

Yttrande över remiss Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2019/631 om normer för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon

Statens väg och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att avge ett yttrande över rubricerad remiss

Övergripande synpunkter

Målen med det förslag som presenteras i COM(2021) 556 är att genom förändringar i den befintliga förordningen (EU) 2019/631 bidra till att EU ska uppnå klimatneutralitet senast 2050 och därmed även, i enlighet med den europeiska klimatlagen, bidra till att uppnå minst 55 procent nettominuskningar av växthusgasutsläppen till 2030 jämfört med 1990. Förslaget avser att bidra till: i) att klimatmålen för 2030 och 2050 uppnås genom att minska koldioxidutsläppen från bilar och lätta lastbilar/nyttfordon; ii) bidra till andra nyttor såsom total ägandekostnads- och energibesparing och förbättrad luftkvalitet fr.a. i tätortsområden genom ett bredare införande av mer kostnadsmässigt överkomliga och utsläppsfria fordon; iii) stimulera innovation inom utsläppsfri teknik och på så sätt stärka EU:s tekniska ledarskap i värdekedjan för fordon, och därmed även stimulera sysselsättningen, genom att i högre grad än idag kanalisera investeringar till utsläppsfri teknik.

VTI ser positivt på målen för EU förordningen 2019/631 respektive målen för de förändringar som föreslås här och att det sker på EU nivå. VTI bedömer också att de föreslagna åtgärderna kan bidra till att gemenskapen närmar sig målen. Dock är det svårt att i detalj förstå i vilken omfattning det kommer att bidra till att målen uppnås. Svårigheten beror dels på att det är väldigt många parallella nya förordningar som sannolikt påverkar varandra, och det är mycket svårt att få en helhetsbild av det förväntade utfallet av varje förordning enskilt och hur de olika förordningar samverkar eller eventuellt motverkar varandra. För att kunna få denna överblick krävs ett mer omfattande underlag vilket sin tur skulle krävt ett mer omfattande arbete. Dels finns det behov av mer detaljerade bedömningar som tar hänsyn till fler aspekter än de som utgör underlag för utredningen.

VTI delar underlagets bedömning av vikten av att bedriva klimatpolitik på EU-nivå, och att likformiga styrmedel, exempelvis standarder, ger kostnadseffektivitet. Det innebär att största möjliga klimateffekt nås för en given uppoffring på Europeanivå. En samlad insats från EU nivå har större möjlighet att ge signaler till marknaden. En sådan politik ger dock inte automatiskt en rättvis fördelning av bördor.

Politiken kan komma att uppfattas som orättvis i flera dimensioner. Det kanske inte automatiskt blir så att rika medlemsstater, regioner, kommuner och individer bär en större börda än fattiga.

En övergripande synpunkt som VTI har på underlaget är att det är värdefullt att kommissionen presenterar en bedömning av effekter. För att bedöma vad detta innebär för Sverige behöver kompletterande analyser för att klargöra vilka ytterligare åtgärder, utöver den föreslagna förordningen, som behövs för att nå de svenska målen och vilka konsekvenser dessa åtgärder kan förväntas få. Effekterna av EU:s politik behöver beräknas med och utan EU:s nya åtgärder för Sverige givet beslutad svensk politik. Sådana analyser kräver någon form av modellering av hur fordonsvalet påverkas. Den svenska bilinnehavsmodellen är ett verktyg som kan användas. Det vore värdefullt om regeringen eller någon av de ansvariga myndigheterna kunde utreda den verkliga effekten av den föreslagna EU-politiken för Sverige. När effekterna av EU:s politik modellerats vid beslutad svensk politik så kan också effekterna av föreslagen svensk politik modelleras. Först då kan man ha en aning om storleksordningen på effekterna.

Det behövs också, vilket även påpekas i underlaget till remissen, kontrollstationer för att säkerställa att EU förordningen 2019/631 respektive de förändringar som föreslås här verkligen leder till att de mål som satts upp nås. VTI ser också positivt på den insamling, rapportering och behandling av olika datamängder som ingår som väsentliga delar i genomförandet och tillämpningen av detta förslag, samt kravet på att säkerställa att de är korrekta och tillförlitliga och att resurser avsetts för detta inte bara inom kommissionen utan även nationellt.

För att säkerställa att den eftersträvade nettoeffekten inom EU inte medför att de globala utsläppen ökar behövs bedömningar av hur stora nettoeffekterna av utsläpp av växthusgaser blir på global nivå ur ett livscykelperspektiv. Resultatet av dessa bedömningar behöver också följas upp så att åtgärder som motverkar oönskade utsläpp inom andra sektorer eller på andra platser kan sättas in. Det behövs också analyser för att bedöma påverkan på nationell nivå av EU förordningen 2019/631 respektive de förändringar som föreslås här och ur detta samverkar med, eller motverkar, föreslagna nationella styrmedel och åtgärder.

