

Datum
2016-10-18
Ert datum
2016-06-23

Dnr/Beteckning
TSG 2016-2147
Er beteckning
M2016/01735/KI

Kopia till

petter.hojem@regeringskansliet.se

m.registrator@regeringskansliet.se

SOU 2016:47 – En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige

Sammanfattning

Transportstyrelsen stödjer betänkandet och en ökad ambitionsnivå för minskning av transportsektorns utsläpp. Vi anser att konsekvenserna av väsentligt olika ambitionsnivå mellan den svenska klimatpolitiken och EU:s klimatpolitik behöver utredas.

Vi efterfrågar en djupare analys av vilka konsekvenser förslagen i utredningen medför. Målkonflikten mellan utsläpp av koldioxid och kväveoxider vid optimering av förbränningsmotorer behöver beaktas vid utformning av mål och åtgärder.

Transportstyrelsens synpunkter

Generella synpunkter

Transportstyrelsen stödjer betänkandet och välkomnar förslaget om en hög ambitionsnivå i den del av klimat- och luftvårdspolitiken som rör transporter. Vi ser positivt på ett fastställt mål med en bred förankring då det borgar för långsiktighet för sektorns olika aktörer.

Vi delar Miljömålsberedningens bedömning av vikten av internationella överenskommelser på sjö- och luftfartsområdet. Transportstyrelsen har mycket stort fokus på arbete inom IMO, ICAO, EU och andra internationella forum med frågor som rör såväl klimatpåverkande utsläpp som luftföreningar.

Vi saknar däremot en mer detaljerad redovisning av vilka konsekvenser förslagen i utredningen medför och anser därför att det är svårt att ha synpunkter på den samhällsekonomiska bedömningen samt konsekvenserna i stort. Vi välkomnar därför att förslagen utreds ytterligare.

Synpunkter på målförslag

Inför ett utsläppsmål för inrikes transporter (utom inrikes flyg som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter) som innebär att utsläppen från transportsektorn ska minska med minst 70 % senast år 2030 jämfört med 2010.

Särskilda uppföljningsmått bör användas för att systematiskt följa olika delar av utvecklingen i sektorn.

Målförslaget om minskade klimatutsläpp för inrikes transporter innebär att en snar omställning av transportsystemet är nödvändig. Målformuleringen kan dock, tagen ur sitt sammanhang, missförstås avseende vilka utsläpp som åsyftas, växthusgaser eller emissioner som påverkar luftkvaliteten.

Vi anser att konsekvenserna av väsentligt olika ambitionsnivå mellan den svenska klimatpolitiken och EU:s klimatpolitik behöver utredas. Om Sverige väljer att minska sina utsläpp utöver EU-målet inom den icke-handlande sektorn, får det inte innebära att andra EU-länder ges möjlighet till ökade utsläpp så att EU:s totala utsläpp ändå blir desamma.

Vi ser positivt på förslaget om en tydligare uppföljning av sektorns utsläpp. Vi vill påpeka att vid val av uppföljningsmått måste det beaktas att de officiella utsläppsvärdena för lätta fordon före och efter 2018 inte kommer att vara jämförbara. Bilar med fordonsår 2018 och senare kommer att vara testade enligt nya körcykler.

För gång och cykel finns ett stort utvecklingsbehov vad det gäller mätningar för att kunna ta fram uppföljningsmått och tillämpa målet på regional och lokal nivå.

Synpunkter på förslag till styrmedel och åtgärder

Åtgärder för att minska utsläppen från transportsektorn genom att verka för ett samhälle med ett mer effektivt och klimatsmart transportarbete är en viktig del i det långsiktiga omställningsarbetet.

Strategin lägger stor vikt vid överflyttning av transporter från flyg- och vägtrafik till energieffektivare trafikslag som järnväg och sjöfart. Nuläget i järnvägssektorn pekar dock på problem med kapacitetsbrist och vikande konkurrenskraft i synnerhet gentemot godstransporter på väg. Det finns stora utmaningar att hantera för att realisera en mer än marginell överflyttning.

Ökad möjlighet till finansiering av åtgärder som förändrar transportbehovet och främjar en effektivare användning av infrastruktur och fordon (steg 1- och 2-åtgärder enligt den så kallade fyrstegsprincipen) inom ramen för infrastrukturplaneringen. Digital infrastruktur bör ingå bland de åtgärder som kan finansieras.

Vi ser positivt på ökade möjligheter för att införa steg 1- och 2-åtgärder i infrastrukturplaneringen och därmed ett breddat samarbete mellan olika aktörer.

Trafikförordningen respektive Lagen om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, bör ändras så att kommuner ges möjlighet att införa miljözon för lätta fordon och differentiera avgift på parkeringsplatser utifrån fordons miljöegenskaper. Vidare bör ytterligare möjligheter att delegera viss beslutsrätt till kommunerna vad gäller införande av lokala styrmedel på trafikområdet utredas.

En djupare analys är nödvändig för att beskriva konsekvenserna av förslaget att utvidga kommuners rätt att ta ut avgift på parkeringsplatser utifrån fordons miljöegenskaper.

Sverige ska fortsätta vara pådrivande för att koldioxidkraven på personbilar och lätta lastbilar stegvis skärps jämfört med nu beslutade nivåer. Dessa krav bör på sikt innebära att nya fordon ska klara nollutsläpp räknat i ett livscykelperspektiv.

Detta förslag återfinns under både klimatstrategin och luftvårdsstrategin. Minskad trafikmängd och lägre bränsleförbrukning innebär generellt även minskade emissioner. Däremot går tekniken för att minska globala föroreningar som koldioxid inte alltid hand i hand med tekniken för att minska övriga lokala eller regionala emissioner av luftföroreningar. Det gäller exempelvis vid optimering av förbränningsmotorer där en optimering för lägre kväveutsläpp leder till högre koldioxidutsläpp. Transportstyrelsen anser att denna målkonflikt behöver förtydligas och beaktas vid utformning av mål och åtgärder.

Vi anser att systemgränserna vad gäller förslaget om livscykelperspektiv för nya fordon behöver förtydligas. En betydande del av en bils miljöbelastning sker i samband med tillverkningen, särskilt för elfordon på grund av de stora batterierna. Det finns idag inga vedertagna eller standardiserade metoder för att mäta utsläppen eller miljöbelastningen från fordon i ett livscykelperspektiv, men det är eftersträvansvärt att utveckla.

I texten på sid 474 finns ett skrivfel:

”I samband med att en ny testcykel som representerar verklig körning bättre införs justeras utsläppskraven till att tillåta högre utsläpp.”

Inga krav justeras i samband med att en ny testcykel tas fram, det är enbart testmetoden som utvecklas och förbättras. Kraven förblir desamma.

Sverige bör även driva på för att det inom EU ska utvecklas koldioxidutsläppskrav för tunga fordon.

Arbete pågår inom EU för att ta fram metoder för att bestämma ett koldioxidvärde för tunga fordon och i det arbetet bör Sverige vara fortsatt drivande. Det är dock inte självklart att ett gränsvärde är det bästa styrmedlet för tunga fordon på samma sätt som för lätta fordon. Sverige bör fortsatt delta i utvecklingsarbetet för att metoden ska kunna användas för att driva utvecklingen i en riktning mot minskade koldioxidutsläpp från tunga fordon.

Utsläppskrav i offentlig upphandling bör utvecklas så att de stödjer utvecklingen av energieffektiva tunga fordon med särskilt låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar räknat i ett livscykelperspektiv.

Vi ser positivt på förslaget om utsläppskrav för tunga fordon i offentlig upphandling, och det kommer att bli möjligt att genomföra när koldioxidvärdena för tunga fordon blir tillgängliga.

Hur kvot- eller reduktionspliktssystemet ska förhålla sig till energi- och koldioxidbeskattningen och andra styrmedel som stöttar övergång till förnybara drivmedel bör ingå i beredningen av kommande förslag. I det arbetet ska även beaktas hur försäljningen av höginblandade biodrivmedel kan säkras.

Transportstyrelsen anser att det är väsentligt att hitta en lösning med långsiktiga styrmedel som gynnar en effektiv och säker introduktion av förnybara drivmedel i hela transportsektorn. Vi håller med om att ett system med kvot- eller reduktionsplikt i vägtrafiken kan vara en del av en sådan lösning. För att nå målen är det även viktigt att säkra försäljningen av höginblandade drivmedel. Slutligen anser vi att detta bör gå hand i hand med att det ska finnas fordon som stöder framtagna drivmedel utan att ge ökade emissioner samt vid behov reglering av kvaliteten hos eventuellt nyframtagna drivmedel.

Sverige bör verka för gemensamma koldioxidkrav på motorer till arbetsmaskiner inom EU. Utveckling av väl fungerande mätmetoder för bränsleförbrukning krävs för att fastställa sådana krav.

Reduktion av koldioxidutsläppen från en dieselmotor står i konflikt med emissionskraven för luftkvalitet. Högre emissionskrav för exempelvis kvävoxider och partiklar driver upp motorns bränsleförbrukning. En större potential för att minska utsläppen finns dock om man ser till hela maskinen som motorn installeras i. Exempelvis har elhybridisering visat sig ha potential till stora effektivitetsvinster. En metod för att mäta bränsleförbrukningen och därmed koldioxidutsläppen på maskinnivå har diskuterats på EU-nivå, men det finns fortfarande stora svårigheter med att ta fram en sådan. I likhet med tunga fordon vet vi ännu inte om krav innehållande gränsvärden är en effektiv åtgärd. Vi behöver styrmedel med

större potential, exempelvis främjande av hybridisering och elektrifiering. Det perspektivet saknar vi i utredningen.

Ett samordningsansvar för att bidra till utveckling av arbetsmaskiner med bättre miljö- och klimategenskaper bör tilldelas en myndighet.

Vi önskar ett förtydligande av vad ett samordningsansvar för arbetsmaskiners miljö- och klimategenskaper innebär för den aktuella myndigheten. Kraven på arbetsmaskiner utarbetas på EU-nivå och Sveriges handlingsutrymme är beroende av den utveckling som sker där. Sverige behöver därför fastställa en ambitionsnivå hur vi bör agera i det internationella arbetet.

Utredningen nämner svårigheter med att kartlägga arbetsmaskinernas utsläpp och diskuterar en mängd styrmedel för att främja maskiner med små utsläpp. För att underlätta kartläggning och möjliggöra styrmedel och incitament, bör behovet av att införa registrering för mobila maskiner med betydande utsläpp utredas. Hur det systemet ska utformas behöver i så fall analyseras för att hitta en relevant omfattning.

Det har gjorts tidigare utredningar som visar på andra effektiva styrmedel. Ett exempel är Transportstyrelsens utredning *"Möjligheter att minska utsläppen av sot från arbetsmaskiner - Uppdrag att analysera ett nationellt krav på partikelfilter i stora arbetsmaskiner"*.

Eftersom problem med luftföroreningar varierar kraftigt runtom i landet och de största problemen i huvudsak återfinns i närheten av högtrafikerade vägar i och kring större städer behövs flexibilitet och anpassning efter lokala förhållanden i styrningen mot lägre halter. Därför bör kommunerna, som även har huvudansvaret för luftkvaliteten på lokal nivå, få ökade möjligheter att med lokala styrmedel åtgärda de luftkvalitetsproblem som finns. Beredningen anser att en skatt är ett mer flexibelt styrmedel än lokala förbud mot trafik med dubbdäck. Samtidigt bedömer beredningen att en nationell skatt för att åtgärda lokala problem av denna typ inte är självklar utan också har klara nackdelar.

Beredningen anser därför att kommuner med höga PM10-halter främst bör fortsätta att tillämpa möjligheten att förbjuda dubbdäcksanvändning, alternativt använda andra lokalt anpassade åtgärder, för att sänka partikelhalterna inom vissa områden.

Problemen med luftföroreningar i tätort varierar mellan åren bland annat på grund av lokala väderförhållanden. Transportstyrelsen vill påpeka att det är av vikt att fortsätta att kontinuerligt följa utvecklingen av luftkvaliteten. Om befintliga styrmedel inte räcker till kan andra styrmedel behövas.

Andra lokalt anpassade åtgärder för att minska partikelmängden i luften kan vara nödvändiga för att komplettera möjligheten till att införa ett förbud för dubbdäck på enskilda gator.

Genomför riktade informationsinsatser om vinterdäcks egenskaper, särskilt mot ansvariga för offentlig upphandling och återförsäljare av däck och bilar.

Vi är tveksamma till effekten av informationsinsatser om vinterdäcks egenskaper som riktas till privata aktörer och privatpersoner. Trafikverket anser i redovisningen av regeringsuppdraget om miljömässigt hållbara däckval¹ att möjligheterna att påverka valet av vinterdäck med information och kunskap är begränsade. Däremot anser vi att krav i offentlig upphandling kan vara en effektiv metod.

Detta ärende har beslutats av stabschef Jacob Gramenius. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog väg- och järnvägsdirektör Birgitta Hermansson, stf sjö- och luftfartsdirektör Pernilla Wallin och utredare Jenny Ryman, den senare föredragande.

Jacob Gramenius
Stabschef GD-staben

¹ Trafikverket 2015: Redovisning av regeringsuppdrag: Skapa förutsättningar för ändamålsenliga och miljömässigt hållbara däckval för att minska användningen av dubbdäck (M2013/2358/K1)