omställning mot fossilfrihet, uppfyllelse av reduktionsplikten och åtaganden som finns genom EU:s taktidirektiv.

² SMED, Svenska MiljöEmissionsData, och är ett konsortium inom vilket de fyra organisationerna IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Statistiska centralbyrån, Sveriges lantbruksuniversitet och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samarbetar

³ SMED PM NO_x i klimatscenarier för vägtrafik (2020-12-09). Tillgänglig via: <http://www.smed.se/luft-och-klimat/4691> [2021-02-05]

Naturvårdsverket ser det som viktigt att fortsätta arbetet med att påverka utformningen av bränslekvalitetsdirektivet så att det möjliggör en inkludering av höginblandade förnybara drivmedel inom reduktionsplikten. Om skattenedsättningen försvinner efter 2021 bör eventuella följd effekter uppmärksammas och bedömas i följande kontrollstationer.

Kontrollstationer för reduktionsplikten kommer vara viktiga för att följa upp och analysera styrmedlets funktion och fortsatta förutsättningar. Naturvårdsverket ser behov av att sådana uppföljningar är relativt täta och att två år kunde vara ett mer lämpligt intervall istället för var tredje år som föreslås i promemorian, åtminstone inledningsvis. Motiven för detta är dels att den snabba utvecklingen kräver korta politiska tyglar, dels att andra befintliga och föreslagna uppföljningar som idag finns på plats för att följa upp blanda annat transportsektorns utveckling bygger på 4-årscykler. Genom att ha ett tvåårigt intervall för reduktionsplikten kan dessa samordnas varannan gång med dessa andra uppföljningar.

Den globala råvaruproduktionen av biobränslen är begränsad och bör fördelas utifrån ett globalt rättvis- och effektivitetsperspektiv. Sverige är ett föregångsland i klimatarbetet globalt. En alltför ensidig satsning av biodrivmedel och en stor global andel användning av biodrivmedel kan riskera att stjälpa bilden av Sverige som ett föregångsland.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Maria Ohlman, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Ulrika Isberg Bondemark, Martin Boije, Eric Sjöberg och Anna Forsgren

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger
Generaldirektör

Maria Ohlman
Avdelningschef Hållbarhetsavdelningen

Kopia till:
andreas.kannesten@regeringskansliet.se
m.registrator@regeringskansliet.se