U 5/2019 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (ändring av förordningen om avgasutsläpp med avseende på RDE-utsläppsprovning)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 juni 2019 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 8 augusti 2019

Kommunikationsminister Sanna Marin

Regeringssekreterare Janne Mänttäri

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET	PROMEMORIA 8.8.2019	EU/2019/0872

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EG) NR 715/2007 OM TYPGODKÄNNANDE AV MOTORFORDON MED AVSEENDE PÅ UTSLÄPP FRÅN LÄTTA PERSONBILAR OCH LÄTTA NYTTOFORDON (EURO 5 OCH EURO 6) OCH OM TILLGÅNG TILL INFORMATION OM REPARATION OCH UNDERHÅLL AV FORDON

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen lade den 14 juni 2019 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (COM(2019) 208 final). Förordningen är en särrättsakt inom typgodkännandeförfarandet. I förordningen föreskrivs det att nya lätta fordon, dvs. personbilar och skåpbilar, ska uppfylla vissa utsläppsgränser (utsläppsklasserna Euro 5 och Euro 6). Utsläppsgränserna i Euro 5 och Euro 6 gäller gränsvärden för kolmonoxid, kolväten, kväveoxider och partikelutsläpp.

Typgodkännandekraven avseende utsläpp från motorfordon har skärpts gradvis och betydligt genom införande och senare revidering av Euronormerna. Det har skett en betydande minskning av utsläpp från fordon i allmänhet, men detsamma har inte varit fallet för kväveoxidutsläpp från dieselmotorer och partikelutsläpp från bensinmotorer med direktinsprutning i synnerhet i lätta nyttofordon. Kommissionen konstaterade tidigare att utsläppen från Euro 5- och Euro 6-fordon vid verklig körning på väg väsentligt överskrider de utsläpp som uppmätts under den körcykel som ingår i bestämmelserna om typgodkännande, särskilt med avseende på kväveoxidutsläpp från dieselfordon. Kväveoxider har både direkta och indirekta hälsokonsekvenser, bl.a. inflammationer i luftvägarna och åtskilliga fall av för tidig död.

På denna grund tog kommissionen fram en ny metod för provning av fordonsutsläpp under verkliga körförhållanden (RDE-provning, Real Driving Emissions Test), som kompletterar den tidigare laboratoriemätningen. Genom kommissionens förordning (EU) 2016/646 infördes tidpunkter för tillämpningen av RDE-provningsförfarandet samt överensstämmelsefaktorer för utsläpp vid verklig körning. Utifrån överensstämmelsefaktorerna kan man fastställa den tillåtna skillnaden mellan det lagstadgade utsläppsgränsvärde som uppmätts under laboratorieprovning och värdet från RDE-provning vid verklig körning. Målet är att gradvis minska skillnaden mellan utsläpp vid verklig körning och utsläpp som uppmäts i ett laboratorium.

Genom förslaget till förordning försöker man avhjälpa de brister som tribunalen observerat i förordning (EU) 2016/646. Den 13 december 2018 meddelade tribunalen en dom i de förenade målen T-339/16, T-352/16 och T-391/1610 avseende ogiltigförklaring av förordning (EU) 2016/646. Domen gäller direkt talan som väckts av städerna Paris, Bryssel och Madrid. I kommissionens förordning (EU) 2016/646 fastställdes överensstämmelsefaktorer för utsläpp för RDE-provning. Städerna ansåg att kommissionen i denna förordning har överskridit sin behörighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 att fastställa särskilda förfaranden, tester och krav för typgodkännanden.

Tribunalen upphävde den del av förordning (EU) 2016/646 som fastställde överensstämmelsefaktorerna för utsläpp. Tribunalen ansåg att endast lagstiftaren själv kunde införa dessa överensstämmelsefaktorer, eftersom de berörde en väsentlig del av förordning (EG) nr 715/2007. Överensstämmelsefaktorerna borde alltså inte ha antagits genom kommittéförfarande utan enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Kommissionen har överklagat tribunalens beslut, enligt vilket kommissionen hade överskridit sina genomförandebefogenheter. Som svar på tribunalens beslut har kommissionen föreslagit att vissa aspekter av RDE-provning återinförs i lagstiftningen genom medbeslutandeförfarande.

Tribunalen sköt av rättssäkerhetsskäl upp verkan av den partiella ogiltigförklaringen till februari 2020 för att ge kommissionen tid att genomföra domen. Tribunalen ifrågasatte inte den tekniska motiveringen till överensstämmelsefaktorerna. Enligt kommissionen finns det fortfarande skillnader mellan utsläpp som uppmäts vid verklig körning och utsläpp som uppmäts i ett laboratorium, varför det är lämpligt att införa överensstämmelsefaktorerna i förordning (EG) nr 715/2007. Kommissionen föreslår därmed att förordningen ska ses över för att åstadkomma de ändringar som behövs.

2 Förslagets syfte och huvudsakliga innehåll

Kommissionen har föreslagit att vissa aspekter av provning av utsläpp vid verklig körning (RDE) införs i lagstiftning som ska antas av Europaparlamentet och rådet. Kommissionen ger därmed de nationella myndigheterna, industrin och konsumenterna den rättssäkerhet de behöver. Förslaget syftar till att säkerställa att det inte uppstår rättsosäkerhet kring de typgodkännanden som har beviljats sedan september 2017, då RDE-förfarandet blev obligatoriskt.

Förslaget syftar dessutom till att säkerställa att man även i fortsättningen gradvis kan minska avvikelsen mellan det lagstadgade utsläppsgränsvärde som uppmätts under laboratorieförhållanden och RDE-förfarandets värde. Det föreslås att kommissionen ska ges befogenhet att nedjustera överensstämmelsefaktorerna för att anpassa dem till den tekniska utvecklingen. Förslaget bekräftar nuläget, eftersom uppföljning och skärpning av kraven också ingick i det ursprungliga målet.

Enligt förslaget ska förordningens bilaga I utökas med en tabell som innehåller överensstämmelsefaktorerna. De nuvarande överensstämmelsefaktorerna enligt kommissionens förordning flyttas till bilagan till parlamentets och rådets förordning i sin gällande form.

Dessutom ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med den föreslagna artikel 14a. Befogenheten ska gälla i fem år från förordningens ikraftträdande. I förslaget uppdateras också bestämmelserna om kommittéförfarande till att motsvara Lissabonfördraget.

Förordningen ska tillämpas som sådan i alla medlemsstater efter att den har antagits av Europaparlamentet och rådet. Förordningen träder i kraft den tredje dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den rättsliga grunden för förslaget är EUF-fördragets (fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) artikel 114, som säkerställer den inre marknadens funktion. Förslaget antas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i EU-fördraget. Enligt principen får innehållet i och formen för unionens verksamhet inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i Europeiska unionens grundfördrag.

Subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 i EU-fördraget är tillämplig bara på områden där unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet. Förslaget gäller ett sådant område. Enligt kommissionen omfattas förslaget av subsidiaritetsprincipen eftersom målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås med bara åtgärder från medlemsstaternas sida. Europeiska unionens åtgärder är nödvändiga för att undvika att det uppstår hinder på den inre marknaden inom fordonsindustrin. Åtgärderna behövs också på grund av trafikutsläppens gränsöverskridande natur.

Statsrådet anser att förslaget till direktiv är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen och myndigheterna

Europaparlamentets och rådets förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna och genomförs inte separat i den nationella lagstiftningen.

Enligt kommissionen kräver förslaget ingen konsekvensbedömning eftersom det endast syftar till att förtydliga rättsläget. Förslaget ändrar endast det rättsliga instrumentet genom vilket befintliga överensstämmelsefaktorer för RDE-provningsförfarandet fastställs. De befintliga utsläppsgränserna anges fortfarande i förordning (EG) nr 715/2007, och de omfattades av en konsekvensbedömning när förordning (EG) nr 715/2007 antogs. RDE-provningen och överensstämmelsefaktorerna påverkar indirekt de verkliga utsläppsmängderna.

Ändringen av förordningen orsakar inte förändringar i myndigheternas verksamhet.

4.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Uppdateringen av förordningen medför inga ekonomiska eller administrativa kostnader, eftersom den motsvarar nuläget.

4.3 Konsekvenser för miljön

Uppdateringen av förordningen medför inga konsekvenser för miljön, eftersom den endast fastställer nuläget och förtydligar den rättsliga regleringen. RDE-värdena och utvecklingen av dem har ändå viktiga konsekvenser för miljön. Det är viktigt att man utvecklar mätningen av RDE-utsläpp och överensstämmelsefaktorerna för att de verkliga utsläppen framöver ska stämma bättre överens med de gränsvärden som anges i parlamentets och rådets förordning.

5 Ålands behörighet

Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller vägtrafik.

6 Beredning av förslaget

Det aktuella förslaget till förordning syftar till att rätta till de brister som konstaterats av tribunalen. Kommissionen har hört berörda parter innan överensstämmelsefaktorerna för utsläpp vid verklig körning antogs.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och nationell behandling

I rådet svarar arbetsgruppen för teknisk harmonisering (motorfordon) för behandlingen av förslaget. Finland är ordförande för arbetsgruppen under Finlands EU-ordförandeskap.

Behandlingen i Europaparlamentet inleds när utskotten har tillsatts. Det är ännu inte klart när förslaget ska behandlas.

Utkastet till U-skrivelse har behandlats skriftligt (2–4.7.2019) i EU-transportsektionen (EU 22), som är underställd kommittén för EU-ärenden.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att åtgärderna på EU-nivå för att uppnå utsläppsminskningar och förbättra luftkvaliteten inom transportsektorn är viktiga. Bakom det aktuella förslaget ligger ambitionen att minska trafikutsläppen så att utsläpp från bilar som underskrider de lagstadgade gränsvärdena vid laboratorieförhållanden ska stämma bättre överens med gränsvärdena vid verklig körning i trafik. För att säkerställa detta har det införts ett RDE-provningsförfarande med tillhörande överensstämmelsefaktorer. Statsrådet anser att detta mål är viktigt ur miljösynvinkel.

Den rättsliga grunden för överensstämmelsefaktorerna behöver ändras eftersom det finns stora skillnader mellan utsläpp som uppmäts vid verklig körning och utsläpp som uppmäts i ett laboratorium. Överensstämmelsefaktorerna och den gradvisa skärpningen av dem syftar till att utsläppen vid körning framöver ska stämma bättre överens med de gränsvärden som uppmätts under laboratorieförhållanden. Enligt statsrådet är det viktigt att den rättsliga grunden för kraven stärks i syfte att råda bot på det lagstiftningsproblem som tribunalen har påtalat. Finland kommer att främja behandlingen av förslaget till förordning med hänsyn till sin roll under ordförandeskapet.

Statsrådet anser också att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet anser att det i princip är ändamålsenligt att kommissionen ges möjlighet att anta delegerade akter för att återspegla den tekniska utvecklingen och de förändrade krav som följer av den.