

EU-kommissionens förslag till förordning om koldioxidkrav för lätta bilar - Synpunkter från Gröna Bilister

Inledning

Som Sveriges enda miljödrivna bilistorganisation bistår vi gärna med förslag till utformningen av styrmedel som kostnadseffektivt leder till en minskad miljöbelastning från personbilstrafiken.

Gröna Bilister har tidigare lämnat synpunkter på hur styrmedel och riktlinjer bör vara utformade i ett flertal remissvar och rapporter som finns på vår hemsida, bl.a. den nyligen presenterade ”Avvecklingsplan för fossilbränslebilen” som tar fasta på Centerpartiets och Kristdemokraternas förslag att sätta en borte parentes för bilar som enbart kan framföras med fossila bränslen.

Sammanfattning

Gröna Bilister delar fullt ut EU-kommissionens bedömning att det krävs lagstiftning angående nybilsförsäljningens koldioxidutsläpp, som är grunden för det direktivförslag som vi här lämnar synpunkter på. Vi är också starkt positiva till kommissionens integrerade approach, där det parallellt med detta förslag tagits fram förslag till biobränsledirektiv och energieffektiviseringsmål för petroleumindustrin. Dessa förslag kommenteras i andra remissvar och rapporter, men är likväl väsentliga för helhetsperspektivet.

Vi konstaterar att de ”kompletterande åtgärder” som EU-kommissionen föreslår avseende 10 g CO₂/km ännu inte presenterats. Då detta är en viktig del av förslaget kommenterar vi det likväl, utifrån det preliminära förslag som kommissionen presenterat för oss och utifrån den utformning vi själva föredrar.

Vi ställer oss bakom nivån 120 g CO₂/km, samt att detta uttrycks som en genomsnittsnivå för enskilda biltillverkares nybilsförsäljning, och alltså inte ett tak för enskilda modeller. Vi skulle dock hellre än ett gränsvärde för utsläppet av CO₂ vilja se ett gränsvärde för fordonens energieffektivitet. Ett sådant gränsvärde skulle i kombination med EU:s biobränsledirektiv stimulera både effektivare fordon och omställningen till förnybara drivmedel, något dagens förslag endast perifert berör.

Vi är positiva till att differentiera kraven utifrån fordonens möjliga nytta – en sju-sitsig minibuss bör tillåtas släppa ut mer än en två-sitsig minibil. Vi är däremot starkt negativa till att detta baseras på bilens vikt, vilket går stick i stäv mot ambitionen att minska bilars vikt och därmed förbrukning.

Bakgrund

EU-kommissionen har lagt ett förslag som förenklat innebär att nybilsförsäljningen från år 2012 i genomsnitt per bilmärke maximalt får släppa ut 120 gram koldioxid per kilometer,

motsvarande en ungefärlig snittförbrukning på 0,50 liter bensin eller 0,45 liter diesel per mil. De sista tio grammen (mellan 130 och 120) ska tillverkarna enligt kommissionens förslag få tillgodoräkna sig för användning av bibränslen (huvudsakligen etanol i bensin), investeringar i lätttrullande däck och automatisk däcktrycksövervakning. Hur detta ska ske presenteras i ett särskilt förslag i mars/april.

Kommissionens förslag baseras på att de tidigare frivilliga överenskommelserna med bilindustrin, med målet 140 g CO₂/km för 2009/2010 (olika årtal för olika världsdelars bilindustri) inte nås. Genomsnittliga nybilsutsläpp i EU minskade från 186 g 1995 till ca 165 år 2000, och där efter till 160 g år 2006, alltså en klart avstannande trend. Enbart Fiat, Renault och Peugeot-Citroën klarar den frivilliga gränsen på 140 g/km. Målet på 120/130 g är i linje med andra delar av världen, Japan har målet 125 g år 2015, USA 160 g år 2020, Kanada 180 g år 2010 (uttrycks i miles per gallon, därför är siffrorna inte exakta).

Den genomsnittliga utsläppsminskning som krävs för att nå kommissionens mål är enligt kommissionens egen bedömning 19 procent, med en merkostnad per bil på i genomsnitt fem procent eller 1300 euro (Clepa anger 1500 euro, medan Acea tidigare angett en väsentligt högre kostnad som idag dock verkar helt diskrediterad). Merkostnaden varierar mellan 400-600 euro för bilar med låga utsläpp (Fiat, Renault, etc.) och drygt 2000 euro för en bil med höga utsläpp (Mercedes, BMW etc.). De största prisökningarna per märke är på koreanska och japanska märken samt Porsche, främst beroende på en hög andel SUV:ar. Kostnaden beror på hur mycket mer stora/tunga fordon får släppa ut; det står klart att inte alla bilmärken måste nå 130 g CO₂/km, utan de minsta/lättaste måste nå en lägre nivå och de största/tyngsta tillåts släppa ut mer.

Den minskade förbrukningen innebär att konsumenten under bilens livstid sparar cirka 2500 euro, baserat på 2006 års bränslekostnader (dvs. i verkligheten blir vinsten troligen något större). Därmed är det ur konsumentperspektiv en klart lönsam utveckling, som man omedelbart skulle kunna tro kan drivas fram av konsumenttryck alena, men som förhindrats av att konsumentbeteendet sällan har en så lång tidshorisont som krävs för detta.

Bilmärken som inte klarar målen får böter (€20 per g/km och bil år 2012 med stegvis höjning till €5 i 2015). Tillverkarna är dock troligen beredda att investera mer än denna kostnad för att uppnå målen eftersom det är en fundamental skillnad i att investera medel i den egna verksamheten och att betala in dem som bötesbelopp. Endast de som inte bedömer sig ha någon som helst chans att nå målen bedöms välja bötesbeloppen.

Huvuddelen av den tekniska utvecklingen som detta stimulerar fram kommer troligen med nuvarande förslag och med 2012 som tidshorisont att ske på bensinbilen, där det finns en mängd tekniker som inte används brett ännu (direktinsprutning, turbolösningar, lätt hybridteknik etc.).

Kommissionens förslag, inklusive åtskilligt bakgrundsmaterial, finns på http://ec.europa.eu/environment/co2_home.htm.

Konkreta sakfrågor

Årtal och nivå

Kommissionen föreslår 2012 som startår för lagstiftningen, medan EU-parlamentet i sin preliminära läsning önskar år 2015 som det år då utsläppsmålet ska nås. Gröna Bilister ställer sig helt bakom målet 2012 och noterar att bl.a. fordonskomponenttillverkarnas branschorgan

Clepa anger att målet är möjligt att nå, till stor del genom nya tekniska lösningar. 2012 är ett naturligt startår, eftersom EU:s frivilliga överenskommelse med de europeiska tillverkarna har detta som slutår, och just 120 g CO₂/km som mål för detta år.

Detta kortsiktiga mål behöver kompletteras med mer långsiktiga mål, vilket medlemmar från EU-parlamentet uppvaktade EU-kommissionen om den 31 januari, och även den europeiska miljörelsen driver. Vi föreslår att EU:s fordonsforskningscenters mål på genomsnittliga utsläpp på 95 g CO₂/km för 2020 (0,4 l/mil), som kommissionen återkommande har refererat, slås fast som mål.

Uttryck energieffektivitet i MJ/km istället för g CO₂/km

Ett problem med att uttrycka i energieffektivitet i g CO₂/km är att det blir oklarheter kring hur man ska ange energieffektiviteten vid användning av förnybara drivmedel. Gröna Bilister anser att det vore betydligt bättre om energikravet uttrycktes i energianvändning per körsträcka, t.ex. i MJ/km. Ett krav avseende maximal användning av energi per körsträcka går att ställa i sammanhang med alla dagens bränslen utan stora svårigheter. Ett sådant gränsvärde skulle i kombination med EU:s biobränsledirektiv stimulera både effektivare fordon och omställningen till förnybara drivmedel, något dagens förslag endast perifert berör.

Justering

Kommissionen kommer att följa nybilsförsäljningens utveckling för att kunna justera reglerna så att utsläppsmålet uppnås. År 2010 ska den första revisionen genomföras, och de förslag till revideringar som det leder till kommer att ge upphov till omfattande diskussion.

Mot den bakgrunden är det angeläget att redan nu slå fast exakt vad som kan – och inte kan – ingå i kommande justeringar, som endast kan vara till för att säkerställa att utsläppsmålet nås. Justeringen bör ske bland annat avseende på bilars genomsnittliga vikt, så att en ökad genomsnittlig vikt inte innebär att utsläppsmålen missas, och – efter 2012 – avseende inbetalning av böter för missade utsläppsmål, så att beloppen om nödvändigt höjs för att säkerställa bättre regelefterlevnad.

Biobränslen och ”Integrated approach”

Enligt kommissionens förslag ska 10 g CO₂/km (mellan 130 och 120 g/km) komma från delar som idag inte ger genomslag i bilens officiella utsläppsdata. Det gäller enligt kommissionens nuvarande inriktning användning av biobränslen (officiella förbrukningsvärden utgår från ren bensin/diesel), lätttrullande däck (bilars faktiska däckval används vanligen inte i testerna för de officiella förbrukningsvärdena) och automatisk däcktrycksövervakare (officiella förbrukningsvärden utgår alltid från optimalt däcktryck). Såvitt bekant ska fem gram tilldelas biobränslena och fem gram de båda däckaspekterna.

Kommissionen har tidigare också angett att man önskar föra in energisnål luftkonditionering (alltid avstängd för officiella förbrukningsvärden), Ecodriving/sparsam körning. Det ser i nuläget ut som om dessa aspekter inte vägs in.

Vi bedömer det som helt fel att ge hela bilindustrin en ”kredit” för vad vissa bilmärken eventuellt gjort. Endast de bilar som faktiskt utrustas med lätttrullande däck och däcktrycksövervakare bör få kredit för detta, och då så vitt möjligt för den faktiska klimatnytta det bedöms leda till. Detta förutsätter troligen en officiell rullmotståndsmärkning och en internationell standard för däcktrycksövervakning, vilket vi är positiva till och uppmanar EU-kommissionen att snarast ta initiativ till.

Biobränsleanvändningen skiftar betydligt mellan märken och marknader, samtidigt som EU-kommissionens biobränsledirektiv klargör vilken skillnad det är inte bara på olika biobränslen utan också mellan olika sätt att framställa vad som på macken bedöms vara samma bränsle. Det vore därför särskilt olyckligt att schablonmässigt premiera den biobränsleanvändning som idag sker i bilindustrin.

Bilindustrin bör istället få tillgodoräkna sig de minskningar av utsläpp av fossil koldioxid som de faktiskt åstadkommer, vilket beror på flera parametrar:

- Andel bilar som kan framföras på biobränslen
- Andel förnybara drivmedel som dessa bilar faktiskt tankas med
- Den totala klimatnyttan som dessa drivmedel kan bidra med

Det är mycket viktigt att alla dessa tre parametrar finns med – om man nöjer sig med att biltillverkarna ska erbjuda bilar som *kan* framföras på biodrivmedel så blir det ett mycket billigt kryphål för bilindustrin undan de utsläppskrav som de rimligen bör uppfylla.

En förändring i linje med den vi föreslår skulle stimulera bilindustrin att ta fram fler bilar som kan gå på förnybara drivmedel, såväl i högkoncentrerad form som i form av höjd andel låg-inblandning, att säkerställa att bilarna verkligen tankar dessa bränslen och att bränslena är klimatteffektiva. Därmed skulle bilindustrin bli en tydligare medaktör i den omställning vi önskar och EU-kommissionen i andra direktiv stimulerar.

Differentiering efter nytta

I tidiga diskussionsversioner av EU-kommissionens förslag fanns en ”flat standard”, samma utsläppsmål för alla fordon oavsett storlek eller nytta. Detta är nu i praktiken borta från debatten, liksom förslaget att alla tillverkare skulle minska sina utsläpp med samma procent-sats.

Kommissionen föreslår nu istället att tyngre fordon ska få släppa ut mer, med argumentet att det ger ”competitively neutral tagets”, och det inofficiella huvudskälet (som framfördes vid vårt möte med kommissionen i början av februari) att ”data om mass is readily available”. Tyska regeringen och tyska bilindustrin har länge drivit att utsläppsnivåerna ska vara vikt-baserade, medan franska regeringen, franska biltillverkare, aluminiumindustrin och miljödrivna transportorganisationers paraplyorgan T & E är emot detta, bl.a. utifrån att USA har övergett sitt tidigare vikt-baserade system eftersom det inneburit/inte förhindrat att bilars vikt de senaste 20 åren ökat med drygt 25 procent.

Såväl kommissionen som parlamentet har efterfrågat alternativa sätt att differentiera mellan bilar, och det som diskuteras mest är ”fotavtryck (”footprint”) – bilens axelavstånd gångat med spårvidd, vilket används i amerikansk lagstiftning. Det skulle styra mot lättare fordon, i motsats till det förslag kommissionen nu lagt, och vi bedömer det som mycket viktigt att styra över från vikt till ”fotavtryck”.

Än bättre än ”fotavtrycket” vore att ta hänsyn till bilens faktiska nytta; hur många praktiskt användbara sittplatser bilen har (godkända för vuxna, med trepunktsbälte) eller hur stort utrymmesindex bilen har. Detta förutsätter en standard som idag saknas, varför det är rimligt att till 2012 ha ”fotavtryck” som grund och därefter övergå till ett nyttomål.

Bördefördelning

Hur mycket mer tunga fordon ska tillåtas släppa ut jämfört med lättare, ”the steepness of the slope”, avgör vilka bilindustrier som betalar hur mycket, och är därför en av de verkligt stora stridsfrågorna utifrån kommissionens förslag.

Förutsatt att samtliga fordonskategorier har samma förutsättningar att verkligen nå upp till målen, har det däremot ingen effekt på den totala klimatnyttan – så länge snittet är 120/130 gram så saknar det miljömässig betydelse hur mycket mer de stora bilarna tillåts släppa ut. Däremot är det av avgörande betydelse att den slutliga lagstiftningen förutser framtida viktökning på fordon, eftersom en ökad snittvikt på nybilarna annars leder till att utsläppsmålen missas. Kommissionens bedömning att snittvikten behålls oförändrad till år 2012, trots att ökningen de senaste åren varit 1,5 % per år, måste därför justeras nu och en mekanisk för att återkommande justera den måste införas. Det gäller särskilt om ett viktbaserat system väljs, eftersom det troligen blir vikt drivande.

Pooling-möjlighet

I kommissionens förslag ges tillverkarna möjlighet att poola, så att t.ex. BMW (som inte klarar utsläppskraven) kan få räkna sina utsläpp tillsammans med Renault (som klarar dem). En regelrätt utsläppshandel avvisades av kommissionen, men det är svårt för oss att se den praktiska skillnaden mellan detta förslag och handel. Flertalet tillverkare har dock markerat att de inte tänker köpa utsläppsrättigheter från konkurrenter resp. att man inte tänker hjälpa konkurrenter genom att sälja till dem.

Ur kortsiktigt klimatperspektiv saknar det betydelse om biltillverkarna tillåts poola sina utsläpp eller inte, medan det på längre sikt rimligen bör vara positivt att tillverkarna uppnår sina utsläppskrav så kostnadseffektivt som möjligt – då blir det enklare för EU att successivt skärpa kraven. Vi är därför positiva till kommissionens förslag i denna del, och föreslår att man längre fram utvecklar en regelrätt utsläppshandel – förutsatt att det kombineras med stegvis skärpta utsläppskrav.

