U 67/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentet och rådets förordning (CO2-gränsvärde för person- och paketbilar efter 2020)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppsnormer för nya person- och paketbilar som del av gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta kommersiella fordon och ändring av förordning 715/2007; COM(2017) 676 final samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 14 december 2017

Kommunikationsminister Anne Berner

Överdirektör Mikael Nyberg

KOMMUNIKATIONS MINISTERIET | PROMEMORIA 14.12.2017 | EU/2017/1622

FÖRSLAG TILL EUROPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM UTSLÄPPSNORMER FÖR NYA PERSON- OCH PAKETBILAR SOM DEL AV GEMENSKAPENS SAMORDNADE STRATEGI FÖR ATT MINSKA KOLDIOXIDUTSLÄPPEN FRÅN LÄTTA KOMMERSIELLA FORDON OCH ÄNDRING AV FÖRORDNING 715/2007; COM(2017) 676 FINAL

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen publicerade den 31 maj 2017 den första delen till ett omfattande paket om landsvägstrafik. Lagstiftningsförslagen som publicerades som en del av paketet gäller marknadstillträdet i fråga om landsvägstrafik och sociala frågor, prissättningen inom trafiken samt uppföljning och rapportering av tunga fordons koldioxidutsläpp. Som paketets andra del publicerade kommissionen den 8 november 2017 förslag till gemensamma bestämmelser om kombinerade transporter och ändring av bestämmelser om internationella busstransporter samt minskning av utsläpp från vägtrafiken.

Som en del av landsvägstrafikpaketet utfärdade kommissionen den 8 november 2017 ett förslag (COM(2017 676 final) till Europaparlamentet och rådets förordning till om utsläppsnormer för nya person- och paketbilar som del av gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta kommersiella fordon och ändring av förordning 715/2007. Förslaget är en del av åtgärdspaketet för att genomföra meddelandet ”Strategi för att minska tunga fordons bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp” från 2014. I strategin meddelandes en genomförandeåtgärd, i vilken presenteras ett förfarande för certifiering av koldioxidutsläpp från av nya kommersiellt fordon som släppts ut på den europeiska marknaden och som beräknats med datorsimuleringsverktyget Vecto, samt ett lagstiftningsförslag som gäller uppföljning och rapportering av dessa utsläpp. Genom detta förslag genomförs även ”En europeisk strategi för utsläppssnål rörlighet” som publicerades 2016 och vars mål är att minska växthusgasutsläpp från vägtrafiken med minst 60 procent före år 2050 jämfört med 1990 samt betydligt minska emissioner av miljöföroreningar i luften.

EU och dess medlemsstater har, i syfte att uppnå målen för klimatavtalet i Paris, förbundit sig att minska växthusgasutsläppen på europeisk 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, det vill säga den så kallade bördefördelningssektorn, så att utsläppen inom bördefördelningssektorn minskas med sammanlagt 30 procent före 2030 jämfört med 2005. När det gäller utsläppen inom bördefördelningssektorn utgör trafiken en betydande utsläppskälla och åtgärderna för att minska utsläppen från trafiken spelar en central roll i att uppnå EU:s mål. År 2015 orsakades 73 procent av vägtrafikens utsläpp av person- och paketbilar.

Den 20 juli 2016 lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådet förordning om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 (COM(2016) 482 final; nedan bördefördelningsförslaget). Åtagandena att minska utsläppen i bördefördelningssektorn delas mellan medlemsstaterna så att de nationella målen för utsläppsminskningen bestäms proportionellt och grundar sig på ett bruttonationalproduktskriterium som beräknas per invånare. Skyldigheten att minska utsläppen varierar mellan 0 och 40 procent. För Finland har en skyldighet att minska utsläppen med 39 procent fram till 2030 fö-

reslagits. Trafiksektorn svarar för cirka 40 procent av bördefördelningssektorns utsläpp och har därför en central roll med hänsyn till reduktionsmålet. Cirka 90 procent av de inhemska trafikutsläppen 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 en nationell energi- och klimatstrategi för åren fram till 2030. Enligt strategin ska utsläppen från trafiken fram till 2030 minska med 50 procent jämfört med 2005. Åtgärderna för att minska utsläppen riktas i synnerhet in på vägtrafiken, där potentialen för att minska utsläppen är störst. En åtgärd för att minska utsläppen som fastställts i energi- och klimatstrategin är fordonens förbättrade energiprestanda som uppnås tack vare de ambitiösa gränsvärden som tas i bruk på europeisk nivå. I och med de nya gränsvärdena kan man uppnå en utsläppsminskning på minst 0,6 miljoner ton. Gränsvärdenas inverkan på utsläppsminskningens storlek beror även på i vilken takt bilbeståndet förnyas. Om bilbeståndet förnyas i snabbare takt, får man även till stånd en större utsläppsminskning i och med gränsvärdet. Finland har i samband med beredningen av förordningsförslaget skickat skrivelser till kommissionen i syfte att påverka och i dessa betonat vikten av de ambitiösa nya gränsvärdena samt av att ställa upp ett etappmål för 2025 för att säkerställa en linjär utveckling av fordonens energiprestanda.

När det gäller nya person- och paketbilar som släppts ut på den europeiska marknaden har det fastställts bindande koldioxidutsläppskrav för personbilar sedan 2009 och för paketbilar sedan 2011, vilka gäller ända fram till år 2020/2021. För personbilar har fastställts ett gränsvärde fram till 2020 på 95 g CO_2/km och för paketbilar 147 g CO_2/km. De fastställda gränsvärdena gäller medelvärdet för en biltillverkares hela bilproduktion. Dessutom kan biltillverkare dra nytta av en så kallad superbonus om de tillverkar bilar med ett utsläpp på mindre än 35 g CO_2/km. Koefficienten som används för superbonusarna är 1,3 och de kan beviljas totalt högst 20 000 fordon per tillverkare under systemets giltighetstid. Små biltillverkare som tillverkar färre än 500 fordon per år är befriade från kraven.

2 Förslagets mål och huvudsakliga innehåll

Målet med förslaget är att fastställa bindande CO_2-gränsvärden för nya person- och paketbilar. Det uppskattas att det gällande gränsvärdet för 2020/2021 inte är tillräckligt i förhållande till de ambitiösa utsläppsminskningsmålen inom trafiksektorn. Förslaget innehåller mål för år 2025 och år 2030. Syftet med gränsvärdet för 2025 är att säkerställa att det finns investeringsincitament för bilindustrin i det inledande skedet samt att hjälpa medlemsstaterna att uppnå utsläppsminskningsmålen för 2030. Målen för 2030 medför en nödvändig förutsebarhet inom bilindustrin och långsiktiga riktlinjer för hur dessa investeringar ska fortsätta. Ett centralt mål med förslaget är att avsevärt främja övergången från konventionella fordon med förbränningsmotorer till en renare trafik.

I förslaget till förordningen föreslås det att biltillverkare åläggs att minska utsläppen från nya registrerade person- och paketbilar. Kommissionen föreslår att gränsvärdena på EU-nivå år 2025 skärpas i sin helhet med 15 procent och år 2030 på motsvarande sätt med 30 procent jämfört med de tidigare gränsvärdena för 2020. För personbilar har i den tidigare förordningen fram till 2020 fastställts ett gränsvärde på 95 g CO_2/km och för paketbilar 147 g CO_2/km. Biltillverkare som åläggandet i förordningsförslaget gäller är skyldiga att följa de genomsnittliga utsläppsbegränsningarna som fastställts enligt de till förslaget bifogade formlerna. Enligt förslaget gäller gränsvärdet hela bilbeståndet som en biltillverkare tillverkar så att de genomsnittliga utsläppen för hela bilbeståndet inte överskrider det fastställda gränsvärdet. Om en biltillverkares bilbestånd överskrider det fastställda gränsvärdet förordnas en avgift för extra utsläpp.

Enligt kommissionens förslag ingår det inte i förslaget numeriska gränsvärden för åren 2025 och 2030, eftersom man för närvarande håller på att ändra sättet på vilket utsläppen mäts. De numeriska gränsvärdena för 2020 har fastställts som ett koldioxidutsläpp som motsvarar den kombinerade förbrukningen enligt en mätningsmetod som grundar sig på den så kallade NEDC (New European Driving Cycle). Enligt de bestämmelser som trädde i kraft hösten 2017 kommer nya bilars utsläpp dock i framtiden att mätas enligt en ny mätningsmetod som grundar sig på WLTP (World harmonized Light duty Testing Procedure) och som bättre motsvarar verkliga körsituationer. Under övergångsperioden fastställs för bilarna ett koldioxidvärde som grundar sig på en mätningsmetod enligt såväl NEDC som WLTP. Därför anges gränsvärdena i kommissionens förslag i procent för åren 2025 och 2030. De numeriska gränsvärdena för 2025 och 2030 fastställs på det sätt som anges i bilagorna till förslaget att motsvara utsläpp enligt WLTP-mätningsmetoden.

Enligt förslaget kan kommissionen på ansökan av en biltillverkare eller en producent beakta utsläppsminskningar, som uppnåtts genom innovativ teknik eller en kombination av sådana tekniker, för att sänka denna biltillverkares genomsnittliga utsläpp ända ner till 7 g CO_2/km. Dessutom föreslår kommissionen att de superbonusar som avses i den tidigare förordningen tillämpas ända fram till 2022 och är därför inte längre tillämpbara på kraven för 2025 och 2030.

Kommissionen kan på ansökan bevilja en biltillverkare undantag till en utsläppsbegränsning som beräknats enligt förslaget, om denne inte tillverkar över 10 000 nya personbilar eller över 22 000 andra lätta kommersiella fordon per kalenderår. Biltillverkare som ansöker om undantag ska i ansökan meddela sina egna utsläppsmål som denne själv fastställt och som kommissionen sedan bedömer.

Kommissionen föreslår att det för medlemsstaterna införs en skyldighet att en gång per kalenderår samla in information om nya personbilar och lätta kommersiella fordon som registreras första gången i dess territorium. Informationen ska tillställas biltillverkarna samt deras importörer eller representanter i medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska dessutom se till att utsläpp från icke typgodkända fordon mäts och informationen samlas in. Före den 28 februari ska medlemsstaterna årligen lämna in till kommissionen de uppgifter som nämns i punkt A i bilagorna II och III till förslaget. Enligt förslaget ska kommissionen upprätthålla ett offentligt centralregister över uppgifterna som medlemsstaterna lämnar in, samt före den 30 juni årligen enligt biltillverkare meddela föregående års genomsnittliga utsläpp samt skillnaden mellan utsläppsmålet och utsläppen.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 i EUF-fördraget, och det godkänns i enlighet med det vanliga lagstiftningsförfarandet.

Subsidiaritetsprincipen tillämpas på förslaget eftersom ärendet det gäller inte uteslutande tillhör Europeiska unionens behörighet. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom det inte är möjligt att uppnå dess mål i tillräcklig utsträckning enbart genom åtgärder från medlemsstaterna. Klimatförändringarna är ett gränsöverskridande problem, varför det är nödvändigt att samordna klimatåtgärderna på EU-nivå. Följaktligen är EU:s åtgärder förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet anser att den föreslagna förordningen är förenlig med subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen och internationella avtal

Europaparlamentets och rådets förordningar är rättsakter som ska tillämpas direkt i medlemsstaterna, och de sätts inte i kraft separat genom nationell lagstiftning. Gällande lagstiftning står inte i strid med den föreslagna förordningen, och behov att ändra lagstiftningen uppstår därför inte.

Förslaget strider inte heller mot internationella avtal. Det anses bidra till uppnåendet av utsläppsreduktionsmålen.

4.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Kommissionen har gjort en omfattande bedömning av förslagets konsekvenser. Enligt bedömningen kommer tillverkningskostnaderna för nya person- och paketbilar att stiga i och med de nya gränsvärdena. Tillverkningskostnaderna för personbilar som registreras år 2030 uppskattas stiga med cirka 400–2 700 euro och för paketbilar med cirka 400–2 400 euro.

Enligt kommissionens bedömning gynnas konsumenterna av de nya gränsvärdena då man bedömer de totala driftskostnaderna för fordon. Uppskattningsvis stiger anskaffningspriset på fordon i och med att tillverkningskostnaderna ökar, dock bedöms driftskostnaderna på lång sikt minska.

Förslaget uppskattas främja bilbranschens konkurrenskraft globalt och marknadstillträde genom att skapa förutsebarhet i fråga om verksamhetsmiljön och nya investeringar och riktlinjer för fortsatta investeringar på lång sikt.

Enligt kommissionens bedömning påverkas ekonomin i medlemsstaterna i och med att skatteintäkterna från trafiken minskar.

4.3 Miljökonsekvenser

Enligt kommissionens bedömning har förslaget positiva konsekvenser för miljön. Enligt kommissionens konsekvensbedömning främjar förslaget en bättre energiprestanda hos fordon och således hjälper medlemsstaterna att uppnå sina utsläppsminskningsmål. Dessutom uppmuntrar förslaget bilindustrin att utveckla och investera i rena lösningar. När det gäller utsläppen inom bördefördelningssektorn utgör trafiken en betydande utsläppskälla och åtgärderna för att minska utsläppen från trafiken spelar en central roll i att uppnå EU:s mål.

5 Ålands behörighet

Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om vägtrafik.

6 Beredningen av förslaget

Kommissionen har ordnat ett öppet samråd på nätet i syfte att utreda berörda parters syn på frågan om att lagstifta om nya gränsvärden. Synpunkter som framfördes har arbetats in i konsekvensbedömningen. De flesta som svarade ansåg att den mätnings- och rapporteringsmetod som ingår i förslaget är det bästa alternativet. Kostnadskalkylen i som gjorts i samband med

förslaget har beställts av en utomstående aktör. Nämnden för lagstiftningskontroll har gett ett positivt utlåtande om konsekvensbedömningen som kommissionen beställt.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och den nationella behandlingen

Miljöarbetsgruppen ansvarar för behandlingen av förslaget i rådet.

I Europaparlamentet är det miljöutskottet (ENVI) som svarar för behandlingen. Några rapportörer har ännu inte valts, och det finns inga närmare uppgifter om tidsplanen för behandlingen.

Utkastet till U-skrivelse har behandlats av EU-trafiksektionen (EU 22) och EU-miljösektionen (EU 23) som lyder under kommittén för EU-ärenden i ett skriftligt förfarande.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att åtgärder på EU-nivå för att uppnå reduktionsmålen för utsläppen i trafiksektorn är viktiga. Det nuvarande förslaget bygger på målet att minska trafikens utsläpp genom att släppa ut på marknadennya fordon med bättre energiprestanda. Statsrådet samtycker till de föreslagna gränsvärdena som miniminivåer för åren 2025 och 2030. Det bör dock observeras att bilbeståndet i Finland bör förnyas betydligt snabbare än i dag för att vi ska uppnå utsläppsminskningsmålet i fråga om fordon med bättre energiprestanda.

Statsrådet anser det vara ändamålsenligt att föreslå nya gränsvärden för åren 2025 och 2030 i form av en procentuell ökning jämfört med gränsvärdet för referensåret, med beaktande av att mätningsmetoden ändras under förordningens giltighetstid. Enligt statsrådets ståndpunkt är det dock viktigt att i den vidare beredningen observera att ändringen av mätningsmetoden inte får påverka gränsvärdena så att utsläppsmålen i själva verket försvagas.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för förslaget är korrekt. Statsrådet anser även att förslaget följer proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet anser att kommissionens möjlighet att genom genomförandeakter fastställa de nödvändiga verifierings- och korrigeringsåtgärderna när det gäller uppgifter som ska rapporteras och den ändrade mätningsmetoden samt behörighet att ge delegerade rättsakter för att ändra bestämmelserna i förordningen i princip är ändamålsenliga.