

Remissvar

Dnr 2021–266

2021-08-27

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

EU-kommissionens förslag till ändring av direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen

Diarienummer I2021/ 02043

SAMMANFATTNING

Remissen gäller ett förslag till ny EU-förordning om utbyggnad av infrastruktur för så kallade alternativa bränslen. Den föreslagna förordningen ersätter ett direktiv från 2014 som rör samma frågor.

Regleringen syftar till att säkerställa att infrastruktur, huvudsakligen för laddning av elbilar samt tankstationer för vätgas till transport, byggs ut över hela EU, och att utbyggnaden sker på ett enhetligt sätt vad gäller tekniska standarder, skyltning och annan information, betalsystem och tillgänglighetsstandarder. Även infrastruktur för LNG (flytande naturgas; *liquefied natural gas*) regleras. Den föreslagna förordningen är mer detaljerad och mer långtgående i kraven på utbyggnaden av framför allt tankstationer för vätgas i jämförelse med det tidigare direktivet.

På grund av den relativt korta svarstiden har Konjunkturinstitutet inte haft möjlighet att granska förslaget konsekvensanalys på ett utförligt sätt. Kommentarererna i det här remissvaret syftar därför huvudsakligen på förslaget till ny lagtext.

Konjunkturinstitutet ställer sig huvudsakligen positivt till förslaget, men har några kommentarer med utgångspunkt i den osäkerhet som finns kring hur framtidens transportsystem kommer att se ut.

KOORDINERINGSPROBLEM

När det gäller utbyggnad av laddinfrastruktur över hela EU föreligger två så kallade koordineringsproblem, där ett handlar om koordinering inom unionen, och ett handlar om koordinering över tid. Dels är det önskvärt med samma tekniska standarder över hela unionen, snarare än ett lapptäcke av olika lösningar. Dels kan det behövas reglering som etablerar ett tillräckligt stort nätverk av ladd-/tankinfrastruktur, för att aktörer på transportmarknaden ska vara villiga att byta till alternativa drivmedel.

Koordinering av standarder över hela EU

Att infrastrukturen byggs ut enligt samma standarder i hela unionen är förknippat med betydande samhälleliga vinster. Detta gäller både tekniska lösningar (till exempel typ av kontakter, betalningslösningar), information (till exempel prisinformation, övrig skyltning,

färgkodning av slangar och kablar) och tillgänglighetsaspekter. Det är inte otänkbart att dylik koordinering skulle kunna uppstå av sig själv, men att EU-kommissionen beslutar om standardkrav underlättar betydligt. Konjunkturinstitutet har inga invändningar mot de delar av förslaget till förordning som rör koordinering av standarder mellan de olika delarna av unionen.

Utbyggnad av drivmedelsinfrastruktur för att undvika fastlåsnig i en suboptimal jämvikt

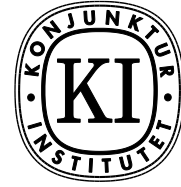
Det föreligger dessutom ett allvarligare koordineringsproblem av typ ”hönan eller ägget”. I avsaknad av en utbyggd infrastruktur för publika elbilsaddare minskar benägenheten att gå över till elbil. Samtidigt, om det inte finns någon större mängd elbilar så saknas incitamenten att bygga ut ett nätverk av laddstationer. För vätgasdrivna fordon gäller motsvarande resongemang. Här finns en risk för vad som i nationalekonomisk terminologi kallas för ett koordineringsmisslyckande (*coordination failure*): samhället kan fastna i en sämre jämvikt, i avsaknad av reglering som kan styra till den bättre jämvikten. Krav på utbyggnad av drivmedelsinfrastruktur kan lösa problemet.

Antag att vi vet med säkerhet hur framtidens transportsystem kommer att se ut, till exempel att alla fordon kommer vara batteridrivna från 2030 och framåt. I ett sådant scenario vet vi vart vi är på väg, och en reglering som påskyndar utvecklingen dit, till exempel genom att ställa krav på utbyggnad av laddstationer, är med stor sannolikhet effektiv. I verkligheten råder det emellertid stor osäkerhet om hur ett framtida fossilfritt transportsystem kommer att se ut. Det sker i nuläget en snabb teknikutveckling inom flera olika transporttekniker och drivmedelslösningar. Detta innebär att krav på utbyggd drivmedelsinfrastruktur riskerar att leda till investeringar som delvis visar sig vara bortkastade.

Konjunkturinstitutets bedömning är att det förefaller tämligen sannolikt att framtidens transportsystem faktiskt innehåller både batteridrivna fordon och vätgasdrivna bränslecellsfordon, och att det därför verkar rimligt med utbyggnadskrav både vad gäller laddstationer för elbilar och tankstationer för vätgas. Man bör dock ta osäkerheten på allvar, dels genom att inte ställa utbyggnadskrav som riskerar att vara alltför ambitiösa, och dels genom att bygga in säkerhetsventiler som gör att det finns möjlighet att backa från de utbyggnadskrav som föreslås, om de längre fram visar sig vara alltför ambitiösa.

Författningsförslaget innehåller krav på laddstationer för elbilar minst var sjätte mil, och tankstationer för vätgas minst var femtonde mil, längs både *TEN-T core network* och *TEN-T comprehensive network* (definitioner enligt EU:s *trans-european transport network*). I Sverige inkluderar detta de mest trafikerade vägarna som E4, E6 och E18 (*core network*), men även hela inlandsvägen mellan Göteborg och Gällivare (*comprehensive network*) – en närmare 150 mil lång väg som långa sträckor är betydligt mindre trafikerad. Konjunkturinstitutet ställer sig tveksamt till att det är samhällsekonomiskt motiverat att kräva ladd-/tankstationer med så täta intervall på åtminstone delar av det svenska *comprehensive network*. Förslaget till förordning medger inga undantag från utbyggnadskraven ens om det är uppenbart att kostnaderna överstiger nyttan, utom vad gäller infrastruktur för LNG för vägtransporter (se Article 8 i förslaget). Liknande brasklappar vad gäller laddstationer och tankstationer för vätgas vore önskvärda.

Även om det verkar sannolikt att framtidens transportsystem innehåller både batteridrivna elbilar och vätgasdrift, och möjligen även andra tekniker, så går det inte i nuläget att helt utsluta att tekniska innovationer kan leda till att en av teknikerna blir helt dominerande. I ett sådant scenario är det inte önskvärt med en fortsatt utbyggnad av infrastrukturen för de



tekniker som inte används. Antag att ett stort tekniskt genombrott äger rum runt 2025, som gör att elbilar blir den klart dominerande tekniken. En effektiv reglering bör då sannolikt tillåta att man släpper på kraven på ytterligare utbyggnad av infrastrukturen för vätgas, utöver den som redan finns. Denna typ av flexibilitet verkar saknas i förslaget till förordning. (Motvarande argument går att göra med omvända roller, det vill säga man kan tänka sig ett stort tekniksprång vad gäller bränslecellsbilar och/eller vätgasförsörjning som gör att vätgasen blir det dominerande drivmedlet.) Även vad gäller syntetiska bränslen sker just nu en snabb teknikutveckling, vilket stärker kraven på att regleringen på området är flexibel och kan hantera olika utvecklingar vad gäller vilka transporttekniker som dominerar.

BEFINTLIG INFRASTRUKTUR FÖR DRIVMEDEL TILL FÖRBRÄNNINGSMOTORER

Att fossil bensin och diesel måste fasas ut inom en relativt snar framtid råder det stor enighet om. Vad detta får för följder för förbränningsmotorn är dock mindre uppenbart. Både bi drivmedel och så kallade syntetiska bränslen går att använda i traditionella förbränningsmotorer, som har fördelar dels av att de haft mycket lång tid på sig att utvecklas tekniskt, och dels av att ett stort distributionsnätverk för drivmedel i form av logistikkedjor och bensinmackar redan finns på plats. Det är därför långt ifrån uteslutet att förbränningsmotorer kan spela en viktig roll i framtidens transportsystem, särskilt om det blir möjligt att producera syntetiska bränslen till konkurrenskraftiga priser. Det är emellertid oklart hur EU-kommissionen ser på förbränningsmotorer och de bränslen som kan användas däri. Biobränslen och syntetbränslen står listade som alternativa bränslen i förslaget till förordning, men i övrigt nämns de knappt. Punkt 6 i ingressen lyder:

Such biofuels and synthetic fuels, substituting diesel, petrol and jet fuel, can be produced from different feedstock and can be blended into fossil fuels at very high blending ratios. They can be technically used with the current vehicle technology with minor adaptations. Renewable methanol can also be used for inland navigation and short-sea shipping. Synthetic and paraffinic fuels have a potential to reduce the use of fossil fuel sources in the energy supply to transport. All of these fuels can be distributed, stored and used with the existing infrastructure or where necessary with infrastructure of the same kind.

Här antyds alltså att förbränningsmotorer kan komma att spela en roll även i framtiden, tillsammans med icke-fossila bränslen som kommer kunna använda befintlig infrastruktur för distribution av bensin och diesel. Författarna till förslaget verkar dock inte ha ställt sig frågan om det finns risk för att ägare till befintliga distributionskanaler för drivmedel till förbränningsmotorer kan komma att avveckla delar av dessa kanaler. Risken för det bör inte underskattas, särskilt med tanke på att idéer om förbud mot förbränningsmotorer blivit allt mer frekventa i samhällsdebatten på senare tid. Finns det risk för att hamna i en situation där förbränningsmotorn fortsatt är viktig, tillsammans med syntetbränslen, men där stora delar av det befintliga nätverket av traditionella tankstationer har lagts ner, framför allt i glesbygd? Ett sådant scenario bör undvikas i den mån det är möjligt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit David von Below.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör