

Anders Lewald

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående Ändring av direktivet 2009/33/EU om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon

Sammanfattning

- Energimyndigheten avstyrker förslaget. Energimyndigheten bedömer att nuvarande metod bör utvecklas och tycker därför det är bra att ett förslag till förändring av nuvarande direktiv kommit fram. Den nuvarande metoden inkluderar även drivmedel i syfte att minska utsläppen av koldioxid i ett livscykelperspektiv, vilket Energimyndigheten föredrar. Energimyndigheten avstyrker därför förslaget eftersom metoden för offentlig upphandling av fordon föreslås förändras så att endast energieffektivitet utgör huvudsakligt kriterium.
- Förslaget till ändring av direktivet är otydligt och svårt att tolka i flera avseenden. Definitioner och krav i förslaget avviker delvis från andra direktiv vilket kan ge svårigheter vid införande i svensk lagstiftning.
- Energimyndigheten anser att såväl elanvändning som bränslen bör inkluderas i metoden och bedömas utifrån nationella förhållanden samt harmoniseras med andra EU styrmedel genom bränslekvalitetsdirektivet (2009/30/EG). Vidare bör inte regelverket för RDE (real drive emissions) tillämpas.
- Energimyndigheten avstyrker förslaget att tillåta delegerade akter för en senare bedömning av krav på tunga fordon. Energimyndigheten menar att de nya mätmetoder för tunga fordon som är under utveckling är så avgörande att de behöver presenteras innan en bedömning av vilka krav som bör ställas på tunga fordon i en upphandling kan ske.

Energimyndighetens ställningstagande

Att ställa krav vid offentlig upphandling är ett viktigt instrument för möjligheten att uppnå ett fossilfritt transportsystem. Detta beskrivs bla av samordningsuppdraget för ett fossilfritt transportsystem i rapporten **”Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet”** där myndigheterna föreslår utökade insatser på området. Direktivet 2009/33/EU har diskuterats inom samordningsuppdraget och slutsatsen var att direktivet även ur svensk synvinkel har liten effekt och därför behöver revideras. Kraven i det här förslaget till ändring av 2009/33/EU är dock svagt analyserade ur nationell synvinkel utifrån vilka upphandlingsgrupper som passar för dessa krav i de olika medlemsstaterna. I förslagets, Impact Assessment kap 6.3.3, står det att:” Given the limited market share of public procurement in overall sales of passenger cars and vans the Clean Vehicles Directive is not expected to largely impact on innovation in the automotive sector”. Förslaget bedöms alltså i allmänhet ha en liten marknadspåverkan. En alternativ formulering av direktivet kunde därför vara att, efter nationella analyser, ställa krav på de fordonsgrupper där offentlig upphandling kan påverka marknaden.

Utifrån ett helhetsperspektiv leder förslaget till ändring inte heller nödvändigtvis till inköp av de ur klimatsynvinkel bästa och renaste fordonen. Detta eftersom ett livscykelperspektiv (LCA) på fordonen och dess användning saknas, något som dock finns i den nuvarande utformningen av direktivet. Den nya metoden som föreslås för bedömning av fordonets koldioxidutsläpp bygger endast på energieffektivitet med ett fossilt referensbränsle som grund. Det kan ge en felaktig bild av fordonets verkliga klimatpåverkan vid användning vilket också kan påverka rankningen av fordon. Energimyndigheten förordar att LCA perspektivet behålls och vidareutvecklas så att klimatpåverkan från såväl drivmedel som fordonstillverkning och skrotning ingår. Det påpekas även i samordningsuppdraget för en fossilfri transportsektor där det i rapporten **”Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet”** finns ett förslag nr 2.6.3, att Regeringen vidareutvecklar metoderna i samverkan med EU och medlemsstaterna. Då EU-gemensamma metoder för bedömning av klimataspekter vid produktion och skrotning av fordon saknas bedömer Energimyndigheten att detta krav måste utredas för att senare kunna komma att inkluderas. Men för bränslen och el finns metoder, inom det sk bränslekvalitetsdirektivet, som är lokalt anpassade för de olika medlemsstaterna och som skulle kunna tillämpas även i detta direktiv. Genom dessa kan även klimateffekten av olika bränslen inkluderas i upphandlingssituationen.

Att ställa krav enligt metoden RDE (real drive emissions) har sannolikt liten ytterligare effekt på den lokala miljön. I Impact Assessment sid 119 sägs att: ” This threshold was chosen to deliver a considerable innovation push by 2025 to the market ”, d v s att kravet är valt för att det är teknikdrivande. Detta motsägs dock av den övergripande analysen att marknaden för offentligt upphandlade fordon är så liten att den inte är

teknikdrivande. Sverige har dessutom en bättre kvalitet på diesel, MK1, och inblandning av t ex HVO och andra förnybara komponenter i bränslet vilket bör ingå i en nationell bedömning av ytterligare lokala miljöåtgärder. Det saknas därför tydliga motiv till en tillämpning av RDE.

Det finns idag mycket få lätta fordon som klarar kraven. Hur många fler det finns 2025 är osäkert. Det regelverk som sannolikt är mest innovationsfrämjande och därmed kan skapa ett bredare utbud är förordningen (EG) nr 715/2009. Därför är det viktigt att förslaget till koldioxidkrav på nya lätta fordon 2025, förslag till reviderad förordning (EG) nr 715/2007, som nu är under remiss, leder fram till ett bredare marknadsutbud.

När krav inte ställs på samtliga fordon kan resultatet bli att den samlade effekten uteblir, d v s att de offentligt upphandlade fordonen inte alls är bättre än marknaden i genomsnitt. Energimyndigheten förordar därför ett system som ställer krav på samtliga fordon med undantag för specialfordon. Ett sätt att komma undan detta problem, om drivmedlets inverkan på fordonets koldioxidutsläpp inte kan räknas in, kan vara att i stället utforma ett genomsnittskrav för alla upphandlade fordon, som är lägre än marknaden i övrigt. EU genomsnittet år 2021 ska vara 95 g/km, 15% lägre 2025 och 30% lägre 2030. Offentlig sektor skulle kunna utgå från dessa men ha högre mål.

Det är oklart hur redovisning av måluppfyllnad ska ske, hur redovisas kortidshyra i relation till inlöp av fordon? Sättet att redovisa kan starkt påverka måluppfyllelsen. Detta gör det svårt att nu bedöma effekterna av förslaget.

Kraven i förslaget till förändring av direktivet 2009/33/EU är också oklara med avseende på risken att bli snedvridande ur konkurrenssynpunkt. Det är oklart hur olika offentligt finansierade marknader påverkas. I Sverige är både vård och omsorg samt skolor offentligt finansierade. Det framgår inte om en privat verksamhet upphandlad eller finansierad av offentliga medel har samma krav som en kommunal eller landstingsägd verksamhet. Detta riskerar ge offentligt verksamhet en kostnadsnackdel i förhållande till offentlig verksamhet som bedrivs i privat regi med offentlig finansiering.

För tunga fordon anser Energimyndigheten att, de metoder som är under utveckling inom EU för att bedöma tunga fordons koldioxidemissioner, bör bli klara innan nya kraftfulla regelverk med dessa som grund tas fram. Detta därför att det är oerhört svårt att bedöma effekter och kostnader när den grundläggande metoden saknas.

Specifika synpunkter

Kommentarer till Annex 1:

I fotnoter under tabellerna 4 och 5 framgår det att vissa fordon bara får räknas som 0,5 fordon vid måluppfyllelse. Eftersom förslaget i direktivet enbart tar hänsyn till energieffektivitet är det svårt att hävda att dessa fordon säkert är sämre, främst ur klimatsynpunkt, än fordon som får räknas som 1. Vidare framgår det av kap 6.3.3, Impact assessment, att metoden bara svagt påverkar marknadens utbud. Detta riskerar göra måluppfyllnaden svårare att uppfylla kostnadseffektivt om utbudet av fordon som kan räknas som 1 är begränsat. Energimyndigheten förordar av dessa två skäl att faktorn tas bort eller sätts till 1.

Flertalet kommuner i Sverige har satsat kraftfullt på biogas som bränsle för såväl kollektivtrafik som lätta fordon i egen regi. Definitionen av fordon som klarar kraven i direktivet tar inte hänsyn till bränslet fordonen kör på och det leder sannolikt till att lätta fordon körda på biogas inte klarar kraven. Biogasfordon handlas idag upp enligt nuvarande metod men kan komma att få svårt att konkurrera med den föreslagna metoden.

Det finns i förslaget en definition på alternativa drivmedel, tabell 3. Den gäller här bara för tunga fordon men avviker från definitionen av alternativa drivmedel i direktivet 2014/94/EU. Att det finns olika definitioner i olika direktiv försvårar införandet och förståelsen av EUs olika direktiv. Därför är förslaget att använda samma definition som i direktivet 2014/94/EU.


Definitionen av förslaget till alternativa drivmedel, tabell 3, tycks utgå från att just dessa drivmedel utgör de renaste och klimateffektivaste drivmedlen. Med rena menas sannolikt att de leder till nollutsläpp av reglerade emissioner. Vätgas kan användas i en förbränningsmotor och ger då inte nollutsläpp av reglerade emissioner, dvs vätgasfordon är inte självklart så kallade nollutsläppsfordon. På motsvarande sätt finns det andra drivmedel som kan ge nollutsläpp av reglerade emissioner, t ex etanol, metanol m fl när de används i en bränslecell, varvid fordonet uppfyller kravet på som nollemissionsfordon. Då det är viktigt att minska kostnaderna för att sänka koldioxidutsläppen från transportsektorn bör inte redan nu de tekniska lösningarna begränsas på det sätt som föreslås. Energimyndigheten föreslår därför att det tydliggörs vad som menas med rena respektive klimateffektiva fordon. Fordon med nollutsläpp borde vara tillåtna vilket bränsle de än kör på, men det borde även ställas krav på bränslets förnybarhet/fossilfrihet/netto CO₂-utsläpp, vilket kan göras genom att använda metoderna i bränslekvalitetsdirektivet enligt ovan.

För tunga fordon finns det en text i tabell 5, fotnoten, som kan vara svår att tolka och som ställer krav som inte bedöms bra. Det står: "Fordon med nollutsläpp av avgaser eller fordon som använder naturgas, under

förutsättning att de helt drivs med biometan, vilket bör visas genom ett kontrakt för att upphandla eller på annat sätt få tillgång till biometan, ska räknas som ett (1) fordon när det gäller bidrag till kravuppfyllnad. Denna räknemetod avbryts vid 50 %-nivån i de medlemsstater där minimikravet för upphandling överstiger 50 % av den totala volymen för offentlig upphandling. Alla andra fordon som uppfyller kraven i tabell 2 i denna bilaga ska räknas som 0,5 fordon när det gäller deras bidrag.”. En fråga är hur andra meningen i stycket ska tolkas. Hur görs beräkningen när 50% är uppnått? Utöver detta antyder texten att biogas (kallad biometan) ska gynnas för tunga fordon, men som tidigare sagts missgynnas sannolikt biogas för lätta fordon. Biogasmarknaden karakteriseras i stor grad av att vara ett lokalt bränsle. Ska det bli ekonomisk lönsamt med både tillverkning, distribution och användning är det sannolikt inte fördelaktigt om en del av marknaden, lätt fordon, försvinner. En tredje fråga är varför inte motsvarande krav ställs på förnybar vätgas? Ett fordon med fossil vätgas borde också bara räknas som 0,5 fordon i redovisningen om metoden att värdera olika fordon med denna faktor över huvud taget ska användas.

För tunga fordon är det bättre att vänta med beslut till dess CO₂-kraven och mätmetoderna för dessa fordon är klara. En bättre marknadsanalys skulle också behövas. Används liknande metoder för energieffektivitet för att bedöma klimatpåverkan från tunga fordon som för lätta fordon har sannolikt gasfordon sannolikt svårt att klara kraven. Fordon för naturgas/biogas kan då i praktiken bli omöjligt att uppnå målen och därmed är sannolikt antalet fordon i tabell 5 mycket svårare att uppnå. Antingen skjuts beslutet för tunga fordon på framtiden, som Energimyndigheten föreslår, eller så bör även tabell 5 ingå i den delegerade akten så att värdena där kan justeras.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Erik Brandsma. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anita Aspegren, Roger Eklund, Anneli Eriksson, Zofia Lublin, Rémy Kolessar och Caroline Asserup, direktören för strategiska frågor Mattias Eriksson och chefsjuristen Johan Holgersson, enhetschefen Peter Engdahl, samt handläggaren Martina Wikström, handläggaren Marianne Pettersson, seniora rådgivaren Kristina Holmgren samt seniora rådgivaren Anders Lewald. Föredragande har varit seniora rådgivaren Anders Lewald.


Erik Brandsma
Anders Lewald