



8. februar 2022
MIM 26-22

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Ændring af Kommissionsforordning (EU) 2017/1151 om supplerung af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 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, med ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EF) nr. 46/2007, Kommissionsforordning (EF) nr. 692/2008, Kommissionsforordning (EU) nr. 1230/2012 og ophævelse af Kommissionsforordning (EF) nr. 692/2008 (EØS-relevant tekst). (komitesag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen forventes at fremsætte forslag om skærpelse af overensstemmelsesfaktoren for NOx og partikelantal ved faktisk kørsel og tilpasse nytteværdien, der anvendes til at fastsætte brændstofforbrug for lavemissionskøretøjer. Endvidere lægger Kommissionen op til at fastsætte regler om prøvning af ibrugtagne biler og sikre ækvivalens mellem visse EU og FN typegodkendelsesregler. 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. marts 2022 eller i skriftlig procedure herefter. Regeringen kan støtte forslaget.

Baggrund

Kommissionen forventes at fremsætte forslag til ændring af Kommissionsforordning 1151/2017/EU med det formål at sikre, at test af køretøjer afspejler normal brug (overensstemmelsesfaktor og nytteværdifaktor) samt sikre fortsat fokus på uvildighed ved test af ibrugtagne køretøjer og ækvivalens mellem visse EU og FN typegodkendelsesregler.

Baggrunden for de reviderede overensstemmelsesfaktorer skal ses i lyset af dieselskandalen fra 2015, hvor bilfabrikanternes udledning af luftforurening med NOx var mange gange højere ved faktisk kørsel end de opgjorte værdier i deres typegodkendelse. Enkelte bilfabrikanter har enten indrømmet snyd eller indgået frivillige aftaler om at udbedre biler med "defeat devises", som er software, der under visse betingelser sætter røgrænsning ud af funktion. Den daværende danske miljøminister gjorde i

2013 EU Kommissionen opmærksom på, at der sås en uforklarlig diskrepans for forurening på bilområdet, når der indberettes tal ifbm. NEC direktivet.

Som opfølgning på dieselskandalen vedtog Den tekniske Komité for motorkøretøjer en række tilpasninger af de sekundære retsakter, herunder at lette køretøjer skal prøves ved faktisk kørsel, og at de ved denne test skal leve op til grænseværdien plus en usikkerhedsmargin (overensstemmelsesfaktoren). I 2018 dømte EU-domstolen, at sådanne regler de facto var en ændring af grænseværdier, og at dette ikke kunne vedtages via forskriftsprocedure med kontrol (som en sekundær retsakt). Sagen var anlagt af en række byer i EU (Bruxelles, Madrid og Paris).

Kommissionen appellerede sagen, men fremsatte parallelt i 2019 et forslag for Europa Parlamentet og Rådet, hvori overensstemmelsesfaktoren kunne beslattes via den almindelige lovgivningsprocedure (KOM(2018) 2019). Der har endnu ikke kunne opnås enighed i trilogforhandlinger om et kompromis. Kommissionen har derfor med forbehold for den endelige domsafsigelse af appeldommen udarbejdet et forslag til en revision af overensstemmelsesfaktoren (igen efter forskriftsproceduren med kontrol).

Den 13. januar 2022 blev appelsagen afgjort. Afgørelsen tilsiger, at byerne der anlagde sagen slet ikke var berettiget hertil, da de ikke er direkte berørte af forordningen, der fastsætter overensstemmelsesfaktorerne. Den tidligere dom blev således annulleret.

Det vides endnu ikke, hvorvidt et flertal i Rådet ønsker at fortsætte de igangværende drøftelser af overensstemmelsesfaktorer via alm. lovgivningsprocedure, eller om sagen lægges tilbage til Den tekniske Komité for motorkøretøjer, som med annulleringen af dommen igen er muligt.

Kommissionens forslag forventes fremsat med hjemmel i artikel 5, stk. 3 og artikel 14, stk. 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 715/2007/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.

Forslaget vil blive behandlet 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. marts 2022 eller i skriftlig procedure lige herefter grundet Covid-19 og begrænsninger for fysisk fremmøde.

Formål og indhold

Kommissionen er forpligtet 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.

Formålet med forslaget er, at forbedre 3. parts muligheder for test af ibrugtagne køretøjer, at sikre ækvivalens mellem EU's og FN's WLTP (Worldwide harmonized Light-duty vehicles Test Procedure) for emissionsprøvninger, at revidere overensstemmelsesfaktorer for faktisk kørsel og at fastsætte opdaterede prøvningsmetoder for lavemissionskøretøjer gennem revision af nytteværdifaktorer.

Hovedelementerne i forslaget udgør:

1. Fastsætter regler for prøvning af ibrugtagne køretøjer (In-Service-Conformity)
2. Fastsættelse af regler, der sikrer ækvivalens ift. FN's WLTP
3. Skærpelse af overensstemmelsesfaktor for NOx og PN (Kvælstofoxider og Partikelantal)
4. Tilpasning af nytteværdifaktoren for lavemissionskøretøjer (Plug-in hybridbiler)

Ad 1) Fastsætter regler for prøvning af ibrugtagne køretøjer (In-Service-Conformity)

Nye køretøjer, der skal markedsføres i EU, vil skulle testes efter, at de er taget i brug. Hermed sikres, at bilens udledning af forurenende stoffer ikke forringes væsentligt, og at holdbarheden af forureningsbegrænsede udstyr overholdes. Kommissionens forslag indebærer ændringer som følge af den reviderede typegodkendelsesforordning 2018/858, hvor "teknisk tjeneste" erstattes af "Kommissionen eller 3. part" for at sikre en klar rollefordeling og fortsat fokus på uvildighed i test af køretøjer. Endvidere indebærer Kommissionens forslag klargøring af brug af fælles europæisk elektronisk platform.

Ad 2) Fastsættelse af regler der sikrer ækvivalens ift. FN's WLTP

Kommissionen arbejder sammen med de øvrige kontraherende parter i FN på en videre udstrækning af verdensomspændende harmonisering af regler på motorkøretøjsområdet, herunder også reglerne for, hvordan bilernes brændstofforbrug og emissioner måles. WLTP-målemetoden har i en årrække været anvendt på globalt plan med udgangspunkt i den af FN fastsatte målemetode, dog med en række regionale afvigelser. I kraft af, at harmoniseringsarbejdet i FN er skredet fremad, er man nu nået til et punkt, hvor omfanget af regionale særregler er minimeret, og hvor der i vid udstrækning kan refereres direkte til det relevante FN regulativ, som det også sker med størstedelen af de øvrige køretøjstekniske regler. Kommissionens forslag indeholder således en række referencer til FN regulativ 154,¹ som fremadrettet erstatter en stor del af WLTP-bestemmelserne i EU-reguleringen. Der vil dog fortsat være behov for visse europæiske særregler, som eksempelvis den foreslåede reviderede overensstemmelsesfaktor for NOx og PN samt den reviderede nytteværdifaktor for plug-in hybridbiler.

Ad 3) Skærpelse af overensstemmelsesfaktor for NOx og PN (Kvælstofoxider og Partikelantal)

Kommissionens forslag fastsætter en skærpelse af de forurenings-specifikke overensstemmelsesfaktorer for emission ved faktisk kørsel. Overensstemmelsesfaktoren er den usikkerhed, som er forbundet ved at måle med PEMS (Portable Emission Monitoring System) -udstyr ved faktisk kørsel i stedet for i laboratoriet. Overensstemmelsesfaktorerne anvendes i forbindelse med typegodkendelsen, når det skal fastslås, om et nyt køretøj overholder emissionsværdierne ved faktisk kørsel. Faktoren og test ved faktisk kørsel er en opfølgning på dieselskandalen med henblik på at få

¹ FN regulativ 154: "https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.423.01.0001.01.ENG

bilerne til at overholde deres udledningsgrænseværdier ved "normalt brug", hvilket forordningen tilsiger.

