



Den 24. april 2018
MFVM 503

GRUNDNØTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om ændring af direktiv 46/2007/EF og Kommissionsforordning 2008/692 og Kommissionsforordning 2017/1151 med det formål at forbedre emissionstypegodkendelsestest- og procedurer for person- og varebiler, inklusiv test af ibrugtagne køretøjer og test ved faktisk kørsel samt introduktion af anordninger for monitorering af brændstof- og elforbrug (komitesag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om 4. pakke om test af bilers udledning ved faktisk kørsel (komitesag). Forslaget lægger op til at medtage test af ibrugtagne køretøjer, lade "transfer functions" udgå af NOx-beregningen og stramme overensstemmelsesfaktoren for NOx i test ved virkelig kørsel. Endvidere lægger Kommissionen op til at standardisere brændstofforbrugsmålere og forbedre uvidenhed i typegodkendelse af person- og varebiler. Forslaget vurderes generelt at give en mindre forbedring af beskyttelsesniveauet i Danmark og EU. Forslaget forventes sat til afstemning i Den tekniske Komité for motorkøretøjer den 3. maj 2018. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget, såfremt "transfer functions" fortsat udebliver af NOx-beregningen/Not-To-Exceed formlen.

Baggrund

Kommissionen har fremsat forslag om ændring af direktiv 46/2007/EF og Kommissionsforordning 2008/692 og Kommissionsforordning 2017/1151 med det formål at forbedre emissionstypegodkendelsestest- og procedurer for person- og varebiler, inklusiv test af ibrugtagne køretøjer og test ved virkelig kørsel samt introduktion af anordninger for monitorering af brændstof- og elforbrug.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 5, stk. 3 og artikel 14, stk. 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 715/2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer.

Forslaget behandles efter forskriftsproceduren med kontrol i Den tekniske Komité for motorkøretøjer. Hvis der er kvalificeret flertal for forslaget, forelægger Kommissionen forslaget for Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på legalitetskontrol, der udtaler sig med henholdsvis kvalificeret og absolut flertal inden for 3 måneder. Kommissionen vedtager forslaget, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet tilslutter sig forslaget, eller ikke har udtalt sig inden for tidsfristen. Opnås der ikke kvalificeret flertal i Den tekniske Komité for motorkøretøjer, forelægger Kommissionen sagen for Rådet og Europa-

Parlamentet, der udtaler sig med henholdsvis kvalificeret og absolut flertal inden for 2 måneder. Kommissionen vedtager forslaget, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet tilslutter sig forslaget, eller ikke har udtalt sig inden for tidsfristen.

Forslaget forventes sat til afstemning på mødet i Den tekniske Komité for motorkøretøjer den 3. maj 2018.

Formål og indhold

Baggrunden for forslaget er Kommissionens forpligtelse til at overvåge de procedurer, prøvninger og krav, som er nævnt i artikel 5, stk. 3, samt de prøvningscykluser, der anvendes til emissionsmåling i relation til typegodkendelse af motorkøretøjer. Med andre ord skal Kommissionen sikre at lovgivningen medfører, at bilerne lever op til deres emissionsstandarder ved normal brug. Hvis det af gennemgangen fremgår, at procedurerne eller prøvningerne ikke længere er tilstrækkelige, eller ikke længere afspejler de faktiske emissioner, skal de tilpasses, så de reelt afspejler de emissioner, der er forårsaget af den faktiske trafik på vejene. Forpligtelsen er fastsat i Rådets og Europa Parlamentets forordning 715/2007/EF, der fastsætter Euronorm 6 for person- og varebiler.

Nærværende forslag er Kommissionens fjerde og forventeligt sidste reguleringspakke. Pakken har til formål at imødegå problemer med store forskelle på målte emissioner ved laboratorietest til en supplerende test ved virkelig kørsel med tilpassede krav, som skal reflektere bilens forurening ved normal brug (4. Real Driving Emission package). Forslaget indebærer følgende hovedelementer:

1. Fastsætter regler for prøvning af ibrugtagne køretøjer (In-Service-Conformity),
2. Fastsættelse af overensstemmelsesværdi for NOx mv.,
3. Fastsættelse af krav til emissionsstrategier og udvidelse af omfanget,
4. Krav til præcision af brændstofforbrugsmålere, og
5. Opdatering af laboratorietestproceduren WLTP2 (til at omfatte fordampningsemissioner).

Ad 1) Fastsættelse af regler for prøvning af ibrugtagne køretøjer

Forslaget indebærer, at nye køretøjer, der skal markedsføres i EU, vil skulle testes yderligere, efter at de er taget i brug for at sikre, at bilens udledning af forurenende stoffer ikke forringes væsentligt ved virkelig kørsel (Real driving emissions test). Det foreslås, at antallet af ibrugtagne biler, der skal udtages til test, afhænger af, hvor mange biler, der bliver solgt inden for den enkelte bilfamilie¹. Hver stikprøve skal sikre, at mindst 20 % af de total antal solgte biler inden for en bilfamilie er dækket. I tabellen nedenfor er forslagets antal stikprøver gengivet.

Tabel 1: Antal af stikprøver, der skal tages af hver bilfamilie, med emissions-, lav temperatur og fordampningstest af allerede ibrugtagne køretøjer

Antal EU bilregistreringer pr. kalenderår, der udgør stikprøvesamlingen	Antal biler, der udtages til stikprøve
Op til 100.000	1
100.001 til 200.000	2
Over 200.000	3

¹ ISC Family (In-Service-Conformity familie - ibrugtagningstest familie) er defineret som en gruppe af biler, der vedr. udstødningsemissioner er dækket af samme PEMS familie (Portable Emission Monitoring System) defineret i bilag IIIa tillæg 7) og som dækker type 1 og type 6 test. Samt vedr. fordampningsemissioner, type 4 test, er inkluderet i en fordampningsemissionsfamilie defineret i bilag VI stk. 5.5.

Stikprøven skal udtages inden for bilens normale levetid, der er defineret som mellem 15.000 km eller seks måneder, afhængigt af hvad der indtræffer sidst, og 100.000 km og 5 år, afhængigt af hvad der indtræffer først. Udtages stikprøven med henblik på også at teste fordampningsemissioner, medfører forslaget, at stikprøven skal udtages mellem 30.000 km eller 12 måneder, afhængigt af hvad der indtræffer sidst, og 100.000 km og 5 år, afhængigt af hvad der indtræffer først. Stikprøvesamlingen skal omfatte mellem 3-10 køretøjer. Det er en reduktion i forhold til gældende ret, hvor bilfabrikanten skal udtage 20 biler til stikprøvetest, men som alene er testet i laboratorium.

Om en bilfamilie består testen, afhænger af det samlede antal stikprøver, og hvor mange af disse prøver, der er henholdsvis bestået og ikke-bestået. For at en bilfamilie skal bestå en ibrugtagningstest, skal det sammenlagte antal beståede stikprøver overstige det kumulative antal ikke-bestående antal stikprøver. Kommissionen har foreslået at reducere antallet, da det er noget mere omkostningstungt at få foretaget test ved virkelig kørsel end i laboratorier.

Som noget nyt lægger forslaget endvidere op til, at ansvaret, udvælgelsen af køretøjerne, samt selve udførelsen af testen overgår fra bilfabrikanten til den typegodkendelsesmyndighed, der har udstedt godkendelsen. Selve emissionstesten skal foretages af et akkrediteret testlaboratorium. Hensigten fra Kommissionens side med forslaget er at imødekomme den kritik, der har været af, at bilfabrikanternes egne laboratorier tidligere foretog disse emissionstest. Formålet med forslaget er at sikre mere uvildighed i testsituationen. Endvidere åbnes der for, at tredjeparter kan udtage og teste biler, såfremt de følger reglerne, og bilerne testes på akkrediterede laboratorier. Afhængigt af testresultaterne skal den udstedende typegodkendelsesmyndighed i videre udstrækning efterforske og revurdere sin godkendelse.

For bilfamilier på under 5.000 solgte eksemplarer foreslår Kommissionen, at fabrikanten skal sørge for, at typegodkendelsesmyndigheden får en rapport, der gengiver eventuelle emissionsrelaterede klager, reparationsfejl eller lign.

De nye regler for ibrugtagningstest foreslås at træde i kraft for mindre person- og varebiler indregistreret fra 1. september 2019 og for større varebiler et år senere.

Ad 2) Fastsættelse af overensstemmelsesværdi for NO_x mv.