Det behövs dessutom ytterligare analyser som underlag för att säkerställa att inte det uppstår oönskad påverkan på andra svenska transportpolitiska mål inklusive miljö kvalitetsmålen och samhällsekonomisk effektivitet. För att bedöma hur de uppsatta målen ska kunna nås utan att inverka alltför negativt på andra transportpolitiska mål och hållbarhetsaspekter bör bedömning och kontrollstationer också införas avseende inverkan på tillgänglighet, säkerhet, energi- och resursanvändning såväl nationellt som inom och utanför EU.

Specifika kommentarer

Kommissionens argumentation för föreslagna styrmedel

I kommissionens impact assessment sammanfattas bedömningen att effekterna av de nya standarderna med de ökade kraven är nödvändiga för att nå EU:s mål. VTI delar bedömningen att ökad intensitet i den samlade styrningen är nödvändig för att nå målen. Det är givetvis viktigt att alla länder gör mer fördjupade analyser så att målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt i respektive land (men med hänsyn till den europeiska marknaden och tekniska utvecklingen) Trafikverkets inriktningsunderlag (Klimatstyrmedel i infrastrukturplaneringen) utgör ett exempel på en sådan analys. Poängen är att målen kan nås till olika höga kostnader beroende på vilka kombinationer av styrmedel som väljs.

Att olika stakeholders i kommissionens konsultationer ställer sig positiva eller inte framstår i perspektivet av att EU och Sverige har som mål att politiken ska vara kostnadseffektiv som mindre betydelsefullt, om dessa aktörer inte kan överblicka förslagets konsekvenser för sig själva och respektive medlemsstat.

Vinster för enskilda bilägare beror på prissättning av nya laddbara bilar

Det är också viktigt att skilja på samhällsekonomisk nytta och subjektiv nettonytta för den som väljer att använda ett fordon i stället för ett annat. Även om nettonyttan för samhället är positiv behöver den inte vara det för den som väljer fordon. Nu kan kommissionens beräkningar tolkas som att klimatpolitiken kommer att bli en vinst för bilägare och medborgare. Detta till följd av väntade prisminskningar på elbilar. Denna bedömning kan uppfattas som svårsmält när fossila bränslen och elbilar är dyrare än någonsin (jämför JATO 2019). En senare studie från JATO (2021) pläderar för att europeiska regeringar (och rimligen kommissionen) bör göra mer för att pressa priserna på nya elbilar eftersom de kostar betydligt mindre i Kina. Eftersom kostnaderna kan väntas bli kännbara åtminstone under en övergångstid behövs mer pedagogisk framställning av dessa bedömningar och översättning till svenska förhållanden.

I Impact assessment dokumentet (sid 18-19) argumenteras för att konsumenter inte beaktar framtida kostnadsbesparingar av dyrare fordon. Denna tes är omstridd (jfr t.ex. Grigolon¹ m.fl. 2018).

Förvaltningen av tillsynen av gemenskapens regelverk

Kommissionens förslag till förvaltning av förordningen innebär i princip ett oförändrat övervakningssystem (dvs oförändrad compliance monitoring regime) (sid 9). Detta baseras på förmodandet att förslaget inte förväntas öka administrationskostnaderna orsakade av lagstiftningen.

Den utvärdering som åberopas (sid 5) är utvärderingen av förordningarna 443/2009 and 510/2011 (publicerad 2015) vilket VTI finner vara ett svagt underlag för att bedöma den föreslagna regleringen, framförallt med tanke på avvikelserna mellan standarder för mätning av utsläppsreduktioner och faktiska värden (NEDC vs WLTP och "Dieselgate"). Trots tidigare skandaler med standarder för mätning verkar det svårt för regleringsmyndigheterna att undvika nya ifrågasättanden av mätningarna. I en ny studie av Plötz² m.fl. (2021) visas att s.k. plug-in hybrider förbrukar betydligt mer fossil energi än de deklarerats för. Därmed är koldioxidutsläppen betydligt högre också. Här finns således anledning till att snarast överväga en justering av standarderna för beräkning av utsläpp och även bedöma konsekvenser för miljöbonusar för dessa fordon.

Liksom vid alla ex-ante analyser bidrar svårigheten att förutse och hantera skillnader mellan tänkt och faktiskt utfall till att trovärdigheten i nya projektioner, och förslag på systemförändringar, minskar. Ökad kunskap, fördjupade analyser och faktiska utvärderingar och kontrollstationer är därför mycket

¹Grigolon m.fl. (2018) Consumer Valuation of Fuel Costs and Tax Policy: Evidence from the European Car Market, American Economic Journal: Economic Policy.

² Plötz et al. (2021) From lab-to-road: real-world fuel consumption and CO2 emissions of plug-in hybrid electric vehicles, Environmental Research Letters 16.

JATO (2019) [EV prices have been growing during the last 8 years - JATO](#).

JATO (2021) [EVs cost 52% more than ICE equivalents, find Jato | Market Insight \(am-online.com\)](#)

viktiga, både för att höja trovärdigheten och för att kunna utvärdera och vid behov vidta nya åtgärder för att säkerställa att målen uppnås.

I detta ärende har generaldirektören Tomas Svensson beslutat. I beredningen har professor Yvonne Andersson Sköld, seniora forskare Roger Pyddoke och forskare João Patricio medverkat.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI