

Avdelningen för forskning, innovation och affärsutveckling
Enheten för hållbar transport
Anders Lewald

Miljödepartementet
Klimatenheten, Nationellt
103 33 Stockholm

Yttrande angående Utfasningsutredningens betänkande

Sammanfattning

Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak förslaget men ser behov av vissa justeringar och kompletterande styrmedel för att på ett bättre sätt styra mot lägre klimatpåverkan inom, i detta fall, främst vägtransportsektorn.

- Det övergripande styrmedlet för att minska koldioxidutsläpp bör vara att prissätta utsläppen.
- Större kraft och styrande verkan behöver ges till området transporteffektivt samhälle.
- Utfasningen av fossila bränslen behöver belysas bättre ur försörjningstrygghetsperspektiv.
- Elektrifiering av vägfordon är den huvudsakliga inriktningen för att nå fossilfrihet men myndigheten ser risker med en alltför ensidig teknikstyrning mot enbart sk ”nollutsläppsfordon” såsom
 - en onödigt och oproportionerligt hög kostnad för att nå målen samt en
 - potentiell misshushållning med redan begränsade råvaror och resurser, t ex material för batterier.
- Styrningen av bilar som drivs med batteri eller bränsleceller, dvs nollutsläppsfordon, behöver kompletteras med energieffektivitetskrav.
- Utformningen av styrmedel för fordon samt reduktionsplikten behöver beakta det klimat- och lagstiftningspaket EU-kommissionen presenterade i juli, Fit for 55.
- Energimyndigheten stödjer utredningens uppfattning om att reduktionskraven borde vara densamma för bensin och diesel.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten ser ett starkt behov av ytterligare åtgärder för att reducera transportsektorns och i detta fall främst vägtransportsektorns klimatpåverkan. Energimyndigheten välkomnar därför utredningens uttalade ambition att fasa ut fossila bränslen inom de kommande decennierna.

Energimyndigheten anser att det övergripande styrmedlet för minskade koldioxidutsläpp bör vara att prissätta utsläppen. Detta ger incitament till mer klimatanpassade val både vad gäller fordon, bränslen och beteenden. Om endast prissättning av bränslet ska användas för att ”framtidssäkra” de fordon som säljs – och där en genomsnittlig personbil väntas rulla 17 år¹ – behöver det priset sannolikt bli rätt högt, vilket även påverkar dem som kör den befintliga fordonsflottan. Som komplement till prissättning av bränslet kan styrning riktad mot nya fordon därmed möjliggöra en ökad omställningstakt.

Energimyndigheten anser att en allt starkare och fokuserad utgångspunkt för omställningsarbetet inom transportsektorerna ska vara ett transporteffektivt samhälle. Definitionen av ett transporteffektivt samhälle bör vara ett samhälle där trafikarbetet med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar, vilket följer det som myndigheterna inom ”Samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, SOFT2” föreslog. Definitionen ger en tydlig och klar förståelse för vilken omställning som krävs för att vi både ska nå energi- och klimatmålen och samtidigt bidra till att andra miljö- och samhällsmål kan nås. För att nå ett mer transporteffektivt samhälle, förutom en kombination av en mängd styrmedel och åtgärder, är en tydlig och samstämmig målbild från nationell nivå avgörande. Detta eftersom ett transporteffektivt samhälle kräver ett genomgripande förändringsarbete och involverar olika aktörer på olika nivåer, som behöver samverka och arbeta på nya sätt tillsammans i en gemensam riktning. Utredningen bidrar till viss del till otydligheten genom att kapitel 9 genomsyras av svårigheterna snarare än möjligheterna att nå ett transporteffektivt samhälle.

Energimyndigheten anser dessutom att hela utfasningen av de fossila bränslena behöver kompletteras med en belysning från ett försörjningstrygghetsperspektiv. Myndigheten ser det som mindre sannolikt att en utfasning sker linjärt eller logiskt successivt. En utfasning beror även på faktorer inom hela värdekedjan inom drivmedels- och transportområdet t ex kommer nedläggning av depåer och mackar på landsbygden spela in, liksom aktörernas kort och långsiktiga investeringsbeslut som också präglas av vad som globalt. Energimyndigheten menar att detta område behöver belysas ytterligare för att hitta kostnadseffektiva åtgärder och förberedelser göras för att klara sådana situationer under en övergångsperiod.

Energimyndigheten delar utredningens bedömning att biodrivmedel är en begränsad resurs och att det därför är angeläget att genom elektrifiering, energieffektivisering och ett mer transporteffektivt samhälle minska behovet av flytande och gasformiga biodrivmedel. Emellertid kräver även laddfordon resurser som är begränsade, t.ex. vad gäller batterimaterial, och därför är det angeläget att se över och i möjligaste mån optimera behovet även av dessa utifrån en större samhällsnytta.

¹ <https://www.bilsweden.se/statistik/bilismen-i-sverige/2019/fordonsbestand-och-mobilitet>.

² [Samordningsuppdrag för omställning av transportsektorn till fossilfrihet \(energimyndigheten.se\)](#)

För lätta fordon är förutsättningarna för elektrifiering i allmänhet bättre än för bl.a. flyg, sjöfart och vissa arbetsmaskiner och därför är det rimligt att elektrifiering utgör huvudspåret. Däremot är en styrning som explicit eller implicit förbjuder vissa tekniker olyckligt. Exempelvis kan det inte uteslutas att det även för lätta fordon kan finnas tillämpningar där det sammantaget vore mer resurs- och energieffektivt med ett fordon med en förbränningsmotor, eller en förbränningsmotor kombinerat med ett batteri, än ett batteri- eller bränslecellsdrivsystem. En strikt styrning mot nollutsläppsfordon riskerar här att styra transportsystemets samlade utsläpp fel. En styrning mot noll bör ske i ett livscykelperspektiv (LCA) på fordonet, dess tillverkning, användning och återvinning.

Energimyndigheten delar utredningens bedömning att ett nationellt förbud mot nya bensin- och dieseldrivna personbilar bedöms som svårt att införa, inte minst ur EU-rättslig synpunkt och att det klimatpaket EU-kommissionen presenterade i juli, och den fortsatta förhandlingen av detta, behöver beaktas i styrmedelsutformningen

Den styrning utredningen föreslår är förvisso inte så skarp, då det för svensk del handlar om ett riksdagsbundet mål som inte åtföljs av konkreta styrmedel. Energimyndigheten menar att bonus-malus, med de ändringar som utvecklas nedan, bör användas som en långsiktig styrsignal för att driva fram den önskade utvecklingen av fordonsförsäljningen. Åtminstone för malussdelen bör en långsiktig bana beslutas, på motsvarande sätt som skett för reduktionsplikten. Denna bana bör utformas så att malusen successivt skärps med sikte på att det 2030 i praktiken inte ska säljas nya förbränningsmotorbilar utom i särskilt angelägna tillämpningar eller där miljöprestandan är bättre än nollutsläppsfordonets.

Förutom att reglering av nollutsläppsfordon lätt blir trubbig så missar det valda måttet, utsläpp ur avgasröret, viktiga aspekter. För förbränningsmotorbilar korrelerar måttet helt med energianvändning under användning, men för bilar som drivs med batteri eller bränslecell, och som alltså har nollutsläpp ur avgasröret, saknas helt styrning mot energieffektivitet. Det finns heller ingen styrning mot energi- och resurseffektivitet i tillverkningsfasen, något som annars skulle vara relevant för en styrning som riktar sig mot valet av fordon. Om styrningen sker genom bonus-malus, som Energimyndigheten förespråkar ovan, skulle detta kunna hanteras genom att basera systemet på fordonets energianvändning. Detta skulle i så fall både styra från flytande och gasformigt bränsle mot el och vätgas och därmed mot mer energieffektiva modeller inom respektive kategori. Detta skulle kunna kompletteras med krav som relaterar till resurs- och energieffektivitet i tillverkningen, t.ex. genom att begränsa bonusen för särskilt tunga bilar eller bilar med särskilt stora batterier.

Energimyndigheten välkomnar dock argumenten från utredningen med att reduktionskraven borde vara densamma för bensin och diesel. Likställandet av reduktionskravet för bensin och diesel bör göras genom att utveckla det system

för reduktionsplikt som idag redan finns i Sverige. Hur det nuvarande systemet ska kunna utvecklas för en gemensam kvot behöver utredas vidare.

För att uppnå en investeringspotential och således öka konkurrensen mot de mindre avancerade biodrivmedlen kommer det krävas att en kvotplikt införs för de mer avancerade biodrivmedlen. Som framgår av utredningen utreder Energimyndigheten ett sådant styrmedel, åtminstone vad gäller biodrivmedel, inom ramen för ett regeringsuppdrag. Myndighetens slutsats är att en särskild kvot för råvaror som i huvudsak består av lignocellulosa vore önskvärd. Energimyndigheten ser även positivt på utvecklingen av elektrobränslen. Den faktiska utformningen av hur reduktionsplikten ska integrera avancerade biodrivmedel och elektrobränslen behöver dock analyseras ytterligare.

Energimyndigheten bedömer fortfarande att det är svårt att i praktiken integrera rena och höginblandade drivmedel i reduktionsplikten.

Specifika synpunkter

Energimyndigheten har följande kommentarer i första hand om utredningens resonemang om transporteffektivt samhälle:

- Energimyndigheten skulle gärna sett att utredningen använde sig av SOFT:s definition på ett transporteffektivt samhälle. Myndigheten anser att den definitionen, ett samhälle där trafikarbetet med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar, är tydligare och ger en bättre förståelse för vilken omställning som krävs för att vi ska nå både energi- och klimatmål och övriga miljömål. Kritiken i utredningen som framförs mot den definitionen är att skillnaden i energieffektivitet mellan trafikslagen minskar i och med en hög grad av elektrifiering av vägtransporterna. Då missar man dock andra miljömål och den nuvarande trenden där energieffektiviteten för lätta elfordon snarare går mot högre än lägre energianvändning och därmed även resursanvändning.
- Energimyndigheten tycker det är positivt att utredningen lyfter problemen med att landsbygden relativt sett drabbas hårdare av ökade drivmedelskostnader. Fokuset är dock för ensidigt på att avhjälpa det genom satsningar på elfordon och laddinfrastruktur. Andra lösningar som möjligheten till ökat distansarbete och andra digitala tjänster, samåknings-tjänster och anropsstyrd kollektivtrafik samt ökat fokus på närhetsprinciper för välfärdstjänster skulle kunna lyftas fram tydligare.
- Energimyndigheten vill – precis som utredningen - trycka på vikten av att genomföra de förslag till åtgärder för ett transporteffektivt samhälle som finns i klimathandlingsplanen och SOFT. Ett alltför ensidigt fokus på bränslen och fordon i omställningen försvårar och fördyrar omställningen samtidigt som omställningen blir sårbar för oförutsedda tekniska och råvarumässiga förändringar. Därför är det viktigt med det permanenta uppdrag och ansvar till flera myndigheter som utredningen lyfter för att identifiera effektiva styrmedel och åtgärder samt öka kunskap och utveckla metoder för transporteffektivt samhälle och ökad digitalisering.
- För att samhället ska bli mer transporteffektivt krävs att vi går mer mot målstyrning snarare än prognosstyrning. Vikten av en tydlig och

samstämmig målbild från nationell nivå och nationella myndigheter är en viktig insats för att nå ett mer transporteffektivt samhälle, förutom en kombination av en mängd styrmedel och åtgärder. Annars är risken att målbilden/inriktningen om ett mer transporteffektivt samhälle inte blir tydlig på lokal och regional nivå, där flera av åtgärderna behöver genomföras i samarbete med nationell nivå, exempelvis åtgärder för att nå nationellt uppsatta mål om ökad andel gång, cykel och kollektivtrafik. Utredningen bidrar till viss del till otydligheten genom att kapitel 9 genomsyras av svårigheterna snarare än möjligheterna att nå ett transporteffektivt samhälle. Ett exempel på det är att det i dessa sammanhang tydligt trycks på vikten av att enbart göra de samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna vilket inte uttrycks lika tydligt i övriga kapitel.

- Energimyndigheten vill lyfta fram vikten av att också ta hänsyn till insatser som kan vara svåra att bedöma på förväg men som är nödvändiga för att åstadkomma de resultat i samhället som behövs för att uppnå klimatmålen och Agenda 2030-målen. Att arbeta för ett mer transporteffektivt samhälle är ett komplext system som är tätt sammankopplat och beroende av utvecklingen i andra delsystem och involverar också stora delar av mänskliga beteenden. För att nå effektfulla resultat i samhället behövs därför också insatser som fokuserar på ett transformativt förändringsarbete, där aktörer arbetar på nya sätt tillsammans mot en gemensam målbild. Här kan flera nationella myndigheter behöva tydligare uppdrag att utveckla, stödja och följa upp en sådan förändringsprocess.

Energimyndigheten delar utredningens tankar om att det är viktigt med fortsatt långsiktig samordning av de statliga insatserna för laddinfrastruktur. Vidare är det självklart att arbeta vidare med EU:s regelverk bla inom de förslag som har lagts fram under rubriken "Fit for 55" och med de nya statsstödsreglerna i artikel 36a för att försöka skapa förutsättningar för en fortsatt snabb utveckling av laddningsinfrastrukturen för såväl personbilar som lätta och tunga fordon samt arbetsmaskiner.

Energimyndigheten anser att det:

- är positiv till att utredningen föreslår kontrollstationer med jämna mellanrum för att kunna revidera antaganden efter hur utvecklingen går framgent.
- vore önskvärt att möjliggöra modellering av specifika styrmedelsförändringar som föreslås för att kunna titta på effekter av dessa och hur de påverkar resultaten. Däremot är det förståeligt att utredningen behövt modellera scenarierna på övergripande nivå.
- också är positiv till att utredningen generellt utgår i från tidigare publicerat material av andra myndigheter och att de använder sig av flera scenarier för att visa på spannet och skillnaden mellan olika framtider.

Vidare menar Energimyndigheten att försörjningstrygghetsperspektivet på den stora förändring som beskrivs av utredningen, med utfasning av fossila bränslen och infasning av el och förnybara drivmedel kommer att behöva belysas ytterligare.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Robert André. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Rémy Kolessar enhetschefen Peter Engdahl. Föredragande har varit handläggaren Anders Lewald.

Robert André

Anders Lewald