



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Departementet

Den 20. december 2017
MFVM 418

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2009/33/EF om fremme af renere og mere energieffektive køretøjer til vejtransport

KOM(2017) 653

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om revision af direktiv til fremme af renere og mere energieffektive køretøjer til vejtransport (Clean Vehicle Directive – 2009/33/EF). Direktivets titel ændres med forslaget til "Direktivet om fremme af renere køretøjer til vejtransport til støtte for lav-emissionsmobilitet". Direktivet omfatter offentlige køb af køretøjer. En evaluering af direktivet viste i 2015, at det burde justeres for at indfri sit formål. Kommissionen ønsker med forslaget at fremme bæredygtig transport, mindske udledningen af drivhusgasser og forurenende stoffer samt at fremme attraktive transportmuligheder. Kommissionen har foreslået ændringer, der som det vigtigste 1) udvider direktivets anvendelsesområde fra køb til også at omfatte leasing, leje og afbetalingskøb samt fra direkte køb og servicekontrakter om passagertransport til også at inkludere andre typer af offentlige servicekontrakter på transportområdet, 2) introducerer mål for minimumskøb i andel af rene køretøjer i de samlede offentlige udbud for hvert medlemsstat, og 3) angiver en klar definition af rene køretøjer. Der er endnu ikke foretaget en egentlig analyse af forslagets statsfinansielle, erhvervsøkonomiske og samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget skønnes at have en positiv virkning på miljøbeskyttelsesniveauet.

Baggrund

Kommissionen har den 8. november 2017 fremlagt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2009/33/EF om fremme af renere og mere energieffektive køretøjer til vejtransport. Forslaget er modtaget i en dansk sprogudgave fra rådssekretariatet den 10. november 2017.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Formål og indhold

Forslaget er en del af vejpakken, som blev fremlagt af Kommissionen den 8. november 2017. De andre forslag i pakken er:

- Forslag om krav til nye person- og varebilers CO₂-udledning. Forslaget indeholder krav om, at nye person- og varebiler på EU-plan skal opnå 25 %. CO₂-reduktion i 2025 og 30 % CO₂-reduktion i 2030 set i forhold til eksisterende CO₂-krav på EU-plan i 2021. Endvidere foreslås et incitament for bilproducenter til at sælge flere nul- og lavemissionskøretøjer, således at en producent kan få slækket sit specifikke CO₂-krav, hvis producenten sælger flere end det fastsatte benchmark på 15 % nul- og lavemissionskøretøjer i 2025 og 30 % nul- og lavemissionskøretøjer i 2030.
- Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv nr. 92/106/EØF om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne (direktivet om kombineret transport).
- En handlingsplan og investeringsløsninger til den trans europæiske infrastruktur til alternative brændstoffer.
- Forslag til ændring af forordningen om fælles regler for adgang til det internationale marked for buskørsel.
- Et batteriinitiativ, der har strategisk betydning for EU's integrerede industripolitik, der skal fremme, at køretøjerne, andre mobilitetsløsninger og deres komponenter vil blive opfundet og produceret i EU.

Kommissionen ønsker med forslaget at fremme de overordnede prioriteter og mål om at fremme bæredygtig transport, mindske udledningen af drivhusgasser og forurenende stoffer samt at fremme attraktive transportmuligheder. Kommissionen vurderer, at disse mål bedst understøttes ved en omfattende revision af direktivet.

Bæredygtig transport er et grundlæggende element i den fælles transportpolitik og indgår også som en del af Kommissionens prioriterer for 2015-2019 herunder i Energiunionen og i Investeringsplanen for Europa. Kommissionen har endvidere med strategien fra 2016 om lavemissionsmobilitet understøttet, at EU bør være ledende i verden med at afvikle fossile brændstoffer og derfor bør fremskynde denne afvikling inden for transportsektoren for at nå sine mål sat i forbindelse med Paris-aftalen fra 2015. Strategien understreger også behovet for at sikre at EU i 2050 er godt på vej i en udvikling hen mod nul-emission af drivhusgasser og forurenende stoffer. Da ca. 95 % af køretøjer i EU i dag fortsat bruger fossile brændstoffer er der behov for at øge andelen af rene køretøjer markant, hvilket direktivændringen understøtter.

Endeligt understreger Kommissionen, at EU's borgere, medlemsstater og industrien vil drage fordel af en øget produktion og markedsoptagelse af rene køretøjer, alternative brændstoffer og nye transport-servicer baseret på digitalisering og automatisering. Disse fordele vil blandt andet være sikrere transport, mere sammenhængende transportsystemer og en reduktion i eksponeringen over for skadelig luftforurening.

Direktivet 2009/33/EF blev oprindeligt vedtaget i 2009 med henblik på at fremme offentlige indkøb af renere køretøjer, da omkostningerne ved indkøb af renere køretøjer fortsat var højere i forhold til indkøb af konventionelle køretøjer, selv om udbuddet af disse renere køretøjer havde været stigende. Direktivet søgte derfor gennem obligatoriske redegørelser for miljø- og energipåvirkningerne i offentlige indkøb af køretøjer at fremme markedet for rene, energieffektive køretøjer, at bidrage til en reduktion af CO₂ og luftforurening samt at øge energieffektiviteten.

Kommission fik i 2015 gennemført en ekstern evaluering af direktivet, der viste, at direktivet fortsat er relevant men har store mangler og derfor bør justeres for mere effektivt at leve op til dets formål om at promovere offentlige indkøb af renere og mere energieffektive køretøjer. Direktivet har kun i begræn-

set omfang påvirket reduktionen af drivhusgasser og luftforurenende stoffer og har ingen nævneværdig påvirkning haft på sektoren for rene køretøjers konkurrenceevne eller vækst.

Det gældende direktiv omfatter alene indkøb af køretøjer udført af offentlige myndigheder og operatører underlagt offentlige serviceforpligtelser i forbindelse med offentlig passagertransport (dvs. almindelig busdrift udført af trafiksselskaberne for regionerne). Med forslaget udvides anvendelsesområdet til også at omfatte offentlige myndigheders, passagertrafikoperatører samt andre offentlige transportserVICES (f.eks. post, skraldeindsamling, ikke-planlagt passagertransport, leje af busser mv.) leasing og leje af køretøjer samt køb af køretøjer på afbetaling. De forskellige andre offentlige transportserVICES fremgår af tabel 1 i bilag 1 til forslaget. En række gældende undtagelser videreføres i ændringsforslaget. Dette omfatter 1) Køretøjer, der er konstrueret og fremstillet til først og fremmest at blive anvendt på byggepladser, i stenbrud, i havneanlæg eller i lufthavne, 2) Køretøjer, der er konstrueret og fremstillet til anvendelse af hæren, civilforsvaret, brandvæsenet og ordensmagten, og 3) Mobile maskiner.

Forslaget introducerer minimumsmål for indkøb af renere henholdsvis lette og tunge køretøjer for hvert land i 2025 og 2030. Disse fremgår af bilaget til forslaget. Der er ikke sådanne minimumsmål i det nuværende direktiv. Konkret betyder det, at 34 % af de omfattede danske lette køretøjer i 2025 og 2030 skal være rene. For tunge køretøjer er kravet 10 % og 15 % af lastbiler i henholdsvis 2025 og 2030 og 50 % og 75 % af busser i henholdsvis 2025 og 2030.

For lette køretøjer (køretøjsklasse M1, M2 og N1) indfører forslaget emissionstærskler for henholdsvis CO₂ pr. km og luftforurening. Tærsklerne er angivet for 2025 og 2030, hvor de skærpes. I 2025 må en rent let køretøj maksimalt udlede 25 g (M1 og M2) og 40 g (N1) CO₂/km og 80 % i forhold til emissionsgrænseværdierne.¹ For 2030 anfører direktivet (bilag 1), at lette rene køretøjer ikke må udlede CO₂, samt at en grænseværdi for luftforurenende emissioner ikke er relevant. Definitionen af et rent let køretøj er dermed skrapere i 2030 end i 2025. Rene tunge køretøjer (køretøjsklasse M3, N1 og N2) defineres ud fra brugen af alternative brændstoffer.² Disse fremgår af bilaget til forslaget. Direktivet vil dog i forslaget være tilpasningsparat til i fremtiden at ændre definitionen for tunge køretøjer til en emissionsbaseret tilgang, når der på EU-niveau er vedtaget CO₂-standarder for tunge køretøjer. De rene køretøjer skal dermed leve op til disse krav for at indgå i opfyldelsen af minimumsmålet for indkøb af rene køretøjer som nævnt ovenfor.

Med forslaget fjernes metodologiafsnittet til beregning af driftslevetidsomkostninger og dermed værdisætningsmetoden. I stedet indføres minimumsmålene og definitionen af rene køretøjer.

Kommissionens tildeles beføjelser til at vedtage ændringer af visse ikke-væsentlige elementer i en lovgivningsmæssig retsakt.

Der indføres med forslaget rapporteringskrav for medlemsstaterne til Kommissionen med delvis rapportering i 2023 og fuld rapportering hvert tredje år begyndende i 2026.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

¹ Luftforurenende emissioner ved faktisk kørsel som en procentdel af emissionsgrænseværdierne.

² Elektricitet, hydrogen, naturgas, herunder biomethan, i gasform (komprimeret naturgas (CNG)) og flydende form (flydende naturgas (LNG)).

Nærhedsprincippet

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet det sammenskriver og reviderer eksisterende EU-lovgivning.

Gældende dansk ret

Det nuværende direktiv fra 2009 er implementeret i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 1394 af 14. december 2010, der har til formål at fremme ordregivende myndigheders indkøb af rene køretøjer. Disse myndigheder skal i henhold til bekendtgørelsen ved indkøb tage hensyn til miljø- og energibelastningen i hele køretøjets driftslevetid ved enten 1) at fastsætte specifikationer for miljø- og energipræstationerne, eller 2) at inddrage energi- og miljøbelastningen som en et tildelingskriterie i indkøbsbeslutningen.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil indebære, at den nuværende bekendtgørelse vil skulle ophæves og en ny bekendtgørelse udstedes for at implementere det opdaterede direktiv.

Økonomiske konsekvenser

Der er i færd med at blive gennemført en nærmere analyse af forslagets indhold og konsekvenser for Danmark.

Forslaget kan få statsfinansielle konsekvenser gennem statens anvendelse af køretøjer omfattet af direktivet. Forslaget kan få økonomiske konsekvenser for regioner og kommuner, som ligeledes anvender køretøjer omfattet af direktivet. Direktivet kan endvidere have konsekvenser ift. indtægter til staten fra transport- og køretøjsrelaterede afgifter.

Forslaget kan have erhvervsøkonomiske konsekvenser. Udlejnings- og leasingselskaber med offentlige kunder kan få udgifter i forbindelse med at skulle justere deres bilpark. Private udbydere af bustrafik vil blive påvirket af forslaget gennem ændrede krav om energieffektivitet og luftforurening i det offentlige efterspørgsel.

Forslaget kan medføre reduktioner i udledninger af luftforurening og drivhusgasser fra transport og dermed reducere de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet hermed. Forslaget kan derigennem bidrage til at mindske CO₂-udledningen fra transportsektoren og derved yde et bidrag til at indfri Danmarks kommende EU 2030-reduktionsmål for de ikke-belagte sektorer, hvor vejtransporten udgør en betydelig andel af de samlede udledninger. Forslaget kan endvidere have betydning for transportomkostninger med deraf følgende samfundsøkonomiske konsekvenser.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget skønnes at have en positiv virkning på miljøbeskyttelsesniveauet.

Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-Miljøspecialudvalget, EU-specialudvalget for Energi, Forsyning og Klima og EU-specialudvalget for Transport, Bygning og Boligministeriet, samt på høringsportalen.

Generelle bemærkninger:

DI Transport støtter forslaget overordnede principper, men mener, at det bør overvejes, hvorvidt forslaget formål allerede er dækket af EU's reduktionsmål for ikke-kvotesektoren, da grønne indkøb af køretøjer og tjenester er en del af løsningen for at nå de danske reduktionsmål for ikke-kvotesektoren. DI Transport fremfører, at forslaget rejser en række spørgsmål, der bør afdækkes.

Det Økologiske Råd havde set frem til ændringsforslaget, men er forundret over det lave ambitionsniveau, da mange større byer allerede i 2020 vil leve op til de nye krav gældende fra 2025.

DTL-Danske Vognmænd (DTL) ser positiv på markedsmodning af ny teknologi gennem offentlige indkøb.

Dansk Erhverv støtter helt overordnet Kommissionens arbejde frem mod en renere bilpark i EU. DE er enige i, at det offentlige bør gå forrest for at mindske forureningen fra køretøjer, og at dette også kan drive det private marked.

Brancheorganisationen for den danske vejgodstransport (ITD) støtter op om en grøn omstilling af transport- og logistikbranchen samt offentlige udbud som et vigtigt styringsredskab.

Energi- og Olieforum(EOF) støtter generelt initiativer, der fremmer renere og mere energieffektive køretøjer til vejtransport.

Bemærkninger, der vedrører direktivets afgrænsning:

Trafikselskaberne i Danmark (Trafikselskaberne) udtrykker bekymring over at forslaget tilsyneladende medfører, at trafikselskabernes flex-trafik også er omfattet af direktivet. DI Transport mener, at det er vigtigt at få afklaret, hvor omfattende forslagets inklusion af tjenestetransport er.

Dansk Erhverv er enig i udvidelse af scope til leje, leasing og afbetalingskøb samt andre offentlige kontrakter end personbefordring.

Dansk Erhverv støtter grundlæggende et forslag, hvor kun lette køretøjer er omfattet af direktivet.

ITD støtter udvidelsen af scope, da offentlige udbud og indkøb er vigtige styringsredskaber til at nå mål for CO₂-udledning.

Bemærkninger, der vedrører direktivets definition af rene køretøjer:

DI Transport, ITD, De Danske Bilimportører, EOF og Dansk Erhverv fremhæver alle, at forslaget i sin nuværende form ikke har, men bør have en teknologi-neutral tilgang. ITD finder det ligeledes problematisk, at udelukkende el, hydrogen, naturgas og biometan er med i definitionen for rene tunge køretøjer, da denne liste ikke er fyldestgørende. DI Transport mener desuden, at o-emissionskøretøjer bør omfatte både el, brint, biogas og biobrændstoffer. De Danske Bilimportører understreger, at der således ikke bør udpeges særlige alternative brændstoffer til de tunge køretøjer, der i stedet ligesom for lette køretøjer skal have krav med CO₂-emissionsværdier. EOF ønsker, at alternative brændstoffer for tunge køretøjer omfatter biobrændstoffer.

Trafikselskaberne bemærker, at definitionen af rene køretøjer virker vilkårlig, da dieselbusser, der anvender syntetisk biodiesel ikke tæller med. Trafikselskaberne henviser desuden til den internationale organisation for kollektiv trafik (UITP), der konstaterer, at forslaget ikke tager højde for den relative tekniske umodenhed inden for elektriske og alternativt drevne busser.

De Danske Bilimportører så gerne, at Kommissionen i forslaget indarbejdede Vehicle Energy Consumption Calculation Tool (VECTO), der netop omhandler tunge køretøjs CO₂-emissioner. Det Økologiske Råd er enige i, at VECTO bør inddrages, da det har et betydeligt talgrundlag.

Det Økologiske Råd mener, at mængden af alternative drivmidler er begrænset, hvor kun elektrificering er realistisk på stor skala. Naturgas bør ikke indgå i definition af rene køretøjer, da det ikke er rent. Biogas bør ifølge Det Økologiske Råd kun indgå i det omfang, der kan dokumenteres brug af seriøs certificeringsordning og kun til tunge køretøjer.

Dansk Erhverv er enig i behovet for en klar definition af rene køretøjer. Dansk Erhverv støtter en "Tank to Wheel"-tankegang, men understreger, at samtidigt bør tages højde for et køretøjs total miljøpåvirkning gennem hele dens livscyklus.

FDM mener, at internationale standarder for CO₂-udledning fra lette køretøjer er afgørende for, at Danmark kan nå sine reduktionsmål for ikke-kvotesektoren.

Bemærkninger, der vedrører direktivets minimumsindkøbskrav til køb af rene køretøjer

Trafikselskaberne bemærker, at kravene til indkøb af rene busser virker vidtgående i forhold til de lignende krav til lastbiler.

Det Økologiske Råd understreger, at mange større byer allerede i 2020 vil leve op til de nye krav gældende fra 2025. Det Økologiske Råd foreslår derfor, at andelen af rene lette køretøjer i stedet bør være 50 % i 2025 og 90 % i 2030. For lastbiler bør målet ligeledes være 50 % i 2025 og 90 % i 2030.

