

NOTAT



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Miljøteknologi
J.nr. MST-5200-00071
Ref. Kaasm
Den 19. marts 2014

GRUNDNOTAT til Folketingets Miljøudvalg og Europaudvalg

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 715/2007 og forordning (EF) nr. 595/2009 for så vidt angår nedbringelse af forurenende emissioner fra vej køretøjer

KOM(2014)28

1. Resumé

Formålet med forslaget er dels at opdatere de eksisterende bemyndigelser til kommissionen i overensstemmelse med Lissabontraktatens artikel 290 om delegerede retsakter og dels at tillægge kommissionen en række nye beføjelser til at vedtage delegerede retsakter.

Forslaget har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, samfundsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget berører kun i marginalt omfang det eksisterende beskyttelsesniveau.

Det er Regeringens foreløbige holdning, at:

- *Beføjelsen til fastsættelse af grænseværdier kun kan tillægges Kommissionen såfremt dette sker inden for rammerne af Lissabon traktatens art. 291 om gennemførelsesretsakter, der indebærer, at Kommissionens reguleringsforslag forhandles blandt medlemslandene i komiteprocedure.*
- *Der ikke skal slækkes på allerede fastsat miljøregulering, heller ikke for at fremme bestemte teknologier. De fastsatte grænseværdier er begrundet i et ønsket beskyttelsesniveau, som ikke bør slækkes.*

Regeringen er ved at foretage en nærmere vurdering af de specifikke elementer i forslaget og vil på basis af de indkomne høringssvar fastlægge sin endelige holdning til forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har vedtaget ovennævnte forslag, som den 3. februar 2014 blev oversendt til Repræsentationen i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 vedr. det indre marked og skal behandles efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Kommissionen har den 13. marts 2014 præsenteret forslaget i Rådets Miljøarbejdsgruppe.

3. Formål og indhold

Kommissionen har fremsat forslaget med henblik på at ændre forordningerne

715/2007 og 595/2009 for så vidt angår nedbringelse af forurenende emissioner fra henholdsvis lette køretøjer (person- og varebiler) og tunge køretøjer (lastbiler og busser).

Det centrale element i forslaget vedrører udvidelse og tilpasning af de lovgivningsbeføjelser Kommissionen er tillagt i forordning 715/2007 om emissioner fra person- og varebiler i overensstemmelse med de nye bestemmelser herom i Lissabon traktaten artikel 290 om delegerede retsakter.

Forslaget til ændring af forordning 595/2009 om tunge køretøjer vedrører alene en afskaffelse af grænseværdien for ammoniak (NH₃), der er indført for at begrænse NH₃-udslip fra motorer med NO_x-efterbehandlingsteknologier, således at den kun gælder de motorer, der anvender teknologien. Med andre ord bliver tunge køretøjer med styret tænding, som benzinbiler og gaskøretøjer, undtaget grænseværdien for ammoniak.

Ændring af forordning 715/2007 om emissioner fra person- og varebiler

Forordning 715/2007 udgør den overordnede ramme for Kommissionens arbejde med reduktion af emissioner fra lette køretøjer. Til brug for Kommissionens fremadrettede arbejde hermed indeholder forslaget en række nye – og tilpasser en række eksisterende - lovgivningsbeføjelser til Kommissionen på følgende områder:

1. Vedtagelse af nærmere regler for anvendelsen af referencemasse og tilladt totalmasse ved prøvning. (ændring af **art. 2 stk.2**)
2. Vedtagelse af ændrede procedurer, prøvninger og forskrifter for den prøvning (test cycle) køretøjet skal gennemføre for at demonstrere overholdelse af grænseværdier inden markedsføring, således at disse til enhver tid reflekterer faktisk kørsel (real driving emissions). (ændring af **art.5 stk. 3** og **art. 14 stk.3**)
3. Vedtagelse af specifikationer for OBD-systemer (On Board Diagnostic). (ændring af **art.8**);
4. Krav til information om den samlede masse CO₂-emissioner i typeattesten. (ændring af **art. 14 stk.1**);
5. Hæve eller helt fjerne grænseværdien for de totale kulbrinter (THC). (ændring af **art. 14 stk.1**);
6. Fastsættelse af ny grænseværdi for NO₂ (ændring af **art. 14 stk.4**);
7. Fastsættelse af nye krav til køretøjers emissioner ved koldstart. (ændring af **art. 14 stk.5**);
8. Justering af grænseværdien for partikelmasse og –antal (ændring af **art. 14 stk.2**);
9. Gennemføre ændret procedure for måling af partikler og partikelantal (ændring af **art. 14 stk.2**).

Ad.1 - Referencemasse – ændring af artikel 2 – Ny beføjelse

Der er i de gældende regler fastsat en referencemasse på 2610 kg for køretøjer, der afgør om de skal typegodkendes som et let eller tungt køretøj. Referencen kan på fabrikantens anmodning forhøjes til 2840 kg. I varebilssegmentet er der visse lastbils lignende køretøjer og afhængig af køretøjets opbygning kan det oprindeligt

samme køretøj falde ud på begge sider af den angivne referencemassegrænse. Det betyder, at der til brug for det samme oprindelige køretøj, skal udvikles to versioner af samme motor, som er typegodkendt til brug for henholdsvis tunge og lette køretøjer. Motorfabrikater finder det særdeles omkostningstungt at samme produkt (motor) skal godkendes efter to forskellige regelsæt uden der i øvrigt opnås åbenlyse miljøforbedringer.

Kommissionen foreslår derfor, at de køretøjer i klasse M1, M2, N1 og N1 som defineret i bilag II i direktiv 2007/46/EF med en referencemasse på over 2610kg og en totalmasse på højst 5000 kg kan godkendes efter forskrifter for lette køretøjer.

Kommissionen foreslås – som en ny beføjelse – via delegeret retsakt, at kunne vedtage de detaljerede regler vedr. referencemasse samt til fremover at kunne ændre de nærmere regler for anvendelsen af disse køretøjsklasser for navnlig at sikre, at der tages tilstrækkeligt hensyn til køretøjets faktiske operationelle masse.

Ad. 2 - Krav og prøvninger - ændringer af artikel 5 og artikel 14 stk.3

Kommissionen har efter forordningens art. 5 stk.3 bemyndigelse til at reglerne vedr. de specifikke procedurer, prøvninger og krav som gælder for typegodkendelsen af person- og varebiler kan ændres via komitebehandling efter forskriftsprocedure med kontrol. Parallelt hermed skal Kommissionen efter samme procedure løbende tilpasse prøvningen ('test cycles'), der anvendes ved emissionsmåling, så de reelt afspejler faktisk kørsel.

Bemyndigelsen til Kommissionen foreslås opretholdt uændret men fremover udmøntet via delegerede retsakter.

Bestemmelsen bemyndiger Kommissionen til, at vedtage regler for fabrikantens forpligtigelser med hensyn til typegodkendelsen på en række punkter:

- prøvning af emissioner fra udstødning,
- lav temperatur,
- emissioner ved tomgang,
- fordampning,
- On Board Diagnostic-systemer,
- forureningsbegrænsende udstyrs holdbarhed mv.,
- måling af drivhusgasemissioner og brændstofforbrug,
- hybridkøretøjer og alternative brændstoffer,
- udvidelse af typegodkendelser og krav til fabrikater af små mængder køretøjer, prøvningsudstyret referencebrændstof og måling af motoreffekt.

Ad. 3 - Adgang til reparation og vedligeholdelsesinformationer – ændring af artikel 8

Forslaget fastholder kommissionens eksisterende bemyndigelse til at vedtage definitioner og opdatering af de tekniske specifikationer for, hvordan OBD-systemer samt reparations- og vedligeholdelsessystemer skal stilles til rådighed. Den eksisterende forskriftsprocedure-bemyndigelse foreslås tilpasset Lissabon traktaten ved fremover at blive udmøntet via delegerede retsakter.

Der er allerede i de nuværende regler indført krav om overvågning i køretøjet af det emissionsbegrænsende udstyr, som kaldes "On Board Diagnostic" (OBD). OBD-systemer er vigtige for emissionsbegrænsningen. Det identificerer, registrerer og fortæller chaufføren om forskellige typer forringelser eller fejl, herunder filtreringsprocesser og kontinuerlige regenerationsprocesser, på systemerne i hele køretøjets livscyklus.

De teknologier, der skal anvendes til denne overvågning er sensorer, der overvåger det emissionsbegrænsende udstyr for så vidt angår NO_x og på sigt nok også sod.

