



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

Anders Hallberg  
Tel: 010-698 12 22  
anders.hallberg  
@naturvardsverket.se

2021-09-03

Ärendenummer  
NV-05692-21

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

**Missiv till justerad version av Naturvårdsverkets yttrande över  
betänkandet Utfasningsutredningen, SOU 2021:48 (M2021/01183)**

Naturvårdsverkets yttrande över betänkandet Utfasningsutredningen, SOU 2021:48, daterat 2021-09-03, ersätter det yttrande över samma betänkande, daterat 2021-09-02, som Naturvårdsverket inskickade till Miljödepartementet 2021-09-02.

Kopia till:  
martin.larsson@regeringskansliet.se



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE  
2021-09-03

Ärendenummer  
NV-05692-21

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## Naturvårdsverkets yttrande över betänkandet Utfasningsutredningen, SOU 2021:48 (M2021/01183)

### Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om ett riksdagsbundet mål att fasa ut fossila drivmedel till senast 2040. Styrmedelsutformning kommer dock att vara avgörande för ett effektivt målluppfyllande, vilket måste ske på ett sätt som inte äventyrar uppfyllandet av andra miljömål.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att utreda förutsättningarna för att omforma reduktionsplikten till ett utsläppshandelssystem för att utfasningen av fossila drivmedel ska vara effektiv och ge incitament för transporteffektivt samhälle, biodrivmedelsproduktion samt energieffektivisering och elektrifiering.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att reduktionsplikten så snart det är möjligt bör förändras så att samma reduktionskrav ställs på bensin och diesel samt att rena och höginblandade flytande drivmedel inkluderas.

Naturvårdsverket ser både för- och nackdelar med förslaget att införa en kvot för avancerade biodrivmedel. Samtidigt som vissa hållbara bioråvaror har svårt att konkurrera med andra mindre hållbara bioråvaror, ser Naturvårdsverket att en kvot riskerar att snedvrider marknaden.

Naturvårdsverket bedömer att utredningen, vad gäller styrmedel för förnybara drivmedel, inte tillräckligt redovisar förslagets konsekvenser i form av påverkan på framtida produktion av biomassa och påverkan på biologisk mångfald.

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att det finns skäl för staten att fortsatt subventionera laddinfrastruktur för att underlätta elektrifieringen. Stöd till laddinfrastruktur utgör ett viktigt komplement till prissättningen av fossila bränslen i omställningen mot fossilfrihet

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Sverige bör verka för EU-omfattande nollutsläppskrav nya bilars koldioxidutsläpp till 2030 eller strax därefter och senast 2035. Naturvårdsverket tillstyrker också förslaget om ett riksdagsbundet mål om endast nollutsläppsfordon i nybilsförsäljningen av personbilar 2030.

## Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

### Inledning

Naturvårdsverket anser att betänkandet är en genomgående bra utredning som ger tydliga svar på de frågor som ingått i uppdraget och behandlar komplikationer på ett ambitiöst sätt. Naturvårdsverket tillstyrker i stora delar utredningens förslag och instämmer i dess bedömningar. Yttrandet fokuserar på det som i utredningen anges som ”huvudsakliga” förslag och bedömningar. Därutöver finns ett antal synpunkter som Naturvårdsverket också lyfter fram.

På ett övergripande plan anser Naturvårdsverket att det är nödvändigt att fossila subventioner fasas ut och att olika stödformer kontinuerligt utvärderas. Det går i linje med vad utredningen anser.

Det har inte funnits förutsättningar för Naturvårdsverket att under remisstiden bedöma hur det klimatpaket som EU-kommissionen presenterade i juli 2021 (”Fit for 55”) påverkar Utfasningsutredningens förslag.

### Kapitel 6 Förslag till utfasningsår

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om ett riksdagsbundet mål om att fasa ut fossila drivmedel till senast 2040.

Hur kostnadseffektivt utfasning av fossila drivmedel kan genomföras, bygger på ett antal premisser. Effektiviteten påverkas bland annat av huruvida Sveriges övriga utsläppsmål inom ESR-sektorn skärps eller inte till 2040. Om kraven hårdnar på enbart transportsektorn, samtidigt som det totala utsläppsmålet inom ESR-sektorn förblir oförändrat, kommer de nationella utsläppen inte minska på totalen. Det minskar istället enbart bördan på andra aktörer som också omfattas av ESR-sektorn. Kostnadseffektiviteten för ett särskilt mål för transportsektorn är beroende av den relativa utfasningskostnaden i transportsektorn i förhållande till övriga ESR-sektorn. Hur och när identifierade hinder för omställningen lyckas överkommas påverkar också effektiviteten i måluppfyllande.

Det särskilda målet för transportsektorn till 2030 har bidragit till en hög framtida efterfrågan på biodrivmedel i Sverige. Tillgång på hållbara råvaror samt utvecklingstakten och prisutvecklingstakten av produktionstekniker för förnybara drivmedel samt prisutveckling för dessa drivmedel när de når marknaden är osäker. Naturvårdsverket bedömer att de volymer som anses behövas till 2030 riskerar att försvåra uppfyllande av miljömålet Frisk Luft. Naturvårdsverket anser även att Sveriges roll som förebild riskeras av en alltför ensidig satsning på biodrivmedel, vilket nuvarande utformning av reduktionsplikten bidrar till. En särskild skärpning av utsläppsmål för transportsektorn till 2040 får inte leda till att uppfyllandet sker på ett sätt som äventyrar uppfyllandet av andra miljömål, såsom transportmålet till 2030 riskerar att göra. I detta ingår också det globala perspektivet i det övergripande målet för miljöpolitiken, generationsmålet, om att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, *utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser*. Utredningens beräkningsexempel för att nå utfasning av fossila bränslen till samtliga årtal omfattar stora volymer biodrivmedel som riskerar att äventyra uppfyllandet av generationsmålet.

En tydligare motivering gällande avvägningen mellan utfasningsårs, klimatnytta, åtgärdskostnader och tillgången till långsiktigt hållbara förnybara drivmedel hade varit önskvärd.

En tidigareläggning av utfasningen av fossila bränslen inom transportsektorn i Sverige kan påverka de totala utsläppen i hela EU. Men det är också möjligt att bara blir en vattensängseffekt, det vill säga att de minskade utsläppen i Sverige inte påverkar EU:s totala utsläpp. Utfallet beror på hur de nationella styrmedlen, i kombination med en prissättning av transportsektorns utsläpp inom EU, kommer se ut framöver. Nationell kompletterande styrning utöver den europeiska styrningen, kommer sannolikt behövas.

### **Kapitel 7 Styrmedel för att säkerställa en utfasning av fossila drivmedel**

System med överlåtbara utsläppsrätter

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att reduktionsplikten på sikt bör revideras till ett nationellt system med utsläppsrätter (fortsättningsvis benämnt handelssystem) och i förslaget om att förutsättningarna för detta ska utredas.

Ett handelssystem säkerställer en utfasning av fossila bränslen samtidigt som utsläppen prissätts, vilket kan ske på ett kostnadseffektivt sätt. Prissättning av fossila bränslen genom ett handelssystem ger också ökade incitament till ökad elektrifiering, ett mer transporteffektivt samhälle samt en ökad användning av biodrivmedel. Vidare styr inte reduktionsplikten mot utfasning av fossila drivmedel.

Att priserna på (bland)drivmedel ökar ser Naturvårdsverket som nödvändigt för att Sverige ska kunna nå såväl klimat- som luftkvalitetsmål. Prisökningen bör ske till följd av prissättning av fossila drivmedels negativa externaliteter för att styrningen ska vara samhällsekonomiskt effektiv. Av den anledningen anser Naturvårdsverket att höjda pumppriser inte bör pareras med sänkt energiskatt på diesel och bensin.<sup>1</sup> Om Kommissionens förslag<sup>2</sup> att införa ett separat handelssystem för vägtransporter och byggnader till 2026 blir verklighet, bör Sverige ha som mål att revidera reduktionsplikten senast till dess. Utredningen bör om möjligt ske inom ramen för Energimyndighetens kontrollstation för reduktionsplikten 2022.

Reduktionsplikten är en bra utgångspunkt för styrmedelsutformningen för utfasning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att reduktionsplikten så snart det är möjligt bör förändras så att samma reduktionskrav ställs på bensin och diesel samt att rena och höginblandade flytande drivmedel inkluderas.

Naturvårdsverket instämmer i de resonemang som utredningen för gällande att förslaget skulle öka kostnadseffektiviteten i systemet. Dagens system, med högre inblandningskrav på diesel jämfört med bensin, förväntas leda till relativt högre priser för diesel. Det ger konsumenter incitament att i större utsträckning köpa fordon som körs helt eller delvis på bensin, vilket leder till högre utsläpp.

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverkets yttrande på Remiss av promemorian Sänkt skatt på drivmedel (Fi2019/03089/S2) NV-06414-19

<sup>2</sup> Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757

Samtidigt blir utfasningen av fossila drivmedel svårare då det idag inte finns biobensin i kommersiell skala som kan ersätta den fossila motsvarigheten. Nuvarande utformning riskerar därmed påverka ett effektivt uppfyllande av klimatmålen negativt.

Från och med 2022 kommer råvaror som definieras som hög ILUC-risk inte att tillåtas för måluppfyllelse inom reduktionsplikten. Motsvarande krav finns dock inte för rena och höginblandade biodrivmedel. Att inkludera rena- och höginblandade biodrivmedel i reduktionsplikten skulle alltså leda till att fler aktörer kommer använda mer hållbara biodrivmedel.

Huruvida en förändrad reduktionsplikt påverkar marknadsmakten mellan små och stora aktörer bör utredas i samband med förändring av reduktionsplikten. Likaså effekten mellan försäljare av huvudsakligen bensin respektive diesel och hur eventuella oönskade negativa konsekvenser kan undvikas. Vid en eventuell övergång till ett handelssystem bör negativa konsekvenser på konkurrensen minska.

### **Kapitel 8 Styrmedel för långsiktigt hållbara förnybara drivmedel**

#### Osäkerhet om konsekvenserna

Naturvårdsverket ser positivt på förslagen på styrmedel för långsiktigt hållbara förnybara drivmedel. Det finns dock skäl att betona att förslagets konsekvenser i form av påverkan på framtida produktion av biomassa och påverkan på biologisk mångfald inte redovisas i utredningen.

Naturvårdsverket anser att utgångspunkten för en långsiktigt hållbar användning av förnybara drivmedel bör vara att inte skapa en ökad negativ påverkan på biologisk mångfald eller begränsa möjligheten till klimatanpassningsåtgärder såsom återvätning, kolinlagring, vattenreglering. I odlingslandskapet bör inte heller förändringar ske som försvårar genomförandet av livsmedelsstrategin.

I det fortsatta arbetet med styrmedel behöver konsekvenser beaktas både vad gäller en ökad produktion av förnybara drivmedel inom Sveriges gränser och hur en ökad efterfrågan på importerade drivmedel påverkar möjligheten att leva upp till det svenska miljömålssystemets generationsmål om att inte orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. För att nå generationsmålet krävs en långsiktigt hållbar produktion av förnybara drivmedel både inom och utanför Sveriges gränser. För att nå generationsmålet krävs en långsiktigt hållbar produktion av förnybara drivmedel både i Sverige och i andra länder.

#### Avancerade biodrivmedel och elektrobränslen

Naturvårdsverket instämmer i att produktionstekniken för framställningen av avancerade biodrivmedel och elektrobränslen behöver utvecklas. Styrmedel som syftar till att överbrygga teknik- och kunskapsexternaliteter behövs och finns redan dag. Upplevda och reala risker behöver minimeras för att stimulera investeringar. Incitamenten att investera i förbättringar av produktionsteknik kommer öka i takt med att priset på fossila bränslen ökar.

Utredningen föreslår bland annat tillämpning av en särskild kvot för avancerade förnybara drivmedel och elektrobränslen. Naturvårdsverket anser att de råvaror som ur ett svenskt perspektiv kan nyttjas för produktion av avancerade biodrivmedel även, åtminstone på sikt, behövs för att ersätta andra fossilbaserade produkter i samhället. Att inrätta en särskild kvot av dessa råvaror

för just produktion av biodrivmedel riskerar att snedvrیدا marknaden. Det kan också leda till en ineffektiv omställning.

Utformningen av EU:s statsstödsregler sätter idag vissa potentiella begränsningar för att stödja produktion av biodrivmedel som omfattas av reduktionsplikten. Om rena och höginblandade drivmedel förs in under reduktionsplikten kan möjligheten till att bevilja stöd till produktion av dessa även begränsas.

Naturvårdsverket anser att de resonemang som förs i underlagsrapporten från RISE<sup>3</sup> som bland annat diskuterar flexibla produktionslinjer är intressant. Naturvårdsverket anser därför att förutsättningarna för uppförande av bioraffinaderier, där produktion av bioolja och andra mellanprodukter för avancerade biodrivmedel utgör ett av flera segment, bör utredas vidare. Naturvårdsverket anser även att Kommissionens förslag<sup>4</sup> om differentierade skatter för olika biodrivmedel kan vara en möjlighet för att främja produktion av avancerade biodrivmedel. En sådan utformning behöver dock analyseras vidare bland annat med avseende på syfte och vilka negativa externaliteter som ska prissättas. Det förutsätter också att Kommissionens förslag röstas igenom.

Naturvårdsverket anser i likhet med utredningen att främst vägtransporterna bör elektrifieras så långt och snabbt som möjligt så att långsiktigt hållbara förnybara flytande och gasformiga drivmedel frigörs för användning inom arbetsmaskiner, flyg och sjöfart.

### **Kapitel 9 Styrmedel för ett mer transporteffektivt samhälle**

Naturvårdsverket anser att styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle behövs i omställningen för att nå miljömålen. Ett transporteffektivt samhälle minskar påverkan på flera miljömål och minskar behovet av till exempel el, effekt och förnybara drivmedel. Prissättning, prioritering av steg 1- och 2-åtgärder i fyrstegsprincipen framför resurskrävande åtgärder i steg 3 och steg 4, och att klimatmålen ska utgöra ramen för transportplaneringen är centrala delar för att omställningen ska lyckas.

Naturvårdsverket bedömer inte att höjda drivmedelspriser nödvändigtvis leder till negativa konsekvenser för tillgänglighet och konkurrenskraft. Ökade drivmedelspriser, till följd av prissättning på fossila bränslen, kommer i första hand påverka det trafikarbete där betalningsviljan och nyttan är låg. Det i sin tur kan komma att stimulera annan tillgänglighet och främja konkurrenskraft.

Naturvårdsverket instämmer i att vem eller vilka som ska ansvara för att fortsatt identifiera hinder och genomföra samhällsekonomiskt motiverade åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle behöver tydliggöras.

### **Kapitel 10 Styrmedel för laddinfrastruktur**

Fortsatt offentligt stöd

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att det finns skäl för staten att fortsatt subventionera laddinfrastruktur för att underlätta elektrifieringen. Stöd till laddinfrastruktur utgör ett viktigt komplement till

---

<sup>3</sup> RISE (2020) Erik Furusjö och Johanna Mossberg: *Förnybar bensin – en kunskapssammanställning*. December 2020, f3 01:2021.

<sup>4</sup> Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast)

prissättningen av fossila bränslen i omställningen mot fossilfrihet i transportsektorn. En snabb elektrifiering är en förutsättning för att Sverige ska klara sina klimatmål.

Utredningen ger en bra bild över de hinder och stora utmaningar som motverkar en effektiv omställning och vart, samt i vilken utsträckning, stöd för utbyggnad av laddinfrastruktur kan motiveras.

#### EU-gemensamt arbete

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Sverige bör stödja ett EU-gemensamt arbete med att bygga en mer heltäckande laddningsinfrastruktur för personbilar och tunga fordon i hela unionen.

I detta arbete har det offentliga en central roll för att öka utbyggnadstakten och förhindra marknadsmisslyckanden. En viktig förutsättning för att det offentliga ska kunna ta ett större ansvar är långsiktiga och tydliga spelregler från EU-kommissionen, där exempelvis statsstödsregler har en direkt påverkan på möjligheterna att bidra med stöd till marknadens aktörer.

#### En bred och långsiktig nationell plan

Naturvårdsverket delar utredningens syn på behovet av en bred och långsiktig nationell plan för de statliga insatserna för laddningsinfrastruktur. Den nationella planen bör syfta till att öka takten i utbyggnaden av både den publika och icke-publika laddningsinfrastrukturen, för att ligga i fas eller före tillväxten av batterielbilar och tunga batteriefordon. Detta är viktigt för att laddningsinfrastrukturen inte ska utgöra ett hinder för elektrifieringen av vägfordonsflottan.

#### Förtydligat myndighetsansvar

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Energimyndighetens och övriga myndigheters ansvar bör förtydligas och ges tillräckliga resurser.

