



Handläggare
Christer Edvardsson
Telefon: 08-508 28 977

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2018-09-25 p. 18

Drivmedelsbolagens möjlighet att medverka till ett fossilbränslefritt Stockholm

Förvaltningens förslag till beslut

Tillskriva

- OK-Q8 AB, orgnr 556027-3244,
- ST 1 Sverige AB, orgnr 556308-5942,
- Circle K Sverige AB, orgnr 556000-6834 och
- Preem AB, orgnr 556072-6977

och fråga vad som skulle krävas för att åstadkomma att endast fossilfria bränslen saluhålls till den tunga trafiken i Stockholms stad.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

I strategi för fossilbränslefritt Stockholm 2040 (dnr:134-175/2015) finns följande uppdrag:

”Staden ska ta fram en handlingsplan för fossilbränslefrihet inom vägtransportsektorn och utreda möjligheterna till att utfärda ett förbud mot fossilbränsleförsäljning till år 2040 med delmål till 2030. Utredningen med förslag till åtgärder ska vara färdig för beslut senast år 2017.”

Miljöförvaltningen
Plan och miljö / företagsenheten

Fleminggatan 4
Box 8136
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 28 862
Växel 08-508 28 800
nanna.spett@stockholm.se
stockholm.se

Ansvarig för uppdraget är kommunstyrelsen med stöd av miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafiknämnden. Uppdraget redovisades för kommunstyrelsen 2018-04-11.

Miljöförvaltningens juristfunktion har utrett förutsättningarna för ett generellt normerande förbud mot att sälja respektive använda fossila

drivmedel avsedda för vägtrafik inom Stockholms stad. Av utredningen framgår att för att en kommun ska kunna fatta beslut om ett kommunalt förbud mot försäljning respektive användning av fossila bränslen fordras enligt 8 kap. 2 § 2 jämte 8 kap. 10 § regeringsformen att kommunen uttryckligen genom lag och förordning medgivits rätt att meddela sådana föreskrifter. Eftersom något sådant bemyndigande inte har utfärdats har Stockholms stad i dagsläget inte något rättsligt stöd för endera sådant förbud.

Förvaltningen har därefter gått igenom tänkbara tillsynsaktiviteter i riktning mot ett fossilbränslefritt Stockholm. Förvaltningen konstaterar, att även om miljöbalkens 2 kap. innehåller bestämmelser om hushållning m.m. är det inte möjligt att tillämpa dem på ett sådant sätt att staden kan genomdriva visionen om en fossilbränslefri stad genom att påverka försäljningsledet, se [bilaga 1](#). Nämnden kan däremot genom dialog och rådgivning indirekt påverka en utfasning av försäljningen av fossila drivmedel inom staden.

I användarledet kan dock nämnden, i det enskilda fallet och under vissa förutsättningar, ställa krav på att använda enbart förnybara bränslen mot de företag, åkerier m.fl., som använder bränsle för sina egna tunga fordon. Detta gäller såväl de som tankar på drivmedelsstationer som de som själva köper in och lagrar bränsle. Verksamhetsutövarnas efterlevnad av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kontrolleras som en del av den löpande tillsynen.

I ett första steg föreslår därför förvaltningen att nämnden tillfrågar de drivmedelsbolag som säljer drivmedel till tunga fordon vad som skulle krävas för att åstadkomma att endast fossilfria bränslen saluhålls till den tunga trafiken i Stockholms stad. Den absoluta merparten av personbilar och lätta lastbilar är ännu inte certifierade/godkända för helt fossilfri diesel och att omställningen för lätta fordon är därför mer komplicerad.

Som framgår av tjänsteutlåtandet finns det starka begränsningar att med stöd av tillsynen åstadkomma en begränsning av fossilfria bränslen. Tanken är därför att i ett andra steg föreslå kommunstyrelsen att tillskriva regeringen om vilka lagändringar regeringen avser att vidta för att en enskild kommun ska kunna bli fossilbränslefri. Till denna fråga återkommer miljöförvaltningen när svaren har inkommit från drivmedelsbolagen.

Bakgrund

Förvaltningen har utrett möjligheterna att via tillämpning av miljöbalkens bestämmelser verka för en minskad användning av fossila bränslen inom Stockholms stad.