Kommissionen har som følge af deres forpligtelse til at evaluere overensstemmelsesfaktoren for emissionen af kvælstofoxider (NO_x) målt ved virkelig kørsel fremsat forslag om at reducere denne. Baggrunden er et nærmere studie af usikkerheden på det måleudstyr, der kan tages med i bilen, når der skal måles ved virkelig kørsel. Den nuværende faktor for trin 2 er sat til 1,5. Med forslaget foreslås dette at blive reduceret til 1,43. Endvidere er den såkaldte "transfer function" (TF) taget ud af beregningen. Denne funktion er i reglerne defineret til 1, og har derfor endnu ikke haft en praktisk betydning, men ved et højere tal ville det tillade højere udledninger. Med andre ord går beregningen af om bilen opfylder NO_x-overensstemmelses-emissionskravene ved virkelig kørsel (som ikke må overskrides NTE – Not To Exceed) fra $NTE = 1,5 \times TF \times \text{EURO 6 grænseværdien}$ til $NTE = 1,43 \times \text{EURO 6 grænseværdien}$.

Når bilen testes i op mod 120 minutter ved virkelig kørsel, anvendes et statistisk værktøj til at behandle de målte data. De hidtidige statistiske værktøjer har vist sig ikke at være konsistente, og førte til forskellige vurderinger af, om en test var bestået eller ikke bestået. Med forslaget lægges der op til at ændre resultatbehandlingen således, at testresultatet ved virkelig kørsel afhænger af forholdet mellem den målte CO₂-udledning og bilens reference CO₂-masse opnået ved laboratorietestcyklussen i for-

hold til en evalueringsfaktor. Der er endvidere lagt op til, at Kommissionen løbende skal vurdere denne metode.

Ad 3) Fastsættelse af krav til emissionsstrategier og udvidelse af omfang

Kommissionen har, for at imødegå visse gråzoner i det tidligere regelsæt om emissionsstrategier, medtaget elementer i forslaget, som stiller krav til, at fabrikanten skal beskrive disse nærmere. Før har disse figureret som vejledning. Endvidere foreslår Kommissionen at udvide omfanget til også at omfatte opbyggede køretøjer af test ved virkelig kørsel og ibrugtagningstest.

Ad 4) Krav til præcision af brændstofforbrugsmålere

Af hensyn til bedre forbrugeroplysninger om brændstofforbrug, foreslår Kommissionen at standardisere kravene til anordninger eller målere, der angiver biles energi- og/eller brændstofforbrug. Hermed vil sådanne anordninger fremover skulle typegodkendes. I forslaget indgår en maximal usikkerhed på 5 % for disse anordninger. Baggrunden for Kommissionens forslag er, at mange fabrikanter allerede opgør dette for forbrugeren, men der er i dag ingen præcisionskrav til, hvad fabrikanten skal oplyse til forbrugere.

Ad 5) Opdatering af laboratorietestproceduren WLTP2 (til at omfatte fordampningsemissioner)

Forslaget indeholder en række mindre justeringer i bestemmelserne vedrørende den nyeste testcyklus, som træder i kraft over de næste år: WLTP-målemetoden (WLTP - Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Procedure). Formålet med disse ændringer er primært at øge målingernes reproducerbarhed ved at justere på de måletekniske tolerancer. Dette sker, da det blandt andet har vist sig, at en meget aggressiv regulering af hastigheden under testforløbet indenfor tolerancerne kan øge brændstofforbruget med op til 40 %. Med forslaget indføres endvidere en ny testprocedure for måling af fordampningen fra bilens tank med henblik på at mindske utætheder og dermed fordampningsemissioner.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vil få forelagt sagen som et led i forskriftsproceduren med kontrol med henblik på legalitetskontrol. Europa Parlamentet har efter dieselskandalen i 2016-17 nedsat en undersøgelseskomite, der har kuglegravet den europæiske bilregulering, og mange af de henstillinger, som de er kommet med, er i overensstemmelse med dansk stillingtagen.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Detailforskrifter for køretøjer indeholder henvisning til Europa Parlamentet og Rådets forordning nr. 2007/715/EF om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer, samt seneste ændringer. Forordningen har direkte retsvirkning.

Kommissionens forordning 2008/692/EF, samt 2017/1151 om gennemførelse og ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) og om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer, implementerer forordning 2007/715/EF.

Nærværende forslag er en ændring af Kommissionsforordningen, som har direkte retsvirkning for Danmark.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser. Skatteministeriet har d. 23. marts 2018 fremsat forslag om ændring af brændstofforbrugsloven og registreringsafgiftsloven som følge af overgangen fra NEDC² til WLTP, og de af Kommissionen foreslåede justeringer i forbindelse med WLTP2 pakken, vurderes ikke at have indflydelse på køretøjernes forventede brændstofforbrug og CO₂ udledning.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget. Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser. Test ved virkelig kørsel er en testmetode, der er udviklet til at demonstrere "normalt brug". At der skal udtages stikprøver af ibrugtagne biler, som også skal testes ved virkelig kørsel, anses som en mindre udgift for bilfabrikanterne. Selvom det er den udstedende typegodkendelsesmyndighed, der får ansvaret for dette arbejde, er udstedelse af typegodkendelser gebyrfinansieret. Der udstedes ikke typegodkendelser i Danmark og en eventuel udgift fabrikanterne måtte have kan væltes over på forbrugerne. Der findes en enkelt fabrikant i Danmark af sportsbiler "Zenvo", som vurderes at være undtaget reglerne som ultra lille fabrikant. Forslaget vurderes dermed ikke at medføre nævneværdige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det vurderes, at forslaget ikke medfører væsentlige erhvervsadministrative konsekvenser, idet der ikke er bilproducenter eller akkrediterede institutioner, der kan foretage afprøvning af luftemissionskravene under nærværende forordning i Danmark.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget skønnes at have mindre positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark, idet bilernes udledninger ved normalt brug sikres og overensstemmelsesmargin for NO_x-udledningen i test ved virkelig kørsel strammes.

Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget.

Bilbranchen/DI havde ingen bemærkninger.

De Danske Bilimportører har i sit høringssvar henholdt sig til bilfabrikanternes europæiske organisation ACEAs (European Automobile Manufacturers' Association) kommentarer og tekstnære ændringsforslag. ACEA indsendte også disse til Kommissionens offentlige høring af forslaget, der blev afsluttet primo april 2018.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Enkelte medlemsstater må forventes at arbejde mod hele pakken, da de ikke anerkender behovet for en supplerende test ved virkelig kørsel.

² Den hidtidige testcyklus kaldet NEDC – New European Driving Cycle.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er enig i relevansen af, at få etableret en testmetode, der sikrer, at bilerne ved virkelig kørsel har en udledning, der afspejler den grænseværdi, der er fastsat af Europa-Parlamentet og Rådet, også ved normalt brug. Det understøttes af forslaget element om at skulle udtage stikprøver af ibrugtagne køretøjer til test ved virkelig kørsel med henblik på at teste deres holdbarhed.

Der har været rejst kritik af manglende transparens og uvildighed i reguleringen fra særligt Europa-Parlamentets undersøgelseskomite. Med forslaget bliver det lettere for tredje part at teste biler, således at det kan indgå i en undersøgelse af fabrikantens typegodkendelse. Dette ser regeringen positivt på.

Det er regeringens holdning, at marginen for afvigelse, overensstemmelsesværdien for NO_x, skal være så lille som muligt, men at der må accepteres en mindre afvigelse, som følge af usikkerheder forbundet med testen, såsom måleinstrumenternes målenøjagtighed. Dette har været grundigt undersøgt og har resulteret i en mindre skærpelse.

Danmark har tidligere kommenteret og lagt vægt på, at transfer function ikke skulle indgå som en yderligere usikkerhedsfaktor, da denne kom ind i reguleringen i 2015 under en forhandling af anden pakke om real driving emissions test. Siden da har Danmark, ved flere lejligheder overfor Kommissionen, stillet sig kritisk overfor at have dette element med. Der har ikke på noget tidspunkt været data, der har berettiget, at transfer function skulle indgå i formlen for, hvad bilerne skulle overholde i testen ved virkelig kørsel. Kommissionen har lyttet til Danmark og har taget dette element ud af nærværende forslag. Regeringen lægger i sin stillingtagen op til kun at støtte forslaget eller et kompromisforslag, såfremt transfer function eller andre usikkerhedsfaktorer udebliver af Not-To-Exceed beregningen, så det sikres, at testene bliver så tæt på ved virkelig kørsel, som muligt.

Regeringen ser positivt på de dele af forslaget, der forbedrer de statistiske værktøjer til behandling af data fra test ved virkelig kørsel, men regeringen finder, at der på sigt bør arbejdes hen imod at anvende rå-data. Derfor ser regeringen positivt på, at Kommissionen vil holde dette under forsat revision.

Regeringen er positivt indstillet overfor forslaget om at opretholde et mere retvisende tal for bilers brændstofforbrug og CO₂ udledning samt forbedre test af fordampningsemissionerne i en ændring af WLTP proceduren. Endelig er det regeringens holdning, at Danmark arbejder for hurtige stramninger, men samtidigt bør have forståelse for bilindustriens betydning for økonomi og arbejdspladser i visse medlemsstater.

Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget, såfremt "transfer functions" forsat udebliver af NO_x-beregningen/Not-To-Exceed formlen.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.