Kommissionen betinger forslaget af udfaldet af EU dom eller ændringer via almindelig lovgivningsprocedure ift. til den foreslåede skærpelse. Årsagen er, at nærværende forslag skal ses i sammenhæng med, at EU-domstolen i 2018 annullerede de fastlagte overensstemmelsesfaktorer med henvisning til, at det lå uden for Kommissionens mandat at vedtage disse som sekundære retsakter (i komite efter forskriftprocedure med kontrol). Kommissionen har parallelt i 2019 fremsat forslag (KOM(2018) 2019) til at få vedtaget overensstemmelsesfaktorer via den almindelige lovgivningsprocedure med, at de har appelleret dommen. Der har ikke indtil nu kunnet opnås enighed mellem Rådet og Europa Parlamentet om dette forslag fra 2019. Siden da har JRC i februar 2021 offentliggjort sin tredje rapport om måleusikkerheder, der viser, at overensstemmelsesfaktoren for både NO_x og PN (partikler) kan sænkes yderligere i forhold til konklusionen i den samme rapport fra foråret 2020.² Dette har dog ikke affødt, at der kunne findes et kompromis mellem Rådet og Europa Parlamentet.

Kommissionens forslag baserer sig på JRC's seneste rapport og fastsætter en revideret metode for måling af forureningskomponenter med PEMS udstyr samt skærpelse af overensstemmelsesfaktorerne for NO_x og partikelantal. Med forslaget foreslås at reducere den tilladte overensstemmelsesfaktor til 0,1 for NO_x og 0,34 for partikelantal. Den nuværende overensstemmelsesfaktor for NO_x er 0,43 og 0,5 for partikel antal.

Ad 4) Tilpasning af nytteværdifaktoren for lavemissionskøretøjer (Plug-in hybridbiler)

Nærværende kommissionsforordning fastsætter bestemmelser om, at alle person- og varebiler, uanset om de er drevet af benzin, diesel, gas, brint, strøm mv. skal have foretaget en brændstof-forbrugsmåling. For plug-in hybridbiler består WLTP målingen groft sagt af to elementer; en måling af bilens brændstofforbrug i ren fossildrift, uden elektrisk hjælp, og en måling af bilens rækkevidde på strøm alene, uden hjælp fra forbrændingsmotoren. Disse to målinger, som begge foregår på et rullefelt i et laboratorium, anvendes til at beregne plug-in hybridbilens officielle WLTP-brændstofforbrug og dermed bilens CO₂-udledning. Plug-in hybridbiler skal overholde 50 g/CO₂ per km for at defineres som lavemissionskøretøjer.

Den såkaldte "nytteværdifaktor" (på engelsk "Utility Factor"), som ligger til grund for beregningen af plug-in hybridernes WLTP-brændstofforbrug og CO₂-udledning, er grundlæggende en formel, som ud fra bilens elektriske rækkevidde på strøm alene giver et estimat over bilens forventede fordeling mellem elektrisk og fossil kørsel.

Kommissionen lægger på baggrund af en række nyere undersøgelser af det reelle brugsmønster for plug-in hybrider op til, at nytteværdifaktoren skal revideres, så den kommer til at stemme overens med bilernes faktiske brændstofforbrug.

Kommissionen foreslår derfor en gradvis indfasning af en mere realistisk nytteværdifaktor, som skal fastsættes på baggrund af data fra bilernes faktiske kørselsmønstre gennem måleren i bilerne (On-Board-Fuel-Consumption-Monitoring - OBF-CM), hvorfra Kommissionen fra 2025 kan indhente data om, hvor stor en del af plug-in hybridbilernes kørsel, der foregår på strøm alene.

² JRC: Real Driving Emissions (RDE): 2020 assessment of Portable Emissions Measurement Systems (PEMS) measurement uncertainty

Kommissionen foreslår, at køretøjernes WLTP-brændstofforbrug indtil 2024 skal fastsættes efter den nuværende metode, hvorefter der fra 2025-2029 vil blive indfaset en gradvis overgang til den nye realistiske nytteværdifaktorer, som skal anvendes fuldt ud fra 2030. Indfasningen vil ske med udgangspunkt i bilernes produktionsdato, hvilket betyder, at en bil produceret i eksempelvis 2024 i de fleste tilfælde fortsat vil kunne sælges og indregistreres i en årrække derefter.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vil få forelagt sagen som et led i forskriftsproceduren med kontrol med henblik på legalitetskontrol.

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. 715/2007/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 692/2008/EF, samt 1151/2017/EU 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 715/2007/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.

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 faktisk kørsel eller af faktisk brændstofforbrug er udviklet til at demonstrere "normalt brug" som angivet i Rådet og Europa Parlamentets forordning nr. 715/2007.

