

KLIMA- OG ENERGIMINISTERIET

SAMLENOTAT

23. september 2008

J.nr.

Ref.

Side 1/8

Rådsmøde (Miljø) den 20. oktober 2008

X.

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om CO2 emissioner
fra biler**

- ikke pt. på rådets dagsorden

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om fastsættelse af præstationsnormer for nye personbilers emissioner inden for Fællesskabets integrerede tilgang til at nedbringe CO₂-emissionerne fra personbiler og lette erhvervskøretøjer

KOM 2007 856 endelig

Resumé

Forslaget tager afsæt i en meddelelse fra Kommissionen fra foråret 2007, der indeholdt en målsætning om at den gennemsnitlige udledning af nye biler skulle ned på 120 g CO₂/km i 2012. Forslaget indebærer, at den gennemsnitlige udledning af CO₂ fra nye biler ikke må overstige 130 g CO₂/km. Emissionsloftet for den enkelte bil er gjort afhængig af bilens vægt, således at tunge biler må udlede mere end 130 g CO₂/km, mens lette biler må udlede mindre. Såfremt bilfabrikanter overskrider loftet, skal de betale en afgift pr. gram CO₂, som loftet er overskredet. Den resterende reduktion på i gennemsnit 10 g CO₂/km for nye biler vil skulle findes ved supplerende tiltag som eksempelvis dæktryksmålere, gearskiftsindikator, biobrændstoffer m.v.

Forslaget har senest været på Rådsmødet (miljø) den 5. juni 2008 til politisk drøftelse baseret på det tidligere EU-formandsskabs fremskridtsrapport.

Formandskabet har oplyst, at sagen forventes behandlet i Europa Parlamentet i november 2008.

De hidtidige forhandlinger peger i retning af to forholdsvis klart optrukne fronter mellem de lande, der har en produktion af tunge biler over for de lande, der har en produktion af lettere biler. Formandskabet har på et topmøde mellem to store EU lande tegnet rammen for et kompromis, som forventes at danne baggrund for de videre forhandlinger.

1. Baggrund

Kommissionen sendte den 19. december 2007 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget tager afsæt i en meddelelse fra EU-Kommissionen fra foråret 2007, der indeholdt en målsætning om at den gennemsnitlige udledning af CO₂ fra nye biler skulle ned på 130 g CO₂/km i 2012 ved forbedring af motorteknologi. Herudover skulle der yderligere reduceres med 10 g CO₂/km ved tiltag som eksempelvis dæktryksmålere, gearskiftsindikator, biobrændstoffer m.v.

2. Hjemmelsgrundlag

Forslaget har hjemmel i TEF artikel 95, og skal vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251.

3. Nærhedsprincippet

Det er Kommissionens vurdering, at en CO₂-reduktion fra personbiler ikke kan nås af de enkelte medlemslande uden, at det vil ske på bekostning af det indre marked, samtidig med, at klimaændringer er grænseoverskridende. Endelig er det nationale gennemsnit for bilers CO₂-

udledning meget forskelligt blandt de 27 EU-lande. Formålet med forslaget kan derfor kun opnås gennem fælles lovgivning på EU-niveau.

Regeringen vurderer derfor, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at fastsætte præstationsnormer for CO₂-emissioner fra nye personbiler med henblik på at nedbringe CO₂-emissioner fra personbiler, således at målsætningen på 130 g CO₂/km bliver opfyldt i 2012.

Samtidig skal forslaget sikre lige konkurrencevilkår for alle økonomiske aktører og her igennem sikre et velfungerende indre marked.

Ifølge forslaget skal personbilfabrikanter fra 1. januar 2012 sikre, at nyregistrerede biler, der markedsføres i EU ikke overskrider køretøjets specifikke loft for CO₂-emissioner.

Loftet for CO₂-emissioner tager udgangspunkt i bilernes nytte, som beregnes på baggrund af bilens masse / egenvægt. Loftet kendetegnes ved at være en hældende ret linje, hvor bilens vægt indgår med en vægtning på 60 pct., således at tungere biler har et højere loft for CO₂- emissioner end lettere biler. Eksempelvis har en personbil med en egenvægt på 1.000 kg et emissionsloft på ca. 117 g CO₂/km, mens en personbil på 1.800 kg har et loft på 153 g CO₂/km. Denne konstruktion tager afsæt i, at EU har fremskrevet vægtsammensætningen af EU-landenes fremtidige bilpark og herfra lavet et snit, der betyder, at den gennemsnitlige CO₂ emissioner fra nye biler sammenlagt ikke overskrider 130 g CO₂/km. Såfremt den faktiske vægtsammensætning afviger fra den fremskrevne sammensætning, kan EU-Kommissionen med bistand fra en komité justere på forholdet mellem bilernes egenvægt og emissionsloft ved at tilpasse en parameter for den såkaldte "autonome masseforøgelse".

Såfremt personbilfabrikanten overskrider loftet skal denne betale en afgift ("premium" i engelsk oversættelse) pr. gram som loftet er overskredet for antallet af nyregistrerede køretøjer det pågældende år. Afgiften stiger over tid og vil i 2012 udgøre 20 euro pr. gram stigende til 95 euro pr. gram fra 2015.

Forslaget indebærer, at et eventuelt provenu fra afgiften vil indgå i EU's budget som indtægt.

Det er muligt for personbilfabrikanten, at blive undtaget bestemmelserne i forordningen hvis denne producerer færre end 10.000 nye personbiler om året, hvilket typisk vil være fabrikanten af luksusbiler. Kommissionen vil i så fald fastsætte et konkret emissionsloft for den pågældende fabrikant.

Endvidere kan fabrikanten vælge at danne en "pool" / sammenslutning med andre fabrikanten med henblik på at opfylde deres reduktionsforpligtelser.

Det påhviler medlemsstaterne at indsamle og rapportere overvågningsdata fra de biler, der er registreret i medlemsstaten. Medlemslandene har allerede en forpligtigelse hertil, men som noget nyt indebærer forslaget, at oplysninger om bilers "fodaftrek" skal indberettes. "Fodaftrek" er et alternativt mål for bilens fysik i stedet for massen. "Fodaftrek" defineres som sporvidde x akselafstand. Det er et flademål som opgives i m², hvor massen opgives i kg. Hensigten med at indsamle bilers "fodaftrek" er at holde muligheden for en anden form for en

nyttebaseret tilgang åben, idet det er intentionen at opretholde diversiteten på bilmarkedet og imødekomme de forskellige forbrugerbehov (familiebiler, små bybiler, etc.).

5. Europa-parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets miljøgruppe forventes at stemme om rapportørens rapport inden udgangen af september 2008, og Europa-Parlamentet forventes at stemme om forslaget i november 2008.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Der eksisterer ikke dansk lovgivning på området, men der påhviler i dag en overvågningsforpligtigelse af bilers CO₂-emissioner m.v. ved beslutning 1753/2000/EF om en overvågningsmekanisme for de gennemsnitlige specifikke CO₂-emissioner fra nye personbiler. Med nærværende forslag udvides overvågningen til også at skulle omfatte oplysninger om bilers ”fodaftryk” (sporvidde x akselafstand), men da der er tale om en forordning vil retsakten ikke skulle implementeres i dansk lovgivning, da forordningen er almengyldigt bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, jf. traktatens artikel 249 (2).

