



Översyn av CO₂-krav för tunga fordon 2022/23:FPM58

Klimat- och Näringslivsdepartementet

2023-03-21

Dokumentbeteckning

COM(2023) 88

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2019/1242 as regards strengthening the CO₂ emission performance standards for new heavy-duty vehicles and integrating reporting obligations, and repealing Regulation (EU) 2018/956

Sammanfattning

Europeiska kommissionen (kommissionen) föreslår nya skärpta EU-mål för koldioxidutsläpp från nytillverkade tunga vägfordon. Tunga vägfordon står idag för uppskattningsvis 6 % av EU:s totala växthusgasutsläpp och utgör en stor del av EU:s klimatpåverkan. Dagens mål att minska koldioxidutsläppen för vissa tunga vägfordon över 16 ton med 15 % till 2025 och med 30 % till 2030, föreslås skärpas till att i princip omfatta samtliga kategorier tunga vägfordon över 3,5 ton. Koldioxidutsläppen föreslås minska med 45 % till 2030, 65 % till 2035 och 90 % till 2040. För stadsbussar föreslås nollutsläpp till 2030 och en särskild tilldelningsgrund för upphandling. Målnivåer införs även för tunga släpfordon.

Regeringen välkomnar den övergripande inriktningen i kommissionens förslag med skärpta EU-mål för koldioxidutsläppen från nytillverkade tunga fordon. De nya målen har betydelse för Sveriges möjligheter att nå klimatmålet om nettonollutsläpp senast 2045. Regeringen delar kommissionens bedömning att målnivåerna behöver vara i linje med EU:s skärpta klimatmål med minst 55 % minskade nettoutsläpp till 2030 och nå klimatneutralitet 2050. Regeringen välkomnar förslaget att inkludera tunga släpfordon men anser att särskild hänsyn bör tas till de särskilda tunga och långa släpfordonen som framför allt används i norra Europa. Regeringen anser att särreglering för upphandling bör undvikas.

Vidare bedömer regeringen att skärpningar av EU:s krav för koldioxidutsläpp förutsätter att utbyggnad av laddinfrastruktur i medlemsstaterna går i tillräckligt snabb takt. Utbyggnaden av ladd- och tankinfrastruktur som följer av den föreslagna förordningen om utbyggnaden av infrastruktur för alternativa fordonsbränslen (AFIR) är därför en viktig förutsättning för att bygga upp ett marknadsunderlag för en elektrifiering över hela EU.

Elektrifierade fordon är viktiga i omställningen både för att minska koldioxidutsläpp och utsläpp av luftföroreningar, förslaget har därför koppling till Euro 7 som syftar till att minska luftföroreningar från nytillverkade lätta och tunga vägfordon. Det är därför viktigt att uppmärksamma att fordonstillverkarnas insatser för att uppfylla koldioxidkraven genom ökad elektrifiering, på ett oproportionerligt sätt, inte undanträngs av insatser för att uppfylla Euro 7-kraven. Med anledning av detta behöver skärpta koldioxidkrav sättas i relation till kraven i Euro 7 och att denna rättsakt därför behöver samspela med förhandlingen av Euro 7.

Regeringen anser att regelverket ska utformas för att bidra till ökad försörjningstrygghet och ta hänsyn till segment där särskilda svårigheter finns avseende elektrifiering, och stödjer därför möjligheten att använda olika typer hållbara fossilfria bränslen även på längre sikt.

Förslaget väntas förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1242 av den 20 juni 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 595/2009 och (EU) 2018/956 och rådets direktiv 96/53/EG innehåller normer för koldioxidutsläpp från vissa kategorier nya tunga fordon med krav på fordonstillverkarna att minska utsläppen med minst 15 % till 2025 och 30 % till 2030, jämfört med nivåerna från en basårsperiod 2019/2020. Fordonskategorierna som omfattas av förordningen står för uppskattningsvis 73 % av EU:s totala koldioxidutsläpp från tunga vägfordon. 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.

Enligt förordningen ska kommissionen senast den 31 december 2022 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om förordningens ändamålsenlighet, dess räckvidd, incitamentsstruktur och bedöma målen

utifrån EU:s åtagande enligt Parisavtalet. I översynen ingår också att överväga en utökning av förordningens tillämpningsområde till att omfatta fler fordonskategorier och införandet av bindande mål för minskade koldioxidutsläpp för 2035 och 2040 samt påföljande år.

Den 30 juni 2021 antog EU en klimatlag, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999, med målen att nå klimatneutralitet till 2050 och att minska växthusgasutsläppen med minst 55 % till 2030 som en del av EU:s åtagande genom Parisavtalet.

Efter Rysslands invasion av Ukraina och den resulterande energikrisen, presenterade EU-kommissionen ett meddelande, COM(2022) 2030, om REPowerEU planen som handlar om att snabbt minska EU:s beroende av ryska fossila bränslen genom en ren omställning och ett samarbete för ett mer resilient energisystem och en verklig energiunion.

Vägtransporter står för sammanlagt en femtedel av EU:s totala växthusgasutsläpp och en tredjedel av all energiåtgång inom EU. Ett ökat transportarbete i Europa har resulterat i att utsläppen tenderar att fortsatt öka. Tunga vägfordon står för mer än 25 % av vägtransporternas växthusgasutsläpp, vilket motsvarar 6 % av EU:s totala utsläpp av växthusgaser.

Enlig kommissionen beräkningar står fordonsindustrin som helhet för mer än 7 % av EU:s BNP, en betydande och viktig del av EU:s ekonomi och sysselsättning. Tunga vägfordon transporterar cirka 77 % av all gods på land och utgör stommen i EU:s logistiksystem.

Fordonsindustrin genomgår just nu en genomgripande omställning, inte minst genom en övergång från förbränningsmotorer till noll- eller lågmissionstekniker. En omställning som i grunden stärker branschens globala konkurrenskraft. Gällande förordning med koldioxidnormer för tunga vägfordon har varit en starkt pådrivande faktor för denna utveckling.

Den föreslagna översynen av förordningen syftar till att fastställa nya utsläppsstandarder för koldioxidutsläpp och att bidra till övergången mot nollutsläppsmobilitet inom EU. Med översynen föreslås transportsektorn bli mer förenlig med EU:s skärpta klimatmål för 2030 och målet om klimatneutralitet till 2050.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag motiveras av främst tre mål. Det första målet är att minska koldioxidutsläppen för tunga vägfordon på ett kostnadseffektivt sätt, i förenlighet med EU:s klimatmål och samtidigt att bidra till EU:s

energisäkerhet. Det andra målet är att erbjuda EU:s transportköpare och transportanvändare en mer energieffektiv fordonspark och att minska den sammanlagda ägarkostnaden för nollutsläppsfordon. Det tredje målet är att stärka EU:s industriella teknik- och innovationsledarskap genom att kanalisera investeringar i nollutsläppstekniker. Fordonsindustrin behöver kanalisera sina forsknings- och utvecklingsinsatser från traditionella förbränningsmotorer mer i riktning mot nollutsläppstekniker för att därmed kunna bli en ledande aktör i den globala omställningen av transportsektorn.

Kommissionen föreslår att förordningen utökas till att omfatta samtliga kategorier av tunga vägfordon som ingår i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/956 av den 28 juni 2018 om övervakning och rapportering av nya tunga fordons koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning, vilket innebär att släp, stadsbussar, långdistansbussar och tunga lastbilar över 3,5 ton föreslås omfattas av de nya koldioxidnormerna. Utryckningsfordon föreslås fortsatt inte omfattas av koldioxidkraven och inte heller fordon med särskilda uppgifter såsom terränggående fordon, arbetsfordon (sopbilar, cementblandare, lyftkranar och jordbruks- respektive skogsmaskiner. Ett särskilt undantag införs även för tillverkare med en produktion av färre än 100 fordon per år, vilka inte omfattas av de nya koldioxidnormerna. Med den utökade räckvidden omfattar förslaget uppskattningsvis 98 procent av den tunga transportsektorns koldioxidutsläpp, att jämföra med 73 procent i den nuvarande förordningen.

Målnivåerna föreslås fortsatt anges i femårsintervaller med hänsyn till fordonstillverkarnas planeringcykler. Målnivåer för genomsnittliga koldioxidutsläpp för nytillverkade tunga vägfordon föreslås enligt följande.

- 15 % från 2025 (oförändrat i förhållande till dagens nivåer och räckvidd),
- 45 % från 2030,
- 65 % från 2035 och
- 90 % från 2040 och därefter.

Basåret för nytillkomna kategorier tunga fordon föreslås vara 2025 och fortsatt 2019 för de kategorier som redan omfattas av koldioxidkrav i gällande förordning (EU) 2019/1242.

Målnivåer införs också för tunga släpfordon. Tunga släpfordon över 8 ton med dragstång föreslås minska sina koldioxidutsläpp med 7,5 % och semitrailers med 15 % till år 2030. Målnivåerna bedöms kunna uppnås genom minskat rullmotstånd samt aerodynamiska förbättringar. Man inför även en definition av nollutsläppsfordon för kategorin tunga släpfordon. Dessa ska aktivt bidra till framdrivningen genom exempelvis eldrift.

För kategorin stadsbussar föreslås en snabbare omställning med 100 % nollutsläppsfordon till 2030 med motiveringen att sektorn bedöms vara redo.

Medlemsstater ges möjligheten att undanta en begränsad mängd stadsbussar baserad på särskilda socioekonomiska hänsyn, territoriella- eller meteorologiska omständigheter. Förslaget innehåller en bestämmelse om offentlig upphandling där det anges att ekonomiskt mest fördelaktiga anbud ska bestämmas utifrån bästa förhållandet mellan pris och kvalitet baserad på leveranssäkerhet. Leveranssäkerheten ska ges en viktning på mellan 15 och 40 %.

Möjligheten att vikta utsläppsfria och utsläppsnåla tunga fordon högre när tillverkarens genomsnittliga utsläpp fastställs, tillämpas inte på de nytillkomna kategorierna. Gällande system fortsätter att tillämpas för de kategorier som tillämpas i dag men fasas ut efter 2030. Kommissionen föreslår som incitament i stället en möjlighet för tillverkare att föra över enskilda fordon mellan varandra i beräkningen av företagets genomsnittliga koldioxidutsläpp. Mängden överförda fordon får inte överskrida 5 % av registrerade tunga fordon för rapporteringsperioden.

Möjligheten att samla krediter om de genomsnittliga utsläppen från tillverkarens fordonspark understiger en given linjär utsläppsminskningsskurva, förlängs till 2039 och utökas till att omfatta samtliga fordonskategorier inom förordningens tillämpningsområde. Från rapporteringsperioden 2025–2029 får även utsläppskulder räknas in men den totala utsläppskulden får inte överskrida 5 % av tillverkarens specifika koldioxidutsläppsmål för varje respektive beräkningsperiod.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget innebär att en särreglering skulle behöva göras i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner rörande de specifika inköp som pekas ut i förordningen samt eventuella ändringar i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Regeringen analyserar i övrigt effekterna på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget främst medför kostnader för Europeiska miljöbyrån respektive kommissionen för datainsamling och analyser. Kommissionen avser finansiera förslaget genom en mindre omfördelning av anslag från EU:s LIFE-program inom ramen för EU:s fleråriga budgetram, MFF.

Förslaget bedöms ha en mindre budgetär konsekvens för Sveriges del i form av utökad arbete för Transportstyrelsen. En indirekt effekt av förslaget är att en ökad andel elfordon förutsätter att det finns tillräckligt utbyggd laddinfrastruktur.

Kommissionen har genomfört en konsekvensbedömning (SWD(2023) 89 final) av förslaget med tre alternativa ambitionsnivåer. Kommissionens förslag ligger strax över medelscenariot med 80 % utsläppsminskning till år 2040, 60 % till 2035 och 40 % till 2030. Enligt kommissionens analys beräknas de kumulativa utsläppsminskningarna av förslaget mellan 2031 och 2050 uppgå till mellan 35 och 48 % för tunga vägfordon i jämförelse med konsekvensanalysens medelscenario. När det gäller luftutsläppen bedöms dessa minska mellan 7 till 17 % till 2035, 15 till 38 % till 2040 och mellan 66 och 80 % till 2050, i jämförelse med nuvarande förordning. Sett över perioden 2031 och 2050 minskar energiförbrukningen från tunga vägfordon med mellan 11 och 19 %.

För användare av tunga vägfordon, som främst är små- och medelstora företag, bedömer kommissionen att den totala ägandekostnaden blir lägre med förslaget eftersom driftskostnaden blir lägre, även om inköpspriset blir högre. Kostnadsbesparingen för den sammanvägda ägandekostnaden för förstagångsägare uppskattas till mellan 6 000–9 800, 17 400–25 800 och 29 100–47 000 Euro per fordon för 2030, 2035 respektive 2040.

Kommissionen uppskattar förslagets positiva effekt på EU:s BNP-tillväxt mellan 0,06 och 0,11 % till 2040.

En snabbare omställning kan också innebära ökade kostnader för berörda fordonstillverkare. Kommissionen uppskattar att kostnaden hos tillverkarna per tillverkat tungt vägfordon i form av ny teknik och utvecklingskostnader i genomsnitt uppgå till 3 400–9 700, 5 300–11 800 och 6 500–13 100 Euro till 2030, 2035 respektive 2040. Extra kostnader för ett genomsnittligt tungt släpfordon uppskattas till mellan 2 500 och 5 250 Euro. Det skulle sammantaget innebära ytterligare investeringar i storleksklassen 4,9 till 8,7 miljarder Euro årligen mellan 2031 och 2050.

Vad gäller svenska fordonstillverkare så berörs Volvokoncernen och Scania av kommissionens förslag. Ändamålsenliga styrmedel och utbyggnad av laddinfrastruktur i Sverige och i andra länder samt efterfrågan på den globala marknaden är faktorer som skapar förutsättningar för att tillverkarna ska kunna klara skärpningar av EU-målen. Tillverkarnas omställning genom ökad elektrifiering påverkar även underleverantörerna som är viktiga för att lyckas med omställningen.

För Sveriges del bedömer regeringen att förslaget ökar möjligheten att nå den av riksdagen fastställda klimatmål om nettonollutsläpp till 2045.

En ökad elektrifiering av tunga fordon skulle bidra till en förbättrad närmiljö och avsevärt minska utsläpp av framför allt kväveoxider och andra luftföroreningar vid sidan av minskade klimatutsläpp.

Förslagens utformning för offentlig upphandling för specifika inköp av bussar innehåller betydande inskränkningar i de upphandlande organisationernas handlingsfrihet och deras flexibilitet i att utforma upphandlingsförandet på ett sätt som främjar konkurrens och innovation.

2022/23:FPM58

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till översyn av EU-målen för utsläpp av koldioxid från nya tunga vägfordon samtidigt som det är viktigt att förslagen inte skadar europeisk konkurrenskraft. Regeringen vill se ett regelverk med hög klimatnytta som på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till uppsatta energi- och klimatmål och försörjningstrygghet, samt som är så administrativt enkelt som möjligt för berörda aktörer inom näringsliv och offentlig sektor. Regeringen ser positivt på att tillämpningsområdet utökas till att omfatta flertalet tunga vägfordon över 3,5 ton. Regeringen anser att en stor andel av dessa bör omfattas av EU:s skärpta utsläppsmål, samtidigt som det är viktigt att ambitionsnivån vad gäller mål för respektive fordonstyp sätts i relation till teknisk mognadsgrad för att säkerställa en ordnad omställning. Regeringen ser positivt på möjligheten att föra över enskilda nollutsläppsfordon mellan tillverkarna som ett sätt att stärka incitamentet att gå före i omställningen. Regeringen delar kommissionens bedömning att målnivåerna behöver utgå från de fastslagna skärpta klimatmålen. Vidare bedömer regeringen att skärpningar av EU:s krav för koldioxidutsläpp förutsätter att utbyggnaden av laddinfrastrukturen i medlemsstaterna går i tillräckligt snabb takt. Utbyggnaden av ladd- och tankinfrastruktur som följer av den föreslagna förordningen om utbyggnaden av infrastruktur för alternativa fordonsbränslen (AFIR) är därför en grundläggande förutsättning för att bygga upp ett marknadsunderlag för en elektrifiering över hela EU. Det behöver närmare analyseras huruvida de föreslagna målnivåerna är realistiska mot bakgrund av takten i utbyggnaden av laddinfrastruktur.

Elektrifierade fordon är viktiga i omställningen både för att minska koldioxidutsläpp och utsläpp av luftföroreningar, förslaget har därför koppling till kommissionens förslag om Euro 7 som kommissionen lämnade 10 november 2022. Det är därför viktigt att uppmärksamma att fordonstillverkarnas insatser för att uppfylla koldioxidkraven genom ökad elektrifiering, inte undanträngs av insatser för att uppfylla Euro 7-kraven. Med anledning av detta behöver skärpta koldioxidkrav sättas i relation till kraven i Euro 7 och att denna rättsakt därför behöver samspela med förhandlingen av Euro 7.

EU:s mål för växthusgasutsläpp av tunga vägfordon har betydelse för Sveriges möjlighet att nå det nationella målet för inrikes transporter och för klimatmålet om nettonollutsläpp senast 2045, som innebär att utsläppen i transportsektorn behöver vara i princip noll till 2045. Regeringen analyserar därför förslaget och i vilken utsträckning det kan bidra till att Sverige når sina klimatmål.

Regeringen anser att regelverket ska utformas för att bidra till ökad försörjningstrygghet och ta hänsyn till segment där särskilda svårigheter finns avseende elektrifiering, och stödjer därför möjligheten att använda olika typer hållbara fossilfria bränslen även på längre sikt.

Regeringen anser att ett särskilt mål för stadsbussar förutsätter hänsyn till socioekonomiska och regionala faktorer så som väderförhållanden och långa avstånd.

Regeringen anser att bestämmelser kring flexibiliteter bör utformas på ett sådant sätt att de inte leder till totalt sett högre utsläpp av växthusgasutsläpp men ökar kostnadseffektiviteten för omställningen.

Regeringen anser att kraven såvitt gäller tunga släpfordon ska ta hänsyn till olika användningsområden och därmed ta hänsyn till de tunga och långa transporter (EMS) som framför allt finns i Norden och som bidrar till en ökad energieffektivitet och lägre klimatutsläpp per transporterad godsenshet.

Regeringen anser att förordningens regler om offentlig upphandling bör utformas så att nödvändig flexibilitet bibehålls för upphandlande myndigheter och enheter att utforma upphandlingsförfarandet på ett sätt som främjar konkurrens och innovation. Regeringen anser att särreglering för upphandling bör undvikas.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förordningens ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten. Eventuella kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i EU:s budget.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Förslaget har ännu inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget har sin rättsliga grund i artikel 192 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 ett gränsöverskridande problem som inte kan åtgärdas med lokala eller med nationella åtgärder. Samordning av klimatåtgärder måste ske på europeisk och på global nivå. Kommissionen anför också att åtgärder på EU-nivå är mer kostnadseffektiva och borgar för en starkare miljöintegritet.

Regeringens preliminära bedömning är att förslaget som helhet respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Regeringen delar kommissionens uppfattning att EU-gemensam lagstiftning på området är viktig för den inre marknaden och möjliggör en rättvis fördelning bland tillverkare.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att hanteras av rådsarbetsgruppen för miljöfrågor. En första behandling av förslaget genomfördes den 7 mars 2023. Det svenska ordförandeskapet planerar en policydebatt vid miljörådsmötet den 20 juni 2023.

Förslaget väntas förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

4.2 Fackuttryck/termer