



## Revidering av EU:s krav för koldioxidutsläpp från nya lätta fordon

---

2020/21:FPM143

Miljödepartementet

2021-09-01

### Dokumentbeteckning

COM(2021) 556

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2019/631 när det gäller att stärka normerna för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon i linje med unionens ökade miljöambitioner

### Sammanfattning

Bestämmelserna för koldioxidutsläpp från lätta fordon är en av de viktigaste rättsakterna på EU-nivå inom klimatområdet. Utformningen av regelverket är också av stor betydelse för att på ett effektivt sätt nå nationella målsättningar utan att konkurrensen mellan EU-länderna snedvrids.

Europeiska kommissionen (kommissionen) föreslår flera ändringar i bestämmelserna om krav för koldioxidutsläppen från nya lätta fordon. De ur miljösynpunkt främsta ändringarna berör EU-målen för koldioxidutsläppen. Kommissionen föreslår en skärpning av de befintliga EU-målen för 2030 samt ett nytt EU-mål som innebär nollutsläppskrav för nya lätta fordon från 2035.

Kommissionens förslag till nya EU-mål för koldioxidutsläppen från lätta fordon är en del av paketet ”Fit for 55” för att uppnå ett klimatneutralt EU fram till 2050 och det mellanliggande målet om minst 55 % nettominskning av växthusgasutsläpp till 2030.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om revidering av EU-mål för koldioxidutsläppen från nya lätta fordon. Regeringen ser positivt på att kraven görs bindande. De nya EU-målen har betydelse för Sveriges möjligheter att nå det nationella målet för inrikes transporter till 2030 och klimatmålet om nettonollutsläpp senast 2045. Mot denna bakgrund anser regeringen att kommissionens förslag till mål avseende nollutsläppskrav bör tidigareläggas och tidigast från 2030.

## 1.1 Ärendets bakgrund

I EU finns sedan 2008/09 bestämmelser om krav för koldioxidutsläppen från lätta fordon. Lagstiftningen har varit mycket betydelsefull för den minskning av genomsnittliga koldioxidutsläpp från lätta fordon som skett sedan 2008.

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/631 av den 17 april 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon och om upphävande av förordningarna (EG) nr 443/2009 och (EU) nr 510/2011 (omarbetning) fastställs ett EU-mål för koldioxidutsläppen från hela den nya flottan av personbilar och lätta nyttofordon i EU. Varje fordonstillverkare på EU-marknaden får ett bindande utsläppsmål som är specifikt för tillverkarens fordonsflotta. Summan av tillverkarnas utsläppsmål ska ge EU-målet. Den tillverkare som överskrider sitt bindande utsläppsmål måste betala böter.

Från 2021 är EU-målet för personbilar 95 gram koldioxid per kilometer och för lätta nyttofordon 147 gram koldioxid per kilometer enligt den äldre mätmetoden NEDC. Från 2022 bestäms koldioxidutsläppen enligt den nya mätmetoden WLTP. Jämfört med 2021, omräknat till WLTP, skärps EU-målet enligt nuvarande lagstiftning på följande sätt:

- Personbilar: 15 % minskning till 2025 och 37,5 % minskning till 2030
- Lätta nyttofordon: 15 % minskning till 2025 och 31 % minskning till 2030

I december 2019 presenterade kommissionen meddelandet om den gröna given (se faktagromemoria 2019/20:FPM13). I den meddelade kommissionen sin avsikt att under 2021 revidera förordningen med koldioxidkrav för lätta fordon i syfte att skärpa dem för att säkerställa en tydlig väg mot mobilitet utan utsläpp.

Kommissionens förslag till revidering av förordningen är en del av paketet "Fit for 55" för att uppnå ett klimatneutralt EU fram till 2050 och det mellanliggande målet om minst 55 % nettominskning av växthusgasutsläpp till 2030. Förslaget har särskild koppling till:

– översynen av utsläppsmålen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013, ESR-förordningen (Effort Sharing Regulation),

– utvidgningen av EU-ETS till drivmedelssektorn i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av

– förnybarhetsmålet för transportsektorn i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, det omarbetade förnybartdirektivet (Renewable Energy Directive II, RED II), och

– kraven på laddinfrastruktur i kommissionens förslag till förordning om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen som ska ersätta direktiv 2014/94/EU (Alternative Fuels Infrastructure Directive, AFID).

Enligt kommissionen kommer revideringen av förordningen att bidra till att uppnå EU:s klimatmål för 2030 och 2050, minska bränsleförbrukningskostnaderna för konsumenterna och stärka konkurrenskraften inom EU:s bilindustri och stimulera sysselsättningen. Ytterligare fördelar som revideringen medför förväntas vara ökad energieffektivitet och energisäkerhet.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår flera ändringar i bestämmelserna om krav för koldioxidutsläppen från lätta fordon. De ur miljösynpunkt främsta ändringarna berör EU-målen för koldioxidutsläppen. Kommissionen föreslår en skärpning av de befintliga EU-målen för 2030 till 55 % reduktion för personbilar och till 50 % reduktion för lätta nyttofordon samt ett nytt EU-mål som innebär nollutsläppskrav för nya lätta fordon från 2035. Vidare föreslår kommissionen att definitionerna för fotavtryck och nyttolast tas bort eftersom dessa bestämmelser inte längre är relevanta för regleringen samt att incitamentet för noll- och lågutsläppsfordon tas bort från 2030.

Kommissionen föreslår också att tillverkare med en försäljning på mindre än 1 000 bilar per år även fortsättningsvis undantas från bestämmelserna. Däremot föreslås att undantaget som innebär lättnader från kraven för s.k. nisch tillverkare med en försäljning på mellan 1 000–10 000 personbilar respektive 1 000–22 000 lätta nyttofordon tas bort från 2030.

Därtill föreslås att kommissionen ska ges befogenheter att genom delegerade akter bestämma förfarandet för fordon som byggs i flera steg eller etappvis som det anges i rättsakten, s.k. etappvis byggda fordon.

Bestämmelserna om pooling (samverkan mellan tillverkare), övervakning och rapportering, sanktionsavgiften (95 euro multiplicerat med antalet gram koldioxid per kilometer som en tillverkares fastställda utsläppsmål överskrider med) och formeln för att bestämma tillverkarens specifika utsläppsmål förblir i stort sett oförändrade.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslaget på dessa 2020/21:FPM143

Regeringen analyserar för närvarande effekterna på svenska regler. Även om en EU-förordning är direkt gällande i sin lydelse kan den innehålla bestämmelser som medför behov av regeländringar i medlemsstaterna. En första preliminär bedömning är att förslaget kan få effekter på fordonslagen (2002:574) och avgasreningslagen (2011:318). Det finns dock bestämmelser redan i dag i dessa lagar som genomför nu gällande EU-regelverk.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte påverkar unionens budget. För att säkerställa genomförandet kan dock resurser inom kommissionen behöva prioriteras om. Förslaget bedöms inte heller medföra några direkta budgetära konsekvenser för Sverige. Med en större andel elfordon, vilka också är effektivare än bensin- och dieseldrivna fordon, påverkas däremot statsbudgeten på sikt genom minskade skatteintäkter från energi- och koldioxidskatt samt från fordonsskatt såvida inte justeringar genomförs. En annan indirekt effekt av förslaget är att en ökad andel elfordon förutsätter att det finns tillräckligt utbyggd laddinfrastruktur och att berörda aktörer vid behov vidtar åtgärder.

Enligt kommissionens konsekvensanalys minskar de föreslagna ändringarna utsläppen av såväl växthusgaser som luftföroreningar.

- Utsläppen av växthusgaser från lätta fordon bedöms minska med 30–31 % till år 2030, 53–63 % till år 2035 och 80–87 % till år 2040 jämfört med 2005.
- Utsläppen av kväveoxider från lätta fordon bedöms minska med 64–65 % till år 2030, 77–80 % till år 2035 och 89–91 % till år 2040 jämfört med 2015.
- Utsläppen av små partiklar (PM<sub>2,5</sub>) från lätta fordon bedöms minska med 55–56 % till år 2030, 73–77 % till år 2035, 88–91 % till år 2040 jämfört med 2015.
- De minskade utsläppen bedöms leda till en sammanlagd besparing för samhället på cirka 49–59 miljarder euro jämfört med baslinjen i perioden 2030 till 2040.

Vidare bedömer kommissionen att energibehovet i lätta fordon minskar med cirka 21–22 % till år 2030, 36–45 % till år 2035 och 55–63 % till år 2040 jämfört med 2015. Det motsvarar en sammanlagd besparing av diesel och bensin på cirka 200–300 miljarder euro, i nuvarande oljepris, jämfört med baslinjen i perioden 2030–2050. Det minskade energibehovet bidrar till att minska den totala ägandekostnaden både för första ägaren och andra ägaren av nya lätta fordon.

En indirekt effekt av förslaget, enligt kommissionens konsekvensanalys, är att det sannolikt skapar jobbopportuniteter inom sektorer som traditionellt inte

ingår i fordonsindustrin, t.ex. elektronik, programvara och tjänster. Små och medelstora företag påverkas främst som användare av lätta nyttofordon. Positiv påverkan förväntas till följd av lägre driftskostnader för nya lätta fordon.

En snabbare omställning till lätta fordon med nollutsläpp kan också innebära ökade kostnader för berörda biltillverkare. Enligt kommissionens konsekvensanalys innebär förslaget att tillverkarna behöver öka de årliga investeringarna med ca 3–4 % för att klara de nya EU-målen.

Vad gäller svenska fordonstillverkare så berörs främst Volvo Cars av kommissionens förslag. Volvo Cars har som mål att senast 2030 ska alla bilar som företaget säljer vara elbilar. Ändamålsenliga styrmedel och utbyggnaden av laddinfrastrukturen i Sverige och i andra länder samt efterfrågan på den globala marknaden är faktorer som, enligt Volvo Cars, skapar förutsättningar för att företaget ska kunna lyckas med målsättningen och även klara betydande skärpningar av EU-målen.

Tillverkarnas omställning till eldrivna lätta fordon påverkar även underleverantörerna som är viktiga för att lyckas med omställningen. Befintliga underleverantörer av komponenter till förbränningsmotorn kan behöva anpassa sin produktion för att möta denna omställning. Därtill kommer nya företag med andra kompetenser att behöva utvecklas.

I dag står lätta fordon för ungefär 20 % av Sveriges och ungefär 14,5 % av EU:s totala utsläpp av koldioxid. En elektrifiering av lätta fordon skulle bidra till en förbättrad närmiljö och avsevärt minska utsläpp av framför allt kväveoxider och andra luftföroreningar vid sidan av minskade klimatutsläpp. Därtill innebär en övergång till eldrivna fordon lägre bullernivåer och minskad energianvändning. Dessutom skulle det frigöra biodrivmedel till andra delar av transportsektorn och till andra sektorer.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om revidering av EU-mål för utsläppen av koldioxid från nya lätta fordon. Regeringen ser positivt på att kraven fortsatt är bindande. Regeringen är även positiv till att incitamentet för noll- och lågutsläppsfordon och att lättnaderna för nisch tillverkare tas bort från 2030, vilket ytterligare stärker styrningen och förenklar regelverket.

EU:s mål för utsläppen av koldioxid för lätta fordon har betydelse för Sveriges möjligheter att nå det nationella målet för inrikes transporter till 2030 och klimatmålet om nettonollutsläpp senast 2045. Mot denna bakgrund anser regeringen att kommissionens förslag till mål avseende nollutsläppskrav bör tidigareläggas och tidigast från 2030. Utfasningsutredningen lämnade till regeringen den 1 juni 2021 sitt betänkande I en värld som ställer om (SOU 2021:48). Utredningen föreslog

att Sverige på EU-nivå bör verka för nollutsläppskrav i EU-regelverket för lätta fordon till 2030 eller strax därefter och senast 2035.

2020/21:FPM143

Ett nollutsläppskrav skulle i praktiken innebära att nya lätta fordon med förbränningsmotor fasas ut i nybilsförsäljningen i hela EU eftersom den aktuella lagstiftningen reglerar utsläpp av koldioxid från avgasröret. Det innebär att även fordon som drivs med hållbara biodrivmedel bedöms på samma sätt som fossildrivna fordon. Att hållbara biodrivmedel, t.ex. biogas, fortsatt kan vara ett komplement till andra åtgärder för minskad klimatpåverkan för nya lätta fordon efter 2030 hade varit att föredra, men regeringen konstaterar att detta inte är möjligt eftersom kommissionen väljer att utveckla de nuvarande bestämmelserna om krav på utsläpp av koldioxid från nyproducerade lätta fordon.

Skärpningen av utsläppskraven innebär samtidigt att hållbara biodrivmedel frigörs för användning inom flyg, sjöfart och andra tillämpningar där elektrifiering, inklusive genom vätgasdrift, inte är möjlig i närtid. Regeringen bedömer att det finns risk att det kommer att råda brist på hållbara biodrivmedel i framtiden och att det är viktigt att dessa kommer till användning där behovet är som störst. Vilket är till fördel för såväl transportaktörer som biodrivmedelsproducenter. Hållbart producerade biodrivmedel kommer även fortsatt spela en viktig roll för omställningen av den befintliga fartygs-, flyg och fordonsparken för att nå de övriga av riksdagen fastställda svenska klimatmålen. Regeringen ser det därför som viktigt att kommissionen fortsättningsvis säkerställer möjligheten för hållbara biodrivmedel att ersätta fossila drivmedel i fordon där elektrifiering, inklusive genom vätgasdrift, inte är möjlig i närtid.

Nollutsläppskrav i nybilsförsäljningen innebär att Sveriges möjligheter att klara EU-åtaganden på luftområdet ökar. Det skapas också en förutsägbarhet och större tydlighet för fordonsmarknadens aktörer. Genom EU-marknadens storlek skapas också ett tryck som förväntas att positivt bidra till att även andra regioner i världen snabbar på omställningen till fordon med nollutsläpp.

Regeringen analyserar med utgångspunkt i detta frågan om vilka nivåer som bör gälla.

Vidare bedömer regeringen att skärpningar av EU:s krav för koldioxidutsläpp kräver investeringar i laddinfrastruktur i medlemsstaterna, med anledning av detta behöver denna rättsakt samspela med EU:s översyn av direktivet om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen (AFID).

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I mars 2021 lämnade åtta medlemsländer, däribland Danmark, Österrike, Belgien, Grekland, Irland, Malta, Nederländerna och Luxemburg, in ett brev till kommissionen om att en betydande skärpning av koldioxidkraven till

2025 och 2030 behövs för att accelerera omställningen mot nollutsläpp. Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2020/21:FPM143

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

### 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

En remissbehandling av förslagen pågår till den 15 september 2021.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslagen har sin rättsliga grund i artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förordningen antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet med medbestämmande för Europaparlamentet. För beslut i ministerrådet krävs kvalificerad majoritet.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att förslagets syften bäst kan uppnås på unionsnivå och resonerar enligt följande. Kommissionen menar att en EU-reglering är nödvändig eftersom koldioxidutsläpp är av en gränsöverskridande natur. Även om initiativ på nationell, regional och lokal nivå kan bidra till att skapa synergieffekter så är det inte tillräckligt utan syftet uppnås bäst genom en EU-reglering. Utan en EU-reglering riskerar dessutom den inre marknaden att fragmenteras genom olika nationella regleringar av koldioxidutsläpp för lätta fordon. På egen hand skulle enskilda medlemsstater också representera en för liten marknad för att uppnå samma resultatnivå.

Kommissionen menar vidare att förslaget är proportionerligt eftersom det inte går längre än vad som behövs för att uppfylla unionens mål om att minska utsläpp av växthusgaser på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som rättvisa och miljöintegritet säkerställs. Förslaget minskar också behovet av mer ambitiösa minskningskrav inom andra sektorer där det är mer utmanande att minska utsläppen av koldioxid.

Regeringens preliminära bedömning är att förslagen som helhet respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Regeringen delar kommissionens uppfattning att förslaget bidrar till att säkerställa en rättvis fördelning av ansträngningar bland tillverkare, men anser att kraven skulle behöva vara mer ambitiösa för att uppnå de minskningar av utsläppen som är nödvändiga.

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att hanteras i rådsarbetsgruppen för miljöfrågor. Behandlingen i rådsarbetsgruppen beräknas pågå i minst ett år.

### 4.2 Fackuttryck/termer

Lätta fordon: personbilar av kategori M1 och lätta nyttofordon av kategori N1.

Lätta nyttofordon: lätta lastbilar och lätta bussar.

WLTP (Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure): EU:s nya testmetod för att mäta utsläppen vid typgodkännande av lätta fordon.

NEDC (New European Driving Cycle): EU:s tidigare testmetod för att mäta utsläppen vid typgodkännande av lätta fordon.