Naturvårdsverket vill lyfta att andra förutsättningar kan begränsa det offentliga möjlighet att öka takten för utbyggnaden av laddningsinfrastrukturen, såsom EU:s statsstödsregler och villkor om kostnadseffektivitet inom nuvarande stödsystem. Det finns behov av alternativa stödsystem för att kunna styra laddningsinfrastrukturens uppbyggnad till områden som har en svagare marknadsefterfrågan.

#### Laddinfrastrukturen bör integreras i elnätet

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att laddningsinfrastrukturen bör integreras i elnätet på ett effektivt sätt genom att en stor del av laddningen sker vid lägre effektnivåer. Parallellt med utbyggnaden av ett lågeffektsnätverk för icke-publik och publik destinationsladdning är det viktigt att kapaciteten i den publika snabbbladdningsinfrastrukturen följer den tekniska utvecklingen för batterielbilars snabbbladdningskapacitet, för att inte redan från början låsas in i ett omodernt snabbbladdningsnät. För att kunna genomföra detta utan att bidra negativt till kapacitetsproblem krävs stödsystem som uppmuntrar till flexibla lösningar och energilagring.

#### Krav på laddinfrastruktur i plan- och bygglagstiftningen

Naturvårdsverket delar utredningens bild av att kraven på laddningsinfrastruktur i plan- och bygglagstiftningen är lågt ställda och tillstyrker förslaget om att överväga skärpningar för att låta kraven omfatta bland annat oppvärmda

byggnader och skärpa kraven beträffande ledningsinfrastruktur. Naturvårdsverket kan även se att det finns ett behov av ökade krav för bostäder i stort, inte enbart vid ny- eller ombyggnationer. Därtill delar Naturvårdsverket utredningens syn på att det behövs kostnadsminskningar och regelförtydliganden för samfällighetsföreningar. Det bör ses över hur ansökningsprocess och handläggning av ärenden kan effektiviseras för ansökningar från samfällighetsföreningar, som ett led i att minska kostnaderna.

Laddinfrastruktur för tunga fordon

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om att laddningsinfrastruktur som möjliggör depåladdning, destinationsladdning och snabbbladdning för tunga fordon snabbt behöver komma på plats. Naturvårdsverket ser det som särskilt angeläget att finna en lösning till nuvarande hinder för att ge stöd till depåladdning. Dessutom ser Naturvårdsverket behovet av att vidare utreda för- och nackdelar med att bygga upp snabbbladdningsinfrastruktur för personbilar och tunga fordon parallellt eller separat.

### **Kapitel 11 Styrmedel för personbilar**

Nollutsläppskrav på EU-nivå

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Sverige bör verka för EU-omfattande nollutsläppskrav i förordningen (2019/631) om nya bilar koldioxidutsläpp till 2030 eller strax därefter och senast 2035.

Incitament finns i viss mån idag för att köpa nollutsläppsfordon, då utredningen pekar på att totalkostnaden för sådana fordon, dvs inköpskostnaden samt drift- och underhållskostnader, i vissa segment är lägre än för fordon med förbränningsmotorer. Inköpskostnaden är en avgörande aspekt för många konsumenter och kan fortsatt utgöra ett hinder för många nybilsköpare 2030.

Att verka för ett nollutsläppskrav inom EU till 2035 ger tydlig signal till tillverkarna att ställa om och kan påskynda prisutvecklingen på nollutsläppsfordon när produktionskapaciteten ökar. Kommission ser dock att tillverkarna inom EU fokuserar på utbud av större och dyrare modeller. Behovet av nya eller förändrade styrmedel för att skapa ett större utbud av mindre och billigare nollutsläppsfordon kan därför behöva ses över.

Nationellt mål om nollutsläppsfordon

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om ett riksdagsbundet mål om endast nollutsläppsfordon (NUF) i nybilsförsäljningen av personbilar 2030.

Naturvårdsverket gör ingen annan bedömning än utredningen om de EU-rättsliga hindren för att införa ett nationellt *förbud* mot nya bensin- och dieseldrivna bilar.

Inköpspriset på fordon med förbränningsmotorer är i förhållande till nollutsläppsfordon fortfarande låga, samtidigt som priserna på bensin och diesel kommer öka i takt med att mer biodrivmedel blandas in. Prisförändringen kommer påverka den totala ägandekostnaden och det kan inte konsumenter förväntas ha kännedom om fullt ut. Ett nationellt mål om endast nybilsförsäljning av nollutsläppsfordon 2030, i kombination med kunskapshöjande åtgärder om bland annat den totala ägandekostnaden, kan styra konsumenten i rätt riktning även före 2030. Det, i kombination med andra styrmedel som presenteras av utredningen, kan påskynda omställningen och ett uppfyllande av målet om utfasning av fossila bränslen 2040 underlättas. Målet är



dock väldigt ambitiöst och förutsätter bland annat att de hinder som presenteras av utredningen undanröjs.

Ett nationellt mål om endast nollutsläppsfordon i nybilsförsäljningen 2030 kan också underlätta omställningen för andra EU-länder om det skyndar på andrahandsmarknaden av nollutsläppsfordon och fordon med låga utsläpp. Det beror på om dessa fordon ersätter fordon med sämre klimatprestanda i ett annat land eller om det bidrar till en utökad fordonsflotta.

Ytterligare styrmedel för personbilar

Naturvårdsverket anser att behövs en plan för vad som ska hända med fordon med förbränningsmotorer (inklusive laddhybrider) som kommer finans kvar på marknaden efter 2040.

Naturvårdsverket anser att införandet av en koldioxidbaserad registreringsskatt i bonus-malus-systemet för nya fordon bör prövas i den fortsatta utvecklingen av styrmedel för personbilar. En registreringsskatt skulle påverka effektiviteten i bonus malus-systemet genom att incitamenten för att köpa ett nollutsläppsfordon ökar än mer, vilket Naturvårdsverket tidigare framfört.<sup>5</sup>

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att se över nedsättningen för miljöanpassade bilar i bilförmånsbeskattningen och har tidigare framfört vad som är viktigt att beakta i en bredare översyn.<sup>6</sup>

## **Kapitel 12 Styrmedel för lätta lastbilar och tunga fordon**

Utsläppskrav på EU-nivå

Naturvårdsverket instämmer i att Sverige på EU-nivå bör verka för starkare och utvidgade krav för att få ner koldioxidutsläppen för tunga fordon och lätta lastbilar.

Sådana krav har varit ett verkningsfullt styrmedel för utvecklingen inom lätta fordon. Naturvårdsverket anser också att det är viktigt att de premier som syftar till att sprida ny teknik bör utvärderas med jämna mellanrum så att de bidrar till en kostnadseffektiv omställning mot fossilfrihet.

Omställningstakten mot nollutsläpp för tunga fordon har gått långsammare än för personbilar. Därför delar Naturvårdsverket utredningens bild att det är viktigt med en senare tidplan för tunga fordon än för personbilar. Detta då det inte finns utbyggd infrastruktur för ellastbilar och dessa är fortfarande mycket dyrare än lastbilar med förbränningsmotorer. Utredningen bedömer att ellastbilarna förväntas vara tillräckligt billiga för att inte behöva stöd under senare delen av 2020-talet.

Förhållandevis mycket stöd har getts till inköp av biogaslastbilar och uppbyggnad av biogasproduktion samt tankstationer. Det är viktigt att inte dessa investeringar gjorts i onödan utan att de kan utnyttjas i åtminstone femton år framåt. I närtid bedömer Naturvårdsverket att även andra tekniker, som tunga fordon på flytande eller komprimerad biogas, fyller en funktion för att minska utsläppen i sektorn. I den planerade översyn av förordningen för nya tunga

---

<sup>5</sup> Naturvårdsverkets yttrande över betänkandet Ett bonus-malus-system för nya lätta fordon (SOU 2016:33), NV-03792-16

<sup>6</sup> Yttrande över Promemorian Justerad beräkning av bilförmån (Fi2020/04374), NV-08384-20

fordons koldioxidutsläpp som ska göras 2022, är det därför viktigt att biogaslastbilar (och eventuellt andra biodrivmedel) kan klara de kravnivåer som kommer ställas på 2025.

Utredning om dedikerade biodrivmedelsalternativ

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att förutsättningarna för olika dedikerade biodrivmedelalternativs utveckling parallellt med introduktion av eldrivna lastbilar behöver utredas. Naturvårdsverket ser att biogas kan användas i exempelvis industri istället för vägtransporter. Det finns dock behov av att få styrmedel på plats för att användningen ska öka där, för att undvika glapp i efterfrågan på biogas när användningen inom vägtransport minskar.

