

U 70/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europarådets och parlamentets direktiv om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen förslaget till Europarådets och parlamentets direktiv om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (COM(2017) 653 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 19 december 2017

Kommunikationsminister Anne Berner

Trafikråd Saara Jääskeläinen

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA
19.12.2017

EU/2017/1627

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2009/33/EG OM FRÄMJANDE AV RENA OCH ENERGIEFFEKTIVA VÄGTRANSPORTFORDON (COM(2017) 653 FINAL)

1 Bakgrund

Den 31 maj 2017 publicerade Europeiska kommissionen den första delen av ett omfattande paket inom vägtransportsektorn. De lagstiftningsförslag som ingår i paketet gäller marknads-tillträde för vägtransporter och sociala frågor, prissättning av transporter samt uppföljning och rapportering av koldioxidutsläpp från tunga fordon. Kommissionen publicerade den andra delen av paketet den 8 november 2017 och den innehåller förslag till gemensamma bestämmelser om kombinerade transporter, ändringar av bestämmelserna om internationella busstransporter och bestämmelser om minskning av utsläpp från vägtransporter.

Som ett led i paketet om vägtransporter lämnade kommissionen den 8 november 2017 ett förslag (COM(2017) 653 final) till Europarådets och parlamentets direktiv om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Förslaget ingår i åtgärderna för att genomföra den europeiska strategin för utsläppssnål rörlighet, som antogs 2016. Målet är att minska utsläppen av växthusgaser från vägtransporter med minst 60 procent fram till 2050 jämfört med 1990 och att i betydande grad minska utsläppen av luftföroreningar.

För att uppfylla målen i klimatavtalet från Paris har EU och dess medlemsstater åtagit sig att minska sina utsläpp av växthusgaser på EU-nivå med minst 40 procent fram till 2030 jämfört med 1990. I EU fördelas minskningsmålet mellan den handlande sektorn och de icke-handlande sektorerna som inte omfattas av EU:s utsläppshandel, den så kallade ansvarsfördelningssektorn, så att utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn ska minska med sammanlagt 30 procent fram till 2030 jämfört med 2005. Inom ansvarsfördelningssektorn utgör transportsektorn en stor utsläppskälla och åtgärderna för att minska utsläppen från transporter spelar därför en central roll för att uppfylla EU-målen. År 2015 kom 73 procent av utsläppen från vägtransporter i EU från personbilar och lätta lastbilar (paketbilar).

Den 20 juli 2016 lämnade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 (COM(2016) 482 final, nedan kallad förslaget till ansvarsfördelning). Målen för utsläppsminskning inom ansvarsfördelningssektorn fördelas mellan medlemsstaterna så att de nationella minskningsmålen anges proportionellt per invånare i relation till ett BNP-kriterium. Minskningsskyldigheten varierar mellan 0 och 40 procent. Finland föreslås vara skyldigt att minska utsläppen med 39 procent fram till 2030. I Finland står transportsektorn för cirka 40 procent av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn, och den spelar därför en central roll för att vi ska kunna uppnå minskningsmålet. Ungefär 90 procent av utsläppen från inhemska transporter uppkommer i vägtransporter. Omkring 58 procent av utsläppen från vägtransporter kommer från persontrafik, 37 procent från paket- och lastbilar och resten från bussar, motorcyklar och andra transportmedel.

I Finland godkände regeringen i november 2016 en nationell energi- och klimatstrategi fram till 2030. Enligt strategin ska utsläppen från transportsektorn minskas med cirka 50 procent

fram till 2030 jämfört med 2005. Minskingsåtgärderna riktas särskilt in på vägtransporter där minskningspotentialen är störst. Energi- och klimatstrategin ger förnyelse av bilparken och åtgärder för att göra alternativa drivkrafter vanligare i trafiken stor relevans. Med insatserna för att förnya bilparken eftersträvas en utsläppsminskning på inemot en miljon ton, medan målet för den samlade transportsektorn är cirka tre miljoner ton. För att vi ska nå upp till en så här stor utsläppsminskning måste bilparken i vårt land förnyas i avsevärt snabbare takt än i dag och de genomsnittliga CO₂-utsläppen från nya bilar måste minska med cirka 30 procent fram till 2030 jämfört med 2020. Enligt våra nationella mål ska det finnas minst 250 000 elbilar (cirka 10 procent av alla bilar i drift) och minst 50 000 gasdrivna bilar 2030.

Inköpen av fordon och trafiktjänster inom den offentliga sektorn spelar också de en viktig roll för hur bilparken förnyas i vårt land. Den offentliga sektorn står inte för någon stor andel av inköpen av nya personbilar, exempelvis 2016 var den ungefär en procent. Däremot kan den offentliga sektorn med sina val av bilar tjäna som synligt exempel för andra som köper bil. Värdet av fordonsinköp inom den offentliga sektorn har tidigare uppskattats till ungefär 50 miljoner euro årligen. Dessutom påverkar den offentliga sektorn trafikmarknaden i och med att den beställer kollektivtrafik och andra offentliga trafiktjänster. Med budgetanslagen inom Kommunikationsministeriets förvaltningsområde har kollektivtrafiken i de stora stadsregionerna årligen stötts med cirka 10 miljoner euro och övrig kollektivtrafik med cirka 38 miljoner euro. År 2015 köpte kommunerna busstrafik för omkring 260 miljoner euro. Dessutom upphandlade de abonnerad trafik för drygt 80 miljoner euro samma år (Julkisen liikenteen suoritetilasto 2015).

I april 2009 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Genom att göra det obligatoriskt att beakta energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln i samband med offentlig upphandling av vägtransportfordon ska direktivet stimulera marknaden för rena, energieffektiva fordon, bidra till minskade utsläpp av koldioxid och luftföroreningar och öka energieffektiviteten. Finland har genomfört direktivet genom lag (lag 1509/2011 om beaktande av energi- och miljökonsekvenser vid offentlig upphandling av fordon).

En efterhandsutvärdering som gjordes 2015 visade att direktivet hade allvarliga brister. Generellt sett använder offentliga organ inte offentlig upphandling tillräckligt effektivt för att kunna påskynda marknadsgenomslaget för rena fordon. Man identifierade brister i direktivets utformning, till exempel ansågs tillämpningsområdet för smalt och det saknades en definition. Bestämmelserna om fordonsinköp var antingen vaga (tekniska specifikationer) eller alltför komplexa (monetarisering av externa effekter).

2 Förslagets syfte och huvudsakliga innehåll

Det allmänna syftet med förslaget till direktiv är att öka marknadsgenomslaget för rena, det vill säga utsläppssnåla och utsläppsfria, fordon inom offentlig upphandling och därigenom bidra till att minska transportsektorns totala utsläpp och öka sektorns konkurrenskraft och tillväxt. Den offentliga upphandlingen har stor betydelse för att stimulera efterfrågan, inklusive för tunga transportfordon där det ännu inte finns något lagstadgat krav (CO₂-gränsvärden) för biltillverkarna om att minska koldioxidutsläppen, även om sådan lagstiftning är under utarbetande. Ändringen säkerställer att direktivet omfattar alla relevanta upphandlingsmetoder, att det ger tydliga och långsiktiga signaler till marknaden och att bestämmelserna är förenklade och effektiva.

Genom ändringen utvidgas direktivets tillämpningsområde. Direktivets tillämpningsområde enligt artikel 3 utvidgas till att omfatta andra former av upphandling än inköp, nämligen leasing, hyra eller hyrköp, och avtal om allmän trafik avseende kollektivtrafik på väg, person-

transporter på väg för särskilda ändamål, icke-reguljära persontransporter och uthyrning av bussar med förare i enlighet med tjänsternas koder i den gemensamma terminologin vid upphandling som anges i bilagan.

I direktivet definieras så kallat rent fordon utifrån ett kombinerat tröskelvärde för koldioxidutsläpp och utsläpp av luftföroreningar. Rena fordon är lätta fordon som 2025 har CO₂-utsläpp på maximalt 25 (fordon i kategori M1 eller M2) – 40 g/km (fordon i kategori N1). Utsläppsgränserna sänks till noll för alla lätta fordon 2030. Beträffande andra utsläpp än CO₂ anses fordonen vara rena om de ”verkliga” utsläppen, utsläppen vid verklig körning (”real drivning emissions, RDE”) utgör högst 80 procent av de utsläpp som uppges för bilen 2025. Direktivet bedömer inte RDE-värdena för 2030.

Tunga fordon (M3-, N2-, N3-fordon) betraktas som rena om de för drift kan använda elektricitet, väte, naturgas inklusive biometan i gasform (komprimerad naturgas, CNG) och kondenserad form (kondenserad naturgas, LNG). Kommissionen föreslår att också tunga fordon ska ha gränsvärden baserade på CO₂-utsläpp när normer för koldioxidutsläppen har antagits för dem på EU-nivå. Det reviderade direktivet möjliggör också antagandet av en delegerad rättsakt i det här hänseendet.

Genom förslaget fastställs minimimål för upphandling i medlemsstaterna i enlighet med definitionen och, när det gäller tunga fordon som använder alternativa bränslen, fram till antagandet av den delegerade akten. Målen ligger också i linje med de mål för ansvarsfördelning som tilldelats medlemsstaterna, det vill säga de länder som har fått ambitiösa mål för ansvarsfördelningen får också högre minimimål för inköp av rena fordon inom offentlig sektor. Finlands mål föreslås vara 35 procent 2015 och 2030.

Artikel 10 ändras så att rapporteringsskyldigheter införs för medlemsstaterna och kommissionens rapporteringsskyldigheter anpassas till medlemsstaternas rapportering, med delrapportering 2023 och fullständig rapportering 2026 om genomförandet av målen för 2025, och därefter vart tredje år. Monetariseringmetoden avskaffas (artikel 6).

3 Rättslig grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Direktivet baseras på artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och det ska antas i det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Subsidiaritetsprincipen tillämpas på förslaget eftersom den fråga som förslaget gäller inte ingår i unionens exklusiva befogenhet. Enligt kommissionen omfattas förslaget av subsidiaritetsprincipen eftersom målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås med bara åtgärder från medlemsstaternas sida. Klimatförändringen är ett gränsoverskridande problem. Det behövs därför samordning på EU-nivå av klimatåtgärderna och följaktligen ska subsidiaritetsprincipen tillämpas på EU:s åtgärder. Även om luftföroreningar mest utgör ett lokalt problem i tätorter, kan de åtgärdas på ett effektivare sätt om myndigheterna utnyttjar den bästa rena teknik som finns tillgänglig, vilket underlättas av den inre marknaden. Luftföroreningarnas kostnader gör det nödvändigt med samverkan och åtgärder på alla förvaltningsnivåer.

Statsrådet anser att förslaget till direktiv är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

I förslaget ingår en konsekvensbedömning (SWD/2017/0366 final) och en sammanfattning av den (SWD/2017/0367 final).

Det uppdaterade direktivet väntas minska utsläppen av koldioxid, kväveoxid och partiklar (PM10) och minska miljökostnaderna för utsläpp av koldioxid och luftföroreningar (2,2 miljarder euro, livslängd för fordon upphandlade under perioden 2020–2035). Direktivet väntas möjliggöra skapandet av 6 700 nya arbetstillfällen under perioden 2020–2030 och öka industrins intäkter med 4,2 miljarder euro under tidsperioden 2020–2035. De extra upphandlingskostnaderna väntas uppgå till cirka 2,2 miljarder euro under tidsperioden 2020–2035. Mindre administrativa kostnadsbesparingar på 2,4 miljoner beräknas kunna göras under bedömningsperioden som helhet (till 2035).

Kostnadsbesparingarna beräknas till omkring 4,2 miljarder euro netto under perioden 2020–2035 jämfört med utgångsläget och bör ge bredare socioekonomiska vinster (ökade intäkter för företag, ökad sysselsättning) och miljövinster (vinster kopplade till minskade utsläpp av koldioxid och luftföroreningar).

För lätta fordon är påverkan på små och medelstora företag och på konkurrenskraften enligt kommissionen begränsade, på grund av de offentligt upphandlade fordonens låga andelen av fordonsmarknadstransaktionerna. Uthyrningsföretag och leasingföretag kommer att behöva anpassa sina fordonsparker, vilket kommer att underlättas av accelererade kostnadsminskningar på fordonsmarknaderna. Kostnaderna väntas föras vidare till kunderna, med positiva effekter på driftskostnaderna. I sektorn för tunga fordon kommer små och medelstora tillverkare av utsläppssnåla och utsläppsfria fordon att gagnas, medan små och medelstora företag som levererar traditionella fordon kommer att behöva anpassa sig. Tydlig och förutsebar långsiktig marknadsefterfrågan på bussar kommer att främja sektorns konkurrenskraft. Ökade investeringar i infrastruktur för laddning och tankning samt elnät skulle ha positiva effekter på tillväxten.

4.2 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Direktiv 2009/33/EG har genomförts i Finland genom lag 1509/2011 (lag om beaktande av energi- och miljökonsekvenser vid offentlig upphandling av fordon). Lagen måste revideras i överensstämmelse med det uppdaterade direktivet.

4.3 Konsekvenser för kommunerna i Finland och för andra aktörer inom offentlig sektor

Enligt kommissionens konsekvensbedömning kommer det reviderade direktivet att öka upphandlingskostnaderna inom den offentliga sektorn i viss mån. Å andra sidan förbrukar energieffektiva fordon mindre bränsle och kostnadsbesparingar uppstår i driftskostnaderna. I Finland har det bedömts att exempelvis elbussar är billigare än dieseldrivna bussar redan nu med dagen (höga) inköpspriser om avtalsperioden är tillräckligt lång (cirka 10 år). Dessutom väntas inköpspriserna sjunka inom den närmaste framtiden, och det förkortar återbetalningstiden.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning minskar utsläppen av koldioxid, kväveoxid och partiklar (PM10), likaså miljökostnaderna för utsläpp av koldioxid och luftföroreningar tack vare det reviderade direktivet. Bättre luftkvalitet och stadsmiljö kan ha positiva effekter för människors hälsa och därigenom kan kommunernas kostnader för hälso- och sjukvårdssektorn minska.

Beträffande runga fordon kan ökad användning av biogas (lokalt) ha positiva effekter för näringsliv, ekonomi och sysselsättning.

5 Ålands behörighet

Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller vägtrafik.

6 Beredning av förslaget

EU-kommissionen gjorde en efterhandsutvärdering av det gällande direktivet (2009/33/EG) 2015. Efterhandsutvärderingen visade att direktivet inte hade främjat den offentliga upphandlingen av rena och energieffektiva fordon. Den offentliga upphandlingen hade haft mycket små effekter på marknadsgenomslaget för rena fordon i EU och därmed mycket begränsade effekter i form av minskade utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar. Den har inte heller haft någon tydlig påverkan på sektorns konkurrenskraft eller tillväxt.

Kommissionen ordnade ett öppet samråd under perioden 19 december 2016–24 mars 2017 om det befintliga direktivet. Där bekräftades behovet av ändring. Majoriteten stödde ett utvidgat tillämpningsområde och införandet av en definition och tillhörande minimikrav på åtgärder. Kommunikationsministeriet och vissa andra finländska aktörer (VTT, HRT, Neste och Teknologindustri rf) deltog i samrådet.

7 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionen och den nationella behandlingen

I rådet behandlas förslaget av arbetsgruppen för intermodala transporter och transportnät. Än så länge finns det inga närmare uppgifter om när förslaget kommer att behandlas i Europaparlamentet. Utkastet till U-skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande i EU-transportsektionen (EU 22) och i EU-miljösektionen (EU 23) som är underställda kommittén för EU-ärenden.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det viktigt att det på EU-nivå antas effektiva åtgärder för att minska utsläppen inom transportsektorn. Vidare anser statsrådet det vara bra att direktivet anger tydliga gränsvärden för bilar med nollutsläpp och utsläppssnåla bilar och lägger fast minimimål för deras andel av alla inköp. Med hänsyn till Finlands kommande mål för ansvarsfördelningen 2030 anser statsrådet att målet att bilar med nollutsläpp och utsläppssnåla bilar ska utgöra 35 procent av alla offentliga upphandlingar 2025 och 2030 är ett steg i rätt riktning.

Statsrådet vill peka på definitionen av personbilar och lätta lastbilar med nollutsläpp och av utsläppssnåla personbilar och lätta lastbilar. När definitionen av rent fordon uteslutande baseras på ett utsläppsvärde för ”tank-to-wheels” (utsläpp ur avgasröret) utesluts exempelvis personbilar och lätta lastbilar som drivs med biogas och andra biodrivmedel som producerats med hållbara metoder helt och hållet ur gruppen rena fordon. Statsrådet anser att detta strider mot Finlands nationella mål, men också mot kommissionens mål, som går ut på att öka användningen av biogas och andra biodrivmedel inom transportsektorn. Vidare anser statsrådet att den fortsatta behandlingen av förslaget bör ha som mål att bilar som drivs med olika typer av höginblandade biodrivmedel beaktas i definitionen av rena fordon.

Statsrådet anser att det vore viktigt att beakta avancerade biodrivmedel i förslaget till direktiv, särskilt vad beträffar tunga fordon. Vid användning i tunga fordon kan avancerade biodrivmedel, exempelvis förnybar dieselolja, nämligen ge betydande utsläppsminskningar. Följaktligen anser statsrådet det angeläget att man i den fortsatta beredningen finner metoder för att ta

större hänsyn till avancerade biodrivmedel i definitionen av rena fordon när det gäller tunga fordon.

Samtidigt anser statsrådet att det är lämpligt att utvidga direktivets tillämpningsområde på det sätt som kommissionen föreslår för att det ska täcka in samtliga relevanta former av upphandling. I vår nationella lag (kollektivtrafiklagen) ingick avtal om allmän trafik i tillämpningsområdet redan när lagen trädde i kraft 2011.

Statsrådet anser det vara lämpligt att monetariseringsmetoden avskaffas (artikel 6) när man eftersträvar förenklade sätt att påverka offentliga upphandlingar. Veterligen har monetariseringsmetoden inte tillämpats i Finland utom i några undantagsfall. Statsrådet anser dock att kostnadseffektivitet (med viss betalningstid) bör vara ett viktigt kriterium i upphandlingsbesluten. Vidare anser statsrådet att det är av stor vikt för kostnadseffektiviteten att olika drivkraftsalternativ inkluderas i definitionen av rent fordon.