

Yttrande över Utfasningsutredningens betänkande (SOU2021:48) I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040

Statens väg och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att avge ett yttrande över rubricerad remiss.

Generella kommentarer

Regeringen bedömer att ett fastställt årtal för när fossila drivmedel ska vara helt utfasade är nödvändigt för att Sverige ska uppnå det av riksdagen beslutade målet om nettonollutsläpp av växthusgaser år 2045. Föreliggande utredning tillsattes för att utveckla denna bedömning. I synnerhet skulle förslag på årtal för när fossila drivmedel senast ska vara utfasade, samt lämpliga kostnadseffektiva åtgärder/styrmedel för att åstadkomma detta, föreslås. Direktivet uttalar att förslagen ska vara ”så kostnadseffektiva som möjligt” och att utredaren ska ”analysera hur användningen av fossila drivmedel kan fasas ut på ett systematiskt och samhällsekonomiskt effektivt sätt”. Betänkandet tar utgångspunkt i en nationell och internationell nulägesbeskrivning. Utfasningsåret av fossila drivmedel föreslås till 2040 och bland tillhörande framlagda styrmedel anges bland annat att reduktionsplikten föreslås gälla lika för bensin och diesel samt att ett kompletterande utsläppshandelssystem införs som direkt reglerar den absoluta nivån på utsläppen från drivmedelsförsäljningen. I Tyskland är ett liknande system redan infört.

Utfasningsutredningens förslag baseras på en beskrivning av möjligheter, barriärer och konsekvenser. Med sin omfattning och ambition att fånga bredden av aspekter med betydelse för transportsystemets möjlighet för Sverige, med hänsyn till den utveckling som förväntas i Europa, att bidra till att nettonollutsläpp av växthusgaser uppnås senast år 2045, anser VTI att betänkandet innehåller mycket värdefull information som kan ligga till grund för arbetet med omställningen till ett hållbart transportsystem. VTI bedömer dock att utredningens analys av såväl enskilda styrmedel som den helhet av styrmedel som behövs för att uppnå målen är otillräcklig för en bedömning av enskilda styrmedels och helhetens samhällsekonomiska effektivitet. De brister som VTI noterat och önskar framlägga utvecklas vidare under rubriken ”Specifika kommentarer” nedan. Övergripande relaterar dessa främst till hur svensk klimatpolitik kan optimeras givet att Sverige uppfyller sina åtaganden inom EU, hur specifika svenska styrmedel och styrmedelskombinationer kan optimeras, valet av systemgränser både i analysen av transportsystemets koldioxidutsläpp (där utredningen ägnar stort fokus åt fordonens bidrag under deras driftsfas), effektivitet (med avseende på exempelvis kollektivtrafikens betydelse) och konsekvenser av omställningen av hela samhället (påverkan från andra samhällssektorer).

Sedan Utfasningsutredningen tillsattes har mycket hänt på klimatpolicyområdet inte minst inom EU. Dessutom har IPCC publicerat den första större vetenskapliga uppdateringen sedan 2013. Flera aktuella EU-förslag som kommit i kölvattnet av The Green Deal och målet om att minska EU:s utsläpp med minst 55 % till 2030 kopplar även till Utfasningsutredningen. Dessa nya EU-förslag behöver beaktas när det beslutas hur Utfasningsutredningens resultat ska hanteras.

Specifika kommentarer

VTI:s specifika kommentarer rörande det aktuella betänkandet följer nedan.

Sverige är en del av EU

Det innebär att svenska styrmedel bör utformas så att de, givet EU:s politik, samhällsekonomiskt effektivt bidrar till ökad uppfyllelse av de svenska klimatmålen. Samverkans-effekten mellan svenska styrmedel och EU:s kan vara både positiv och negativ.

Det är förvisso ingen lätt uppgift att analysera detta, men även partiella bidrag till analysen kan åstadkomma värdefulla underlag. Att dessa typer av analys behövs belyses dessvärre inte av utredningen. Risken kan bli att Sverige tar på sig större kostnader än nödvändigt.

Det saknas också analyser av hur styrmedlen som exempelvis allt högre EU-krav på maximala genomsnittliga utsläpp från varje fordonstillverkarens nya fordon (lätta och tunga) samt en eventuell utsläppshandel för transportsektorn, påverkar effektiviteten i och relevansen av förslagen till nationella styrmedel i Sverige.

Analys av effektivitet och fördelningseffekter

VTI anser att utredningens analyser är otillräckliga för en bedömning av de föreslagna styrmedlens samhällsekonomiska effektivitet. Utredningen anger i inledningen till kapitlet med rubriken Konsekvensanalys att utredningen inte lämnar detaljerade styrmedelsförslag och att konsekvenserna endast beskrivs på ett ”principiellt plan” (sid 662). Det är därför inte förvånande att ytterst litet görs för att klargöra olika styrmedels relativa kostnadseffektivitet, eller om bördorna kan väntas fördelas mellan olika grupper på ett ur fördelningsperspektiv rimligt sätt. En sådan analys kan åstadkommas genom att beräkna effekter för olika hushåll med metoder som t.ex. i Eliasson, Pyddoke och Swärdh (2018) som refereras i betänkandet eller Pyddoke, Swärdh, Algiers, Habibi och Zadeh (2019). VTI letar förgäves efter stöd för att styrmedelspaketet kan förväntas vara kostnadseffektiva. Utredningen innehåller sparsamt med referenser till samhällsekonomiska analyser av styrmedel från exempelvis Konjunkturinstitutet, den svenska bilparksmodellen (Staffan Algiers) eller VTI.

Livscykelperspektiv

Parisavtalet stipulerar ansträngningar för att hålla medeltemperaturökningen till 1.5 grader Celsius jämfört med förindustriell nivå. Sveriges långsiktiga målsättning är att år 2045 inte orsaka något nettoutsläpp av växthusgaser och därefter ska utsläppen vara negativa. Med detta i åtanke är betänkandets analys av förslagen ur ett livscykelperspektiv viktig. Det är noterbart hur utfasningen av fossila bränslen och introduktionen av elektro- och biodrivmedel förutspås innebära förhöjda växthusgasutsläpp från fordons- och drivmedelsproduktionen. Livscykelanalysen av vägfordonens hela livscykel visar vidare hur omställningen av fordonsflottan innebär en relativ förskjutning av direkta territoriella utsläpp av växthusgaser (under driftfasen) till indirekta utsläpp orsakade

utomlands (under tillverkningsfasen) jämfört med dagens situation. VTI hade önskat en tydligare diskussion om dessa oönskade effekter. VTI anser även att valda systemgränser i livscykelanalysen kan diskuteras. Livscykelberäkningarna i betänkandet hanterar bidraget från fordonen enskilt. Detta trots att de är en del av ett sammankopplat systemet fordon–infrastruktur. Vägtransport förutsätter självklart tillgång till väginfrastruktur.

Transporteffektivitet

I regeringens klimathandlingsplan görs bedömningen att elektrifieringen av transportsystemet behöver genomföras parallellt med en höjning av dess transporteffektivitet. Den aktuella utredningen har använt samma definition av transporteffektivitet som i klimathandlingsplanen, nämligen ett försvagat samband mellan tillgänglighet och ökat transportarbete. Vidare beskriver klimathandlingsplanen att utvecklingen mot ett mer transporteffektivt samhälle innebär att trafikarbetet, och därigenom utsläppen och övrig miljöpåverkan, kan minska utan att tillgängligheten försämras. Betänkandet föreslår, som styrmedel för ett mer transporteffektivt samhälle, ökade satsningar på elektrifiering i landsbygd och att eldrivna fordon i glesbygd är en del av ett transporteffektivt samhälle. VTI vill påtala att elektrifieringen av transporter i sig självt inte påverkar trafikarbetet och detta förslag bör därför inte associeras med transporteffektivitet.

Betänkandet beskriver att ökad transporteffektivitet och därmed förbättrat resursutnyttjande blir betydelsefullt i omställningen till ett hållbart transportsystem. Utredningen konkretiserar inga förslag till åtgärder för att närma sig transporteffektivitet. Därför är det svårt att bedöma om eventuella åtgärder har potential och är effektiva. I detta sammanhang är det också viktigt att beakta att regering och riksdag har slagit fast att ”för att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet (som handlar om tillgänglighet) i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet (som bl.a. inbegriper klimat och miljömålen)”.

Hinder för omställning

Inrikes transporter och arbetsmaskiner orsakar tillsammans ungefär 38 % av Sveriges samlade växthusgasutsläpp. Industrisektorns utsläpp är nästan lika stort. Och i likhet med transportsektorn förväntas omställningen av industrin med exempelvis hållbar gruvdrift och framställning av järn- och stål kräva mycket el. Betänkandet prognostiserar att dagens elbehov för inrikes transporter och arbetsmaskiner på ca 3 TWh tiofaldigas och blir ungefär 30 TWh vid år 2040. Detta utgör ungefär 20 % av dagens totala elbehov i Sverige. Betänkandet föreslår att ”vägtransporter bör elektrifieras så långt och snabbt som möjligt”. VTI ser därför ett behov av att konsekvenserna av hela samhällets omställning för möjligheten att elektrifiera transportsystemet undersöks i en mer fördjupad analys.

Möjligheter med omställning

Teknikutvecklingen inom elektrifiering håller en hög takt. VTI instämmer i vikten av en ”smart integration” med elförsörjningssystemet. Införande av batterifordon, och i synnerhet teknik för batteribyte där fordon i stället för att snabbbladdas byter batteri (som bland annat utvecklas i stor skala i Kina), kan innebära uppbyggnad av stora energilager som kan skapa förutsättningar för en utbyggnad av mer intermittenta energikällor. Möjligheter och konsekvenser för transportsystemets aktörer (fordonsägare och batteribytesstationsägare m.fl.) att sälja el till elnätet bör belysas tydligare. Detta är ett nytt område där mer forskning behövs.

Lägre hastigheter i vägtransportsystemet skulle innebära att resor och transporter blir energieffektivare. Detta innebär inte bara en energibesparing, utan också att räckvidden för elfordon skulle förlängas och därmed bidra till en snabbare omställning. Hastighet som styrmedel behöver därför också tas med i analysunderlaget. Ändringar av hastigheter i transportsystemet behöver sättas i ett större perspektiv som också beaktar bidrag till att ställa om till energieffektivare transporter och möjliggöra nya tekniska lösningar som automatisering och elektrifiering.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Tomas Svensson. Föredragande har varit senior forskare och t.f. forskningschef Peter Torstensson. I beredningen har även följande medarbetare deltagit: senior forskare Roger Pyddoke, avdelningschef Jonas Jansson och forskare João Patrício.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI