

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (CO₂-gränsvärden för tunga fordon)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen skickas ett förslag till riksdagen om Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppsnormer för nya tunga nyttofordon och en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 27 juni 2018

Kommunikationsminister Anne Berner

Trafikråd Sabina Lindström

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA
27.06.2018

EU/2018/1062

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ATT FASTSTÄLLA UTSLÄPPSNORMER FÖR NYA TUNGA NYTTOFORDON; COM(2018) 284 FINAL

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen publicerade den 31 maj 2017 den första delen av ett omfattande paket om landsvägstrafik. Lagstiftningsförslagen som publicerats som en del av paketet gäller tillträde till vägtransportmarknaden och sociala frågor, prissättning av transporter samt uppföljning och rapportering av koldioxidutsläpp från tunga fordon. Som paketets andra del lade kommissionen den 8 november 2017 fram förslag till gemensamma bestämmelser om kombinerade transporter och ändring av givna bestämmelser om internationella busstransporter samt minskning av vägtrafikens utsläpp från person- och paketbilar.

Som en del av det tredje vägtrafikpaketet lade kommissionen den 18 maj 2018 fram ett förslag (COM(2018) 284 final) till Europaparlamentets och rådets förordning om att fastställa utsläppsnormer för nya tunga nyttofordon. Förslaget är en del av de åtgärder med vilka meddelandet ”Strategi för att minska tunga fordons bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp” givet 2014 genomförs. I strategin meddelades en genomförandeåtgärd, i vilken det presenterades ett förfarande för certifiering av koldioxidutsläpp från nya nyttofordon och som beräknats med VECTO-simuleringsverktyget för lansering på EU:s marknad, samt ett lagstiftningsförslag som gäller uppföljning och rapportering av dessa utsläpp. Genom förslaget genomförs även ”En europeisk strategi för utsläppsnåln rörlighet” som publicerades 2016. Målen för strategin är att minska vägtrafikens växthusgasutsläpp med minst 60 procent före 2050 jämfört med 1990 och att betydligt minska på föroreningsutsläpp i luften.

Som en del av det tredje vägtrafikpaketet gav kommissionen även ett meddelande till EU som skyddar – Ren luft för alla (COM 2018 (330) final). I meddelandet konstateras att luftkvaliteten har förbättrats i EU överlag, men att man bör fästa uppmärksamhet i luftkvaliteten av städer. Kommissionen presenterar på en allmän nivå EU-insatser som vidtagits på olika sektorer för att stödja och underlätta de åtgärder som medlemsstaterna måste vidta för att uppnå sina mål. Vidare beskrivs vilka åtgärder för verkställighet som vidtas för att bidra till att det gemensamma målet om ren luft för alla européer uppnås och upprätthålls i hela EU. Meddelandet omfattar inte nya åtgärder av rättslig natur.

EU och dess medlemsstater har förbundit sig att nå målen i Paris klimatavtal genom att minska växthusgasutsläppen på EU-nivå med minst 40 procent före 2030 jämfört med 1990. Utsläppsminskningsmålet fördelas inom EU mellan sektorn för utsläppshandel och de sektorer som faller utanför denna i den så kallade ansvarsfördelningssektorn, så att utsläppen kan minskas med sammanlagt 30 procent före 2030 jämfört med 2005. Av ansvarsfördelningssektorns utsläpp utgör trafiken en betydande utsläppskälla och åtgärderna för att minska utsläppen från trafiken har en central roll i att uppnå EU:s mål. Tung nyttofordon orsakar 6 % av de totala utsläppen och 25 % av vägtrafikens utsläpp i EU. Till skillnad mot utsläpp från person- och paketbilar uppskattas att utsläppen från tunga nyttofordon kommer att växa med cirka 9 % mellan 2010–2030 om de nya politiska åtgärderna inte vidtas.

Kommissionen lade den 20 juli 2016 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bindande minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 (COM(2016) 482 final; nedan ”ansvarsfördelningsförslaget”). Åtagandena att minska utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn delas mellan medlemsstaterna så att de nationella målen för utsläppsminskningen bestäms proportionellt och grundar sig på det bruttonationalprodukt-kriterium som beräknas per invånare. Åtagandena att minska utsläppen varierar mellan 0 och 40 procent. För Finland är det föreslagna åtaganden 39 procent fram till 2030. Trafiksektorn svarar för cirka 40 procent av ansvarsfördelningssektorns utsläpp och har därför en central roll i att uppnå utsläppsmålen. Cirka 90 procent av den finländska trafikens utsläpp uppstår i vägtrafiken. Av vägtrafikens utsläpp orsakas cirka 58 procent av persontrafiken, 37 procent av paket- och lastbilar och resten av bussar, motorcyklar och andra fordon.

Finlands regering godkände i november 2016 den nationella energi- och klimatstrategin fram till 2030. Enligt energi- och klimatstrategin ska trafikens utsläpp fram till 2030 med minskas med cirka 50 procent jämfört med 2005. Åtgärderna för att minska utsläppen riktas i synnerhet in på vägtrafiken, där potentialen att minska utsläppen är störst. En av åtgärderna i energi- och klimatstrategin är att förbättra fordonens energiprestanda genom de ambitiösa gränsvärden som införs på EU-nivå. Finland har i samband med beredningen av förordningsförslaget skickat skrivelser till kommissionen och i dessa betonat vikten av de ambitiösa nya gränsvärdena samt att etappmål ska fastställas för 2025 för att säkerställa en linjär utveckling av fordons förbättrade energiprestanda.

På EU-nivå har CO₂-gränsvärden inte tidigare fastställts för tunga nyttofordon. I andra länder som Japan och USA har gränsvärdena för tunga nyttofordon använts redan länge.

2 Förslagets syfte och huvudsakliga innehåll

Förslagets syfte är att fastställa bindande CO₂-gränsvärden för nya tunga nyttofordon. Förslaget innehåller bindande gränsvärden för 2025 och riktgivande gränsvärden för 2030. Syftet med gränsvärdet för 2025 är att säkerställa investeringsincitament för bilindustrin i ett tidigt skede och att hjälpa medlemsstaterna att nå utsläppsmålen för 2030. Med målen för 2030 skapars en nödvändig förutsebarhet för bilindustrin och en långsiktig riktning för att fortsätta dessa investeringar. Ett av de viktigaste målen i förslaget är att avsevärt främja övergången från konventionella förbränningsmotorfordon till en renare trafik.

I förordningsförslaget föreslås att biltillverkare åläggs med skyldighet att minska de genomsnittliga CO₂-utsläppen från nya registrerade tunga nyttofordon. Till förordningsförslaget hör fordon i fordonsklasserna N2, N3, M2 och M3. Kommissionen föreslår att gränsvärdena på EU-nivå skärps så att utsläppen i den första fasen i sin helhet minskar med 15 procent fram till 2025. Som mål för 2030 fastställs en minskning av utsläppen med minst 30 procent. Gränsvärdena för 2030 fastställs slutligen i kontrollpunkten 2022. Som jämförelseår för gränsvärdena för 2025 och 2030 föreslås 2019, då man inom ramen för de tidigare fastställda mättings- och rapporteringsskyldigheterna för första gången får information om tunga fordons utsläpp och bränsleförbrukning. Enligt kommissionens förslag har inga numeriska gränsvärden fastställts för det nya förordningsförslaget för 2025 och 2030, därför att information enligt skyldigheterna att mäta och rapportera utsläppen från tunga fordon först kan fås 2019. Därför fastställs gränsvärdena i kommissionens förslag procentuellt för 2025 och 2030.

Utifrån utsläppsminskningsmålet på EU-nivå fastställs tillverkarspecifika gränsvärden per fordonstillverkare. I de tillverkarspecifika gränsvärdena beaktas fordonsbeståndets egenskaper per fordonstillverkare. Enligt förordningsförslaget rör gränsvärdet fordonstillverkarens årliga producerade fordonsbestånd i sin helhet, så att hela fordonsbeståndets genomsnittliga utsläpp

inte får överskrida de fastställda gränsvärdena. Biltillverkarna har ändå möjlighet att årligen utnyttja förordningsförslagets flexibilitet, som möjliggör en flexibilitet på 5 procent per år. Om biltillverkarens bilbestånd överskrider gränsvärdena fastställda enligt det ovan beskrivna förfarandet, påförs tillverkaren en avgift för extra koldioxidutsläpp.

Enligt förordningsförslaget kan fordonstillverkare av utsläppsfria och utsläppssnåla fordon gynnas av tillverkningen av dessa fordon. Antalet utsläppsfria (0 g/km) fordon i tillverkarens fordonsbestånd multipliceras med två och antalet utsläppssnåla (under 350 g/km) fordon med högst två. Vid tillverkning av utsläppsfria och utsläppssnåla fordon kan en fordonstillverkare ändå i sin helhet få en fördel med högst 3 procent.

Enligt förordningsförslaget publicerar kommissionen årligen efter 2020 information om utsläpp och tillverkade utsläppsfria och utsläppssnåla fordon per tillverkare för föregående kalenderår.

3 Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är EUF 192(1) och förslaget antas enligt vanligt lagstiftningsförfarande.

Subsidiaritetsprincipen tillämpas på förslaget, eftersom frågan som förslaget gäller inte hör till Europeiska unionens exklusiva befogenheter. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom det inte är möjligt att uppnå dess mål i tillräcklig utsträckning enbart genom åtgärder från medlemsstater. Klimatförändringarna är ett gränsöverskridande problem, varför det är nödvändigt att samordna klimatåtgärderna på EU-nivå, och därför är EU:s åtgärder förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftning och internationella avtal

Europaparlamentets och rådets förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna och införs inte separat genom nationell lagstiftning. Gällande lagstiftning är inte i strid med förordningsförslaget, och behov att ändra lagstiftningen uppstår därför inte.

