

Ellenor Grundfelt
Ellenor.grundfelt@energigas.se

Dnr: N2017/07340/MRT

Näringsdepartementet
Regeringskansliet

103 33 Stockholm

Stockholm den 31 januari 2018

Remissvar gällande ändring av direktiv (2009/33/EU) om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon

Energigas Sverige, som är branschorganisation för energigaserna i Sverige, tackar för inbjudan att bidra med synpunkter på rubricerat direktivförslag.

Sammanfattande synpunkter från Energigas Sverige

Energigas Sveriges stödjer inriktningen att förbättra direktivet och på så sätt vidareutveckla det viktiga upphandlingsverktyget. Vi välkomnar det allmänna syftet med direktivförslaget – att öka marknadsgenomslaget för utsläppsnåla och utsläppsfria fordon inom offentlig upphandling och därigenom minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar.

Energigas Sverige stödjer dock inte förslaget i sin nuvarande utformning. Vi invänder starkt mot följande delar av förslaget:

- Förslaget att definiera rena lätta fordon utifrån trösklar för CO₂-utsläpp från avgasrör (TTW)
- Förslaget att övergå till utsläppsbaseade tröskelvärden (TTW) även för tunga fordon i framtiden

Förutom att mot målpuffyllelsen tillgodoräkna sig tunga fordon som drivs med biogas finns ingenting i förslaget som styr mot ökad klimatnytta och minskade koldioxidutsläpp, trots att det uppges vara det allmänna syftet med direktivförslaget. Det beror på att direktivet tar utgångspunkt i koldioxidutsläpp från avgasröret (TTW) och därmed missar följande två viktiga aspekter:

- Att förbränning av biodrivmedel inte ger upphov till några nettoutsläpp av koldioxid
- Att betydande koldioxidutsläpp generellt uppstår vid produktion av el och vätgas, kanske inte i så hög utsträckning i Sverige men väl i många andra medlemsstater. Det är därför fel att utgå från att el- och vätgasdrift inte genererar några koldioxidutsläpp alls (s.k. "nollutsläpp").

Kommissionens föreslag till definition av "rena lätta fordon" är varken teknikneutral eller relevant för målsättningen med direktivet. Förslaget är inte heller konsistent med artikel 1 i samma direktiv. Sammantaget finns därmed starka skäl att modifiera förslaget.

Energigas Sverige anser att direktivförslaget bör modifieras så att varje medlemsland ges möjlighet att ta hänsyn till den nationella inblandningen av förnybart bränsle vid beräkning av lätta fordons CO₂-utsläpp. Den möjligheten ska ges även för tunga fordon i det fall att det så småningom sker en övergång till utsläppsbaseade tröskelvärden (TTW) även för tunga fordon.

En alternativ lösning – för att säkerställa att åtminstone förnybartandelen i fordonsgas inte helt förbises – är att införa, som tillägg till Tabell 2 i direktivets bilaga, att lätta fordon som drivs med biogas och uppfyller utsläppskravet för luftföroreningar får räknas som 1 eller åtminstone 0,5 fordon när det gäller bidrag till kravuppfyllnad.

Energigas Sverige menar att direktivförslaget i sin nuvarande form försvårar användningen av biogas i transportsektorn. Biogasen behövs för en omställning av transportsektorn tillsammans med el, vätgas och andra flytande biodrivmedel. Biogas medför även en rad andra samhällsnyttor som direktivet borde ta hänsyn till.

Under förutsättning att direktivförslaget modifieras så att klimatnyttan av förnybara drivmedel kan tillgodoräknas, anser vi att även arbetsmaskiner bör omfattas av direktivet.

Det är även viktigt att direktivet inte strider mot skrivningarna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen.

Den allra sista meningen i direktivförslaget bilaga innehåller förmodligen en felskrivning. Meningen bör ändras till: Alla andra fordon som uppfyller kraven i *tabell 3* i denna bilaga ska räknas som 0,5 fordon när det gäller deras bidrag.

Energigas Sveriges utgångspunkter i relation till direktivets syfte

Energigas Sveriges stödjer inriktningen att förbättra direktivet och på så sätt vidareutveckla det viktiga upphandlingsverktyget. Inte minst i Sverige har vi sett att miljökrav i offentliga upphandlingar och i kollektivtrafiken är ett effektivt verktyg för att minska transportsektorns utsläpp. Erfarenheterna visar också att det krävs en betydande volym för att kunna påverka marknaden i hållbar riktning, och därför är ökad samordning och samverkan av godo.

Energigas Sverige välkomnar det allmänna syftet med direktivförslaget – att öka marknadsgenomslaget för utsläppssnåla och utsläppsfria fordon inom offentlig upphandling och därigenom minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar. Att minska transportsektorns utsläpp bör vara en central del i EU:s klimat- och luftvårdsarbete.

Energigas Sverige anser att definitionerna av "utsläppssnåla och utsläppsfria fordon" (Tabell 2 och 3 i direktivets bilaga) blir avgörande för om direktivet kommer att leda till minskade utsläpp eller inte. Det är mycket viktigt att definitionen styr mot upphandling av de fordon som i ett livscykelperspektiv ger störst utsläppsminskning.

Lätta fordon

Energigas Sverige invänder starkt mot förslaget att definiera rena fordon utifrån trösklar för CO₂-utsläpp från avgasrör (TTW). Utsläpp av CO₂ från avgasröret är numera ett förlegat och mycket dåligt mått på ett fordon's klimatprestanda. Klimatutmaningen är global och biodrivmedlens och elfordonens genomslag på marknaden har gjort att det inte längre är relevant att mäta

klimatpåverkan vid avgasröret. Det här är en ny verklighet som EU:s transportpolitik behöver anpassas till – annars riskerar politiken att leda till ökade klimatutsläpp från transportsektorn.

Ett av huvudsyftena med direktivet uppges vara att "bidra till minskade utsläpp av koldioxid". Det uppnås inte genom att enbart beakta koldioxidutsläppen vid avgasröret. I den övriga energi- och klimatpolitiken inom EU antas att förbränning av förnybara bränslen inte ger upphov till några nettoutsläpp av koldioxid (t.ex. i förnybartdirektivet och inom utsläppshandeln). Transportpolitiken måste tillämpa samma synsätt för att politiken som helhet ska hänga ihop. Att, som kommissionen föreslår, enbart beakta koldioxidutsläpp vid avgasröret går emot övrig energi- och klimatpolitik.

Begreppet utsläppsnåla och utsläppsfria fordon begränsas genom TTW-perspektivet till elbilar, laddhybrider och vätgasfordon. Dessa fordon ger i många fall upphov till mer koldioxidutsläpp än fordon som drivs med exempelvis biogas eller etanol. I synnerhet i andra medlemsstater – där elproduktionen i högre utsträckning är fossil – kan den negativa klimatpåverkan från batterifordon vara mycket hög. En el- eller vätgasbil är inte per definition bra för klimatet eftersom det beror på hur elen respektive vätgasen har producerats.

Energigas Sverige menar att förslaget till definition av rena fordon inte är konsistent med artikel 1 i samma direktiv. I artikel 1 i direktivet som ska ändras anges att upphandlande myndigheter, enheter och vissa operatörer ska "beakta energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln". Denna artikel ska inte ändras enligt ändringsförslaget. Föreslagen definition av rena fordon beaktar inte energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln och är därmed inte konsistent med artikel 1 i direktivet. Det utgör ytterligare ett starkt skäl att modifiera förslaget.

Sammantaget blir kommissionens förslag till definition av "rena fordon" varken teknikneutral eller relevant för målsättningen med direktivet, vilket vi anser är starka skäl att modifiera förslaget.

Energigas Sverige anser att varje medlemsland ska ges möjlighet att ta hänsyn till den nationella inblandningen av förnybart bränsle vid beräkning av ett fordon's CO₂-utsläpp. Som exempel kan man titta på hur förnybartandelen i svensk fordonsgas ligger på en mycket hög nivå idag. Första halvåret 2017 bestod fordonsgasen i Sverige till hela 83 procent av förnybart biogas (nationellt genomsnitt). Det innebär att gasbilar som tankar gas i Sverige har mycket låg klimatpåverkan, ofta i nivå med eller lägre än motsvarande laddhybrid. Om man, som kommissionen föreslår, enbart tittar på TTW-värdena för samma bilar framgår dock inte den goda klimatprestandan. För att kunna göra en rättvis bedömning av om en gasbil ska anses vara ett "rent fordon" eller inte (enligt Tabell 2 i direktivets bilaga) behöver alltså förnybartandelen räknas in på något sätt.

Det mest riktiga sättet att uppskatta ett fordon's verkliga klimatpåverkan skulle vara att beräkna växthusgasutsläppen "well-to-wheel" (WTW). EU har genom förnybartdirektivet utvecklat beräkningsmetoder för att uppskatta de förnybara drivmedlens utsläpp. För både el och bränslen finns alltså gemensamma metoder framme för att beräkna ett fordon's verkliga klimatprestanda i olika länder. Med många olika typer av råvaror och produktionsvägar för drivmedel kan det emellertid bli komplext.

Därför föreslår vi i första hand en förenklad metod där medlemslandets nationella förnybartandel för det aktuella bränslet används som faktor för att verklighetsjustera fordonens TTW-utsläpp.

Om nationell statistik till exempel visar att biogasandelen i fordonsgasen under ett visst år är 80 procent så skulle, i exemplet med gasbilar, TTW-utsläppet multipliceras med 0,20 (d.v.s. 1–0,8)

innan man bedömer om ett gasfordon klarar tröskelvärdena eller inte i Sverige. Är biogasandelen 70 procent multipliceras TTW-utsläppet med 0,3 o.s.v.

Motsvarande faktorjustering kan göras för samtliga typer av förbränningsfordon utifrån nationell statistik över förnybartandelen i olika bränslen. Faktorn kan vara nationellt anpassat eftersom upphandlingar av detta slag i de allra flesta fallen genomförs på nationell, regional eller lokal nivå. Respektive nation borde i direktivet ha rätt att sätta dessa nivåer beroende på verklig andel förnybart i respektive land.

Ett annat sätt att säkerställa att åtminstone förnybartandelen i fordonsgas inte helt förbises är att införa, som tillägg till Tabell 2 i direktivets bilaga, att lätta fordon som drivs med biogas och uppfyller utsläppskravet för luftföroreningar, får räknas som 1 eller åtminstone 0,5 fordon när det gäller bidrag till kravuppfyllnad. Dessa gasfordon skulle då inte behöva klara utsläppströsklarna i Tabell 2 (TTW), men eventuellt skulle ett visst utsläppskrav ändå kunna sättas för att styra mot de mest energieffektiva gasbilarna. Det utsläppskravet behöver då anpassas till rådande missförhållande att certifieringsvärdena per automatik alltid visar utsläppen vid drift med 100 procent fossil gas. Certifieringsvärdena stämmer alltså inte alls överens med verkliga utsläpp vid drift med förnybar biogas.

Med det sistnämnda lösningsförslaget främjas upphandling av gasfordon och biogas men inte andra förnybara biodrivmedel, t.ex. etanol eller biodiesel. Den sistnämnda lösningen är alltså inte fullt ut teknikneutral, vilket den första lösningen är. Därför är metoden att använda faktorer för nationell förnybartandel att föredra som förstahandslösning. Om det är en metod som inte accepteras av andra medlemsstater kan den sistnämnda lösningen (att räkna biogasdrivna fordon mot målpuppfyllnad) vara ett fullgott andrahandsval för att specifikt främja biogasdrivna lätta fordon, vilket ligger i linje med EU:s politik på transportområdet². Den metoden föreslås redan av kommissionen för att främja biogasdrivna *tunga* fordon, vilket också ligger i linje med EU:s politik på transportområdet¹.

Oavsett vilken av ovanstående lösningar som genomförs vill vi betona vikten av att inte använda endast TTW (koldioxidutsläpp vid avgasröret) som grund för miljökrav i upphandlingar.

Tunga fordon

Energigas Sverige är positiv till kommissionens förslag att definiera tunga rena fordon utifrån alternativa bränslen men invänder starkt emot att övergå till utsläppsbaserat tröskelvärde (TTW) i framtiden. Metoden att utgå från alternativa bränslen styr mot fordon som ger hög klimatnytta i verkligheten, vilket inte är fallet när man utgår från TTW-värden. Av samma anledning som ovan (se under rubriken *Lätta fordon*) invänder vi starkt mot att i framtiden övergå till utsläppsbaserat tröskelvärde (TTW) för tunga fordon.

Energigas Sverige anser att om det i framtiden sker en övergång till utsläppsbaserade tröskelvärden (TTW) för tunga fordon ska varje medlemsland ges möjlighet att ta hänsyn till den nationella inblandningen av förnybart bränsle vid beräkning av ett fordons CO₂-utsläpp. Se vårt förslag ovan under lätta fordon.

¹ Se t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen, A European strategy for low-emission mobility samt Commission staff working document accompanying the document A European strategy for low-emission mobility.

Energigas Sverige vill uppmärksamma departementet på en potentiell felskrivning i den allra sista meningen i direktivförslagets bilaga. Där står att "alla andra fordon som uppfyller kraven i tabell 2 i denna bilaga ska räknas som 0,5 fordon när det gäller deras bidrag". Vi utgår från att det är en felskrivning eftersom en hänvisning till tabell 2, som rör lätta fordon, är ologisk i det här sammanhanget som handlar om tunga fordon. Meningen bör ändras till: Alla andra fordon som uppfyller kraven i *tabell 3* i denna bilaga ska räknas som 0,5 fordon när det gäller deras bidrag.

Direktivförslagets effekter för biogassystemet och miljön

Vi är mycket oroad över förslaget när det gäller de lätta fordonen. Så som förslaget är utformat kommer direktivet att leda till minskat intresse för upphandling av biogasdrivna lätta fordon, såväl i Sverige som i andra EU-länder. Det skulle vara ett allvarligt misstag eftersom biogas behövs som komplement till el, vätgas och laddhybrider för att ställa om transportsektorn, minska fossilberoendet och förbättra luftkvaliteten i Europas städer.

Biogas är dessutom så mycket mer än ett drivmedel. Att biogas produceras ger en rad unika samhällsnyttor som inte uppnås med andra förnybara alternativ. En ökad biogasanvändning inom vägtransporter är således eftersträvänsvärt och helt nödvändigt ur flera perspektiv:

- Biogas är förnybart och behövs för att nå en fossilfri fordonsflotta
- Biogas minskar växthusgasutsläppen med över 90 procent². I vissa fall är reduktionen till och med större än 100 procent p.g.a. undvikta metanutsläpp när substraten används till biogasproduktion istället för alternativt omhändertagande.
- Biogas ger renare stadsluft och minskar NOx-utsläppen med 95 % procent jämfört med diesel
- Biogas är en grundbult i den cirkulära bioekonomin där avfall blir energi och växtnäring
- Biogas är genom biogödseln en grundförutsättning för det ekologiska jordbruket
- Biogas som drivmedel innebär miljöteknikexport inom ett område där Sverige idag är världsledande
- Biogas ger sysselsättning i både städer och på landsbygden
- Biogas erbjuder försörjningstrygghet i energisystemet
- Biogas bidrar till samtliga av FN:s 17 hållbarhetsmål³

Det är således viktigt att säkerställa en stabil och växande avsättning (användning) av biogas – helst där biogasanvändningen ger störst nytta. Inom all vägtrafik, inklusive lätta fordon, gör biogasanvändningen särskilt stor nytta eftersom gasdriften i sig utgör ett kostnadseffektivt sätt att sänka de hälsofarliga utsläppen från dieselanvändningen i städerna. Klimatnyttan är dessutom mycket hög (över 90 procent²) när biogas ersätter fossil bensin och diesel.

De senaste tjugo årens utveckling i Sverige visar att biogasanvändning i bland annat bussar, sopbilar, färdtjänst och skolskjuts är en grundförutsättning för att skapa investeringsvilja i såväl produktion som distribution av biogas som drivmedel. De investeringarna har i sin tur möjliggjort en bredare användning utanför den offentliga sektorn, till exempel inom taxi- och transportnäringen

² Dagens och framtidens hållbara biodrivmedel – Underlagsrapport från f3 till utredningen om FossilFri Fordonstrafik, Pål Börjesson et.al., 2013

³ The role of biogas solutions in the circular and bio-based economy, Biogas Research Center 2016

och bland förmånsbilarna. En liknande utveckling har påbörjats i andra medlemsstater även om Sverige fortfarande ligger före.

Ungefär hälften av all biogas som uppgraderas till drivmedelskvalitet i Sverige används idag i lätta fordon. Den offentliga upphandlingen är och kommer fortsatt att vara en viktig motor för att bibehålla och utveckla det användningsområdet. Om den offentliga upphandlingen av biogasdrivna fordon och transporter minskar eller upphör riskerar det att leda till minskad biogasproduktion. EU och Sverige går då miste om de unika samhällsnyttor som biogasproduktionen bidrar med.

En satsning på biogas (och naturgas som en brygga till detta) i lätta fordon bidrar dessutom till att främja utveckling av teknik, produktion, distribution och infrastruktur som i framtiden kan användas till att ersätta fossila drivmedel i tunga fordon. En satsning på biogas i lätta fordon idag är en satsning på biogas i tunga fordon, sjöfart och industri i framtiden.

Ytterligare en fördel med att låta biogasdrivna fordon få räknas till måluppfyllnaden är att man då kan höja minimikraven på andelen "rena fordon" och därmed nå större utsläppsminskning på kortare tid. Att främja fordon som drivs med förnybara drivmedel behöver inte alls försvåra eller begränsa introduktionen av el- och vätgasdrivna fordon – tvärtom kan ambitionerna istället höjas när de bästa teknikerna får komplettera varandra.

När det gäller de tunga fordonen bedömer vi att direktivförslaget inledningsvis kan få en positiv effekt på både användning och produktion av biogas i Sverige och i övriga EU. Biogasdrivna tunga fordon, vid sidan av nollutsläppsfordon, premieras i kravuppfyllnaden. Det skapar en drivkraft för ökad användning och produktion av biogas.

Vi är dock mycket oroade över skrivningarna om att i framtiden övergå till ett utsläppsbaserat tröskelvärde (TTW) även för tunga fordon. Det skulle få liknande effekter som de vi beskriver ovan för den lätta sidan, med skillnaden att det då även skulle drabba den viktiga biogasanvändningen i bland annat busstrafiken.

Sammantaget ligger det i Sveriges intresse att bevara de offentliga aktörernas möjlighet att upphandla fordon och transporter som drivs med biogas och andra förnybara bränslen. Det bör således vara prioriterat för Sverige att driva igenom ändringar i direktivförslaget så att direktivet även främjar användning av biogas och andra biodrivmedel.

Våra synpunkter på kommissionens metodval i direktivförslaget

Kommissionen motiverar sina metodval för definitionen av "rena fordon" utifrån att man vill ha en enhetlighet med användningen av utsläppsnormer för koldioxidutsläpp. Vi kan förstå att det är en utmaning att räkna in förnybartandelen i utsläppsnormerna då förnybartandelen i drivmedlen varierar i hög grad från land till land. I upphandlingar är det dock betydligt enklare eftersom upphandlaren själv, genom kravställan, faktiskt har rådighet över vilka bränslen som ska användas i de upphandlade fordonen och transporterna.

Därför kan det inte anses vara motiverat att negligera klimatnyttan i hållbara förnybara drivmedel i direktivet, så som kommissionen föreslår (först på lätta sidan och så småningom även på den tunga sidan). Enhetlighet med ett regelverk som i grunden misslyckas med att styra mot klimatnytta (utsläppsnormerna för koldioxid) anser vi inte är motiv nog.

Vi anser att det är mycket viktigt att EU istället ska kompensera för utsläppsnormernas tillkortakommanden med desto bättre klimatstyrning i upphandlingsbestämmelserna.

I det här remissvaret har vi lämnat synpunkter och förbättringsförslag utifrån kommissionens förslag till direktivtext och de metodval som kommissionen redan har gjort i förslaget. Vi vill dock tillägga att det alternativ som kommissionen har valt som utgångspunkt för direktivförslaget (Alternativ 6) inte med nödvändighet är det alternativ vi förespråkar. Energigas Sverige tror att Alternativ 4 (definition baserad på alternativa bränslen för både lätta och tunga fordon) förmodligen hade varit en bättre utgångspunkt. Då hade definitionen av rena fordon på ett enklare sätt kunnat styra mot de tekniker och bränslen som EU redan har identifierat som viktiga för omställningen av transportsektorn, d.v.s. el, vätgas och biogas/naturgas.

Det är även viktigt att det här direktivet inte strider mot skrivningarna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen och utbyggnaden av tillhörande infrastruktur. I direktivet lyfts gas-, el och vätgasfordon fram som viktiga för omställningen av transportsektorn, och krav ställs på utbyggnad av infrastruktur för dessa fordon.

Med vänliga hälsningar,



Maria Malmkvist
Vd



Ellenor Grundfelt
Ansvarig styrmedel och remisser