



Förordning om avgaskrav och typgodkännande för motorer i arbetsmaskiner

Miljödepartementet

2014-11-19

Dokumentbeteckning

KOM (2014) 581

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om krav för utsläppsgränser och typgodkännande för förbränningsmotorer i mobila maskiner som inte är avsedda att användas för transporter på väg

Sammanfattning

Arbetet med att ta fram ett förslag till en ny förordning om arbetsmaskiner har pågått under flera år. Sverige har haft en stor del i arbetet. Det har länge funnits ett stort behov av ett förenklat regelverk och ett behov av att anpassa regelverket framför allt till de krav som gäller i USA. Dessutom har nya rön kring problemen med luftkvalitet och partiklar tillkommit vilket har satt press på kommissionen att införa ett nytt kravsteg.

I huvudsak består förslaget av tre delar:

- Nya emissionskrav i linje med den tekniska utvecklingen och med EU:s övriga luftkvalitetspolicyer.
- Utökning av omfattningen med ambitionen att harmonisera med andra viktiga marknader.
- Åtgärder för att förenkla och minska den administrativa bördan samt öka möjligheterna till marknadskontroll och att reglerna följs. Regeringen är i det stora hela positiv till förslaget. Regeringen vill särskilt uppmärksamma att förslaget innebär att man utöka omfattningen inför gränsvärden för partikelantal samt ställer krav på provning av motorer i verklig drift. Det är även positivt att förslaget till stora delar har anpassats till de krav som gäller i USA och Japan.

En brist med förslaget är att det saknas åtgärder för minskade utsläpp av koldioxid.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Sedan 1998 gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 97/68/EG av den 16 december 1997 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om åtgärder mot utsläpp av gas- och partikelformiga föroreningar från förbränningsmotorer som skall monteras i mobila maskiner som inte är avsedda att användas för transporter på väg. En total revidering av direktivet har funnits på dagordningen i mer än fem år. Flera tekniska översyner av direktivet har visat att det finns brister i den nuvarande lagstiftningens utformning. Analyserna har även visat att behovet av förenkling är stort för detta regelverk på grund av att det är mycket omfattande och komplicerat. Dessutom finns det ett behov av att anpassa regelverket framför allt till USA:s krav.

Sverige och flera andra medlemsstater har länge velat utvidga direktivets omfattning som anses för begränsad eftersom den utesluter vissa motor-kategorier. Nya utsläppssteg infördes senast när direktivet ändrades 2004 och de återspeglar inte längre den senaste tekniken. På senare tid har flera medlemsstater också lagt sig i startgroparna för att införa nationella regler för de oreglerade kategorierna, vilket skulle utgöra ett hinder för den inre marknaden.

Dessutom har nya rön kring problemen med luftkvalitet och partiklar tillkommit vilket har satt press på kommissionen att införa ett nytt kravsteg som även reglerar partikelantal. Detta skulle också vara i linje med kraven inom vägsektorn. Den ekonomiska krisen samt de långdragna diskussionerna om utökade undantagsregler har dock försenat arbetet under flera år.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Förordning och genomförandeakter

Direktiv 97/68/EG kommer enligt förslaget att ersättas av en förordning som ska följas av ett antal delegerade akter och genomförandeakter. Förordningen ska innehålla omfattning, kravnivåer, typgodkännandeförfarande, övergångsregler och undantag samt vilka provningscykler som ska tillämpas. De tekniska detaljerna kring provningsförfarande, körcykler, kontrollsystem osv. kommer att hamna i genomförandeakterna.

Omfattningen utökas till att inkludera samtliga motoreffekter från 0 kW upp till över 560 kW. Nuvarande regler omfattar kompressionstända motorer från 19 till 560 kW och gniststända motorer från 0 till 19 kW. Kraven omfattar även motorer som används i lok, motorvagnar (för järnväg) och fartyg för inre vattenvägar. Även lok och motorvagnar under 130 kW kommer att omfattas av regelverket medan omfattningen för fartyg för inre vattenvägar är oförändrad.

När det gäller gniststända motorer, innebär förslaget att

- snöskotrar och terränghjulingar införlivas med kravnivåer som anpassats till de krav som gäller i USA
- motorer vars effekt är upp till 56 kW införlivas med specifika krav
- motorer vars effekt är över 56 kW införlivas och får samma kravnivåer som kompressionstända motorer.

När det gäller kompressionstända motorer innebär förslaget att

- motorer vars effekt är under 19 kW införlivas med kravnivåer som anpassats till de krav som gäller i USA
- motorer vars effekt är från 19 till 560 kW får skärpta krav samt ett nytt krav på partikelantal
- motorer vars effekt är över 560 kW införlivas med kravnivåer harmoniserade med USA. Dessa krav är dock lägre än för mindre motorer varför efterbehandlingsutrustning inte kommer att behövas.

När det gäller motorer som används i fartyg för inre vattenvägar så innebär förslaget påtagligt skärpta emissionskrav. Dessa kommer att bli hårdare än motsvarande USA-krav. Motorer för motorvagnar på järnväg får enligt förslaget skärpt krav på partikelmassa) samt ett nytt krav på partikelantal.

Tidigare har reglerna inte varit tillämpliga på motorer för alternativa bränslen, vilket gjort det omöjligt att godkänna sådana. Förslaget öppnar upp för den möjligheten och inför ett nytt gränsvärde för metan som ska gälla för gasmotorer.

En nyhet är också att samtliga kategorier kommer att omfattas av krav på att rapportera emissioner vid provning av motorer i verklig drift då de installerats i mobila maskiner.

1.2.3 Genomförande och övergångsregler

Målet är att den nya förordningen ska träda i kraft i januari 2016. Därefter ska de nya reglerna genomföras i tre steg, tre till fem år efter att förordningen trätt ikraft. Detta är en anpassning till industrins ledtider för att de ska kunna ställa om produktionen.

Övergångsreglerna från ett kravsteg till nästa görs om för att minska mängden motorer från föregående steg och öka kontrollen, samt för att göra

det enklare att hantera jämfört med idag. Samtidigt tas många av undantagsreglerna bort i syfte att förenkla och förtydliga.

2014/15:FPM5

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget påverkar lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner och förordningen (1998:1709) om avgaskrav för vissa förbränningsmotordrivna mobila maskiner.

Båda författningarna behöver ändras för att anpassas till det nya regelverket.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Förslaget påverkar varken EU-budgeten eller statsbudgeten.

I kommissionens konsekvensanalys har två alternativ beaktats. Den första (Arcadis, jan. 2009, ENTR/04/093 Lot 5) gjordes år 2009 och togs fram för att belysa kostnader för olika policyalternativ i ett tidigt skede av processen. Den andra konsekvensanalysen (Celex 52014SC0282) färdigställdes i början av 2014 och baseras på förslaget i slutskedet.

Det slutliga förslaget är en kompromiss mellan de två alternativen. Sammantaget väntas förslaget ge en vinst för samhället på omkring 26 100–33 300 miljoner euro fram till 2040.

Kostnaderna kommer främst att uppstå hos motor- och maskintillverkarna (kostnader för utveckling, ny konstruktion och produktion), men också hos maskinernas slutanvändare (driftskostnader för ökad bränsleförbrukning, underhållskostnader). Sammantaget väntas kostnaderna för förslaget att uppgå till omkring 5 200–5 800 miljoner euro fram till 2040.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är i det stora hela positiv till förslaget. Den främsta anledningen till regeringens inställning är att omfattningen utökas och att gränsvärden för partikelantal samt krav på provning av motorer i verklig drift införs. Det är även positivt att förslaget till stora delar har anpassats till de krav som gäller i USA och Japan.

Regeringen anser dock att det hade varit önskvärt med ytterligare skärpning av kravnivåerna för motorer över 560 kW. Enligt förslaget så ska dessa kravnivåer anpassas till vad som gäller i USA men det innebär att kraven kommer att kunna klaras utan någon efterbehandlingsutrustning på motorn. Detta medför att skillnaden i utsläpp och pris mellan en motor under 560 kW och en som ligger över den gränsen blir orimligt stor, vilket kan medföra en övergång till större motorer med de lägre kraven.

När det gäller gränsvärden för framdrivningsmotorer till fartyg i inre vattenvägar anser regeringen att ytterligare konsekvensanalyser är nödvändiga. Preliminärt bör gränsvärdena dock motsvara de mest stringenta kraven globalt (IMO-krav och USA EPA-krav.)

En brist med förslaget är också att det helt saknas åtgärder för minskade utsläpp av koldioxidutsläpp. Mobila maskiner utgör ett av få områden i samhället som helt saknar klimatrelaterade krav. Det finns stora svårigheter att införa sådana krav men efter konsekvensanalys bör även utsläpp av koldioxidutsläpp hanteras.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Några medlemsstater önskar en strängare linje när det gäller kravnivåerna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte hörts om förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslaget kommer att behandlas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget anses stämma väl överens med båda dessa principer. Detta är ett område där både näringsliv och myndigheter önskar en reglering på EU-nivå för att undvika att det uppstår hinder på den inre marknaden och på grund av luftföroreningarnas gränsöverskridande natur. De samhällsekonomiska analyser som har gjorts visar att åtgärderna generellt sett är kostnadseffektiva och väl avvägda när det gäller näringslivets kostnader i förhållande till behovet av ett ökat skydd för allmänheten och miljön.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer under 2014 och 2015 att behandlas i rådets arbetsgrupp för teknisk harmonisering av motorfordon.

4.2 Fackuttryck/termer

Kompressionstända motorer: Motorer för dieseldrift utan tändstift.

Gnisttända motorer: Motorer för bensindrift med tändstift.

Mobila maskiner: Förbränningsmotorer installerade i maskiner, bl.a. små handhållna maskiner, byggnadsmaskiner generatoraggregat, motorvagnar, lokomotiv och fartyg på inre vattenvägar.