Förordningsförslaget strider inte heller mot internationella avtal. Förordningsförslaget anses ha positiva konsekvenser för arbetet med att uppnå de internationella klimatmålen.

4.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Kommissionen har gjort en omfattande bedömning av förordningsförslagets konsekvenser. Enligt bedömningen kommer tillverkningskostnaderna för nya tunga nyttofordon att stiga i och med de nya gränsvärdena.

Enligt kommissionens beräkning kommer de fastställda gränsvärdena att ge socioekonomiska fördelar på 5 413–52 368 € per fordon registrerade 2025 och 41 567–87 278 € per fordon registrerade 2030. Enligt beräkningar gynnas transportföretag av de nya gränsvärdena när man ser till de totala kostnaderna för användning av fordon. Enligt bedömningar stiger fordonets köpspris på grund av ökade tillverkningskostnader, men under en längre tid beräknas kostna-

derna för användning minska då bränslekostnaderna minskar. Totalt sett beräknas transportsektorn få vinning på cirka 5 413–37 589 € fram till 2025 och 22 032–82 429 € fram till 2030.

Förordningsförslaget beräknas främja bilbranschens globala konkurrenskraft och tillträde på marknaden genom att fastställa en förutsägbarhet och långsiktig riktning för verksamhetsfältet för fortsättning av dessa investeringar. På andra centrala marknader som USA, Kanada, Japan och Kina finns ett gällande regelverk som förutsätter förbättring av bränsleeffektiviteten för tunga nyttofordon.

Enligt kommissionens bedömning får medlemsländerna ekonomiska effekter när skatteintäkterna från trafiken minskar.

4.3 Miljökonsekvenser

Enligt kommissionens bedömning har förslaget positiva konsekvenser för miljön. Enligt kommissionens konsekvensbedömning främjar förslaget förbättring av fordonens energiprestanda och på så vis kan medlemsstaterna nå sina utsläppsminskningmål. Dessutom uppmuntrar förordningsförslaget bilindustrin att utveckla och investera i rena lösningar. Av ansvarsfördelningssektorns utsläpp utgör trafiken en betydande utsläppskälla och åtgärderna för att minska utsläppen från trafiken spelar en central roll i att nå EU:s uppsatta mål.

5 Ålands behörighet

Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har Åland lagstiftningsbehörighet rörande vägtransporter.

6 Beredning av förslaget

Kommissionen har ordnat ett offentligt samråd på nätet. Syftet med samrådet var att utreda intressenternas synpunkter på beredningen av lagstiftningen om de nya gränsvärdena. Intressenternas ställningstaganden inkluderades i konsekvensbedömningen och de flesta av deltagarna ansåg att mättnings- och rapporteringsmetoderna som finns i förordningsförslaget är det bästa alternativet. Kostnadsberäkningen i förordningsförslaget beställdes hos en extern uppdragsgämare. Kommissionens beställda konsekvensbedömning har fått ett positivt utlåtande av nämnden för lagstiftningskontroll.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och nationell behandling

I rådet ansvarar miljöarbetsgruppen för behandlingen av förslaget.

I Europeiska parlamentet ansvarar miljöutskottet (ENVI) för behandlingen av ärendet. Rapportörer har ännu inte utsetts och närmare information om parlamentets tidsram för behandling har ännu inte getts.

Utkastet till U-skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande inom EU-transportsektionen (EU22), som är underställd kommittén för EU-frågor, och EU-miljösektionen (EU23).

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att åtgärderna på EU-nivå för att uppnå målen för minskning av utsläppen i transportsektorn är viktiga. Det nuvarande förslaget bygger på att minska trafikens utsläpp ge-

nom att lansera nya fordon med allt bättre energiprestanda på marknaden. Statsrådet samtycker till de föreslagna gränsvärdena som miniminivåer för 2025 och 2030. Med tanke på fortsatt behandling är Finlands främsta mål att säkerställa en tillräcklig ambitionsnivå i förhållande till målen för utsläppsminskning inom ansvarsfördelningssektorn samt förbindelsen till Parisavtalet.

Statsrådet anser att grunden för bestämmande av gränsvärden per biltillverkare i princip kan stödjas. Emellertid anses det viktigt att försäkra att nya gränsvärden inte förhindrar möjligheten att utnyttja större dimensioner och massor i tunga transporter.

Statsrådet anser att det är ändamålsenligt att ställa ett incitament för att lansera utsläppsfria och utsläppssnåla fordon på marknaden.

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till förordningsförslagets flexibilitet gällande biltillverkarnas möjlighet att låna och spara en andel utsläppsminskningar. I den fortsatta behandlingen ska det emellertid säkerställas att användningen inte riskerar det övergripande målet när det gäller utsläppsminskningar.

Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig. Statsrådet anser också att förslaget följer proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet anser att kommissionens möjlighet enligt förordningsförslaget att ge genomförandeakter och delegerade akter i princip är ändamålsenlig.