

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

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2019/631 om normer för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttfordon

Sammanfattning

- Energimyndigheten välkomnar att EU-kommissionen har presenterat förslaget till lagstiftningspaket; Fit for 55.
- Energimyndigheten vill understryka att det övergripande styrmedlet för minskade koldioxidutsläpp bör vara att prissätta utsläppen. Dock anser myndigheten att det behövs ytterligare styrande EU-lagstiftning för att nå Parisavtalets målsättningar men att viss flexibilitet bör finnas som tar hänsyn till medlemsstaternas rådande utgångspunkter.
- Energimyndigheten anser att det är viktigt med en helhetssyn på lagstiftningspaketet och vill lyfta fram påverkan på energisystemet i sin helhet och hållbar utveckling i ett brett perspektiv.
- 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, d v s nollutsläppsfordon, behöver kompletteras med energieffektivitetskrav.

Energimyndighetens ställningstagande

Detta förslag är en del av EU-kommissionens lagstiftningspaket Fit for 55 vars huvudsakliga syfte är att bidra till att uppnå klimatmålet om 55 procent minskade växthusgasutsläpp till 2030 jämfört med 1990. Energimyndigheten välkomnar att

EU-kommissionen presenterar detta lagstiftningspaket som ska stötta omställningen till ett klimatneutralt samhälle på sikt.

Energimyndigheten anser att det huvudsakliga styrmedlet för att minska utsläpp av växthusgaser bör vara att prissätta utsläppen, vilket kan göras med hjälp av koldioxidskatter eller genom EU:s system med handel med utsläppsrätter. Det finns behov av annan styrning för att uppnå detta mål, men det finns också anledning till viss återhållsamhet med alltför detaljerad styrning på EU-nivå. En fungerande marknad som prissätter koldioxidutsläpp minskar behov av detaljstyrning och det finns risk för att en del av nuvarande förslag har låg inverkan på det övergripande målet och istället kan försvåra/försena omställningen till ett klimatneutralt samhälle på grund av lägre kostnadseffektivitet. Detaljerad styrning tar inte heller alltid hänsyn till varierande förutsättningar hos olika medlemsstater.

Energimyndigheten noterar att EU-kommissionen inte tagit fram någon konsekvensanalys för Fit for 55 som helhet, utan separata analyser görs för varje lagstiftningsförslag. Det är svårt att bedöma helheten och vilken betydelse och påverkan de olika förslagen har i förhållande till varandra. Energimyndigheten uppmanar regeringen att sträva efter att ta ett helhetsgrepp under förhandlingsarbetet och att synka de olika förslagen med varandra. Det handlar också om påverkan på energisystemet i stort, exempelvis hur ökad elektrifiering och användning av vätgas kan göras på ett hållbart sätt, samt frågor om försörjningstrygghet.

Energimyndigheten bedömer att det är viktigt att sträva efter att ensa i lagstiftningsförslagen, i syfte att undvika dubbelreglering. Det kan handla om krav som återfinns i flera rättsakter, samt även krav på rapportering och statistik. Detta för att undvika ökad administration och ökade kostnader.

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, som föreslås till 2035, bör ske i ett livscykelperspektiv (LCA) på fordonet, dess tillverkning, användning och återvinning.

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.

Den metod EU använder för beräkning av koldioxidutsläppen på lätta fordon leder alltså till att elbilar och bränslecellsfordon i praktiken saknar energieffektivitetskrav. Metoden leder dock till energieffektivitetskrav på förbränningsmotordrivna fordon. Sammantaget betyder detta att de flesta energikrävande konsumentprodukterna inom EU, inklusive förbränningsmotordrivna fordon, har styrmedel för energieffektivitet men inte elbilar och bränslecellsfordon eller sk nollemissionsfordon. Energimyndigheten kan konstatera att likvärdiga elbilar kan ha väldigt olika energieffektivitet. Det saknas också underlag för att bedöma elbilars verkliga energianvändning, t ex sk stand-by effekt, d v s den elanvändning som uppstår när bilen är fulladdad och fortsatt är inkopplad till elnätet. Metoden leder även till att små och stora, lätta eller tunga, nollemissionsfordon inte kan rankas eller bedömas utifrån klimatpåverkan trots att det är ett så kallat CO₂ värde. Alla elbilar och bränslecellsfordon har värdet noll med denna metod. Energimyndigheten anser därför att det behöver införas energieffektivitetskrav även på sk nollemissionsfordon.

Specifika synpunkter

Metoden med nollemissionsfordon tillåter i praktiken bara bränslen som är ”kol”-fria. När metoden togs fram, för reglering av fordonsemissioner, var det de lokala emissionerna som var problemet och som behövde adresseras, därför var måldefinitionen vid avgasröret ändamålsenlig. Ur klimatperspektivet är det dock globala och inte lokala utsläppen som är lika avgörande vilket behöver beaktas i målformuleringen.

I EU-kommissionens förslag till ändring av direktiv (2014/94/EU) om utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen införs tre så kallade nollemissionsbränslen. Dessa är el, vätgas och ammoniak. Det är oklart för Energimyndigheten om alla dessa tre bränslen kan vara aktuella för personbilar och lätta lastbilar och konstaterar att de två senare även kan användas i förbränningsmotordrivna fordon. Det räcker också att dessa bränslen är ”kol”-fria i sin kemi. Att de kan vara av fossilt ursprung påverkar inte bedömningen. I samma förslag till ändring föreslås även en kategori alternativa drivmedel kallade förnybara drivmedel. Energimyndigheten anser att även fordon anpassade för förnybara drivmedel bör kunna klassas som nollutsläppsfordon då dessa bränslen som inte har fossilt ursprung används. Även dessa fordon bör ha energieffektivitetskrav.

Konsekvensutredningen behandlar frågan om förnybara drivmedel men i ett perspektiv som Energimyndigheten bedömer missgynnar dessa ekonomisk. De förnybara drivmedlen bör behandlas med samma förutsättningar oavsett i vilken sektor de används.

I likhet med EU:s konsekvensutredning bedömer Energimyndigheten att det råder osäkerhet om elbilarnas kostnadsutveckling över tid varför en ännu hårdare reglering än dagens, bedömer Energimyndigheten, riskerar leda till ökade priser på elbilar eller nollemissionsfordon. Detta i synnerhet som konsekvensutredningen inte tar upp frågan om eventuella resursutmaningar för material för batterier utan hänvisar till batteridirektiven. Sammantaget bör detta leda till en flexibilitet i utformningen av dessa styrmedel snarare än att styra ännu hårdare i syfte att nå kostnadseffektivitet som konsekvensutredningen och förslaget till reglering tycks föreslå.

Konsekvensutredningen påpekar utmaningen med infrastruktur för laddning och skriver att krav på fordon delvis leder till en marknad för laddinfrastruktur och att förslaget till ändring av direktivet (2014/94/EU) också hanterar frågan. På frågan om ”hemmaladdning” för de som inte har möjlighet att installera en egen laddbox hänvisas det till en eventuell revidering av direktivet om byggnaders energiprestanda (EPBD). Energimyndigheten vill här påpeka att denna reglering i första hand passar vid ny- och ombyggnadstillfällen och inte för retroaktiva krav på laddinfrastruktur. Sammantaget leder detta till att de samlade EU-förslagen saknar en tydlig stimulans för huvuddelen av de som bor i boendeformer där man saknar rådighet att installera en laddbox.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Robert Andrén. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Rémy Kolessar, enhetschefen Peter Engdahl samt handläggaren Klaas Burgdorf. Föredragande har varit Seniora Rådgivaren Anders Lewald.

Robert Andrén

Anders Lewald