ITD støtter minimumsmål for både andelen af rene og tunge køretøjer. Der skal dog være balance mellem krav og længden af de offentlige servicekontrakter, da nogle køretøjer (eks. renovationsbiler) har lange afskrivningsperioder. Hvis der ikke tages højde for dette, risikerer man ifølge ITD, at offentlige virksomheder udkonkurrerer private transport- og logistikvirksomheder inden for eksempelvis affaldssektoren.

Bemærkninger, der vedrører direktivets økonomiske aspekter

Trafikselskaberne forventer, at forslaget medfører en betydelig merudgift til kollektiv transport finansieret af kommuner og regioner. Hvis det eksisterende omkostningsniveau opretholdes, vil antallet af køretimer og busser ifølge Trafikselskaberne falde, hvormed privatbilismen styrkes i forhold til kollektiv transport. DI Transport bemærker, at forslaget ikke må medføre en reduktion i den kollektive transport.

Trafikselskaberne bemærker, at forslaget ikke har indberegnet omkostningerne ved udbygning af infrastruktur til alternative drivmidler.

Trafikselskaberne henviser desuden til den internationale organisation for kollektiv trafik (UITP), der konstaterer, at forslaget placerer den største byrde på kollektiv trafik, der i modsætning til mange passagerbiler allerede er en ret ren og dermed klimavenlig form for transport.

DTL mener, at man skal være opmærksom på, hvad små og mellemstore virksomheder, der byder på offentlige opgaver, reelt kan løfte af ny teknologi og brændstoftyper.

DTL mener, at det er vigtigt, at indregne realistiske og ikke for korte afskrivningsperioder af afskaffede køretøjer. Det bør overvejes, at den offentlige udbyder påtager sig de teknologiske og økonomiske risici ved nye teknologi, som små og mellemstore virksomheder ikke kan påtage sig.

Dansk Erhverv mener, at der ikke bør stilles for store krav til små og mellemstore virksomheder, der skal byde på offentlige udbud, da direktivet i så fald vil udelukke en del af dem fra at byde.

Bemærkninger, der vedrører delegerede retsakter

De Danske Bilimportører er bekymrede for forslagens ide om, at Kommissionen kan ændre på kravene til tunge køretøjer igen, når der på EU-niveau er udarbejdet CO₂-baserede emissionsværdier for disse. Dermed forstyrres udbud og efterspørgsel unødvendigt af flere omgange. De Danske Bilimportører havde i stedet foretrukket, at tunge køretøjer først blev omfattet af det reviderede direktiv, når EU-normerne for tunge køretøjer var endeligt udarbejdet.

ITD støtter muligheden for delegerede retsakter under forudsætning af, at senere nye CO₂-krav til lastbiler ikke erstatter men supplerer regler om alternative drivmidler, således at investeringer i alternative drivmidler ikke efterfølgende undermineres af et regelskift til CO₂-krav. ITD opfordrer derfor til at de nationale eksperter, der skal involveres i forbindelse med vedtagelsen af en delegeret retsakt, konsulterer transport- og logistikbranchen om påvirkningen af markedet.

Bemærkninger, der vedrører administrative byrder forbundet med direktivet

ITD fremhæver, at de fremtidige krav tydeligt skal kommunikeres ved dansk implementering af reglerne for at sikre en hensigtsmæssig udskiftning af lastbilparken.

Andet

Trafikselskaberne bemærker, at mange kontrakter om passagertrafik er op til 12 år lange, og at forslaget ikke tager højde for, at en del allerede indgåede kontrakter fortsat vil være gældende ved direktivets ikrafttræden i 2025. DI Transport mener, at konsekvenserne for eksisterende servicekontrakter skal afdækkes.

Det Økologiske Råd gør opmærksom på, at de af reguleringen omfattede køretøjer, der erhverves i 2030, vil have indflydelse på CO₂-udledningen frem til 2050.

FDM ønsker, at de danske afgiftsregler undersøges, da de i dag ikke hjælper forbrugerne til at vælge de sikre og miljøvenlige alternativer.

KL støtter Trafikselskabernes høringssvar.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Man er fra dansk side ikke bekendt med offentlige tilkendegivelser om forslaget i andre medlemsstater.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser generelt forslaget velkommet. Regeringen vil tage specifik stilling til forslagens forskellige elementer, når der er gennemført en nærmere analyse af forslagens indhold og konsekvenser.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.