Därtill finner Naturvårdsverket det angeläget att det framöver ses över på vilket sätt och hur länge stöd ska ges till biodrivmedelsproduktion, -tankstationer samt biogas- och etanollastbilar.

### **Kapitel 13 Styrmedel för arbetsmaskiner**

EU-definition av nollutsläpp och lågutsläpp

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Sverige inom EU bör verka för att det införs en definition av nollutsläpp och lågutsläpp för motorer till arbetsmaskiner. Det är viktigt att de arbetsmaskiner där det idag fattas utbud och infrastruktur för att kunna elektrifiera ändå ställs krav på lägre utsläpp. Därtill tillstyrker Naturvårdsverket förslaget om att utökade riktade statliga medel bör avsättas till forskning, utveckling, demonstrationsprojekt och marknadsintroduktion av arbetsmaskiner med nollutsläpp, inklusive laddningsinfrastruktur.

Utfasad återbetalning av dieselskatt

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen om att den nuvarande återbetalningen av delar av skatten på diesel till arbetsmaskiner inom jordbruk, skogsbruk och vattenbruks-verksamhet bör fasas ut. Nuvarande undantagen på energi- och koldioxidskatt motverkar omställning mot fossilfrihet för arbetsmaskiner. Det är viktigt att principen om att förorenaren betalar följs så att de negativa effekter som uppstår till följd av de fossila utsläppen prissätts. Naturvårdsverket anser att kompensation, när så är motiverat, bör ske på annat sätt.

Klimatpremie för fler arbetsmaskiner

Redan idag behövs en minskning av effektkravet för att inkludera fler elektrifierade arbetsmaskiner. Detta har lyfts av såväl aktörer i branschen och Energimyndigheten. Därför tillstyrker Naturvårdsverket förslaget om att den nyligen införda klimatpremien för miljölastbilar och eldrivna arbetsmaskiner bör utvärderas med täta mellanrum och att anslagen kan komma att behöva utökas och omfatta fler typer av arbetsmaskiner. Naturvårdsverket ser att det eventuellt kan vara aktuellt att andra miljö-arbetsmaskiner än eldrivna ingår i klimatpremien, i enlighet med förslag från utredningen *Vägen mot ett fossiloberoende jordbruk*.

Utvecklade upphandlingskrav

Naturvårdsverket ställer sig positiva till förslaget om att Trafikverket bör ges i uppdrag att, i samarbete med andra myndigheter som använder arbetsmaskiner

för sina åtaganden, utveckla upphandlingskraven så att övergången till eldrivna arbetsmaskiner främjas. Naturvårdsverket ser dock att andra noll- eller lågutsläppsarbetsmaskiner inte bör uteslutas i nuläget beroende på sektorns förutsättningar.

#### **Kapitel 14 Styrmedel för inrikes flyg, sjöfart, järnväg och Försvarsmaktens transporter**

Prissättning av utsläpp från sjöfart, lok och motorvagnar

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att verka för att sjöfartens utsläpp ska omfattas av EU ETS, eftersom dessa utsläpp saknar en prissättning och därmed incitament till omställning. Naturvårdsverket tillstyrker även förslaget om att via nationella styrmedel prissätta de utsläpp från sjöfart, lok och motorvagnar som i dag åtnjuter nedsättning av koldioxid- och energiskatt. Det är viktigt att principen om att förorenaren betalar följs och att förorenaren, när så är motiverat, kompenseras ekonomiskt på annat sätt.

Flygets höghöjdseffekter

Vidare anser Naturvårdsverket att arbetet med att finna lämpliga metoder och styrmedel som mäter respektive prissätter höghöjdseffekter bör fortgå. Höghöjdseffekterna uppstår även när fossila flygbränslen ersätts av biobränslen. I dag saknas styrmedel som träffar höghöjdseffekterna.

---

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

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed samt handläggarna Martin Boije, Isak Öhrlund, Liselott Eriksson och Anders Hallberg.

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

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:  
martin.larsson@regeringskansliet.se

## REMISSYTTRANDE

Miljödepartementet  
M2021/01183

**Miljödepartementet**

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

Kopia: [martin.larsson@regeringskansliet.se](mailto:martin.larsson@regeringskansliet.se)

Diarienummer M2021/01183

**Datum**

2021-09-03

### **Sekab:s remissvar på Betänkandet Utfasningsutredningen (SOU 2021:48)**

Sekab är ett svenskt kemi- och cleantechföretag som förädlar etanol till biodrivmedel och kemikalier. Sekab utvecklar även bioraffinadertechnik för nya hållbara produktmöjligheter baserade på cellulosaråvaror.

Sekab vill härmed, som remissinstans och ett av de företag som verkat längst inom biodrivmedelssektorn i Sverige yttra sig angående Utfasningsutredningen SOU 2021:48.

### **Sammanfattning**

- Sekab stöder förslaget om att införa en särskild kvot för avancerade biodrivmedel.
- Sekab stöder förslaget om att Energiskattedirektivet behöver ändras och att beskattning sker baserat på energiinnehåll istället för som idag volymbasis.
- Sekab stöder förslaget att för de höginblandade etanoldrivmedlen E85 och ED95 kan statsstöds godkännande för skattenedsättning sökas motiverat utifrån etanolens lägre energiinnehåll. Kan kompletteras med att dessa etanoldrivmedel används i särskilt anpassade motorer.
- Sekab vänder sig starkt mot förslaget att omedelbart inkludera höginblandade flytande biodrivmedel i reduktionsplikten.
- Sekab stöder utredningens förslag om att höja reduktionsplikten för bensin. Etanol är det största biodrivmedlet i världen och kan produceras hållbart i stora volymer från en bred råvarubas.
- Sekab anser att utredningen fokuserar oproportionerligt mycket på el som lösning för vägtransporter. Hållbara biodrivmedel kommer även fortsättningsvis att behövas inom flera områden, framförallt till tung trafik men även till de 7 miljoner bilar som går på flytande drivmedel.
- Sekab vänder sig mot utredningens fokus på nollutsläppsfordon, då sådana enligt vår mening inte existerar.
- Sekab anser att utsläpp bör ses ur ett Well-to-Wheel (WtW) perspektiv istället för ur ett Tank-to-Wheel (TtW) perspektiv. Sekab vänder sig därmed mot utredningens förslag att basera politiska mål och styrmedel på klimatutsläpp från "avgasröret" (Tank-to-Wheel, TtW).
- Sekab ifrågasätter utredningens direkta utpekande av olika användningsområden och förslag på allokering av biodrivmedel till användning i stort sett endast inom flyg och sjöfart.

## REMISSYTTRANDE

Miljödepartementet  
M2021/01183

Datum  
2021-09-03

### Övergripande kommentarer

Utfasningsutredningen är mycket omfattande och har en bra inriktning att fossila drivmedel ska fasa ut till år 2040. Sekab menar dock att utfasningsutredningen har tagit in för många frågor utan ett grundligt förankringsarbete med näringsliv och berörda branscher.

Det är bra att utfasningsutredningen ser elektrifiering och biodrivmedel som kompletterande teknologier. Samtidigt är det tydligt att utredningen har ett ensidigt fokus på el som lösning utan att se till den stora potentialen med hållbara biodrivmedel. Ska Sverige kunna vara ett föregångsland måste vi välja lösningar som är hållbara även i de delar av världen som inte har tillgång till förnybar el men däremot har potentialen att producera hållbara biodrivmedel.

Sekab vänder sig mot utredningens fokus på nollutsläppsfordon, då sådana enligt vår mening inte existerar. I alla drivmedels livscyklar uppstår utsläpp, allt beroende på råvara och tekniklösning/mognad. Sekab anser att man bör se till Well-to-Wheels (WtW) data för att jämföra fordon och energikällor på ett teknikneutralt sätt. Sekab vänder sig därmed kraftigt mot utredningens förslag att basera politiska mål och styrmedel på klimatutsläpp från "avgasröret" (Tank-to-Wheel, TtW).

Sekab ifrågasätter utredningens tydliga utpekande av olika användningsområden och förslag på allokering av biodrivmedel till användning i stort sett endast inom flyg och sjöfart. Biodrivmedel kommer enligt vår uppfattning även i fortsättningen att behövas inom vägtransporter, framförallt till tung trafik men även till de 7 miljoner bilar som går på flytande drivmedel. Här bör marknaden vara med och styra utvecklingen av användningsområden.

Utredningens tydliga övervikt mot el som lösning för vägtransporter riskerar att redan idag påverka den infrastruktur som finns utvecklad för flytande drivmedel. Utredningen missar delvis situationen "Här och nu" samt behovet av hållbara lösningar för de förbränningsmotorer som redan existerar och som kommer att finnas under mycket lång tid. Ett tydligt exempel är avvecklingen av E85-pumpar som vi redan ser på flera platser då marknaden inte ser ett långsiktigt behov av detta bränslealternativ. Detta trots att E85 är ett mycket bra och klimatsmart alternativ och konvertering av befintliga bensinbilar är lätt att genomföra.

### Kvot avancerade biodrivmedel och förutsättningar produktion

Sekab stöder utredningens förslag om att det behöver införas en särskild kvot för avancerade biodrivmedel från bland annat lignin/cellulosa enligt REDII Annex IX A sektion o). Genom att införa en ambitiös kvot sänds viktiga signaler till investerare att våga satsa på storskaliga produktionsanläggningar baserade på ny teknik och svenska råvaror då man ser en avsättning för slutprodukterna.

Investeringar i storskalig produktion med ny teknik är dock komplexa och det är inte att bara ställa om slutprodukterna från ett användningsområde till ett annat. Det ställs olika krav på biodrivmedel för användning inom vägtransporter, flyg eller sjöfart. Certifierings- och standardprocesser tar dessutom flera år. Utredningens tydliga fokus på att rikta biodrivmedel främst till flyg och sjöfart försvårar arbetet med investeringar i produktion av avancerade biodrivmedel för vägtransporter.

## REMISSYTTRANDE

Miljödepartementet  
M2021/01183

Datum  
2021-09-03

### Höginblandade biodrivmedel vs reduktionsplikt

Sekab vänder sig starkt mot förslaget att omedelbart inkludera rena och höginblandade flytande biodrivmedel i reduktionspliktssystemet. Genom att inkludera dessa biodrivmedel redan nu i reduktionsplikten kommer ett skevt marknadsförhållande uppstå. Höginblandade biodrivmedel som används i anpassade motorer kommer inte att kunna konkurrera på marknaden och riskerar därmed att helt försvinna. Detta är något som främst kommer att drabba mindre aktörer som enbart säljer biodrivmedel.

För de höginblandade etanoldrivmedlen E85 och ED95 ger dessutom det lägre energiinnehållet i etanol jämfört med bensin och diesel en oproportionerligt hög beskattning vid inkludering i reduktionsplikten så länge energiskatt tas ut på volymbasis istället för baserat på energiinnehåll.

Sekab stöder utredningens förslag om att höja reduktionsplikten för bensin. Etanol är det största biodrivmedlet i världen och kan produceras hållbart i stora volymer från en bred råvarubas. Redan idag ser vi att moderna bilar kan köra på så mycket som upp till 100% ren etanol. Sverige bör verka för att snabba på standardiseringsutvecklingen så att inblandning av högre volymer etanol i bensin blir tillåtet. Utan att för den skull ta bort de redan höginblandade produkterna E85 och ED95.

Specifika höginblandade biodrivmedel som ED95 kommer inte att fungera som ett drop-in bränsle då det är ett eget bränsle anpassat till dedikerade motorer. ED95 har idag en klimatnytta på upp till 90 procent och spelar därför en viktig roll i klimatomställningen av vägtransporterna. Om höginblandade biodrivmedel omedelbart inkluderas i reduktionsplikten kommer ED95 inte att kunna konkurrera och därmed försvinna från marknaden.

### Alkoholer – energiskatt samt statsstödsundantag

Dagens beskattning enligt Energiskattedirektivet är baserad på volym istället för energiinnehåll, vilket kraftigt missgynnar alkoholbaserade drivmedel som E85 och ED95.

Sekab stöder utredningens förslag att Sverige behöver verka för att energiskattedirektivet ändras så att drivmedel beskattas baserat på energiinnehåll.

Sekab stöder vidare utredningens förslag för att behålla konkurrenskraften för de höginblandade etanoldrivmedlen E85 och ED95 söks statsstödsgodkännande för skattenedsättning motiverat inte utifrån etanolens miljöegenskaper utan som en justering för dess lägre energiinnehåll. Utöver det kan hänvisning göras till att etanoldrivmedlen används i särskilt anpassade motorer.

Örnsköldsvik 2021-09-03

Mikael Fränckel  
President and CEO  
Sekab BioFuels & Chemicals  
Box 286  
891 26 ÖRNSKÖLD SVIK



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE  
2021-09-02

Ärendenummer  
NV-05692-21

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## Naturvårdsverkets yttrande över betänkandet Utfasningsutredningen, SOU 2021:48 (M2021/01183)

### Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om ett riksdagsbundet mål att fasa ut fossila drivmedel till senast 2040. Styrmedelsutformning kommer dock att vara avgörande för ett effektivt måluppfyllande, vilket måste ske på ett sätt som inte äventyrar uppfyllandet av andra miljömål.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att utreda förutsättningarna för att omforma reduktionsplikten till ett utsläppshandelssystem för att utfasningen av fossila drivmedel ska vara effektiv och ge incitament för transporteffektivt samhälle, biodrivmedelsproduktion samt energieffektivisering och elektrifiering.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att reduktionsplikten så snart det är möjligt bör förändras så att samma reduktionskrav ställs på bensin och diesel samt att rena och höginblandade flytande drivmedel inkluderas.

Naturvårdsverket ser både för- och nackdelar med förslaget att införa en kvot för avancerade biodrivmedel. Samtidigt som vissa hållbara bioråvaror har svårt att konkurrera med andra mindre hållbara bioråvaror, ser Naturvårdsverket att en kvot riskerar att snedvrider marknaden.

Naturvårdsverket bedömer att utredningen, vad gäller styrmedel för förnybara drivmedel, inte tillräckligt redovisar förslagets konsekvenser i form av påverkan på framtida produktion av biomassa och påverkan på biologisk mångfald.

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att det finns skäl för staten att fortsatt subventionera laddinfrastruktur för att underlätta elektrifieringen. Stöd till laddinfrastruktur utgör ett viktigt komplement till prissättningen av fossila bränslen i omställningen mot fossilfrihet

Naturvårdsverket anser att förslaget om EU-omfattande nollutsläppskrav för nya bilar koldioxidutsläpp från senast 2035 bör justeras så att även nybilsförsäljningen av biogasfordon tillåts. Likaså bör förslaget om ett riksdagsbundet mål om endast nollutsläppsfordon i nybilsförsäljningen av personbilar 2030 justeras så att det medger försäljning av nya biogasfordon.

## Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

### Inledning

Naturvårdsverket anser att betänkandet är en genomgående bra utredning som ger tydliga svar på de frågor som ingått i uppdraget och behandlar komplikationer på ett ambitiöst sätt. Naturvårdsverket tillstyrker i stora delar utredningens förslag och instämmer i dess bedömningar. Yttrandet fokuserar på det som i utredningen anges som ”huvudsakliga” förslag och bedömningar. Därutöver finns ett antal synpunkter som Naturvårdsverket också lyfter fram.

På ett övergripande plan anser Naturvårdsverket att det är nödvändigt att fossila subventioner fasas ut och att olika stödformer kontinuerligt utvärderas. Det går i linje med vad utredningen anser.

Det har inte funnits förutsättningar för Naturvårdsverket att under remisstiden bedöma hur det klimatpaket som EU-kommissionen presenterade i juli 2021 (”Fit for 55”) påverkar Utfasningsutredningens förslag.

### Kapitel 6 Förslag till utfasningsår

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om ett riksdagsbundet mål om att fasa ut fossila drivmedel till senast 2040.

Hur kostnadseffektivt utfasning av fossila drivmedel kan genomföras, bygger på ett antal premisser. Effektiviteten påverkas bland annat av huruvida Sveriges övriga utsläppsmål inom ESR-sektorn skärps eller inte till 2040. Om kraven hårdnar på enbart transportsektorn, samtidigt som det totala utsläppsmålet inom ESR-sektorn förblir oförändrat, kommer de nationella utsläppen inte minska på totalen. Det minskar istället enbart bördan på andra aktörer som också omfattas av ESR-sektorn. Kostnadseffektiviteten för ett särskilt mål för transportsektorn är beroende av den relativa utfasningskostnaden i transportsektorn i förhållande till övriga ESR-sektorn. Hur och när identifierade hinder för omställningen lyckas överkommas påverkar också effektiviteten i måluppfyllande.

