

NOTAT

Miljø- og Fødevareministeriet
Miljøstyrelsen

Miljøteknologi
J.nr. mst-5200-00056
Ref. Kaasm
Den 22. oktober 2015

Grundnotat til Folketinges Europaudvalg vedr. Kommissionens forslag til Kommissionsforordning vedr. testprocedure der skal afspejle emissioner af luftforurening ved virkelige kørselsforhold (RDE – real driving emission) – anden pakke

KOM(2015)xxx (foreløbig udgave)

1. Resume

Kommissionen har fremsat forslag til anden pakke om RDE med ikrafttrædelsesdatoer og den usikkerhedsmargin der kan tillades ved den ny supplerende test, der skal måle udledning af luftforurening fra biler ved faktisk kørsel (komitésag).

Formålet er at sikre, at nye biler ved virkelige kørsel har et emissionsniveau, der afspejler de grænseværdier for luftemission, der er fastsat for typegodkendelse (real driving emissions). Test har vist, at udledningen af NO_x fra nye dieslbiler ved faktisk kørsel er 7 gange højere i gennemsnit end den værdi, der tillades ved typegodkendelse af køretøjer.

Kommissionen lægger op til, at der skal stemmes om forslaget (anden pakke) den 28. oktober 2015 i Komitéen for Motorkøretøjer, såfremt det vurderes, at der vil være opbakning til at vedtage forslaget blandt medlemsstaterne.

Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser hvis det vedtages idet der er tale om en kommissionsforordning med direkte retsvirkning.

Forslaget vil ikke have økonomiske, administrative eller statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget vurderes at have positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet. Trafikken er den største kilde til NO_x i byerne og det er særligt ved bykørsel at dieslbiler har høj udledning af forureningen.

Rammenotatet er en opdatering af det eksisterende rammenotat om RDE udsendt i høring i specialudvalget vedr. miljø den 14.-16. januar 2015. Indeværende rammenotat har været sendt i høring i specialudvalget vedr. Miljø- og fødevarer fra den 23. oktober 2015 til den 26. oktober 2015. Regeringens generelle holdning er, at marginen for afvigelse i forhold til euro 6-normen skal træde i kraft så tidligt som muligt og være så lille som muligt. Herudover bør forslaget om en såkaldt "transfer function" udgå. Regeringen agter på den baggrund at stemme for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har fremsat et forslag til Kommissionsforordning vedr. testprocedure der skal afspejle emissioner af luftforurening ved virkelige kørselsforhold (RDE – real driving emission). Forslaget er anden pakke i en forventet række af tre forslag, der fastsætter en ny procedure for måling af bilernes udledninger ved virkelige kørsel.

Den 19. maj 2015 vedtog motorkomitéen første pakke, der definerer de nærmere betingelser for selve testen ved virkelige kørsel. Det nye forslag er anden pakke, hvis primære formål er at fastsætte en såkaldt 'conformity factor' som bestemmer, hvor meget testen på afvige fra normen pga. forskellige omstændigheder for testens udførelse samt generel teknisk måleusikkerhed og ikrafttrædelsesdatoer.

Forslaget har hjemmel i Europa Parlamentet og Rådets forordning nr. 2007/715/EF og 2008/692/EU om emissioner fra lette køretøjer (Euro 6), som er en retsakt der hører under Europa Parlamentet og Rådets rammedirektiv for typegodkendelse af køretøjer mv. nr.2007/46/EF.

Forslaget forventes at komme til afstemning den 28. oktober 2015. Afstemningen afholdes i Komiteen for Motorkøretøjer efter forskriftsproceduren med kontrol efter artikel 5 stk. 3, jf. art. 15, stk. 3 i forordning 2007/715/EF.

Komitéen træffer afgørelse efter forskriftsproceduren med kontrol i henhold til forordning nr. 2011/182 artikel 12 jf. forordning 2006/512. Hvis der i komitéen er kvalificeret flertal for forslaget, udsteder Kommissionen direktivet/forordningen efter at Europa-Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget. Opnås der ikke kvalificeret flertal i komitéen, forelægger Kommissionen sagen for Rådet, og underretter samtidig Europa-Parlamentet. Hvis der i Rådet er kvalificeret flertal imod forslaget, skal Kommissionen behandle sagen på ny. Vedtager Rådet forslaget med kvalificeret flertal, eller udtaler Rådet sig ikke inden en frist på højst to måneder, kan Kommissionen udstede direktivet/forordningen efter at Europa-Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget.

3. Formål og indhold

Kommissionen har udarbejdet et foreløbigt forslag til anden pakke af den nye supplerende test, der skal måle udledning af luftforurening fra biler under mere realistiske testforhold end den nuværende test. Den nye test er et supplement til den nuværende testcyklus, der allerede er defineret og udføres i et laboratorium. Den nye test vil bygge på emissionsmålinger ved faktisk kørsel. Der vil blive monteret måleudstyr i bilen og foretages målinger fra udstødningsrøret direkte under kørslen (PEMS, Portable Emission Monitoring System). Den rute bilen skal igennem skal dække bykørsel, landevejskørsel og motorvejskørsel, og skal desuden dække en række forhold omkring krav til et temperaturspænd, højde over havet, hastighed, vægt/last, mv. Formålet er at sikre, at nye biler ved virkelig kørsel af en gennemsnitsbilist har et emissionsniveau, der afspejler de grænseværdier for luftemission, der er fastsat for typegodkendelse (RDE- real driving emissions).

Pakke 1: Første pakke, som allerede er vedtaget, fastsatte den nye test og pålagde alle nye person- og varebiler, der ønsker en typegodkendelse med henblik på markedsføring i EU, at gennemføre testen med henblik på at indsamle data. Den første pakke blev besluttet den 19. maj 2015.

Pakke 2: Nærværende forslag indebærer beslutning om anden pakke, som indeholder ikrafttrædelsesdatoer samt definition af, hvilken margin for afvigelse på NOx-målingerne, der kan accepteres som overholdelse af den gældende euro 6-norm ved den nye supplerende test ved faktisk kørsel.

Ikrafttrædelsesdatoerne foreslås indfaset i to trin, hvor margin for afvigelse gradvist skærpes. Der er lagt op til, at første trin træder i kraft 2017/18 og andet trin træder i kraft 2019/20.

Denne margin for afvigelse – kaldet ikke-overskridelsesgrænsen (not-to-exceed) – vil formodentlig indeholde en såkaldt konformitetsfaktor, som bestemmer hvor meget testen må afvige fra normen pga. forskellige omstændigheder for testens udførelse samt for generel teknisk måleusikkerhed.

Der foreslås, at der tillades en margin for afvigelse på 1,6 (faktorforøgelse ift. euro 6 normen) for første trin, hvilket svarer til en tilladt udledning på op til 128 mg/km ved test af udledning fra den faktiske kørsel. Grænseværdien ved laboratorietest er fastsat til 80 mg/km. Måleinstrumenternes usikkerhed udgør 15 mg/km, som således skal lægges oveni.

For andet trin foreslås, at der tillades en margin for afvigelse på 80 mg/km plus måleusikkerhed på 15 mg/km.

Det er hensigten at revidere denne usikkerhedsmargin løbende i takt med teknisk fremskridt af målingernes nøjagtighed.

Der er endvidere forslag, fra bilfabrikanterne, om at indføre en yderligere usikkerhedsfaktor kaldet ”transfer function”. Der forelægger på nuværende tidspunkt ingen data der kan ligge til grund for fastsættelse af denne funktion, og det er bilfabrikanternes hensigt, at denne vil blive præciseret på et senere tidspunkt - angiveligt over sommeren 2016.

Pakke 3 der udestår og endnu ikke er fremsat vil komme til at indeholde forslag til fastsættelse af partikelantal i den supplerende test af udledning ved virkelig kørsel.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget. Europa-Parlamentet høres, forud for den endelige vedtagelse, om:

- 1) Kommissionen har overskredet sine beføjelser i forbindelse med forslaget;
- 2) Udkastet ikke er foreneligt med basisretsaktens formål eller indhold;
- 3) Hvorvidt forslaget overholder nærhedsprincippet eller proportionalitetsprincippet.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget er en ændring til eksisterende EU-lovgivning, der regulerer det indre marked med hensyn til godkendelse af motorer til vejgående køretøjer. Da formålet vedrører realiseringen af det indre marked, og idet forslaget vedrører en indsats overfor grænseoverskridende luftforurening, finder Regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. 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, 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.

Forslaget indebærer ligeledes ændring af bilag 8 og 9 i direktiv 2007/46/EF om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer. Kommissionen kan efter rammedirektivets artikel 39 stk. 8 ændre direktivets bilag ved forordning med direkte retsvirkning.

7. Konsekvenser

Gældende dansk ret og forslagens lovgivningsmæssige konsekvenser:

Forslaget fremsættes som en kommissionsforordning med direkte retsvirkning.

Forslaget har hjemmel i Europa Parlamentet og Rådets forordning nr. 2007/715/EF og 2008/692/EF om emissioner fra lette køretøjer (Euro 6). Der vil ligeledes blive foretaget ændringer i direktiv 2007/46/EF om typegodkendelse af biler.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Der blev foretaget en dansk konsekvensvurdering i forbindelse med forhandlingen af Euro 5/6 i 2006. Da nærværende forslag kun handler om at sikre, at de vedtagne regler skal fungere i praksis, vil der ikke være yderligere konsekvenser for Danmark.

Statsfinansielle konsekvenser.:

Med forslaget fra 2007 for Euro 5 og Euro 6 blev det vurderet, at staten kunne få en forventet nettoindtægt på 214 mio. kr. pr. år for Euro 5 og yderligere 90 mio. kr. pr. år for Euro 6. Nærværende forslag omhandler omkostninger, som allerede er vedtaget, og der vil derfor ikke være yderligere konsekvenser.

Erhvervsadministrative 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.

Samfundsøkonomiske konsekvenser:

Nærværende forslag sikrer implementering af de gældende krav, så der er ikke yderligere negative samfundsøkonomiske konsekvenser.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vurderes at ville hæve beskyttelsesniveauet. Udledningen af forurening fra biler ved virkelig kørsel har vist sig at være 7 gange højere ved virkelig kørsel end den værdi, der tillades ved typegodkendelsen, og i den henseende vil forslaget sikre, at det beskyttelsesniveau, der blev besluttet i 2007 af Europa-Parlamentet og Rådet rent faktisk indføres.

8. Høring

Kommissionens forslag om den første RDE pakke var i høring i Specialudvalget vedr. Miljø fra 14. til 16. januar 2015. Der kom ingen substantielle bemærkninger i høringen.

Kommissionens forslag om den anden RDE pakke var i høring fra den 23. oktober 2015 til den 26. oktober 2015. Der kom 4 høringssvar.

NOAH

På grund af den korte høringsfrist har NOAH ikke forholdt sig til selve rammenotatets indhold, men henviser til Transport & Environments analyse angående testprocedurer. NOAH gør opmærksom på, at foreningen mener, at det er af afgørende vigtighed at få testprocedurer der svarer til virkelighedens kørselsforhold.

NOAH anfører også, at det ikke forekommer konsekvent, at regeringen vil stemme for forslaget selv hvis der ikke sker stramninger ift. kommissionens forslag i forhold til afvigelser fra euro normen og hvis forslaget om en "transfer function" forbliver i teksten. NOAH giver derfor udtryk for, at NOAHs holdning er, at Regeringen ikke bør stemme for forslaget i sin nuværende udformning.

Dansk Energi og Dansk Elbil Alliance

Dansk Energi og Dansk Elbil Alliance støtter til fulde regeringens holdning om, at en ny testmetode skal implementeres hurtigst muligt og med så lav en margin for afvigelse som muligt. Dansk Energi og Dansk Elbil Alliance har følgende konkrete kommentarer til høringsnotatet:

Foreningen anfører, at en afvigelsesmargin på 1,6 som den foreslåede, kombineret med en mulig måleusikkerhed på 15 mg/km giver tilsammen mulighed for typegodkendelse af nye biler, der udleder 78 procent mere NOX end den tilladte grænseværdi på 80 mg/km for motorer med kompressionsindsprøjtning. Dette tal mener foreningen bør betragtes som en absolut smertegrænse for, hvor meget højere luftforurening, vi i EU er villige til at acceptere.

Usikkerhedsmarginen, som tilskrives testudstyret, på 15 mg/km svarer til 18 procent-point heraf, hvilket virker det som en ekstremt høj usikkerhed. Samtidig viser erfaringen med f.eks. CO₂-målinger i den nuværende NEDC-cyklus, at samtlige fleksibilitetsmekanismer udnyttes til fulde ved test. Dermed er det en nærliggende forventning, at en tilladt måleusikkerhed på ”plus/minus 18 procent” i praksis altid eller næsten altid vil blive ”plus”. Hvis det bliver tilfældet, er der ikke tale om en tilladelse af måleusikkerhed, men om en skjult lempelse af kravene. En forbedring af forslaget kan derfor være, at en strengere margin indføres (eks. 8 mg/km, svarende til 10 procent – i forvejen det dobbelte af en gængs ”mindste fællesnævner” for videnskabeligt signifikansniveau, 5 procent.), dog med en mulighed for at gentage testen et antal gange og benytte gennemsnittet af testene, såfremt bilen skulle overskride grænseværdien.

Videre finder foreningen det positivt, at Kommissionens forslag lægger op til at revidere denne usikkerhedsmargin løbende i takt med teknisk fremskridt af målingernes nøjagtighed. Regeringen bør arbejde for, at denne revision også faktisk udmøntes, eksempelvis ved at fastlægge revisioner med faste intervaller.

Mht. til en eventuel indfasningsperiode finder foreningen det vigtigt at påpege, at den nuværende Euronorm 6 blev vedtaget i 2007 og trådte i kraft i år. Dermed har bilproducenterne i otte år kendt de kommende grænseværdier for luftforurening. Derfor mener foreningen at en fire-årig indfasningsperiode for første- og andet trin er ganske lempelig.

Dansk Energi og Dansk Elbil Alliance tilslutter sig Kommissionens ambition om, at RDE-testen helt erstatter den nuværende NEDC-test. Foreningen finder dog, at der i så fald bør tages højde for effekter ved koldere udetemperatur, særligt i forbindelse med såkaldt koldstart af motoren, for at give et retvisende billede af bilernes miljøbelastning under de faktiske forhold.

Foreningen anfører, at EU's medlemsstater bør arbejde målrettet på at indrette et retvisende og robust testsystem for luftforurening og CO₂- emissioner fra biler og at der samtidig bør lægges vægt på, at de nye regler håndhæves troværdigt, eksempelvis med bødetakster eller faktisk salgsforbud til bilmodeller, der ikke overholder de fastsatte grænse- værdier.

Endelig anfører foreningen, at regeringen på længere sigt bør arbejde for, at de fulde

sundheds- og miljørelaterede eksternalitetsomkostninger fra trafikken klarlægges, og at afgifts- og incitamentsstrukturen generelt indrettes herefter. Sidste år udgjorde dieselmotorer ca. 40 procent af nye person- og varebiler i Danmark. Samtidig overskrides grænseværdierne for luftforurening hyppigt i Danmark.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været drøftet i Komiteen for Motorkøretøjer 6. oktober 2015. Der er generelt tilslutning til at vedtage anden pakke, om end flere lande har bidraget med forslag til margin, der kan tillades for afvigelse. Forslagene for trin 1 varierer mellem 1,5 - 3. Enkelte lande ser slet ikke behovet for denne test.

En stor del af landene er kritiske overfor ikrafttrædelsestidspunkterne, særligt for trin 2, da det anses at være en stor byrde med en relativ kort indfasningsperiode for industrien. Endvidere er der forslag fra et par lande om, at margin der kan tillades for afvigelse for trin 2 fastsættes til op mod 1,6.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment. Bilerne er i bymiljøer en stor kilde til luftforurening og Danmark overskrider EU's grænseværdi for NO₂. Det er derfor særlig vigtigt at få nedbragt forureningen af hensyn til luftkvaliteten.

Regeringen er enig i relevansen af at få etableret en testmetode, der sikrer, at bilerne ved faktisk kørsel har en udledning, der afspejler den grænseværdi, der er fastsat af Europaparlamentet og Rådet, også ved faktisk kørsel.

Regeringen finder, at den nye testmetode skal implementeres hurtigst muligt, da de dieselmotorer, der markedsføres i dag, har en udledning af kvælstofoxider (NO_x), der er 7 gange højere end den værdi, der tillades ved typegodkendelse. Endvidere vurderes det, at benyttelsen af den nye testmetode fremover vil medføre, at mulighederne for at snyde med testen, som i sagen om Volkswagens snyd, vil kunne mindskes.

Det er regeringens holdning, at marginen for afvigelse skal være så lille som muligt, men at der må accepteres en mindre afvigelse, som følge af usikkerheder forbundet med testen, såsom måleinstrumenternes målenøjagtighed.

Kommissionen har tidligere luftet et forslag om en faktor 1,6 margin for afvigelse i en overgangsperiode. En sådan margin vil med andre ord tillade, at der udledes 60 % mere NO_x end Euro 6-normen tilsiger. Dette er en klar forbedring ift. den nuværende situation, men i betragtning af, at nogle biler allerede er i stand til at overholde normen eller er meget tæt på, bør der presses på for, at adgangen til at få lempeligere vilkår begrænses størrelsesmæssigt og

tidsmæssigt.

I forlængelse af rammenotatet for den første RDE pakke, er det i forhandlingerne om RDE i motorkomitéen, hidtil fra dansk side foreslået, at en margin på 1,20 (eksklusiv måleinstrumenternes usikkerhed på 0,18) bør være udgangspunktet for forhandlingerne om en usikkerhedsmargin i en overgangsperiode, hvorefter alene grænseværdien plus måleinstrumenternes usikkerhed skal accepteres (1,0 + 0,18). Dette er fortsat regeringens holdning.

For så vidt angår ikrafttrædelsestidspunkterne, er det i forlængelse af rammenotatet for den første RDE pakke, hidtil fra dansk side blevet fremført i motorkomitéen, at bilfabrikanternes forslag om en såkaldt ”transfer function” bør udgå af forslaget. Dette er fortsat regeringens holdning.

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 medlemslande.

11. Indstillinger

Det indstilles, at regeringen stemmer for forslaget, idet regeringen dog lægger vægt på, at:

- ikrafttrædelse af marginen for afvigelse sker tidligst muligt;
- marginen for afvigelse bliver så lille som muligt i forhold til Euro 6-normen, og således bedst muligt sikrer, at bilernes udledning af luftforurening overholder denne;
- forslaget om en såkaldt ”transfer function” bør udgå af forslaget.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Et grundnotat om sagen om den første RDE pakke blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 19. januar 2015.