Förvaltningen har konstaterat att staden inte har någon laglig grund för att utfärda ett generellt förbud mot försäljning/användning av fossila fordonsbränslen. Trots att det idag finns alternativ till fossil diesel så finns för just detta bränsleslag heller inte tillräckliga möjligheter att via tillsynsåtgärder begränsa försäljningen.

I detta ärende har förvaltningen haft kontakt med SPBI (Svenska Petroleum och Biodrivmedelsinstitutet). De har uttryckt farhågor för tillgången på HVO100 samt att det just nu sker en stor omställning med anledning av reduktionspliktens införande, som innebär att bränslebolagen måste öka mängden biodrivmedel i sina låginblandade bränslen.

Vilka bränslen och något om lagstödet

Samtliga fordonsbränslen påverkar, i varierande omfattning, vår miljö. Miljöförvaltningens diskussioner har dock begränsats till fossila bränslen, dvs. bensin och diesel. Förvaltningen konstaterar inledningsvis att de ersättningsprodukter som idag finns för bensin (biogas och E85) kräver särskilda fordon, medan det för fossil diesel, (MK1-diesel) finns alternativ som kan användas i befintlig flotta och därför inte kräver omfattande investeringar. Framförallt gäller detta bränslena HVO (hydrerad vegetabilisk olja) och RME (rapsmetylester). I fortsättningen begränsas därför analysen till dessa bränslen.

Tillsyn i syfte att minska användningen av fossila drivmedel tar sin utgångspunkt i 2 kap. miljöbalken, de så kallade "allmänna hänsynsreglerna". Det är framförallt produktvalsprincipen i 2 kap. 4 § och hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § som är av intresse för denna fråga.

Hushållningsprincipen slår fast en generell skyldighet att hushålla med råvaror och energi och utnyttja möjligheterna att bl.a. minska mängden skadliga ämnen i material och produkter. I första hand ska förnybara energikällor användas.

Produktvalsprincipen handlar om att när det är möjligt välja bort kemiska produkter som kan befaras medföra risker för människors

hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter som kan antas vara mindre farliga.

Enligt 2 kap. 1 § gäller bestämmelserna alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som inte är av försumbar betydelse. Bevisbördan för att bestämmelserna följs vilar enligt samma lagrum på den som bedriver verksamheten eller vidtar åtgärden.

Vid en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna ska också en rimlighetsavvägning göras enligt 2 kap. 7 §, där den miljömässiga nyttan av en åtgärd ska mätas mot om den är ekonomiskt rimlig.

Som framgår av förvaltningens rättsutredning är det emellertid inte möjligt att tillämpa dessa bestämmelser så att de har karaktären av generella föreskrifter. Det är därför enligt förvaltningens mening inte möjligt att rikta sig till en hel bransch samtidigt.

Tänkbara målgrupper för tillsyn

Eftersom denna diskussion begränsats till MK1-diesel, enligt Svensk standard SS-EN 15 34 35, handlar det om bränslen till såväl tunga fordon som personbilar. Som nämnts ovan kan dock kraven inte ställas mot den som saluhåller drivmedlen, dvs. de drivmedelsstationer som idag säljer dieselbränslen. Vid tillsyn i användarledet, t.ex. åkerier etc. kan dock denna diskussion föras, såväl gentemot verksamheter som själva köper in och lagrar drivmedel som mot de som tankar på drivmedelsstationer.

Tekniska förutsättningar för användning av förnybar diesel

Alla fordonsägare är enligt avgaslagstiftningen skyldiga att enbart tanka drivmedel som bilen är certifierad för. Fordonstillverkaren kan dock tillåta ytterligare drivmedel genom att utfärda formella garantier att avgaslagstiftningen kommer att uppfyllas även med dessa.

HVO (hydrerad vegetabilisk olja) EN 15 940 är en förnybar diesel som kan tillverkas av vegetabiliska oljor och animaliska fetter som processas för att bli drivmedel för dieselmotorer. Skillnaden mot MK1-diesel är att HVO inte uppfyller dieselspecifikationen på grund av något för låg densitet. I förlängningen innebär detta att motortillverkare behöver godkänna HVO-användning i sina motorer.

Biodiesel RME (rapsmetylester) SS-EN 14 212 är en förnybar diesel som tillverkas av rapsolja som processas till en förnyelsebar

biodiesel. Inte heller denna produkt uppfyller den Svenska standarden för MK1-diesel då densiteten är högre än vad standarden medger och köldegenskaperna är dessutom begränsade. I förlängningen innebär detta att motortillverkarna behöver godkänna RME-diesel användning i sina motorer.

På *personbilssidan* har Peugeot, Citroën och DS gett klartecken för att deras lätta fordon får köras på 100 procent HVO. Godkännandet gäller såväl personbilar som transportbilar, som har dieselmotorer Euro 5 eller Euro 6.

Även om personbilstillverkarna arbetar för att HVO ska kunna användas som bränsle i deras nya bilar är ren HVO ännu inte ett alternativ för alla privatbilister. Alla dieslbilar kan dock köras på en diesel med hög inblandning av förnybar råvara, ett bränsle som då uppfyller samma tekniska krav som MK1-diesel SS-EN 15 34 35.

Idag finns det ingen personbilstillverkare som har godkännande för drift av 100 % RME SS-EN 14 214.

När det gäller *fordon för tung trafik* ligger tillverkarna ett steg före personbilssidan och nuvarande motortillverkare på Europeisk marknad godkänner drift med 100 procent syntetiskt dieselbränsle enligt EN 15 940 utan reservationer för hela sitt motorprogram Euro IV eller senare.

För RME godkänner nuvarande motortillverkare på Europeisk marknad drift med 100 procent RME enligt EN 14 214 i varierande skala på Euro IV eller senare. Alla motortillverkare har några motortyper som är godkända och andra motortyper får godkännande efter en smärre justering, främst av uppgradering av motorstyrningsprogramvara. Hur stor andelen är varierar på olika marknader men torde vara mer än 50 procent för den svenska marknaden.

För arbetsmaskiner godkänner samtliga tillverkare att fordonen körs på HVO100. De tillåts däremot inte köra på RME.

Drivmedelsbolagen har idag tankställen där man kan tanka 100 procent HVO eller RME. Idag finns det ingen större prisskillnad mellan vanlig diesel, HVO- och RME-bränsle så länge som nuvarande skattelagstiftning gäller med skattereduktion för förnyelsebara drivmedel.

I Stockholm finns redan såväl ett antal drivmedelsstationer som säljer 100 procent HVO eller RME som interna anläggningar på åkerier och bussbolag med RME.

I ett första steg kan det därför vara lämpligt att fokusera på hur en övergång till förnybara drivmedel för tunga fordon kan åstadkommas.

Miljönytta av en substitution till förnybar diesel

De totala utsläppen inom vägtrafiksektorn var 2016 ca 600 000 ton CO_{2ekv}. Krav på fossilfri diesel för den tunga trafiken i Stockholm sparar redan idag 68 000 ton CO_{2ekv} jämfört med dagens fossila MK1 diesel. Om även arbetsmaskiner räknas in blir utsläppsminskningen ytterligare ca 40 000 ton CO_{2ekv}. Tillsammans blir detta drygt 100 000ton CO_{2ekv}.

Detta kan jämföras med t.ex. avvecklingen av kolpannan KVV6 i Värtan som innebär en minskning av Stockholms utsläpp med ca 200 000 ton CO_{2ekv}.

Förvaltningen kan konstatera att en övergång till förnybar diesel bland tunga fordon skulle innebära en viktig reduktion av växthusgasutsläppen i Stockholm.

Tillsynsåtgärder, bränslen till tunga fordon

I länet finns idag ett antal tankställen som erbjuder ren HVO och RME, främst inriktat på yrkestrafiken. Som framgår i [bilaga 3](#) finns dessa bränslen också på ett antal vanliga drivmedelsstationer (gulmarkerade).

RME (Biodiesel) finns främst hos åkerier och bussbolag i form av egna cisterner. Biodiesel säljs även direkt av mindre aktörer i Stockholmsområdet som Bränslefabriken, Energifabriken, Perstorp, Ecobränsle, m.fl.

I förvaltningens tillsynsregister finns tretton tankställen, (grönmarkerade i bilaga), som kan sägas vara destinerade till yrkestrafiken. Som nämnts ovan skulle ett utbyte till förnybart bränsle på dessa stationer innebära en påtaglig reduktion av koldioxidutsläppen.

Verksamheter med egna cisterner

Redan idag väljer delar av yrkestrafiken att använda förnybara bränslen. De bakomliggande skälen till detta kan vara krav i upphandlingar, egen miljöprofilering m.m. Vissa företag har egna

cisterner och tankar sina fordon vid den egna depån. Här kan diesel utan inblandning av RME, benämnd MK1 B0, förekomma.

Hur påverkar reduktionsplikten?

Den reduktionsplikt som infördes 1 juli i år innebär att den som säljer drivmedel måste sänka utsläppen av växthusgaser med en viss procent genom att blanda in biodrivmedel i bensin och i diesel. En reduktionsnivå om 19,3 %¹ för diesel och 2,6 % för bensin gäller till att börja med, nivåer för 2019 och 2020 är beslutade och procentsatserna kommer att höjas över tid i s.k. kontrollstationer. Det innebär att diesel som säljs i Sverige under andra halvåret 2018 måste ha 19,3 % lägre utsläpp jämfört med om produkten varit helt fossil. I praktiken innebär detta 25 - 50 % inblandning, beroende på den förnybara delens klimatprestanda

Höginblandade biodrivmedel, som HVO100, ED95, fordonsgas och E85 omfattas inte av systemet utan reduktionen måste uppnås genom ökad inblandning i traditionell bensin och diesel. Om reduktionspliktsmålet inte nås måste drivmedelsbolaget betala en reduktionspliktsavgift.

Finns det tillräckligt med HVO/RME/förnybar diesel?

Förvaltningen är medveten om de invändningar som framförts kring framställningen av HVO, innehåll av palmolja etc. och även om de farhågor som finns/funnits vad gäller tillgången på HVO. Den införda reduktionsplikten kommer att påverka tillgången då inblandningen i bensin och diesel måste öka.

Det finns inom EU även en diskussion om grödebaserade drivmedel, (rapсолja), som efter 2020 kan begränsa tillgången av RME till Biodiesel men även rapсолja till tillverkningen av HVO.

Bedömningen är dock att ett initiativ från Stockholms stad som ökar efterfrågan på hållbart producerad HVO, (egentligen hållbart producerat syntetiskt dieselbränsle), kommer att kunna mötas av branschen. En närliggande parallell är införandet av miljöklasser för diesel, i början av 90-talet, där omställningen till bättre bränslen klarades på ett par år.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen konstaterar att miljöbalken har bestämmelser som uppmanar till användning av förnybara bränslen. En övergång till sådana bränslen är idag tekniskt möjligt för tunga fordon eftersom dessa tillverkare godkänt fordonen för HVO100 och i stor

¹ Idag har Sverige ca 17 % låginblandning i diesel

utsträckning även för RME (B100). Priset på bränslena varierar efter världsmarknadspriser och kampanjer som bränsleföretagen har men är i stort sett, genom den svenska beskattningen i samma storleksordning. En övergång från fossil till förnybar diesel skulle innebära en viktig minskning av växthusgasutsläppen inom Stockholms stad.

I dagsläget bedömer förvaltningen att det inte finns stöd i miljöbalken att tillsynsvägen kräv en utfasning av fossilt bränsle hos drivmedelsleverantörerna.

Förvaltningen föreslår därför att nämnden tillskriver de bränslebolag i Stockholms stad som har stationer för tung trafik med en förfrågan om förutsättningarna för dem att fasa ut den fossila dieseln och när det i så fall kan ske. Förslag på skrivelse finns i [bilaga 2](#).

När svar har inkommit från de tillskrivna drivmedelsbolagen kommer svaren att analyseras och förvaltningen avser att återkomma med ett ärende till nämnden där frågan riktas till regeringen hur legala förutsättningar kan skapas så att det är möjligt att i mer generella former för att med stöd av substitutionsprincipen och hushållningsreglerna på olika sätt kunna uppnå målet om fossilbränslefrihet i staden.

Bilagor:

- Bilaga 1 Möjligheten att tillsynsvägen fasa ut försäljning av fossila bränslen i Stockholm
- Bilaga 2 Förfrågan om möjligheten att fasa ut försäljningen av fossil diesel
- Bilaga 3 Fossilbränslefria tankställen

Slut.