Strategisk utveckling

Jens Plambeck
08-686 1651
jens.plambeck@sll.se

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-01-10

Trafiknämnden
2018-01-30, punkt 11

Ärende
TN 2017-1772

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Förslag till yttrande angående ändring av direktiv (2009/33/EU) om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har av Näringsdepartementet fått möjlighet att lämna ett yttrande till skrivelse angående ”Ändring av direktiv (2009/33/EU) om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon”. Trafiknämnden har fått uppdraget att lämna yttrande för landstingets räkning. Yttrandet ska skickas till Näringsdepartementet direkt efter Trafiknämndens behandling 2018-01-30.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2009/33/EU om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon, med BILAGA.

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

att godkänna trafikförvaltningens förslag till yttrande,

att uppdra åt förvaltningschefen att besvara skrivelsen enligt förslaget, *samt*

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Förslag och motivering

Sammanfattning

Stockholms läns landsting (SLL) ser mycket positivt på EU-kommissionens ambition att minska transportsektorns miljöpåverkan genom ökad användning av förnybara drivmedel och teknik som möjliggör emissionsfri drift. I detta sammanhang kommer elbussar spela en viktig roll.

SLL är dock kritiskt till kommissionens förslag som vi inte anser vara teknikneutralt. Förslaget tar inte utgångspunkt i verklig klimatnytta, utan diskvalificerar dieselteknologi även för biodieseldrift, medan fossil naturgas accepteras för användning i gasmotorer.

SLL efterlyser ett helhets- och livscykelperspektiv från EU-kommissionen. Angreppssättet ”Well-to-Wheel” brukar ge en rättvisare bild av ett drivmedels verkliga miljöpåverkan. Elbussar har i normalfallet betydligt lägre miljöbelastning jämfört med bussar med förbränningsmotor. Dock bör definitionen av ett rent fordon baseras på dess totala miljöeffekt, och inte enbart på motortyp och utsläpp vid avgasröret.

För kollektivtrafiken kommer förslaget troligen att ge ökade kostnader, vilket sannolikt medför minskat kollektivtrafikutbud och därmed minskad klimatnytta. Kollektivt resande är per definition klimatsmart och förslaget riskerar därför att motverka sitt syfte - att skapa förutsättningar för utökad kollektivtrafik och därmed minskad klimatpåverkan.

I Sverige använder kollektivtrafikens bussar till allra största delen förnybara drivmedel, där biodiesel (HVO och RME) står för den största delen. Genom att kommissionens förslag inte klassificerar nya dieselbussar (Euro-6) som rena äventyras det klimatkliv som tagits i den svenska kollektivtrafiken.

SLL anser att lagstiftning ska möjliggöra och stödja nationell och lokal teknikutveckling som kan bidra till ökad framtida hållbarhet. Det behövs långsiktiga spelregler så att initiativ kan tas och forskning bedrivas för utveckling av förnybara drivmedel.

Bakgrund

EU-kommissionen har presenterat ett förslag om ändring av direktivet för främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. För Sveriges del säger förslaget att år 2025 ska 50 procent av nya bussar i upphandlad trafik uppfylla regelverket för ”rena fordon” och siffran för 2030 är 75 procent.

Motsvarande nivåer för lätta fordon är 35 procent både för 2025 och 2030, och för tunga lastbilar är målnivån 10 procent 2025 respektive 15 procent 2030.

Stockholms läns landstings syn på förslaget

Stockholms läns landsting (SLL) anser att det är mycket bra att EU-kommissionen har ambitionen att minska transportsektorns miljöpåverkan genom ökad användning av förnybara drivmedel och teknik som möjliggör emissionsfri drift. I detta sammanhang kommer elbussar spela en viktig roll.

För kollektivtrafiken kommer förslaget troligen att ge ökade kostnader, vilket sannolikt medför minskat kollektivtrafikutbud och därmed minskad klimatnytta. Kollektivt resande är per definition klimatsmart och förslaget riskerar därför att motverka sitt syfte - att skapa förutsättningar för utökad kollektivtrafik och därmed minskad klimatpåverkan. De högt ställda målen för bussar i direktivet, i kombination med begränsningen av de förnybara drivmedel som accepteras, ändrar på många håll förutsättningarna för kollektivtrafik med buss radikalt. Därmed riskeras att en betydande andel av vardagsresandet flyttas över från kollektivtrafik till personbil, vilket möjliggörs av de lägre kraven på klimatprestanda för lätta fordon.

SLL skulle också välkomna några klargöranden om rent praktiska delar i förslaget: Hur ska efterlevnaden kontrolleras? Vem ska rapportera? Hur ska kontroll ske? Vilken nivå på viten ska utdömas?

Förslagets konsekvenser för den svenska kollektivtrafiken

I den svenska kollektivtrafiken har bussarna under den senaste 10-årsperioden i allt högre grad använt förnybara drivmedel. Andelen förnybart drivmedel för bussar i kollektivtrafik var 2016 77 procent, och för 2017 ser det ut som att andelen kan närma sig 90 procent. År 2017 använde närmare 100 % av SLL:s bussflotta (ca 2 100 bussar) förnybart drivmedel. Till allra största delen är det användandet av biogas, HVO, RME och etanol som lett till att bussar i svensk kollektivtrafik i allmänhet och i SL:s bussflotta i synnerhet ligger så långt fram både jämfört med andra länder och jämfört med annan vägtrafik i Sverige.

Ur ett svenskt perspektiv är det därför olyckligt att EU-kommissionen i sitt ändringsförslag definierar elbussar, hybrider och gasbussar (vätgas, naturgas och biogas) som ”rena fordon” medan bussar med dieselmotorer, även de som har den senaste reningsutrustningen Euro-6 inte anses ”rena” även om de körs på biodiesel som HVO eller FAME. En trolig konsekvens av förslaget är att bussar med Euro-6 dieselmotorer måste tas ur drift i förtid, vilket innebär merkostnader för kollektivtrafiken.

Sverige som till ytan är ett av Europas största länder, har stora områden med låg befolkningstäthet. Det är en utmaning för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i dessa områden att förse medborgarna med attraktiv kollektivtrafik. Med den teknik som förordas i direktivet skulle i förekommande fall en heltäckande infrastruktur för laddning och tankningsstationer för gas behöva byggas upp över hela Sverige. Kostnaderna för denna uppbyggnad skulle troligen drabba kollektivtrafiken, och skulle riskera höjda avgifter och ökade skattesubventioner. En konsekvens av detta skulle förmodligen innebära minskat utbud av kollektivtrafik i stora delar av Sverige, varvid kollektivt resande skulle överföras till personbil. Miljöeffekten av en sådan utveckling torde vara entydigt negativ eftersom utsläppen ökar om bussresenärer istället börjar köra egen bil, som med förslaget dessutom får lägre krav på klimatprestanda än bussar.

SLL anser att regelverket bör göras om så att det blir teknikneutralt, och tar utgångspunkt i verklig klimatnytta. Viktigt i sammanhanget är också att det på dagens marknad inte finns elbussar av typen klass-II (med överrullningsskydd och bälten) vilket ofta är en förutsättning i hastigheter över 70 km/h, det vill säga det som ofta råder i glesbyggd och på motorvägar.

Osäkerhet om framtida teknik- och kostnadsutveckling

Utvecklingen på elbussidan är för närvarande mycket snabb och lovande, men det är svårt att med säkerhet veta hur snabbt utvecklingen fortsätter. Beroende på vald elbussteknik kan det i dagsläget innebära att vid en övergång till elbussar behövs det fler bussar jämfört med traditionell drift för ett och samma trafikuppdrag. Detta kan i det kortare perspektivet medföra ökade kostnader för kollektivtrafiken, liksom det faktum att en buss med två drivlinor (hybrid) i dagsläget blir dyrare än med bara en drivlina. I ett längre perspektiv kommer troligen dessa eventuella merkostnader att minska i takt med att marknaden för elbussar (med olika teknik) utvecklas och mognar.

En annan riskfaktor kan vara att ett antal (mestadels mindre) trafikföretag väljer att inte lämna anbud i trafikupphandlingar på grund av osäker kostnadsutveckling för elbusstekniken med tillhörande laddinfrastruktur. Färre anbud kan leda till högre kostnader för kollektivtrafiken.

Helhets- och livscykelperspektiv behövs

Förslaget utgår helt från utsläppen vid avgasröret, men ett drivmedels miljöpåverkan måste bedömas från hela livscykeln. Angreppssättet ”Well-to-Wheel” brukar ge en rättvisare bild av ett drivmedels verkliga miljöpåverkan. Elbussar har i normalfallet betydligt lägre miljöbelastning jämfört med bussar

med förbränningsmotor. Dock bör definitionen av ett rent fordon baseras på dess totala miljöeffekt, och inte enbart på motortyp och utsläpp vid avgasröret. Detta är viktigt för att kunna jämföra olika bussteknikers verkliga miljöpåverkan i syfte att få en balanserad bild.

Ett livscykelperspektiv innebär bland annat att hänsyn också bör tas till att:

- Vätgasframställning kan förbruka mycket energi. Det är viktigt att denna energi är förnybar.
- Elproduktion i Europa (utanför Norden) till största delen sker genom förbränning av fossila bränslen.
- Tillverkning av batterier till elfordon i många fall ger negativa miljökonsekvenser. Dock kan denna miljöbelastning minska betydligt med effektivare tillverkningsprocesser och produktion med ”grön el”.
- Elbussar i kalla klimat ofta kräver uppvärmning av passagerarutrymmet med hjälp av ett dieselaggregat. Det finns dock elbussar i Umeå som istället värms med värmepumpsteknik med nollutsläpp.

Långsiktighet viktigt

SLL anser att lagstiftningen ska möjliggöra och stödja sådan nationell, regional och lokal teknikutveckling som kan bidra till ökad framtida hållbarhet. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Sverige har och har haft högt ställda hållbarhetsmål och tydliga strategier för att nå målen. Regionala och lokala intressen och kompetenser måste tas tillvara och tas hänsyn till i kommissionens arbete för klimatomställning.

Regelverket för framställning och beskattning av drivmedel måste vara tydligt, och långsiktiga spelregler krävs så att initiativ kan tas och forskning bedrivas för utveckling av förnybara drivmedel. Förutsägbarhet är avgörande för att minimera osäkerhet och säkerställa att investeringar i produktion av förnybara drivmedel kan genomföras. Fortsatt innovation behövs vad gäller klimatsmarta fordon, och att begränsa sig till bara de teknologier som ser mest lovande ut idag är riskabelt.

Caroline Ottosson
Förvaltningschef

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling