

Yttrande över remiss av kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om redovisning av transporttjänsters utsläpp av växthusgaser, COM(2023) 441

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats avge yttrande över rubricerade remiss.

Kommissionen föreslår ett nytt styrmedel, en harmoniserad redovisning av växthusgasutsläpp från alla transportsätt i hela unionen enligt policy option 4 (PO4). Regleringen skulle gälla både för godstransporter och persontransporter, och för företag som producerar transporttjänster (TSO, transport service organisers), de som använder transporttjänster (TSU, transport service users), och för terminaloperatörer (HO, hub operators). Företag som berörs av regleringen är de som av någon anledning beräknar och tillhandahåller detaljerad information om sina utsläpp av växthusgaser från sina tjänster där transportkedjan antingen startar eller slutar inom EU:s territorium. Det är provisionen "tillhandahåller detaljerad information" som gör regleringen frivillig för små- och medelstora företag i den mån som nationella regeringar inte kräver information från dem. Om dessa företag dock bestämmer sig för att för någon part – myndighet, affärspartners eller kunder – tillhandahålla information om växthusgasutsläpp från sina tjänster så måste informationen fylla regleringens krav, nämligen beräkning av utsläppen enligt ISO 14083:2023. Regleringen föreslås med andra ord vara tvingande för företag som av någon anledning väljer att detaljredovisa sina utsläpp.

VTI har följande synpunkter på Kommissionens förslag:

- Den föreslagna metoden betraktar utsläppen från "well-to-wheel". Detta betyder att metoden inte är additiv över en matris av sektorer och att de redovisade utsläppen inte kan användas för exempelvis statistiska ändamål för att beräkna utsläppen i ett land, utan leder till dubbel- eller flerdubbelräkning. Därför hade VTI föredragit en mer additiv metod där företagen skulle redovisa sina "merutsläpp" (jämför med "mervärde" i beräkningen av BNP) som hade både kunnat redovisas separat för statistiska ändamål och, om merutsläppen från hela produktionskedjan adderades upp vertikalt, hade resulterat i well-to-wheel utsläpp för den verksamhet som berörs. Utan att ha satt sig in i metodiken i ISO 14083:2023 kan VTI dock inte uttala sig om hur exakt systemet är tänkt att fungera i detta avseende.
- VTI noterar att vissa effekter angelägna att redovisa inte ingår i ISO 14083:2023-standarden, såsom höghöjdseffekten från flyg och livscykelutsläpp. Ett exempel på det senare är utsläppen från fordonsproduktion och -underhåll som är stora osäkerhetsfaktorer framför allt för elfordon. Kommissionen har gjort beräkningar både beträffande utvidgad ISO-standard och livscykelanalyser, i PO1, PO3 och PO5. Alla dessa alternativ har emellertid mycket högre

beräknade kostnader jämfört med nyttor och att inkludera livscykelutsläpp i standarden bör därmed undvikas.

- I konsekvensutredningsbilagan (ADD 2) gör Kommissionen en genomgång av synergier med andra EU-styrmedel (ss 4-6). Där nämns bland annat Fit-for-55-paketet, som innehåller bland annat ett nytt "fristående utsläppshandelssystem för byggnader, vägtransporter och bränslen för ytterligare sektorer."¹ Vidare gör Kommissionen en översikt över huvudsakliga existerande sätt för att beräkna växthusgasutsläpp från transportsektorn i Table 1, s. 10. Ingenstans redovisas dock hur det stående förslaget relaterar sig till det nya utsläppshandelssystemets sätt att räkna på transportsektorns utsläpp. Att under kort tid lansera två, möjligtvis motstridiga, sätt att beräkna transportsektorns utsläpp framstår som ett ineffektivt förslag.
- VTI har svårt att se förslagets policyrelevans, särskilt med tanke på att en koppling till det nya utsläppshandelssystemet saknas och metodologin verkar skilja sig från metoden att räkna utsläpp från det existerande handelssystemet där flyg ingår. Det ses dock som positivt att det skapas ett harmoniserat system för att räkna på transportsektorns utsläpp oberoende av transportsätt.
- Kommissionens konsekvensutredning (ADD 2) presenterar förslagets kostnader och nyttor. Kostnaderna består huvudsakligen av olika slags administrativa och genomförandekostnader för olika aktörer. Nyttosidan däremot presenteras ömsom minskning av växthusgasutsläpp, ömsom energibesparing – som minskning i växthusgasutsläpp för att motivera förslaget, men som energibesparing för att räkna nyttorna. Nyttorna anses huvudsakligen uppstå från två källor:

1. Implementering av ett harmoniserat sätt att räkna växthusgasutsläpp ökar transparensen om emissionerna från olika transporttjänster. Detta förväntas leda till beteendeförändringar inom transportsektorn, framför allt överflyttning av transporter från ett transportsätt till annat, vilket antas minska utsläppen av växthusgaser.

2. Förslaget antas bidra till en indirekt minskning av växthusgasutsläpp genom att harmoniserade utsläppsdata kan användas av andra (offentliga och privata) initiativ.

Baserat på figur 11 verkar Kommissionens utgångspunkt vara att regleringen ska medföra ett utfall i enlighet med "Porterhypotesen" som består i att miljölagstiftning får företag att åstadkomma effektivitetsvinster.² Porterhypotesen saknar emellertid empirisk grund och forskningen under de årtionden som gått sedan hypotesen presenterades har inte heller kunnat belägga hypotesen. Även Kommissionen noterar detta: "The empirical evidence on the effects between the GHG emissions accounting, changes in transport activity and the related reduction in the GHG emissions and air pollutants is scarce. Therefore, a number of assumptions and projections are based on the literature, case studies and use cases..." (s. 126).

I praktiken redovisar Kommissionen resultat från två fallstudier, varav den från franska SNCF inte redovisar några resultat om utsläppsminskningsskalkyler. Den andra fallstudien är amerikanska Smart Way. Detta program omfattar dock även jämförelse av transportörer mot varandra, vilket ökar konkurrensdimensionen av programmet och därmed incitamenten att investera i

¹ <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

² Se Porter, Michael E., and Claas van der Linde. 1995. "Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship." *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4): 97-118.

bränslesnålare lastbilar. Denna aspekt saknas i Kommissionens förslag och minskar således jämförbarheten med de utsläppsminskningar som det amerikanska naturvårdsverket (EPA) rapporterar. Smart Way verkar inte omfatta järnväg, sjöfart och luftfart, vilket minskar jämförbarheten ytterligare. Smart Ways redovisning av hur utsläppsminskningar har åstadkommit, samt programmets kostnader, är inte heller transparent. Enbart en studie, Scott m.fl. (2022), hänvisas till med resultatet att programmet verkar ha minskat utsläppen något.³ Studien av Scott m.fl. beaktade dock inte det som Kommissionen skriver på s. 206: "... between 2004 and 2011 the program reportedly provided more than USD 30 million in financing to help truck owners... buy cleaner, more fuel-efficient trucks."

Trots bristande evidens för effekten från ett informativt styrmedel på utsläppen räknar Kommissionen ändå på potentiella utsläppsminskningar, redovisar resultaten och jämför kostnaderna med nyttorna utan att presentera några konfidensintervall. Nyttokalkylen bygger dock inte på utsläppsbesparingar utan på besparing av energi. Denna kalkyl är rimlig att göra förutsatt att transportsektorn även framledes använder enbart fossila drivmedel. Med ökad elektrifiering bryts dock den direkta kopplingen mellan drivmedelsförbrukning och växthusgasutsläpp. Vidare framhålls i konsekvensutredningen att hänsyn har tagits till de (ekonomiska) styrmedel som ingår i Fit-for-55, vilka kommer att leda till avsevärda utsläppsminskningar men potentiellt till en hög kostnad. Trots detta skriver Kommissionen (s. 127): "... the information on GHG emissions per transport service... may incentivise transport operators to improve their transport efficiency... and fuel efficiency. These behavioural changes may result in a lower transport demand or lower GHG intensity..." (vår kursivering). Det är emellertid svårt att se hur information ska ge ytterligare incitament utöver det som hård prisstyrning redan kommer att ge.

I praktiken räknar Kommissionen med två källor för utsläppsminskningar: att den "klimatmedvetna" delen av befolkningen till 2050 når 91% (från dagens 14%, se Table 82 på s 128), och överflyttning, framför allt passagerare från flyg till järnväg. Det finns inget presenterat empiriskt belägg för den förra siffran (91% år 2050), och att 40% av utom-Europeiskt flyg skulle kunna överflyttas till järnväg ter sig också osannolikt.

- Problemen med Kommissionens konsekvensanalys leder till att Kommissionens förslag om att införa PO4 kan ifrågasättas. Om nyttorna (se Table 13 på s 48 av ADD 2) i själva verket skulle vara relativt nära noll, ter sig PO2, som är lägsta kostnadsalternativet, mer attraktivt. PO2 har dock vissa brister, framför allt att Kommissionen har definierat det så att emissionsberäkningsverktygen enbart tillhandahålls på EU-nivån (PM11 i Table 3, s. 26) och inte så att verktygen tillhandahålls av marknaden men certifieras på EU-nivån (PM12), där det senare är en fördel med PO4 över PO2. Därför föreslår VTI att Regeringskansliet ber Kommissionen att komplettera sin konsekvensanalys med ett scenario PO2+PM12.
- Avslutningsvis noterar VTI att våra synpunkter på brister i Kommissionens konsekvensanalys till stor del överlappar med de synpunkter som nämnden för lagstiftningskontroll (Regulatory

³ Scott, Alex Ming Li, David E. Cantor, Thomas M. Corsi. 2022. "Do voluntary environmental programs matter? Evidence from the EPA SmartWay program." *Journal of Operations Management*. <https://doi.org/10.1002/joom.1209>.

Scrutiny Board, ADD 4) hade. Detta kan tolkas som att Kommissionen i för låg utsträckning tagit hänsyn till de synpunkter som nämnden hade. VTI föreslår därför att Regeringskansliet överväger att påtala för Kommissionen att bättre beakta nämndens synpunkter.

Eftersom även PO4 kan komma att öka företagets regelbörda i onödan, med tanke på att styrmedlets påverkan på utsläpp sannolikt är försumbart, borde det ligga i Sveriges intressen att föredra så liten reglering som möjligt. Detta stöds av punkt (3) på s. 2 i utlåtandet från nämnden för lagstiftningskontroll (ADD 4) om att regleringen i själva verket kan bli obligatorisk för små- och medelstora företag trots dess till synes frivilliga karaktär. EU har sedan tidigare erfarenhet av både obligatoriska och frivilliga miljömärkningar (exempelvis vitvaror och EU-blomman). Den förstnämnda har visat sig vara tungrodd när teknologierna utvecklas i en mer och mer energisnål riktning i en snabb takt. Då skulle en frivillig märkning av växthusgasutsläpp från transporttjänster enligt PO2+PM12 kunna vara att föredra.

I detta ärende har generaldirektör Tomas Svensson beslutat. I handläggningen har senior forskare Johanna Jussila Hammes och senior utredare Petra Stelling deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI