



Nya CO2-krav för lätta bilar

2017/18:FPM33

Miljö- och energidepartementet

2017-12-20

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 676

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om fastställande av utsläppsnormer för nya personbilar och nya lätta nyttofordon som en del av unionens integrerade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon och om ändring av förordning (EG) nr 715/2007 (omarbetning)

Sammanfattning

Bestämmelserna för koldioxidutsläpp från personbilar och lätta nyttofordon utgör 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. Kommissionen föreslår flera ändringar i bestämmelserna om CO2-krav för lätta fordon. De ur miljösynpunkt viktigaste ändringarna berör de nya EU-målen. Kommissionen föreslår att nya krav fastställs för hur mycket koldioxid en genomsnittlig lätt bil får släppa ut från 2025 respektive 2030. För både nya personbilar och lätta nyttofordon skärps målen med 15 procent till 2025 och med 30 procent till 2030, jämfört med 2021-års nivå. Från 2021 ska kraven baseras på den nya testmetoden WLTP. Vidare föreslår kommissionen nya begrepp för noll- och lågutsläppsfordon. Tillverkare med en hög försäljningsandel av dessa fordon får rabatt på sitt specifika utsläppsmål.

Nya EU-mål för lätta fordon post 2020 är en viktig del i EU:s energi- och klimatstrategi fram till 2030. EU:s mål är att nå minst 40 procent lägre utsläpp till 2030 jämfört med år 1990. Utsläppen av växthusgaser i ESR-sektorn, dvs. den del av ekonomin som inte ingår i EU:s utsläppshandelssystem, måste minska med minst 30 procent före 2030 jämfört med 2005. Det av riksdagen fastställda nationella målet är att utsläppen inom inrikes transporter, exklusive flyget, ska minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till att införa nya EU-mål för utsläppen av koldioxid från lätta fordon efter 2020. Regeringen ser positivt på att kommissionen behåller grunderna i nuvarande system och att kraven görs bindande. Regeringen konstaterar emellertid att de föreslagna nivåerna behöver skärpas för att vara i linje med Sveriges nationella mål för inrikes transporter till 2030. Regeringen hade också föredragit att de nya målen angavs i absoluta tal, t.ex. i gram CO₂/km, istället för i procentuella minskningar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I EU finns sedan 2008/09 bestämmelser om CO₂-krav för lätta fordon. Lagstiftningen har varit mycket betydelsefull för den minskning av genomsnittliga CO₂-utsläpp som skett sedan 2008. EU:s CO₂-krav omfattar ett EU-mål för de genomsnittliga CO₂-utsläppen från hela flottan av nya personbilar och nya lätta nyttofordon. Målet gäller för nya bilar som säljs efter ett bestämt årtal. EU-målet fördelas mellan biltillverkarna, genom en formel, så att varje tillverkare får ett specifikt utsläppsmål. Biltillverkare som överskrider sitt specifika utsläppsmål påläggs en sanktionsavgift som beslutas av kommissionen. EU:s CO₂-krav har omförhandlats vid ett tillfälle. Det nuvarande EU-målet gäller till 2020, då de EU-genomsnittliga utsläppen får vara högst 95 gram CO₂/km för nya personbilar och 147 gram CO₂/km för nya lätta nyttofordon.

Kommissionens förslag till nya EU-mål för post 2020 är en viktig del i EU:s energi- och klimatstrategi fram till 2030. Bestämmelserna för koldioxidutsläpp från personbilar och lätta nyttofordon utgör 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. EU:s mål är att nå minst 40 procent lägre utsläpp till 2030 jämfört med år 1990. Utsläppen av växthusgaser i ESR-sektorn, dvs den del av ekonomin som inte ingår i EU:s utsläppshandelssystem som inkluderar vägtransporter, måste enligt beslut vid Europeiska rådet 2014 minska med minst 30 procent före 2030 jämfört med 2005.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår flera ändringar i bestämmelserna om CO₂-krav för lätta fordon. De ur miljösynpunkt viktigaste ändringarna berör de nya EU-målen. Kommissionen föreslår att nya krav fastställs för hur mycket koldioxid en genomsnittlig lätt bil får släppa ut från 2025 respektive 2030. För både nya personbilar och lätta nyttofordon skärps målen med 15 procent till 2025 och med 30 procent till 2030, jämfört med 2021-års nivå. Från 2021 ska kraven baseras på den nya testmetoden WLTP som bättre avspeglar

utsläpp i verklig körning än den nuvarande metoden. Vidare föreslår kommissionen att nya definitioner införs för noll- och lågutsläppsfordon med utsläpp på högst 50 gram CO₂/km. Tillverkare som har en försäljningsandel av dessa fordon på minst 15 procent mellan åren 2025 - 2029 och minst 30 procent från 2030 får rabatt på sitt specifika utsläppsmål, dock högst 5 procent på utsläppsmålet.

Formeln som används för att beräkna tillverkarens specifika utsläppsmål justeras för att gynna mindre och lättare bilar mer än idag. Dessutom ska viktparametern i formeln justeras vart annat år, istället för som i dag vart tredje år genom beslut i form av en delegerad akt.

Kommissionen föreslår även att tillverkare med en försäljning på mindre än 1000 bilar per år även fortsatt undantas. Däremot försvinner undantaget för s.k. nisch tillverkare med en försäljning på mellan 10 000 personbilar / 22 000 lätta nyttofordon - 300 000 fordon från och med 2025. Dessa har tidigare haft lättnader från kraven. Bestämmelserna om så kallade super-krediter, dvs att kunna räkna samma lågutsläppsfordon flera gånger, förlängs till och med 2022 då de ersätts av den nya rabatten för noll- och lågutsläppsfordon. Bestämmelserna om pooling (samverkan mellan tillverkare), övervakning och rapportering, sanktionsavgiften (95 euro/gram CO₂/km), undantag för små tillverkare (försäljning på mellan 1 000 – 10 000/22 000 fordon) och rabatten för eco-innovation (incitament för ny miljöteknik som kan ge rabatt på kravet upp till 7 gram CO₂/km) förblir i stort sett oförändrade.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

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 för att genomföra nu gällande EU regelverk.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte påverkar unionens budget. Förslaget bedöms inte heller medföra några direkta budgetära konsekvenser för Sverige. På sikt kommer skärpningen av CO₂-kraven sannolikt att minska intäkterna från koldioxidbaserade fordonsskatter och drivmedelsskatter.

Enligt kommissionens konsekvensanalys (14 217/17) minskar de föreslagna ändringarna utsläppen av såväl växthusgaser som luftföroreningar. Fram till 2030 bedöms utsläppen av koldioxid minska med upp till 11,4 procent, kväveoxider med upp till 8 procent och PM_{2.5} med upp till 10 procent från personbilar. Från lätta nyttofordon bedöms utsläppen av koldioxid minska

med upp till 14.1 procent, kväveoxider med upp till 9 procent och PM2.5 med upp till 10 procent.

2017/18:FPM33

Kommissionen bedömer att förslaget innebär ökade kostnader för tillverkaren vilket leder till högre priser på lätta fordon. För en genomsnittlig ny lätt bil år 2030 bedöms priset öka mellan 400 euro och 2700 euro. Trots de höjda priserna bedöms den totala ägandekostnaden för en ny lätt bil år 2030 minska med mellan 1000 och 2000 euro, under en livslängd för bilen på 15 år. Den främsta förklaringen är att konsumenten får lägre kostnader för drivmedel. Nettobesparingen uppstår både för den första och kommande användare av bilen, vilket därmed också gynnar konsumenter med lägre inkomst.

För Sverige får kommissionens förslag konsekvenser för Sveriges möjlighet att nå det nationella målet för inrikes transporter till 2030. Sverige är inte ensamt om att ha högre ambitioner för transportsektorn på klimatområdet än vad EU har. I flera medlemsländer och även städer i Europa finns målsättningar om att fasa ut konventionella bilar. Trafikverket gör i sin analys bedömningen att EU-kraven har potential att minska utsläppen av koldioxid från nya lätta fordon med 25 procent till 2025 och 50 - 60 procent till 2030, jämfört med 2021-års nivå enligt WLTP. Kommissionens förslag innebär att Sverige och andra ambitiösa medlemsstater och städer kommer att behöva vidta betydligt strängare nationella och lokala styrmedel för att minska koldioxidutsläppen från personbilar och lätta nyttofordon i tillräcklig utsträckning än vad de annars skulle ha behövt göra. En sådan utveckling riskerar att skapa en inhomogen marknad. De nya kraven efter 2020 får då motsatt effekt jämfört med den som kommissionen beskriver i sin konsekvensanalys.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till att införa nya EU-mål för utsläppen av koldioxid från lätta fordon efter 2020. Regeringen ser positivt på att kommissionen behåller grunderna i nuvarande system och att kraven görs bindande. Regeringen konstaterar emellertid att de föreslagna nivåerna behöver skärpas för att vara i linje med Sveriges nationella mål för inrikes transporter till 2030. Regeringen hade föredragit att de nya målen angavs i absoluta tal, t.ex. i gram CO₂/km, istället för i procentuella minskningar, men förstår ansatsen då effekterna av den nya körcykeln WLTP ännu inte är kartlagda.

De nya EU-målen har betydelse för Sveriges möjligheter att nå det nationella målet för inrikes transporter till 2030. Mot denna bakgrund anser regeringen att kommissionens förslag till mål bör skärpas. Svenska myndigheter, däribland Trafikverket, har pekat ut en skärpning av EU-kraven för lätta fordon om 50 - 60% till 2030, jämfört med utsläppsnivån 2021 enligt WLTP,

som nödvändig för att nå klimatmålet för transportsektorn. Regeringen analyserar med utgångspunkt i detta frågan om vilka nivåer som bör gälla.

Regeringen anser att kommissionens initiativ till ändringar av formeln som används för att beräkna tillverkarens specifika utsläppsmål ser intressant ut, men ser samtidigt att det behöver analyseras ytterligare. Ändringarna bör syfta till att anpassa formeln över tid för att bättre följa fordonsutvecklingen. Regeringen är preliminärt positiv till övriga delar av förslaget.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Någon remissbehandling av förslagen har ännu inte genomförts.

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 bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionen menar att en EU-reglering är nödvändig eftersom koldioxidutsläpp är av en gränsöverskridande natur. Utan en EU-reglering riskerar den inre marknaden att fragmenteras genom olika nationella regleringar av koldioxidutsläpp för lätta fordon. Konkurrensen mellan EU-länderna riskerar även att snedvridas.

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 ambitiösare för att uppnå de minskningar av utsläppen som är nödvändiga.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att hanteras i rådsarbetsgruppen för miljöfrågor. En första behandling genomfördes den 4 december 2018. Behandlingen i rådet beräknas pågå under hela 2018.

4.2 Fackuttryck / termer

Lätta fordon: personbilar och lätta nyttofordon

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

CO₂/km: koldioxidutsläpp per kilometer

Tillverkarens specifika utsläppsmål för 2025 i gram CO₂/km bestäms med följande formel: $X (-15 \text{ procent}) + a \times (M - M_0)$, där $X = 95$ för personbilar eller 147 för lätta nyttofordon, a är lutningen, M är bilens vikt och M_0 är EU:s viktparameter.

EU:s viktparameter (M_0): Summan av alla bilars vikt delat med antalet bilar.

Lutningen (a): Fram till 2021 är $a = 0,0333$ för personbilar eller 0,096 för lätta nyttofordon. Från 2025 justeras a med följande formel: $a_{2025} = (a_{2021} * \text{EU-målet } 2025) / (\text{genomsnittliga utsläpp } 2021)$.