Det bemærkes, at Danmark har anmodet om Rådets Juridiske Tjenestes vurdering, af hvorvidt forslaget bør have hjemmel i traktatens bestemmelser om afgifter, miljøpolitik eller, som nu, i traktatens bestemmelse om det indre marked. Rådets Juridiske Tjeneste har i juli 2008 som svar afgivet en udtalelse, hvoraf det fremgår, at traktatens artikel 175 (1) om foranstaltninger på miljøområdet er den korrekte hjemmel for forslaget. Som begrundelse herfor henviser Rådets Juridiske Tjeneste til, at forslaget efter sit indhold hovedsageligt har til formål at varetage miljøhensyn, og at forslaget alene har en indirekte effekt på det indre marked. Med henvisningen til traktatens artikel 175 (1) i stedet for artikel 175 (2), der vedrører foranstaltninger på miljøområdet af hovedsagelig fiskal karakter, har Rådets Juridiske Tjeneste samtidig indirekte fastslået, at forslagets afgifter er af pønål og ikke fiskal karakter. Hjemmelen i artikel 175 (1) giver endvidere de enkelte medlemsstater større muligheder for nationalt at opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger end de ville have haft efter traktatens bestemmelser om det indre marked. Sådanne beskyttelsesforanstaltninger skal blot være forenelige med traktaten og meddeles Kommissionen, jf. traktatens artikel 176.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionen anfører i sin konsekvensvurdering, at forslaget forventes at lede til en prisstigning på seks pct. på nye biler i EU. Da der samtidig forventes at være en forholdsvis lille priselasticitet, er det forventningen, at salget af nye biler vil blive reduceret med mindre end seks pct. i EU som helhed.

Fra dansk side har man forsøgt at kvantificere de statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget vurderes at afstedkomme prisstigninger på nye biler som overvæltet på forbrugerne. Dette vil alt andet lige medføre et faldende nybilsalg.

Endvidere vil salget af mere energieffektive biler medføre et faldende salg af brændstof og dermed et mindsket provenu fra brændstofafgifterne, den grønne ejerafgift og registreringsafgiften.

I medfør af forslaget tilfalder afgiftsprovenuet EU's budget. Dette vil have en effekt på det såkaldte residualbidrag, som medlemslandene overfører til EU's budget til dækning af den manko, der er mellem EU's egenindtægter og dets udgifter. Afgiftsprovenuet vil således tilføre EU nye indtægter og dermed reducere mankoen og som følge heraf reducere de enkelte landes residualbidrag.

Som følge af forslagens krav om, at der som noget nyt i afrapporteringen til EU skal indgå oplysningerne om bilers "fodaftrek", vil der være behov for tilpasning af det danske motorregister. Et foreløbigt skøn på en sådan tilpasning vurderes at beløbe sig til 1,3 mio. DKK. Herudover skønnes forslaget at være tilnærmelsesvist neutralt for de offentlige finanser såfremt provenuet fra afgiften modregnes i medlemsstaternes residualbidrag. Såfremt provenuet fra afgiften ikke modregnes i residualbidraget, skønnes forslaget at indebære et provenutab på ca. 3 mia. kr. årligt.

Erhvervsadministrative konsekvenser.

Som følge af forslaget skal bilproducenterne indberette data. Da Danmark ikke har nogen bilproduktion, vil forslaget ikke have erhvervsadministrative konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

I henhold til Kommissionens vurdering vil bilproducenter overvælde prisstigningen på seks pct. på salgsprisen for nye personbiler. Som følge heraf vil forbrugerne opleve stigende priser på nye biler. Kommissionen vurderer en fortrængningsomkostning på EU-niveau på 240-300 DKK pr. ton CO₂. Kommissionen forventer, at fordi bilproducenterne reducerer bilers energiforbrug, vil forbrugerne til gengæld alt andet lige opleve en besparelse i udgifter til brændstofforbrug, hvilket for danske forbrugere også vil hænge sammen med et fald i ejerafgiften.

Fra dansk side har man vurderet fortrængningsomkostningen isoleret set for Danmark, hvori man også har indregnet potentielle trængselsgevinster. For så vidt angår øvrige miljøgevinster, vurderes disse som begrænsede, da det vil kræve montering af supplerende udstyr, hvilket bilfabrikanterne ikke vurderes at blive tilskyndet gennem nærværende forslag. Grundet effekterne, som er beskrevet i afsnittet om de statsfinansielle konsekvenser, og med samme usikkerhed, vurderes fortrængningsomkostningen at blive på 13.500 DKK pr. ton CO₂. De danske beregninger er baseret på erfaringer med danske forbrugeres respons på ændringer i bilbeskatningen, som kan afvige fra responsen i andre lande. Dette skal ses i sammenhæng med, beskatningen af biler i udgangspunktet er beskattet højt i Danmark. Derfor kan der være store forskelle på fortrængningsomkostningerne i de forskellige lande, hvorfor EU Kommissionens opgørelse kan være retvisende for så vidt angår EU 27.

Beskyttelsesniveau

Af forslagens konsekvensvurdering fremgår, at forordningen vil medføre en reduktion af drivhusgasser svarende til CO₂ ækvivalenter på 634-638 mio. t (akkumuleret for perioden) på EU-27 niveau.

For luftforurening vurderer Kommissionen en reduktion i udledningen af NO_x på ca. 4,5 pct.,

for partikler på ca. tre pct. og for svovldioxid på ca. 14,5 pct. Omvendt forventes en stigning i flygtige organiske forbindelser på ca. 2,3 pct..

Med undtagelse af en stigning i udledning af flygtige organiske forbindelser, har forslaget således en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet.

Fra dansk side vurderer man, at forslaget vil bidrage med en besparelse på 142.000 ton CO₂ årligt når bilparken er fuldt udskiftet.

8. Høring

Forslaget blev sendt i høring den 9. januar 2008 med høringsfrist den 11. februar 2008. Forslaget er sendt til 38 interessenter. Der er indkommet høringssvar fra NOAH, Danmarks Naturfredningsforening/Det Økologiske Råd, Fagligt Fælles Forbund, Greenpeace, Landbrugsrådet, De Danske Bilimportører, Oliebranchens Fællesrepræsentation og privatperson Gert Nielsen.

NOAH mener, at gennemsnitskravet skal være på maksimalt 110 g CO₂/km med en øvre grænse i 2012 på f.eks. 140 g CO₂/km. I 2016 skærpes gennemsnitskravet til f.eks. 80 g/km for biler solgt i 2016 og det maksimale udslip bør sættes til 120 g CO₂/km. Bilfabrikanternes ”pooling” bør ikke være tilladt. Afgiften for overskridelse er for lav.

Danmarks Naturfredningsforening/Det Økologiske Råd mener, at målet om gennemsnitlig udledning af maksimalt 120 g CO₂ fra nye biler i 2012 bør fastholdes. Et evt. ”slope” dvs. at store biler må udlede mere end små biler, skal være så ”fladt” som muligt og må ikke defineres ud fra bilens vægt, men derimod ”footprint”. På længere sigt bør målet være: 80 g/km i 2020 og 60 g/km i 2025. Der bør også arbejdes med begrænsning af transportefterspørgslen, herunder ved hjælp af kørselsafgifter.

Fagligt Fælles Forbund mener, at EU skal fastholde målet på 120 g pr. km. CO₂-udledningen fra biler i 2020 skal være på 80 g/km og i 2025 på 60 g/km. Det bør overvejes, hvordan indførelse af kørselsafgifter i form af ”road pricing” eller efter brændstoføkonomi kan medføre en ændring af transportformer og efterspørgsel.

Greenpeace mener, at målet om 120 g CO₂/km i 2012 alene ved køretøjeffektivisering skal fastholdes, og at der tilføjes et mål på 80 g CO₂/km i 2020 og 60 g 2025 g. Desuden er Greenpeace af den opfattelse, at der er tale om en svækkelse i forhold til den holdning, som den danske regering havde op til rådsmødet den 28. juni 2007, hvori det hedder, at ”Danmark finder derfor, at Kommissionens forslag om 130 g CO₂/km fra 2012 ved krav til motorteknologi er for uambitiøs”.

De Danske Bilimportører mener, at krav til nye bilers CO₂-udslip ikke automatisk vil sikre, at bilerne i Danmark også får et lavere udslip. Hvis sådanne krav skal have effekt i Danmark, er det nødvendigt at ændre de danske forbrugeres incitamentter ved køb af bil. De Danske Bilimportører anbefaler, at Danmark i forbindelse med forhandlingerne tager konkrete skridt til at sikre, at den danske bilpark vil kunne leve op til kravene.

Landbrugsrådet har ingen kommentar til forslaget, mens **Oliebranchens Fællesråd** støtter forslaget i sin nuværende form.

Gert Nielsen ønsker, at forslaget indeholder et krav om, at motoren sætter ud, når bilen kører i frigear eller er standset.

Specialudvalgsdrøftelse

Sagen er blevet drøftet i Klima- og Energipolitisk specialudvalg den 15. maj 2008.

Kun Justitsministeriet valgte at kommentere punktet ved at spørge til hvorvidt Danmark havde fået svar på anmodningen til Rådets Juridiske Tjeneste om hvorvidt forordningen bør have hjemmelsgrundlag i traktatens bestemmelser om afgifter, miljøpolitik, eller som nu, i traktatens bestemmelser om det indre marked.

Endvidere blev specialudvalget hørt i en skriftlig procedure den 19-22 september 2008, hvor der ikke blev fremført væsentlige ændringer til tidligere fremsatte synspunkter..

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark kan som udgangspunkt tilslutte sig initiativer, der sigter mod at begrænse transportsektorens udledning af drivhusgasser og kan principielt tilslutte sig forordningsforslaget i den fremsatte form.

Fra dansk side støttes endvidere Rådets Juridiske Tjenestes vurdering, hvorefter forslagets korrekte hjemmel er artikel 175(1) om foranstaltninger på miljøområdet, da forslaget primært har til formål at varetage miljøhensyn.

Det er samtidig vigtigt, at valget af konkrete virkemidler tager hensyn til reduktionspotentiale og omkostningseffektivitet.

Danmark lægger vægt på at opnå en udledningsmålsætning for personbiler på 120g CO₂/km i 2012, der som udgangspunkt skal ske gennem krav til køretøjsteknologi og energieffektivitet i ekstraudstyr, samt at der fastsættes et langsigtet mål på højest 100g CO₂/km i 2020.

Endvidere ser man fra dansk side gerne, at EU-Kommissionen fremlægger en samlede køreplan for de initiativer, der skal sikre målsætningen på 120 g CO₂/km efterleves.

Fastsættelsen af et emissionsloft med udgangspunkt i bilens vægt kan efter foreløbige vurderinger give et u hensigtsmæssig incitament til, at bilfabrikanter øger vægten for derigennem at få et højere loft, hvilket vil modvirke selve formålet med reguleringen. Danmark lægger derfor vægt på, at der findes en parameter der sikrer, at producenter af såvel små som store biler tilskyndes til at reducere CO₂-emissioner. Dette kan eksempelvis ske ved brug af bilens fodaftryk (sporvidde x akselafstand).

For så vidt angår samspillet mellem bilens vægt og emissionsloftet vil man fra dansk side lægge vægt på, at forslaget ikke giver incitament til vægtforøgelse med henblik på lempeligere krav til bilens CO₂ udslip, men derimod incitament, der tilskynder fabrikanterne til at reducere bilens CO₂ udslip. Danmark lægger endvidere vægt på, at også producenter af små biler tilskyndes til at reducere CO₂ udslippet yderligere.

Det er for Danmark endvidere vigtigt, at et eventuelt provenu fra en afgift af pønål karakter tilfalder EU-budgettet – subsidært at provenuet fordeles til samtlige medlemsstater efter en

given fordelingsnøgle.

Endelig finder Danmark det vigtigt, at bilfabrikanter med en produktion på under 10.000 køretøjer, typisk eksklusive nichebiler, om året ikke omfattes af lempeligere vilkår end de øvrige bilfabrikanter.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De hidtidige forhandlinger peger i retning af to forholdsvis klart optrukne fronter mellem de lande, der har en produktion af tunge biler over for de lande, der har en produktion af lettere biler. Formandskabet har på et topmøde mellem to store EU lande tegnet rammen for et kompromis, som forventes at danne baggrund for de videre forhandlinger.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketinget Europaudvalg den 30. maj 2008.