



## CO2-krav för tunga fordon

2017/18:FPM108

Miljö- och energidepartementet

2018-06-14

### Dokumentbeteckning

KOM(2018) 284 final

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om fastställande av utsläppsnormer för koldioxid för nya tunga fordon

### Sammanfattning

Kommissionen föreslår att det införs krav på koldioxidminskning från nya tunga fordon. Enligt förslaget ska utsläppen av koldioxid från nya tunga fordon inom unionen vara 15 procent lägre år 2025 jämfört med 2019. Förslaget omfattar i första hand de fyra grupper av tunga fordon för vilka uppgifter om certifierade koldioxidutsläpp kommer att finnas från och med 2019. Det övergripande målet räknas om till mål för de genomsnittliga utsläppen från varje enskild tillverkare, som anpassas utifrån sammansättningen av tillverkarens fordonsflotta. Kommissionen föreslår även ett vägledande mål om att utsläppen ska vara minst 30 procent lägre jämfört med 2019 från och med år 2030. Målet till år 2030 fastställs i samband med en översyn som genomförs år 2022, då även kraven ska utvidgas till att omfatta fler typer av tunga fordon.

Enligt förslaget införs ett superkreditsystem för att premiera utsläppsnåla och utsläppsfria fordon. Vidare får fordonstillverkare möjlighet att spara och låna krediter när de genomsnittliga utsläppen från tillverkarens fordonsflotta understiger respektive överstiger målnivåer. Om målen inte nås av tillverkare och detta inte kan kompenseras genom uppsamlade krediter, ska detta få ett ekonomiskt straff som påföljd. Vidare innehåller förslaget bestämmelser kring att utsläpp ska mätas vid verklig körning och jämföras med de utsläpp som angetts i typgodkännandet.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag. Enligt kommissionens konsekvensbedömning förväntas förslaget leda till minskade utsläpp av koldioxid, men även kväveoxider och små partiklar (PM<sub>2,5</sub>). Förslaget

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget har sin bakgrund i kommissionens meddelande från maj 2014 om en strategi för att minska nya tunga fordons bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp (COM(2014) 285 final). Förslaget bidrar också till genomförandet av kommissionens meddelande om en europeisk strategi för utsläppssnål rörlighet som antogs 2016 (COM(2016) 501 final). Strategins mål är att minska koldioxidutsläppen från hela tunga fordon på ett sätt som är kostnadseffektivt och balanserat för berörda parter och för samhället i stort. Med utsläpp från hela tunga fordon menas de sammantagna utsläppen från motor, chassi, hytt och släp. I dag kontrolleras utsläppen från tunga fordon endast genom mätning av motorn.

I strategin konstaterade kommissionen att det råder brist på information om koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning från tunga fordon. Kommissionen föreslog därför två åtgärder för att på kort sikt avhjälpa denna brist: (1) ett simuleringsverktyg för att beräkna utsläppen och förbrukningen samt (2) en reglering för att övervaka och rapportera utsläppen och förbrukningen.

I maj 2017 antog Europeiska kommissionens tekniska kommitté för fordonsfrågor (TCMV) bestämmelser om simuleringsverktyget VECTO (Vehicle Energy Consumption Calculation Tool). I december 2017 fattade kommissionen beslut om förordning 2017/2400 som medför att bestämmelserna om VECTO regleras i den tillämpliga lagstiftningen om typgodkännande av motorfordon. I maj 2017 föreslog kommissionen en ny förordning för att övervaka och rapportera koldioxidutsläppen och bränsleförbrukningen från hela tunga fordon. EU parlamentet och Rådet nådde en överenskommelse om förslaget i mars 2018.

I maj 2018 presenterade kommissionen förslag på koldioxidkrav för tunga fordon. Förslaget ingår i ett tredje och sista paket med åtgärder för att genomföra den europeiska strategin för utsläppssnål rörlighet.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att det införs krav på koldioxidminskning från nya tunga fordon. Enligt förslaget ska utsläppen av koldioxid från nya tunga fordon inom unionen vara 15 procent lägre år 2025 jämfört med 2019. Kommissionen föreslår även ett vägledande mål om att utsläppen ska vara minst 30 procent lägre jämfört med 2019 från och med år 2030. Målet till år 2030 fastställs i samband med en översyn som genomförs år 2022. Det övergripande målet på EU-nivå räknas om och tillämpas som mål för de genomsnittliga utsläppen från varje enskild tillverkare av tunga fordon.

Målen för de enskilda tillverkarna anpassas utifrån sammansättningen av tillverkarens fordonsflotta. Förslaget omfattar i första hand de fyra grupper av tunga fordon för vilka uppgifter om certifierade koldioxidutsläpp kommer att finnas från och med 2019. Det gäller påbyggnadsbilar och dragbilar med axelkonfiguration 4x2 med högsta tekniskt tillåtna vikt inklusive last som överskrider 16 ton, samt påbyggnadsbilar och dragbilar med axelkonfiguration 6x2 oavsett tillåten vikt. Dessa fyra grupper står för tillsammans kring 65–70 procent av koldioxidutsläppen från alla tunga fordon inom unionen. Vid översynen som genomförs år 2022 ska även kraven utvidgas till att omfatta fler typer av tunga fordon.

Kommissionen föreslår att utsläppsfria och utsläppssnåla tunga fordon ska viktas högre och räknas uppemot dubbelt när tillverkarens genomsnittliga utsläpp fastställs. Det medför att tillverkarens beräknade genomsnittliga utsläpp minskar när sådana fordon ingår i produktionen. Även vissa tunga fordon som inte omfattas av koldioxidkraven ännu, såsom bussar, ska kunna räknas med i tillverkarens fordonsflotta om de är utsläppsfria eller utsläppssnåla. Totalt får dock inräkning av tunga låg- och nollutsläppsfordon i tillverkarens fordonsflotta minska tillverkarens genomsnittliga utsläpp med maximalt 3 procent, varav maximalt 1,5-procentenheter kan utgöras av fordon som ännu inte omfattas av koldioxidkraven.

Enligt kommissionens förslag medges tillverkare av tunga fordon möjlighet att samla krediter om de genomsnittliga utsläppen från deras fordonsflotta understiger en linjär utsläppsminskningsskurva från referensvärdena för koldioxidutsläpp 2019 till målen för 2025, samt från målen för 2025 till målen för 2030. Krediter uppsamlade under perioden 2019–2024 kan användas för att kompensera i det fall tillverkarens utsläpp år 2025 överstiger målen. För perioden 2025–2029 kan tillverkare både uppnå krediter såväl som skulder som avräknas mot varandra och tillverkarnas årliga mål. Om tillverkaren inte uppnår målen under perioden ska kommissionen ålägga ett ekonomiskt straff som påföljd om 6 800 euro per gram CO<sub>2</sub>/tkm extra utsläpp. I översynen av förordningen ska också ändamålsenligheten i ovan nämnda system med uppräknings av tunga låg- och nollutsläppsfordon såväl som systemet med krediter och skulder utvärderas.

Kommissionen föreslår att det införs kontroller av huruvida tunga fordons utsläpp vid verklig körning motsvarar det som anges vid typgodkännande. Om ansvariga myndigheter upptäcker avvikelser ska dessa rapporteras till kommissionen, som i sin tur ska beakta eventuella rapporterade avvikelser när den kontrollerar om tillverkarna uppfyller sina mål. Vidare föreslås att kommissionen ska samla in och tillgängliggöra information om utsläpp och energianvändning vid verklig körning från tunga fordon.

Förslaget innehåller också bestämmelser som rör genomförandet och översyn av de beräkningar som ligger till grund för förordningen.

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). Dessa lagar innehåller redan i dag bestämmelser som genomför nu gällande EU-rättsliga bestämmelser om bl.a. fordons typgodkännande och utsläpp.

#### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget medför en mycket begränsad finansiell eller administrativ börda för unionen kopplat till implementering, övervakning och utvärdering av förordningen.

Förslaget bedöms ha marginella direkta budgetära konsekvenser för Sveriges del, främst kopplat till visst utökat arbete för typgodkännande myndighet. På sikt kommer skärpningen av CO<sub>2</sub>-kraven sannolikt att minska intäkterna från koldioxidbaserade fordonsskatter och drivmedelsskatter.

Enligt kommissionens konsekvensanalyser (SWD(2018) 185 final) så minskar förslaget de samlade koldioxidutsläppen från hela flottan av tunga fordon med 3–8 procent till år 2030 jämfört med referensscenariot, beroende på målnivå. Vidare kommer förslaget minska utsläppen av kväveoxider såväl som små partiklar (PM<sub>2,5</sub>) jämfört med ett referensscenario med ca 3 respektive 0,4 procent till år 2030 med kommissionens förslag till indikativ målnivå.

Kommissionen har genomfört två olika set med konsekvensanalyser, där man i det ena antar kostnader som framgår av de studier som kommissionen har låtit upphandla och genomföra, och i det andra antar kostnader som har angetts av fordonstillverkare. Båda scenarier visar positiva ekonomiska nettoeffekter för samhället som helhet, och den positiva ekonomiska effekten blir högre för högre målnivåer.

För fordonstillverkare bedömer kommissionen att förslaget på kort sikt kan bidra till ökade produktionskostnader och påverka sammansättningen av deras produktportföljer. Kommissionen bedömer samtidigt att förslaget kan bidra till att öka fordonstillverkarnas konkurrenskraft globalt. För tillverkare av fordonskomponenter bedömer kommissionen att förslaget kan bidra till kostnader kopplat till att dessa behöver anpassa sig till fordonstillverkarnas behov, men att detta samtidigt kan skapa nya affärsmöjligheter och öka deras konkurrenskraft.

För användare av tunga fordon, som framförallt är små- och medelstora företag, bedömer kommissionen att förslaget kan öka kostnaden för inköp av nya tunga fordon, men att kostnadsökningen understiger bränslebesparingarna. Som konsekvens bedömer kommissionen att förslaget

totalt sett kommer att gynna företag som använder tunga fordon, och därmed bidra svagt positivt till ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

2017/18:FPM108

För Sveriges del bedömer regeringen att förslaget ökar möjligheten att nå av Riksdagen fastställda klimatmål inklusive etappmålet om att utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent mellan 2010 och 2030.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till ny förordning. Regeringen anser att det behövs ambitiösa utsläppskrav för tunga fordon som bidrar till att Sverige och EU kan nå sina klimatmål. I Sverige ska utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter (utom flyget) minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010. Vidare anser Sverige att EU behöver höja sin ambition och nå netto noll utsläpp senast år 2050 för att vara i linje med Parisavtalets temperaturmål. Regeringen anser att utsläppskraven för tunga fordon måste ligga i linje med och underlätta en sådan ambitionshöjning och analyserar därför förslaget.

För att nå Sveriges och EU:s klimatmål behöver utsläppen från alla typer av nya tunga fordon minska. Regeringen anser därför att utgångspunkten bör vara att så stor andel av nya tunga fordon som möjligt bör omfattas av koldioxidkrav redan från start. Kraven bör ta hänsyn till olika användningsområden och därmed olika typer av tunga fordon, inklusive hänsyn till de särskilt tunga och långa transporterna som finns i Norden. Kraven bör gälla för ytterligare grupper av tunga fordon så snart som praktiskt möjligt, så att alla tillverkare av tunga fordon ges incitament att minska utsläppen.

Regeringen är positiv till att bestämmelser införs som bidrar till att främja införandet av tunga lågutsläpp- och särskilt nollutsläppsfordon men de bör inte vara så generösa att de påtagligt sänker ambitionsnivån i förslaget totalt sett. Likaså anser regeringen att eventuella bestämmelser kring flexibiliteter i den slutliga förordningen som kan öka kostnadseffektivitet inte bör leda till totalt sett högre utsläpp av växthusgaser.

Regeringen välkomnar ett system som på ett effektivt sätt kan bidra till att man i större grad tar hänsyn till fordons verkliga utsläpp av växthusgaser. Regeringen anser att simuleringsverktyget VECTO behöver ständigt förbättras och att Sverige bör stödja att kommissionen vidareutvecklar det i syfte att bättre återspegla verkliga utsläpp samt inkludera fler typer av tunga fordon.

Regeringen anser att den administrativa bördan bör hållas så låg som möjligt för såväl företag som myndigheter utan att syftet med lagstiftningen urholkas.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inför presentation av förslaget meddelade Irland, Litauen, Luxembourg och Nederländerna att de förespråkade ett mål om minst 24 procent minskning av utsläppen från de samma fyra grupperna tunga fordon som omfattas av kommissionens förslag, samt ett ambitiöst mål till år 2030 i spannet 35–45 procent. Länderna föreslog att 2030-målet sätts i en översyn år 2021. Frankrike meddelade inför kommissionens presentation att man förespråkade ambitiösa mål till år 2025, 2030 och 2050, medan Finland lyfte att en egen kategori bör skapas för tunga fordon med motorkraft över 370 kW och tillåtlig kombinerad vikt över 60 ton. Övriga medlemsstaters synpunkter är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats och remissinstanserna har ombetts inkomma med sitt svar senast den 24 augusti 2018 till Miljö- och energidepartementet.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslagen har sin rättsliga grund i artiklarna 191–193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som fastställer och specificerar EU:s befogenheter på klimatområdet. I enlighet med artikel 192.1 antas förordningen 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. Vidare framför kommissionen att eftersom godstransporter och försäljning av tunga fordon sker över medlemsstaternas gränser, behövs EU-reglering för att undvika fragmentering av den inre marknaden och för att uppnå kostnadseffektivitet.

Vidare anser kommissionen att förslaget inte går längre än nödvändigt för att säkerställa en fungerande inre marknad samtidigt som det skapar förutsättningar för allmän säkerhet och miljöskydd.

Regeringens preliminära bedömning är att förslagen som helhet respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Regeringen delar kommissionens uppfattning att nationell reglering skulle leda till fragmentering av den inre marknaden och sämre kostnadseffektivitet.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att hanteras i rådsarbetsgruppen för miljöfrågor. En första behandling genomfördes den 8 juni 2018. Rådsarbetsgruppens arbete beräknas pågå under den resterande delen av år 2018.

### 4.2 Fackuttryck/termer

Tunga fordon: lastbilar som väger mer än 3,5 ton och bussar med fler än åtta säten.