En tilpasning af bestemmelser for nytteværdifaktoren medfører en ændret opgørelse af bilernes faktiske brændstofforbrug og dermed CO₂-udledning. Der kan derfor tænkes at være konsekvenser for plug-in hybridbilernes overholdelse af kravet om maksimal udledning på 50 g/CO₂ per km for at de kan defineres som lavemissionskøretøjer.

Nytteværdifaktoren foreslås justeret ud fra data om plug-in hybridbilernes faktiske kørselsmønster, som først kan indsamles fra 2025, og som dermed endnu ikke kendes. Det er derfor vanskeligt at vurdere, hvor stor en påvirkning den ændrede nytteværdifaktor vil have på plug-in hybridbilernes officielle brændstofforbrug og CO₂-udledning.

Såfremt bestemmelser om nytteværdifaktoren kommer til at afspejle bilernes faktiske CO₂-udledning kan konsekvensen være at færre plug-in hybridbiler kan opfylde CO₂-kravet. Men det antages, at plug-in hybridbiler udgør en mindre andel af bilsalget særligt efter 2025, hvorfor påvirkningen af salget af grønne biler vurderes begrænset. En tilpasning af plug-in hybridbilers CO₂-opgørelse kan således potentielt have konsekvenser for deres bidrag til målsætning om grønne biler fra aftale om *Grøn omstilling af vejtransporten af 4. december 2020*, som i højere grad vurderes at skulle opfyldes via salg af nye elbiler.

Der er de seneste år set en teknologisk udvikling, hvor størrelsen på plug-in hybridbilernes batteri, og dermed deres elektriske rækkevidde, gradvist øges. Såfremt denne udvikling fortsætter, vil en reduceret nytteværdifaktor potentielt kunne blive opvejet af en længere gennemsnitlig elektrisk rækkevidde, som følge af forbedrede batterier, hvormed plug-in hybridbilernes brændstofforbrug og CO₂-udledning i givet fald gennemsnitlig set kan forblive uændret.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget skønnes at have mindre positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark, idet bilernes udledninger ved normalt brug sikres og overensstemmelsesfaktor for partikelantal og NO_x-udledningen i test ved faktisk kørsel strammes. Endvidere vil reelt brændstofforbrug for plug-in hybridbiler sikres.

Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget.

De Danske Bilimportører understreger, at ændringer i overensstemmelsesfaktorer og nytteværdifaktorer bør implementeres med et passende langt tidsperspektiv, for at bilfabrikanterne har passende muligheder for at udvikle den nødvendige teknologi i tide og fortsætte produktionen. Bilindustrien er i forvejen udfordret ift. at overholde de seneste emissionsnormer og testbetingelser, samt ved store investeringer i ny teknologi. De Danske Bilimportører finder, at pludselige ændringer i testbetingelserne for typegodkendelse af biler kan gøre det umuligt for bilfabrikanterne at fortsætte produktionen.

De Danske Bilimportører mener derfor, at det bør overvejes, om de foreslåede ændringer i stedet bør fastsættes i en kommende Euro 7 i stedet for med nærværende forslag uden tilstrækkelig varsel for bilindustrien.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at pakken generelt vil blive positivt modtaget. Dog har et antal lande stillet sig kritiske overfor JRC's rapport og Kommissionens ønske om at skærpe overensstemmelsesfaktorerne i forbindelse med drøftelser af samme forslag via almindelig lovgivningsprocedure.

Der forventes generel støtte til revisionen af nytteværdifaktoren for plug-in hybridbiler. Et antal lande, herunder Danmark har udtrykt sympati for forslaget, mens et mindre antal lande har foreslået at fremskynde revisionen.

Regeringens foreløbige generelle holdning

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 Europa-Parlamentet og Rådet, også ved normalt brug. Det understøttes af forslagets 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. 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, overensstemmelsesfaktoren, 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.

Regeringen støtter, at der fastsættes test af lavemissionskøretøjer således, at bilernes reelle brændstofforbrug reflekteres i typegodkendelsen.

Regeringen støtter, at der arbejdes på verdensomspændende regler for test og godkendelse af biler, så længe der fortsat er transparens og sikkerhed for, at bilerne lever op til det beskyttelsesniveau, som de europæiske lande er enige om.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.