Det särskilda målet för transportsektorn till 2030 har bidragit till en hög framtida efterfrågan på biodrivmedel i Sverige. Tillgång på hållbara råvaror samt utvecklingstakten och prisutvecklingstakten av produktionstekniker för förnybara drivmedel samt prisutveckling för dessa drivmedel när de når marknaden är osäker. Naturvårdsverket bedömer att de volymer som anses behövas till 2030 riskerar att försvåra uppfyllande av miljömålet Frisk Luft. Naturvårdsverket anser även att Sveriges roll som förebild riskeras av en alltför ensidig satsning på biodrivmedel, vilket nuvarande utformning av reduktionsplikten bidrar till. En särskild skärpning av utsläppsmål för transportsektorn till 2040 får inte leda till att uppfyllandet sker på ett sätt som äventyrar uppfyllandet av andra miljömål, såsom transportmålet till 2030 riskerar att göra. I detta ingår också det globala perspektivet i det övergripande målet för miljöpolitiken, generationsmålet, om att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, *utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser*. Utredningens beräkningsexempel för att nå utfasning av fossila bränslen till samtliga årtal omfattar stora volymer biodrivmedel som riskerar att äventyra uppfyllandet av generationsmålet.



En tydligare motivering gällande avvägningen mellan utfasningsårs, klimatnytta, åtgärdskostnader och tillgången till långsiktigt hållbara förnybara drivmedel hade varit önskvärd.

En tidigareläggning av utfasningen av fossila bränslen inom transportsektorn i Sverige kan påverka de totala utsläppen i hela EU. Men det är också möjligt att bara blir en vattensängseffekt, det vill säga att de minskade utsläppen i Sverige inte påverkar EU:s totala utsläpp. Utfallet beror på hur de nationella styrmedlen, i kombination med en prissättning av transportsektorns utsläpp inom EU, kommer se ut framöver. Nationell kompletterande styrning utöver den europeiska styrningen, kommer sannolikt behövas.

### **Kapitel 7 Styrmedel för att säkerställa en utfasning av fossila drivmedel**

System med överlåtbara utsläppsrätter

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att reduktionsplikten på sikt bör revideras till ett nationellt system med utsläppsrätter (fortsättningsvis benämnt handelssystem) och i förslaget om att förutsättningarna för detta ska utredas.

Ett handelssystem säkerställer en utfasning av fossila bränslen samtidigt som utsläppen prissätts, vilket kan ske på ett kostnadseffektivt sätt. Prissättning av fossila bränslen genom ett handelssystem ger också ökade incitament till ökad elektrifiering, ett mer transporteffektivt samhälle samt en ökad användning av biodrivmedel. Vidare styr inte reduktionsplikten mot utfasning av fossila drivmedel.

Att priserna på (bland)drivmedel ökar ser Naturvårdsverket som nödvändigt för att Sverige ska kunna nå såväl klimat- som luftkvalitetsmål. Prisökningen bör ske till följd av prissättning av fossila drivmedels negativa externaliteter för att styrningen ska vara samhällsekonomiskt effektiv. Av den anledningen anser Naturvårdsverket att höjda pumppriser inte bör pareras med sänkt energiskatt på diesel och bensin.<sup>1</sup> Om Kommissionens förslag<sup>2</sup> att införa ett separat handelssystem för vägtransporter och byggnader till 2026 blir verklighet, bör Sverige ha som mål att revidera reduktionsplikten senast till dess. Utredningen bör om möjligt ske inom ramen för Energimyndighetens kontrollstation för reduktionsplikten 2022.

Reduktionsplikten är en bra utgångspunkt för styrmedelsutformningen för utfasning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att reduktionsplikten så snart det är möjligt bör förändras så att samma reduktionskrav ställs på bensin och diesel samt att rena och höginblandade flytande drivmedel inkluderas.

Naturvårdsverket instämmer i de resonemang som utredningen för gällande att förslaget skulle öka kostnadseffektiviteten i systemet. Dagens system, med högre inblandningskrav på diesel jämfört med bensin, förväntas leda till relativt högre priser för diesel. Det ger konsumenter incitament att i större utsträckning köpa fordon som körs helt eller delvis på bensin, vilket leder till högre utsläpp.

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverkets yttrande på Remiss av promemorian Sänkt skatt på drivmedel (Fi2019/03089/S2) NV-06414-19

<sup>2</sup> Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757

Samtidigt blir utfasningen av fossila drivmedel svårare då det idag inte finns biobensin i kommersiell skala som kan ersätta den fossila motsvarigheten. Nuvarande utformning riskerar därmed påverka ett effektivt uppfyllande av klimatmålen negativt.

Från och med 2022 kommer råvaror som definieras som hög ILUC-risk inte att tillåtas för måluppfyllelse inom reduktionsplikten. Motsvarande krav finns dock inte för rena och höginblandade biodrivmedel. Att inkludera rena- och höginblandade biodrivmedel i reduktionsplikten skulle alltså leda till att fler aktörer kommer använda mer hållbara biodrivmedel.

Huruvida en förändrad reduktionsplikt påverkar marknadsmakten mellan små och stora aktörer bör utredas i samband med förändring av reduktionsplikten. Likaså effekten mellan försäljare av huvudsakligen bensin respektive diesel och hur eventuella oönskade negativa konsekvenser kan undvikas. Vid en eventuell övergång till ett handelssystem bör negativa konsekvenser på konkurrensen minska.

## **Kapitel 8 Styrmedel för långsiktigt hållbara förnybara drivmedel**

### Osäkerhet om konsekvenserna

Naturvårdsverket ser positivt på förslagen på styrmedel för långsiktigt hållbara förnybara drivmedel. Det finns dock skäl att betona att förslagets konsekvenser i form av påverkan på framtida produktion av biomassa och påverkan på biologisk mångfald inte redovisas i utredningen.

Naturvårdsverket anser att utgångspunkten för en långsiktigt hållbar användning av förnybara drivmedel bör vara att inte skapa en ökad negativ påverkan på biologisk mångfald eller begränsa möjligheten till klimatanpassningsåtgärder såsom återvätning, kolinlagring, vattenreglering. I odlingslandskapet bör inte heller förändringar ske som försvårar genomförandet av livsmedelsstrategin.

I det fortsatta arbetet med styrmedel behöver konsekvenser beaktas både vad gäller en ökad produktion av förnybara drivmedel inom Sveriges gränser och hur en ökad efterfrågan på importerade drivmedel påverkar möjligheten att leva upp till det svenska miljömålssystemets generationsmål om att inte orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. För att nå generationsmålet krävs en långsiktigt hållbar produktion av förnybara drivmedel både inom och utanför Sveriges gränser. För att nå generationsmålet krävs en långsiktigt hållbar produktion av förnybara drivmedel både i Sverige och i andra länder.

### Avancerade biodrivmedel och elektrobränslen

Naturvårdsverket instämmer i att produktionstekniken för framställningen av avancerade biodrivmedel och elektrobränslen behöver utvecklas. Styrmedel som syftar till att överbrygga teknik- och kunskapsexternaliteter behövs och finns redan dag. Upplevda och reala risker behöver minimeras för att stimulera investeringar. Incitamenten att investera i förbättringar av produktionsteknik kommer öka i takt med att priset på fossila bränslen ökar.

Utredningen föreslår bland annat tillämpning av en särskild kvot för avancerade förnybara drivmedel och elektrobränslen. Naturvårdsverket anser att de råvaror som ur ett svenskt perspektiv kan nyttjas för produktion av avancerade biodrivmedel även, åtminstone på sikt, behövs för att ersätta andra fossilbaserade produkter i samhället. Att inrätta en särskild kvot av dessa råvaror

för just produktion av biodrivmedel riskerar att snedvrída marknaden. Det kan också leda till en ineffektiv omställning.

Utformningen av EU:s statsstödsregler sätter idag vissa potentiella begränsningar för att stödja produktion av biodrivmedel som omfattas av reduktionsplikten. Om rena och höginblandade drivmedel förs in under reduktionsplikten kan möjligheten till att bevilja stöd till produktion av dessa även begränsas.

Naturvårdsverket anser att de resonemang som förs i underlagsrapporten från RISE<sup>3</sup> som bland annat diskuterar flexibla produktionslinjer är intressant. Naturvårdsverket anser därför att förutsättningarna för uppförande av bioraffinaderier, där produktion av bioolja och andra mellanprodukter för avancerade biodrivmedel utgör ett av flera segment, bör utredas vidare. Naturvårdsverket anser även att Kommissionens förslag<sup>4</sup> om differentierade skatter för olika biodrivmedel kan vara en möjlighet för att främja produktion av avancerade biodrivmedel. En sådan utformning behöver dock analyseras vidare bland annat med avseende på syfte och vilka negativa externaliteter som ska prissättas. Det förutsätter också att Kommissionens förslag röstas igenom.

Naturvårdsverket anser i likhet med utredningen att främst vägtransporterna bör elektrifieras så långt och snabbt som möjligt så att långsiktigt hållbara förnybara flytande och gasformiga drivmedel frigörs för användning inom arbetsmaskiner, flyg och sjöfart.

#### **Kapitel 9 Styrmedel för ett mer transporteffektivt samhälle**

Naturvårdsverket anser att styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle behövs i omställningen för att nå miljömålen. Ett transporteffektivt samhälle minskar påverkan på flera miljömål och minska behovet av till exempel el, effekt och förnybara drivmedel. Prissättning, prioritering av steg 1- och 2-åtgärder i fyrstegsprincipen framför resurskrävande åtgärder i steg 3 och steg 4, och att klimatmålen ska utgöra ramen för transportplaneringen är centrala delar för att omställningen ska lyckas.

Naturvårdsverket bedömer inte att höjda drivmedelspriser nödvändigtvis leder till negativa konsekvenser för tillgänglighet och konkurrenskraft. Ökade drivmedelspriser, till följd av prissättning på fossila bränslen, kommer i första hand påverka det trafikarbete där betalningsviljan och nyttan är låg. Det i sin tur kan komma att stimulera annan tillgänglighet och främja konkurrenskraft.

Naturvårdsverket instämmer i att vem eller vilka som ska ansvara för att fortsatt identifiera hinder och genomföra samhällsekonomiskt motiverade åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle behöver tydliggöras.

#### **Kapitel 10 Styrmedel för laddinfrastruktur**

Fortsatt offentligt stöd

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att det finns skäl för staten att fortsatt subventionera laddinfrastruktur för att underlätta elektrifieringen. Stöd till laddinfrastruktur utgör ett viktigt komplement till

---

<sup>3</sup> RISE (2020) Erik Furusjö och Johanna Mossberg: *Förnybar bensin – en kunskapssammanställning*. December 2020, f3 01:2021.

<sup>4</sup> Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast)

prissättningen av fossila bränslen i omställningen mot fossilfrihet i transportsektorn. En snabb elektrifiering är en förutsättning för att Sverige ska klara sina klimatmål.

Utredningen ger en bra bild över de hinder och stora utmaningar som motverkar en effektiv omställning och vart, samt i vilken utsträckning, stöd för utbyggnad av laddinfrastruktur kan motiveras.

#### EU-gemensamt arbete

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Sverige bör stödja ett EU-gemensamt arbete med att bygga en mer heltäckande laddningsinfrastruktur för personbilar och tunga fordon i hela unionen.

I detta arbete har det offentliga en central roll för att öka utbyggnadstakten och förhindra marknadsmisslyckanden. En viktig förutsättning för att det offentliga ska kunna ta ett större ansvar är långsiktiga och tydliga spelregler från EU-kommissionen, där exempelvis statsstödsregler har en direkt påverkan på möjligheterna att bidra med stöd till marknadens aktörer.

#### En bred och långsiktig nationell plan

Naturvårdsverket delar utredningens syn på behovet av en bred och långsiktig nationell plan för de statliga insatserna för laddningsinfrastruktur. Den nationella planen bör syfta till att öka takten i utbyggnaden av både den publika och icke-publika laddningsinfrastrukturen, för att ligga i fas eller före tillväxten av batterielbilar och tunga batteriefordon. Detta är viktigt för att laddningsinfrastrukturen inte ska utgöra ett hinder för elektrifieringen av vägfordonsflottan.

#### Förtydligat myndighetsansvar

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Energimyndighetens och övriga myndigheters ansvar bör förtydligas och ges tillräckliga resurser.

Naturvårdsverket vill lyfta att andra förutsättningar kan begränsa det offentliga möjlighet att öka takten för utbyggnaden av laddningsinfrastrukturen, såsom EU:s statsstödsregler och villkor om kostnadseffektivitet inom nuvarande stödsystem. Det finns behov av alternativa stödsystem för att kunna styra laddningsinfrastrukturens uppbyggnad till områden som har en svagare marknadsefterfrågan.

#### Laddinfrastrukturen bör integreras i elnätet

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att laddningsinfrastrukturen bör integreras i elnätet på ett effektivt sätt genom att en stor del av laddningen sker vid lägre effektnivåer. Parallellt med utbyggnaden av ett lågeffektsnätverk för icke-publik och publik destinationsladdning är det viktigt att kapaciteten i den publika snabbbladdningsinfrastrukturen följer den tekniska utvecklingen för batterielbilars snabbbladdningskapacitet, för att inte redan från början låsas in i ett omodernt snabbbladdningsnät. För att kunna genomföra detta utan att bidra negativt till kapacitetsproblem krävs stödsystem som uppmuntrar till flexibla lösningar och energilagring.

#### Krav på laddinfrastruktur i plan- och bygglagstiftningen

Naturvårdsverket delar utredningens bild av att kraven på laddningsinfrastruktur i plan- och bygglagstiftningen är lågt ställda och tillstyrker förslaget om att överväga skärpningar för att låta kraven omfatta bland annat ouppvärmda

byggnader och skärpa kraven beträffande ledningsinfrastruktur. Naturvårdsverket kan även se att det finns ett behov av ökade krav för bostäder i stort, inte enbart vid ny- eller ombyggnationer. Därtill delar Naturvårdsverket utredningens syn på att det behövs kostnadsminskningar och regelförtydliganden för samfällighetsföreningar. Det bör ses över hur ansökningsprocess och handläggning av ärenden kan effektiviseras för ansökningar från samfällighetsföreningar, som ett led i att minska kostnaderna.

Laddinfrastruktur för tunga fordon

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om att laddningsinfrastruktur som möjliggör depåladdning, destinationsladdning och snabbbladdning för tunga fordon snabbt behöver komma på plats. Naturvårdsverket ser det som särskilt angeläget att finna en lösning till nuvarande hinder för att ge stöd till depåladdning. Dessutom ser Naturvårdsverket behovet av att vidare utreda för- och nackdelar med att bygga upp snabbbladdningsinfrastruktur för personbilar och tunga fordon parallellt eller separat.

### **Kapitel 11 Styrmedel för personbilar**

Biogasbilar bör fortsatt kunna säljas vid sidan om nollutsläppsfordon

Naturvårdsverket anser att elektrifiering bör vara huvudspåret för personbilar men att flera olika förnybara drivmedel kommer att behövas innan elektrifieringen är fullständigt genomförd. Utifrån perspektivet om cirkulär ekonomi är biogastillverkning viktigt för att omhänderta gödsel, avfall och restprodukter inom EU. Naturvårdsverket är därför tveksamt till att i förtid signalera en avveckling av biogas innan en efterfrågan i andra sektorer säkerställts.

Nollutsläppskrav på EU-nivå

Naturvårdsverket anser att förslaget om EU-omfattande nollutsläppskrav för nya bilar koldioxidutsläpp till 2030 eller strax därefter och senast 2035 bör justeras så att även nybilsförsäljningen av biogasfordon tillåts efter angivet årtal.

Incitament finns i viss mån idag för att köpa nollutsläppsfordon, då utredningen pekar på att totalkostnaden för sådana fordon, dvs inköpskostnaden samt drift- och underhållskostnader, i vissa segment är lägre än för fordon med förbränningsmotorer. Inköpskostnaden är en avgörande aspekt för många konsumenter och kan fortsatt utgöra ett hinder för många nybilsköpare 2030.

Att verka för ett krav på nollutsläppsfordon och biogasbilar inom EU till 2035 ger tydlig signal till tillverkarna att ställa om och kan påskynda prisutvecklingen på nollutsläppsfordon när produktionskapaciteten ökar. Kommission ser dock att tillverkarna inom EU fokuserar på utbud av större och dyrare modeller. Behovet av nya eller förändrade styrmedel för att skapa ett större utbud av mindre och billigare nollutsläppsfordon kan därför behöva ses över.

Nationellt mål om nollutsläppsfordon

Naturvårdsverket bedömer att förslaget om ett riksdagsbundet mål om endast nollutsläppsfordon i nybilsförsäljningen av personbilar 2030 bör justeras så att det medger försäljning av nya biogasfordon.

Naturvårdsverket gör ingen annan bedömning än utredningen om de EU-rättsliga hindren för att införa ett nationellt *förbud* mot nya bensin- och dieseldrivna bilar.

Inköpspriset på fordon med förbränningsmotorer är i förhållande till nollutsläppsfordon fortfarande låga, samtidigt som priserna på bensin och diesel kommer öka i takt med att mer biodrivmedel blandas in. Prisförändringen kommer påverka den totala ägandekostnaden och det kan inte konsumenter förväntas ha kännedom om fullt ut. Ett nationellt mål om endast nybilsförsäljning av nollutsläppsfordon och biogasbilar 2030, i kombination med kunskapshöjande åtgärder om bland annat den totala ägandekostnaden, kan styra konsumenten i rätt riktning även före 2030. Det, i kombination med andra styrmedel som presenteras av utredningen, kan påskynda omställningen och ett uppfyllande av målet om utfasning av fossila bränslen 2040 underlättas. Målet är dock väldigt ambitiöst och förutsätter bland annat att de hinder som presenteras av utredningen undanröjs.

Ett nationellt mål om endast nollutsläppsfordon och biogasbilar i nybilsförsäljningen 2030 kan också underlätta omställningen för andra EU-länder om det skyndar på andrahandsmarknaden av nollutsläppsfordon och fordon med låga utsläpp. Det beror på om dessa fordon ersätter fordon med sämre klimatprestanda i ett annat land eller om det bidrar till en utökad fordonsflotta.

Ytterligare styrmedel för personbilar

Naturvårdsverket anser att behövs en plan för vad som ska hända med fordon med förbränningsmotorer (inklusive laddhybrider) som kommer finans kvar på marknaden efter 2040.

Naturvårdsverket anser att införandet av en koldioxidbaserad registreringsskatt i bonus-malus-systemet för nya fordon bör prövas i den fortsatta utvecklingen av styrmedel för personbilar. En registreringsskatt skulle påverka effektiviteten i bonus malus-systemet genom att incitamenten för att köpa ett nollutsläppsfordon ökar än mer, vilket Naturvårdsverket tidigare framfört.<sup>5</sup>

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att se över nedsättningen för miljöanpassade bilar i bilförmånsbeskattningen och har tidigare framfört vad som är viktigt att beakta i en bredare översyn.<sup>6</sup>

## **Kapitel 12 Styrmedel för lätta lastbilar och tunga fordon**

Utsläppskrav på EU-nivå

Naturvårdsverket instämmer i att Sverige på EU-nivå bör verka för starkare och utvidgade krav för att få ner koldioxidutsläppen för tunga fordon och lätta lastbilar.

Sådana krav har varit ett verkningsfullt styrmedel för utvecklingen inom lätta fordon. Naturvårdsverket anser också att det är viktigt att de premier som syftar till att sprida ny teknik bör utvärderas med jämna mellanrum så att de bidrar till en kostnadseffektiv omställning mot fossilfrihet.

Omställningstakten mot nollutsläpp för tunga fordon har gått långsammare än för personbilar. Därför delar Naturvårdsverket utredningens bild att det är viktigt med en senare tidplan för tunga fordon än för personbilar. Detta då det inte finns

---

<sup>5</sup> Naturvårdsverkets yttrande över betänkandet Ett bonus-malus-system för nya lätta fordon (SOU 2016:33), NV-03792-16

<sup>6</sup> Yttrande över Promemorian Justerad beräkning av bilförmån (Fi2020/04374), NV-08384-20

utbyggd infrastruktur för ellastbilar och dessa är fortfarande mycket dyrare än lastbilar med förbränningsmotorer. Utredningen bedömer att ellastbilarna förväntas vara tillräckligt billiga för att inte behöva stöd under senare delen av 2020-talet.

Förhållandevis mycket stöd har getts till inköp av biogaslastbilar och uppbyggnad av biogasproduktion samt tankstationer. Det är viktigt att inte dessa investeringar gjorts i onödan utan att de kan utnyttjas i åtminstone femton år framåt. I närtid bedömer Naturvårdsverket att även andra tekniker, som tunga fordon på flytande eller komprimerad biogas, fyller en funktion för att minska utsläppen i sektorn. I den planerade översyn av förordningen för nya tunga fordons koldioxidutsläpp som ska göras 2022, är det därför viktigt att biogaslastbilar (och eventuellt andra biodrivmedel) kan klara de kravnivåer som kommer ställas på 2025.

Utredning om dedikerade biodrivmedelsalternativ

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att förutsättningarna för olika dedikerade biodrivmedelsalternativs utveckling parallellt med introduktion av eldrivna lastbilar behöver utredas. Naturvårdsverket ser att biogas kan användas i exempelvis industri istället för vägtransporter. Det finns dock behov av att få styrmedel på plats för att användningen ska öka där, för att undvika glapp i efterfrågan på biogas när användningen inom vägtransport minskar.

Därtill finner Naturvårdsverket det angeläget att det framöver ses över på vilket sätt och hur länge stöd ska ges till biodrivmedelsproduktion, -tankstationer samt biogas- och etanollastbilar.

### **Kapitel 13 Styrmedel för arbetsmaskiner**

EU-definition av nollutsläpp och lågutsläpp

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Sverige inom EU bör verka för att det införs en definition av nollutsläpp och lågutsläpp för motorer till arbetsmaskiner. Det är viktigt att de arbetsmaskiner där det idag fattas utbud och infrastruktur för att kunna elektrifiera ändå ställs krav på lägre utsläpp. Därtill tillstyrker Naturvårdsverket förslaget om att utökade riktade statliga medel bör avsättas till forskning, utveckling, demonstrationsprojekt och marknadsintroduktion av arbetsmaskiner med nollutsläpp, inklusive laddningsinfrastruktur.

Utfasad återbetalning av dieselskatt

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen om att den nuvarande återbetalningen av delar av skatten på diesel till arbetsmaskiner inom jordbruk, skogsbruk och vattenbruks-verksamhet bör fasas ut. Nuvarande undantagen på energi- och koldioxidskatt motverkar omställning mot fossilfrihet för arbetsmaskiner. Det är viktigt att principen om att förorenaren betalar följs så att de negativa effekter som uppstår till följd av de fossila utsläppen prissätts. Naturvårdsverket anser att kompensation, när så är motiverat, bör ske på annat sätt.

Klimatpremie för fler arbetsmaskiner

Redan idag behövs en minskning av effektkravet för att inkludera fler elektrifierade arbetsmaskiner. Detta har lyfts av såväl aktörer i branschen och

Energimyndigheten. Därför tillstyrker Naturvårdsverket förslaget om att den nyligen införda klimatpremien för miljölastbilar och eldrivna arbetsmaskiner bör utvärderas med täta mellanrum och att anslagen kan komma att behöva utökas och omfatta fler typer av arbetsmaskiner. Naturvårdsverket ser att det eventuellt kan vara aktuellt att andra miljö-arbetsmaskiner än eldrivna ingår i klimatpremien, i enlighet med förslag från utredningen *Vägen mot ett fossiloberoende jordbruk*.

Utvecklade upphandlingskrav

Naturvårdsverket ställer sig positiva till förslaget om att Trafikverket bör ges i uppdrag att, i samarbete med andra myndigheter som använder arbetsmaskiner för sina åtaganden, utveckla upphandlingskraven så att övergången till eldrivna arbetsmaskiner främjas. Naturvårdsverket ser dock att andra noll- eller lågutsläppsarbetsmaskiner inte bör uteslutas i nuläget beroende på sektorns förutsättningar.

#### **Kapitel 14 Styrmedel för inrikes flyg, sjöfart, järnväg och Försvarens transporter**

Prissättning av utsläpp från sjöfart, lok och motorvagnar

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att verka för att sjöfartens utsläpp ska omfattas av EU ETS, eftersom dessa utsläpp saknar en prissättning och därmed incitament till omställning. Naturvårdsverket tillstyrker även förslaget om att via nationella styrmedel prissätta de utsläpp från sjöfart, lok och motorvagnar som i dag åtnjuter nedsättning av koldioxid- och energiskatt. Det är viktigt att principen om att förorenaren betalar följs och att förorenaren, när så är motiverat, kompenseras ekonomiskt på annat sätt.

Flygets höghöjdseffekter

Vidare anser Naturvårdsverket att arbetet med att finna lämpliga metoder och styrmedel som mäter respektive prissätter höghöjdseffekter bör fortgå. Höghöjdseffekterna uppstår även när fossila flygbränslen ersätts av bibränslen. I dag saknas styrmedel som träffar höghöjdseffekterna.

---

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

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed samt handläggarna Martin Boije, Isak Öhrlund, Jonas Ericsson, Liselott Eriksson och Anders Hallberg.

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

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman