

Bryssel den 31.1.2014
SWD(2014) 32 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 vad gäller minskning av förorenande utsläpp från vägfordon

{COM(2014) 28 final}
{SWD(2014) 33 final}

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 vad gäller minskning av förorenande utsläpp från vägfordon

1. PROBLEMFORMULERING

1.1. Politisk bakgrund

I gemensamma europeiska utsläppsnormer som definieras i en rad EU-direktiv fastställs godtagbara gränser för giftiga avgasutsläpp för alla lätta och tunga nyttofordon som säljs inom EU. Euro-normerna har utformats enligt en tudelad strategi, vilket innebär att väsentliga aspekter ingår i ett huvudinstrument som antas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, medan icke-väsentliga aspekter regleras genom delegering eller genomförandelagstiftning. Motsvarande två huvudinstrument är

- förordning (EG) nr 715/2007,
- förordning (EG) nr 595/2009.

1.2. Problemen

När det gäller luftföroreningar, global uppvärmning och förenkling av lagstiftningen har det identifierats sex problemområden där marknadsmisslyckanden och bristfällig reglering hindrar att man tar itu med följande övergripande utmaningar:

- 1) Möjligheterna att minska bränsleförbrukningen genom effektiv körning har inte utforskats tillräckligt.

Möjligheterna att minska bränsleförbrukningen genom effektiv körning har inte utforskats tillräckligt. Det tekniska stödet för miljövänlig körning är fokuserat på bränsleförbrukningsmätare och växlingsindikatorer. Växlingsindikatorer är redan obligatoriska i nya personbilar i kategori M1 som är utrustade med manuell växellåda. Bränsleförbrukningsmätare däremot föreskrivs för närvarande inte i någon fordonskategori. Undersökningar¹ visar dock att det är lättare att utnyttja möjligheterna till miljövänlig körning om man kombinerar bränsleförbrukningsmätare och växlingsindikatorer.

- 2) Tillämpningsområdet för gränsvärdena för utsläpp av ammoniak (NH₃) hotar att tränga ut naturgasdrivna fordon från marknaden.

Gränsvärdet för ammoniak (NH₃) för alla tunga nyttofordon oavsett motortyp, fastställs i utsläppsreglerna² för Euro 6 och är bindande sedan den 31 december 2012. Syftet med detta värde var att minska risken för ammoniakslip (för mycket ammoniak i avgasreningssystem) i tunga motorfordon med dieselmotor. En liten mängd NH₃ bildas normalt dock under förbränningsprocessen även i bensin- eller naturgasdrivna motorer som inte kräver ammoniakbaserade system, vilket innebär att detta gränsvärde är en stor nackdel för detta mycket begränsade marknadssegment. Detta gränsvärde skulle troligtvis driva upp kostnaderna för fordon som till exempel stadsbussar som drivs med komprimerad naturgas (CNG), vilket i sin tur skulle främja användningen av dieselfordon som är mer förorenande.

- 3) Den övre viktgränsen i Euro 6-förordningen för lätta nyttofordon kräver två typgodkännanden för vissa fordonsplattformar.

För närvarande finns det ett strikt gränsvärde för referensvikt som avgör om fordon ska godkännas för sina utsläpp enligt lagstiftning för tunga eller för lätta nyttofordon.

¹ TNO 2010, Effects of a gear-shift indicator and a fuel economy meter on fuel consumption (effekterna av växlingsindikatorer och bränsleförbrukningsmätare på bränslebesparing och bränsleförbrukning).

² Förordning (EG) nr 595/2009

Olika varianter av samma fordonstyp kan därför hamna på olika sidor av gränsen. Detta innebär att samma typ av fordon kommer att behöva dubbla utsläppscertifikat, vilket kräver dubbel provning. Det medför stora kostnader för tillverkaren utan att ge några tydliga fördelar för miljön.

- 4) Utsläppsgränserna i Euro 6 för lätta nyttofordon vid låg temperatur återspeglar inte den tekniska utvecklingen.

Utsläppen från moderna lätta nyttofordon reduceras med hjälp av system för avgasefterbehandling eller interna motorfunktioner. De aktuella Euro 5-gränserna för kolväten (HC) och kolmonoxid (CO) återspeglar inte längre de framsteg som gjorts de senaste åren. Dessutom har det inte fastställts några Euro 6-gränser för utsläpp av NO_x vid låga temperaturer.

- 5) I Euro 6-förordningen för lätta nyttofordon anges ett gränsvärde för de totala utsläppen av kväveoxider (NO_x), men inget separat gränsvärde för kvävedioxid (NO₂).

Kväveoxiderna (NO_x) i avgaserna från motorfordon består av kväveoxid (NO) och kvävedioxid (NO₂). De direkta utsläppen av NO₂ anses vara särskilt problematiska eftersom de har störst negativ inverkan på hälsan hos människor i tätorter. För att säkerställa att användningen av modern utrustning för kontroll av utsläpp inte leder till en ökning av de direkta utsläppen av NO₂, kommer särskilda gränsvärden för tunga nyttofordon att föreskrivas i Euro 6-lagstiftningen. I den aktuella Euro 6-förordningen för utsläpp från lätta nyttofordon anges endast ett gränsvärde för de totala utsläppen av kväveoxider (NO_x).

- 6) Gränsvärdena i Euro 6 för THC-utsläpp från lätta nyttofordon kan orsaka problem för tillverkare av fordon som drivs med komprimerad naturgas.

De nuvarande utsläppsgränserna i Euro 6 för de totala kolvätena (THC) från lätta motorfordon omfattar metan- och icke-metankolväten (NMHC). Den främsta orsaken till detta är att metan är en kraftig växthusgas. Det skulle dock vara lämpligare att man inkluderade metan i ett fordons utsläpp av totala CO₂-ekvivalenter och ”avreglerade” metan vid typgodkännandet. Detta skulle även göra det lättare att släppa ut naturgasdrivna fordon på marknaden. Genom att inkludera metan gör man det svårare för naturgasdrivna fordon att uppfylla utsläppsvärdena för THC, trots att denna typ av fordon totalt släpper ut mindre växthusgaser per tillryggalagd sträcka.

1.3. Vem påverkas, hur, och i vilken utsträckning?

Problemen som diskuterats ovan påverkar flera olika grupper:

- EU:s befolkning utsätts för dålig luftkvalitet, vilket ger akuta eller kroniska effekter på hälsan³.
- Köpare av motorfordon påverkas av högre priser för nya fordon. De kan emellertid även gagnas av lägre bränslekostnader.
- Fordonstillverkarna påverkas eftersom striktare utsläppsnivåer kräver utveckling av ny teknik. Tillverkarna kan dock även dra nytta av förenkling och av en eventuell översyn av utsläppsgränserna för NH₃ och THC. Konsekvenserna för tillverkare i tredje land väntas inte skilja sig från konsekvenserna för inhemska tillverkare.

³ WHO 2004, *Health aspects of Air Pollution*.

- Komponentleverantörer kan påverkas av ökande efterfrågan på vissa komponenter. Små och medelstora företag befinner sig nästan uteslutande i början av bilbranschens leverantörskedja och effekterna för dem förväntas vara minimala.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

Precis som annan lagstiftning om typgodkännande av motorfordon, grundas den planerade åtgärden på artikel 114 i EUF-fördraget om säkerställande av den inre marknadens funktion. Eftersom initiativet i fråga rör ändringar av befintlig EU-lagstiftning är det bara EU som kan agera på ett effektivt sätt. EU-åtgärder är också nödvändiga för att undvika att det uppstår hinder på den inre marknaden, samt på grund av den gränsöverskridande karaktär som kännetecknar luftföroreningar och klimatförändringar.

3. MÅL

De allmänna politiska målen är att

- säkerställa att den inre marknaden fungerar korrekt,
- sörja för en hög skyddsnivå för miljö och hälsa i Europeiska unionen,
- bidra till EU:s ambitiösa mål för minskning av växthusgasutsläppen.

De särskilda syftena är att

- ha utsläpps- och typgodkännandekrav som återspeglar den tekniska utvecklingen och tar itu med identifierade brister,
- utnyttja den potential för förenkling som finns i den rättsliga ramen,
- öka effektiviteten i körningsmönster för att minska luftförorenande utsläpp och utsläpp av växthusgaser.