Ad.4-9 - Ny fastsættelse af grænseværdier – ændring af artikel 14 – nye beføjelser i stk.1,4 og 5

Forordningens artikel 14 stk. 2 og 3 indeholder i dag en række bemyndigelser til Kommissionen til via forskriftsproceduren med kontrol at ændre bestemmelser for:

- Justere grænseværdien for partikelmasse og indføre partikelantalsgrænseværdier således, at grænseværdierne så vidt muligt korrelerer for benzin- og diesekøretøjer.
- Gennemføre ændret procedure for måling af partikler og partikelantal ved vurdering af grænseværdien som opfølgning på, at UN/ECEs program om partikelmåling forventes afsluttet inden for de kommende år.
- Overvåge de procedurer og prøvninger som anvendes til emissionsmåling så de afspejler de emissioner, der er forårsaget af den faktiske trafik på vejene.

Kommissionen foreslår disse 3 bemyndigelser fastholdes men tilpasses Lissabon traktaten ved fremover at blive udmøntet via delegerede retsakter. For samtlige bemyndigelser gælder, at ændringer skal foretages uden at sænke miljøbeskyttelsesniveauet.

Kommissionens forslag indeholder derudover ændringer af artikel 14 stk.1, stk.4 og stk.5 som tidligere kun har kunnet besluttes via den almindelige lovgivningsprocedure ved behandling i Rådet og Europa-Parlamentet. Disse nye lovgivningsbeføjelser til Kommissionen foreslås udmøntet via delegerede retsakter. Konkret drejer det sig om at bemyndige Kommissionen til at udstede regler om at:

- lade metan-emissioner indgå i den samlede opgørelse af CO₂-emissionerne i typeattesten.
- hæve eller helt fjerne grænseværdien for de totale kulbrinter (THC) for køretøjer med styret tænding.
- fastsætte nye krav til køretøjer ved koldstart, da CO og THC grænseværdierne (overført fra euro 3 regulering) synes forældede.
- fastsætte en særskilt grænseværdi for NO₂ i tillæg til den eksisterende grænseværdi for NO_x på baggrund af en vurdering af indvirkningen og af den tekniske gennemførlighed.

Metan er en kraftig drivhusgas samt en ozondannende gas (og jordnær ozon er sundhedsskadelig). Hensigten er således at lade metan-emissioner indgå i beregningen af de samlede CO₂-emissioner.

THC (totale kulbrinter) dækker over en række stoffer, hvoraf nogle er kræftfremkaldende. Grænseværdien blev indført med Rådets og Parlamentets forordning for euro 5/6. Hensigten med at indføre grænseværdien var at reducere den skadelige virkning på menneskers sundhed. For at fremme indførslen af naturgasdrevne køretøjer, foreslås det, at Kommissionen får beføjelse til at hæve

eller helt fjerne denne grænseværdi, fordi visse naturgasdrevne køretøjer ikke kan overholde grænseværdien ved typegodkendelsen.

Koldstart giver oftest anledning til særlig udledning af forurening. De nuværende grænseværdier efter koldstart ved lav temperatur er en overførsel fra reguleringen af euro 3-kravene og vurderes af Kommissionen at være forældede på baggrund af den bilteknologi, der findes i dag. De mulige reduktioner vurderes ligeledes at være til gavn for luftkvaliteten i tættere befolkede områder. Kommissionen forslår en bemyndigelse til at fastsætte grænser for udstødningsemissioner ved lave temperaturer for køretøjer, der er godkendt i overensstemmelse med Euro 6-emissionsgrænserne.

Den direkte NO₂-andel af NO_x-emissionen er ikke faldet som antaget med euronormerne, og der ses stadigt stigende NO₂-emissioner fra moderne dieslbiler. Kommissionen forslår derfor en bemyndigelse til at fastsætte en passende NO_x/NO₂-emissionsgrænse. NO₂-grænsen skal fastsættes på grundlag af en konsekvensanalyse og tage hensyn til hvad der er teknisk muligt, men under hensyntagen til de mål der er opstillet for luftkvalitet og vil gælde for køretøjer godkendt i overensstemmelse med euro 6-emissionsgrænserne.

4. Europa Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet behandling af forslaget vil tidligst starte i slutningen af 2014, efter valg og konstituering af det nye Europa-Parlament.

5. Nærhedsprincippet

Regeringen finder, at Kommissionens meddelelse er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da reglerne er i overensstemmelse med lovgivning om typegodkendelse af motorkøretøjer baseret på artikel 114 i TEUF om sikring af et velfungerende indre marked. Endvidere indeholder forslaget kun ændringer til eksisterende EU-regulering.

6. Gældende dansk ret

Regulering af emissioner fra vejgående køretøjer er fuldstændigt harmoniseret og lovgivningen er baseret på forordninger med direkte retsvirkning.

7. Konsekvenser for Danmark

Forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

Forslaget medfører ingen lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Forslaget medfører ikke i sig selv økonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser. Kommissionens brug af de foreslåede beføjelser vil dog kunne påvirke motorfabrikanter og bilfabrikanter. Der vil blive taget stilling hertil i takt med de konkrete reguleringer, Kommissionen vælger at fremlægge.

Motorfabrikanter vurderes dog at få færre udgifter til typegodkendelse i forbindelse med ændringer af krav til referencemasse.

Statsfinansielle og statsøkonomiske konsekvenser

Der er ingen statsfinansielle konsekvenser af forslaget.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vedrørende forordningen om lette køretøjer omhandler bemyndigelser til Kommissionen til at kunne vedtage delegerede retsakter på en række punkter og påvirker som sådan ikke det gældende beskyttelsesniveau. For de bemyndigelser, der berører udledninger er det eksplicit gengivet i forslaget, at det nuværende beskyttelsesniveau ikke må slækkes.

For den del af forslaget, der vedrører forordningen om tunge køretøjer, vurderer Miljøstyrelsen, at det vil indebære en marginal negativ påvirkning af beskyttelsesniveauet, hvis der slækkes på visse allerede besluttede grænseværdier (THC samt NH₃)

8. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring med frist for kommentarer tirsdag den 18. marts 2014. Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke indledt forhandlinger af forslaget, så andre landes holdninger er endnu ikke kendt.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Generelt har Kommissionen i den gældende forordning allerede vide beføjelser til at iværksætte regulering efter forskriftsproceduren med kontrol, som indebærer at medlemslandene tager stilling til Kommissionens konkrete udspil i den tilpasningskomite, der er nedsat i henhold til forordningen. Forordningens bestemmelser herom er vedtaget med dansk støtte.

Nærværende forslag overfører – med henvisning til bestemmelserne i Lissabontraktaten - alle forordningens forskriftsprocedurebemyndigelser til fremover at skulle udøves via delegerede retsakter, hvilket Regeringen ikke entydigt kan støtte.

Overgang til proceduren for delegerede retsakter indebærer bl.a. at Kommissionens konkrete reguleringsudspil ikke vil blive genstand for forhandling blandt medlemslandene i komiteen, men vil blive forelagt direkte for Råd og Parlament til beslutning om vedtagelse eller forkastelse. En delegeret retsakt vil således være gældende medmindre den forkastes i Rådet af et kvalificeret flertal af medlemslande eller af et absolut Parlamentsflertal.

Det er således regeringens holdning, at beføjelsen til fastsættelse af grænseværdier kun kan tillægges Kommissionen såfremt dette sker inden for rammerne af Lissabon traktatens art. 291 om gennemførelsesretsakter, der indebærer, at Kommissionens reguleringsforslag forhandles blandt medlemslandene i komiteprocedure.

Det er ligeledes Regeringens holdning, at justering i grænseværdier eller i testmetoder med direkte effekt for udmøntning af grænseværdier, også skal besluttes via proceduren for gennemførelsesretsakter.

Grænseværdier og testmetoder hænger nøje sammen. En "let" test gør det

nemmere at overholde en grænseværdi. Det er derfor vigtigt, at kommissionen holdes fast på målet om, at det er den faktiske kørsel, der skal afspejles i test. Tilsvarende finder Regeringen det vigtigt, at BAT (bedste tilgængelige teknologi) indgår i vurderingen af teknisk gennemførlighed.

Tekniske retningslinjer for prøvning, vejledninger o.lign., der ikke påvirker beskyttelsesniveauet kan efter Regeringens holdning besluttes af Kommissionen efter proceduren for delegerede retsakter.

Med hensyn til de foreslåede generelle retningslinjer for udstedelse af delegerede retsakter i en ny art. 14A, ønsker Regeringen, at beføjelsen hertil alene overføres til Kommissionen for en tidsbegrænset periode.

For så vidt angår forslaget om tunge køretøjer, er det endvidere Regeringens holdning, at der ikke skal slækkes på allerede fastsat miljøregulering, heller ikke for at fremme bestemte teknologier (fx gasdrevne køretøjer). De fastsatte grænseværdier er begrundet i et ønsket beskyttelsesniveau, som ikke bør slækkes.

Regeringens stillingtagen til de konkrete forslag til ændring af Kommissionens lovgivningsbeføjelser beror på en nærmere vurdering af de specifikke elementer i forslaget. På basis af denne og indkomne høringssvar, vil Regeringen fastlægge sin endelige holdning til forslaget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er ikke tidligere blevet orienteret om sagen.