De operativa målen är att

- se till att nya motorfordon är utrustade med system som hjälper föraren att köra miljövänligt vid tillfällen där potentiella bränslebesparingar inte utnyttjas fullt ut,
- motverka att de överenskomna gränsvärdena för NH₃ för alla tunga nyttofordon hindrar marknadspenetration för vissa fordon med gnisttändning,
- lösa behovet av kostsamma dubbla utsläppscertifieringar och därigenom undvika onödiga kostnader för efterlevnad av lagstiftningen,
- göra det möjligt för kommissionen att genom en delegerad akt föreslå ändrade gränsvärden för utsläpp vid låga temperaturer, om detta anses nödvändigt och motiverat grundval av faktabasen,
- göra det möjligt för kommissionen att genom en delegerad akt föreslå ett separat NO₂-gränsvärde för lätta motorfordon, om detta anses nödvändigt och motiverat på grundval av faktabasen,
- göra det möjligt för kommissionen att genom en delegerad akt föreslå avreglering av metanutsläpp, om detta anses nödvändigt och motiverat på grundval av faktabasen, och förutsatt att metanutsläppen ingår som koldioxidekvivalenter i förordningen om koldioxidutsläpp från personbilar.

4. ÅTGÄRDSALTERNATIV

Mot bakgrund av de fastställda problem som beskrivs i punkt 1.2 är de konkreta åtgärderna för att ta itu med de första tre problemområdena följande:

- 1) Möjligheterna att minska bränsleförbrukningen genom effektiv körning har inte utforskats tillräckligt:

Alternativ 1: Ingen ändring av den aktuella situationen.

Alternativ 2: Obligatoriska bränsleförbrukningsmätare för alla lätta nyttofordon och utökning av lagstiftningen om obligatorisk installation av växlingsindikatorer från att endast gälla personbilar till att omfatta alla lätta nyttofordon.

Alternativ 3: Införande av obligatoriska bränsleförbrukningsmätare för lätta och tunga nyttofordon och utökning av lagstiftningen om obligatorisk installation av växlingsindikatorer från att endast gälla för personbilar till att omfatta alla lätta och tunga motorfordon.

- 2) Tillämpningsområdet för gränsvärdena för utsläpp av ammoniak (NH₃) hotar att tränga ut naturgasdrivna fordon ur marknaden:

Alternativ 1: Ingen ändring av den aktuella situationen.

Alternativ 2: Ändra tillämpningsområdet för gränsvärdena för ammoniak i Euro 6 så att de endast gäller för tunga motorfordon som är utrustade med motorer med kompressionständning.

- 3) Den övre viktgränsen i Euro 6-förordningen för lätta nyttofordon kräver två typgodkännanden för vissa fordonsplattformar:

Alternativ 1: Ingen ändring av den aktuella situationen.

Alternativ 2: Avskaffa den övre viktgränsen för lätta nyttofordon i Euro 6-förordningen i utsläppssyfte.

För de specifika problemen 4–6 som nämns ovan är alternativen antingen att låta den aktuella situationen förbli oförändrad eller att införa mandat för delegerade akter till de relevanta förordningarna om typgodkännande.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

5.1. Tillvägagångssätt

Åtgärdsalternativen undersöks på ett proportionerligt sätt och med fokus på de ekonomiska (effekter på industrin och konsumenterna) och miljömässiga (utsläpp av växthusgaser och föroreningar) aspekterna. På grund av att de eventuella effekterna på sysselsättningen är små är omfattningen av en meningsfull kvantifiering av de sociala effekterna mycket begränsad.

Eftersom de regleringsalternativ som anges för problemområdena 4,5 och 6 syftar till att ge kommissionen mandat att ändra eller komplettera utsläppslagstiftningen finns ingen konsekvensbedömning för dessa alternativ. Föreliggande rapport fokuserar därför på att tillhandahålla en proportionerlig bedömning av effekterna av de åtgärdsalternativ som syftar till att ta itu med problemområdena 1, 2 och 3.

5.2. Bedömning

- 1) *Möjligheterna att minska bränsleförbrukningen genom effektiv körning har inte utforskats tillräckligt*

ALTERNATIV	EKONOMISKA	SOCIALA	MILJÖMÄSSIGA
Alternativ 1:	Inga ytterligare ekonomiska konsekvenser förväntas.	Inga konsekvenser på sysselsättningen förväntas.	Om delar av fordonsflottan även fortsättningsvis saknar tekniska system som stöder ett miljövänligt körsätt, kommer utsläppen av föroreningar och växthusgaser inte att kunna sänkas.
Alternativ 2:	Måttliga merkostnader för tillverkarna, som uppskattas till 0–10 euro per fordon för bränsleförbrukningsmätare och 0–15 euro för växlingsindikatorer ⁴ .	Inga effekter på sysselsättningen förväntas.	Minskade koldioxidutsläpp väntas. Dessa har ett direkt samband med en minskad bränsleförbrukning, som försiktigt uppskattat ligger på 1 % för en genomsnittlig förare.
Alternativ 3:	Det finns inga exakta kostnadsberäkningar för installation av bränsleförbrukningsmätare och växlingsindikatorer i tunga nyttofordon. Kostnaderna för bränsleförbrukningsmätare ligger troligtvis på samma nivå som för lätta nyttofordon. Kostnaderna för växlingsindikatorer uppskattas vara betydligt högre.	På grund av den relativt låga kostnadsökningen förväntas inga effekter på sysselsättningen.	På grund av en rad omständigheter som specifikt rör tunga nyttofordon anses de extra positiva miljömässiga effekter som alternativ 3 medför vara begränsade jämfört med alternativ 2.

Mot bakgrund av de förhållandevis låga kostnaderna för installation av bränsleförbrukningsmätare och växlingsindikatorer i lätta nyttofordon bör det påpekas att investeringen betalar sig snabbt även vid en relativ liten bränslebesparingspotential.

Trots att montering av bränsleförbrukningsmätare och växlingsindikatorer i tunga och lätta motorfordon väntas ge positiva effekter vad gäller miljövänlig körning och därmed leda till lägre CO₂-utsläpp, kommer de extra fördelarna av att inkludera tunga motorfordon troligtvis att vara marginella.

- 2) *Tillämpningsområdet för gränsvärdena för utsläpp av ammoniak (NH₃) hotar att tränga ut naturgasdrivna fordon ur marknaden*

ALTERNATIV	EKONOMISKA	SOCIALA	MILJÖMÄSSIGA
Alternativ 1:	De uppskattade extra materialkostnaderna uppgår till 48 miljoner per år och de extra projektkostnaderna skulle ligga på 60–80 miljoner	Den stora kostnadsökningen tyder på att dessa fordonsmarknadspotential skulle ta allvarlig skada. Detta skulle på ett	Utsläppen av NH ₃ skulle minska obetydligt. Den minskade marknadspotentialen för naturgasdrivna bussar skulle troligtvis leda till

⁴ TNO 2010, Effects of a gear shift indicator and a fuel economy meter on fuel consumption (effekterna av växlingsindikatorer och bränsleförbrukningsmätare på bränslebesparing och bränsleförbrukning)

	per år.	oproportionerligt sätt påverka små och medelstora komponenttillverkare.	ökade utsläpp av partikelformiga föroreningar, NOx och koldioxid.
Alternativ 2:	Positiva ekonomiska effekter väntas för tillverkare och operatörer av naturgasdrivna tunga nyttofordon, då extra material- och projektkostnader på uppskattningsvis 108–128 miljoner euro per år skulle undvikas.	Effekterna på sysselsättningen väntas vara neutrala eller svagt positiva. Ett begränsat antal arbetstillfällen skulle kunna skapas inom tillverkning av naturgasdrivna tunga nyttofordon. De potentiellt negativa effekterna på sysselsättningen enligt grundscenariot skulle undvikas.	De extra utsläppen av NH ₃ skulle i stort sett vara obetydliga. Man räknar med positiva miljöeffekter med avseende på utsläpp av NOx och CO ₂ .

3) Den övre viktgränsen för lätta nyttofordon i Euro 6-förordningen kräver två typgodkännanden för vissa fordonsplattformar

ALTERNATIV	EKONOMISKA	SOCIALA	MILJÖMÄSSIGA
Alternativ 1:	De extra utvecklingskostnader som uppstår är svåra att uppskatta, men förväntas motsvara flera miljoner euro per kalibrering. De administrativa kostnaderna för två typgodkännanden är begränsade (i storleksordningen 100 000 euro per typgodkännande).	Inga effekter på sysselsättningen förväntas.	Inga miljökonsekvenser förväntas.
Alternativ 2:	Ytterligare valmöjligheter i samband med typgodkännande, som skulle minska den regleringsmässiga bördan, i synnerhet för fordonsplattformar där vissa fordon ligger över och andra under dagens gränsvärde för referensvikt för tunga och lätta nyttofordon.	Inga större effekter på sysselsättningen förväntas. Det bör leda till sänkta kostnader som potentiellt kan ge lägre priser för konsumenterna.	Inga negativa miljökonsekvenser förväntas.

Med tanke på de vitt skilda ämnesområden som denna konsekvensbedömning omfattar finns det inga synergier eller kompromisser mellan de alternativ som bedöms på olika områden. Deras sammanlagda effekt för alla alternativ är därför lika med summan av delarna.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Vid en jämförelse mellan de olika alternativen i de tre problemområden som var föremål för en detaljerad konsekvensbedömning framträder följande bild:

JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN FÖR PROBLEM 1			
Möjligheterna att minska bränsleförbrukningen genom effektiv körning har inte utforskats tillräckligt			
ALTERNATIV	EFFEKTIVITET	VERKAN	SAMSTÄMMIGHET
Alternativ 1: Ingen ändring av den aktuella	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt

<i>situationen</i>			
Alternativ 2: <i>Införande av obligatoriska bränsleförbrukningsmätare för lätta nyttofordon och utökning av lagstiftningen om obligatorisk installation av växlingsindikatorer från att enbart gälla personbilar till att även omfatta alla lätta nyttofordon</i>	HÖG	MEDEL	HÖG
Alternativ 3: <i>Införande av obligatoriska bränsleförbrukningsmätare för lätta och tunga nyttofordon och utökning av lagstiftningen om obligatorisk installation av växlingsindikatorer från att endast gälla för personbilar till att omfatta alla lätta och tunga motorfordon</i>	HÖG	LÅG	MEDEL

Alternativ 2 verkar vara att föredra vid jämförelsen, eftersom det är ett mer effektivt sätt att komma till rätta med problemet. De positiva miljökonsekvenserna av alternativ 3 kommer troligtvis inte vara mycket högre än konsekvenserna av alternativ 2. Trots att alternativ 3 kommer att medföra vissa begränsade ytterligare miljömässiga fördelar jämfört med alternativ 2, kommer dessa troligtvis inte att stå i proportion till kostnaderna. I detta skede är det därför svårt att motivera en obligatorisk installation av bränsleförbrukningsmätare eller växlingsindikatorer i tunga nyttofordon.

Jämförelse av alternativen för problem 2			
Tillämpningsområdet för gränsvärdena för utsläpp av ammoniak (NH₃) hotar att tränga ut naturgasdrivna fordon från marknaden			
ALTERNATIV	EFFEKTIVITET	VERKAN	SAMSTÄMMIGHET
Alternativ 1: <i>Ingen ändring av den aktuella situationen</i>	0	0	0
Alternativ 2: <i>Ändra tillämpningsområdet för gränsvärdena för ammoniak i Euro 6 så att de endast gäller för tunga motorfordon som är utrustade med motorer med kompressionständning (diesel)</i>	HÖG	HÖG	HÖG

Alternativ 2 är klart att föredra framför grundscenariot eftersom det löser problemet utan att medföra några kostnader. Samstämmigheten med EU:s politiska mål är hög då de miljömässiga och sociala effekterna förväntas bli i stort sett positiva.

Jämförelse av alternativen för problem 3			
Den övre viktgränsen för lätta nyttofordon i Euro 6-förordningen kräver två typgodkännanden för vissa fordonsplattformar			
ALTERNATIV	EFFEKTIVITET	VERKAN	SAMSTÄMMIGHET

Alternativ 1: <i>Ingen ändring av den aktuella situationen</i>	0	0	0
Alternativ 2: <i>Avskaffa den övre viktgränsen för lätta nyttofordon i Euro 6-förordningen i utsläppssyfte</i>	HÖG	HÖG	HÖG

Alternativ 2 är klart att föredra framför grundscenariot eftersom det löser problemet utan att medföra några kostnader. Inga negativa miljömässiga eller sociala konsekvenser väntas uppkomma.

7. UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING

En gemensam utvärdering av de åtgärder som ingår i denna konsekvensbedömning och den uppföljande konsekvensbedömningen skulle med fördel kunna genomföras fem år efter det att avtalet trätt i kraft. Rapporteringsmekanismer har redan inrättats för att övervaka luftkvaliteten och medlemsstaternas efterlevnad av gemenskapens mål för luftkvalitet. De här mekanismerna genererar dessutom data som gör det möjligt att övervaka utsläppen av förorenade ämnen.

Under typgodkännandeprocessen för nya fordonstyper kontrollerar de nationella myndigheterna för typgodkännande att de motorfordon som säljs på den europeiska marknaden överensstämmer med EU:s krav. Dessa befintliga rapporteringsmekanismer skulle göra det möjligt för kommissionen att i viss grad övervaka effekterna av den föreslagna lagstiftningen.