Eldrift

I kommissionens förslag räknas eldrivna bilar som nollutsläppsfordon, vilket i dagsläget saknar praktisk betydelse eftersom antalet nya elbilar på marknaden är begränsat. Vi ser dock framför oss – och är starkt positiva till – en ökad andel elbilar i nybilsförsäljningen, vilket gör det relevant att redovisa och utgå ifrån deras faktiska klimatpåverkan, på samma sätt som biobränslebilarna enligt vårt förslag. Då detta skiljer sig väsentligt på olika marknader, och beroende på hur man bedömer marginalel kontra genomsnittsel kontra ”grön el”, men utsläppsvärdet är aldrig noll. I den slutliga lagstiftningen bör frågan behandlas och någon form av värde anges.

Plug-in-bilar/laddhybrider bedöms inom en fem-tio år kunna stå för en betydande del av nybilsförsäljningen. Hur deras utsläpp ska beräknas är inte alls klart, men med nuvarande norm för bränsleförbrukning skulle de troligen klassas som nollutsläppsbilar (enbart utsläpp från avgasröret räknas), och optimering är möjlig så att man t.ex. kan få köra hela testcykeln på el givet att eldriften alls räcker för körsträckan. Utvecklingen av riktiga plug-in-fordon är starkt positiv, men det förhindrar inte att det finns ett behov av korrekta, allmänt accepterade beräkningsgrunder.

Bötesbelopp

Bilmärken som inte klarar målen får böter, enligt kommissionens förslag €20 per g/km och bil år 2012, €35 2013, €60 2014 och €95 i 2015 per gram CO₂. Europeiska bilindustrins samarbetsorgan ACEA anser att böterna är för höga, medan Gröna Bilisters europeiska paraplyorganisation T & E anser att det dröjer för länge innan böterna får genomslagskraft och föreslår €150 per gram som högsta nivå, som bör uppnås tidigare.

Vi ställer oss bakom T & E:s föreslagna nivå, men bedömer att också den nivå som EU-kommissionen föreslår är tillräcklig för att säkerställa en hög grad av måluppfyllelse, då tillverkarna troligen är beredda att investera mer än bötesbeloppet för att uppnå målen. Det är en fundamental skillnad i att investera medel i den egna verksamheten och att betala in dem som bötesbelopp, utan att alls kunna tillgodogöra sig medlen. Endast de som inte bedömer sig ha någon som helst chans att nå målen bedöms välja bötesbeloppen.

Trots detta bör de samlade inkomsterna från bötesbeloppen bli ansevära, och motsvaras per definition av utsläppsminskningar som inte sker. Därför är det angeläget att böterna faktiskt används till utsläppsminskande projekt. Kommissionen föreslår att medlen går till EU:s budget generellt, vilket vi är starkt emot.

Undantag

Minibussar ("vans") och fordon som kan transportera rullstolar undantas enligt det nuvarande förslaget från utsläppsbegränsningar, vilket redan fått vissa tillverkare att vilja klassa sina fordon i dessa klasser. I USA har motsvarande undantags för "vans & trucks" inneburit en kraftigt ökad marknadsandel för dessa typer av fordon.

Denna typ av undantag bör inte tillåtas, eftersom de inte stimulerar en önskad fordons-effektivitet utan tvärtom utgör ett möjligt kryphål för bilindustrin.

Kommissionens ursprungliga förslag innehöll också utsläppsbegränsningar även för dessa fordon, 175 g CO₂/km år 2012 160 g år 2015. Vi ser dessa nivåer som en lägsta anständighetsgräns och önskar att de införs i den slutliga lagstiftningen.

Bilmärken som säljer färre än 10 000 bilar föreslås få särskilda villkor, med mycket mildare krav på utsläppsminskningar. Frågan om undantag har primärt drivits av Storbritannien som är det EU-land som har störst andel småskalig biltillverkning. Undantaget gäller enligt förslaget endast fristående märken (t.ex. Aston Martin, men inte t.ex. Ferrari, som ägs av Fiat).

Med den nuvarande skrivningen är undantaget beklagligt, men dess negativa klimatpåverkan mycket begränsad. Indirekt kan det få en stor och negativ effekt, eftersom det blir öppnar för tillverkare med liknande produkter men större volymer att begära samma undantag (t.ex. Porsche med ca 100 000 bilar/år, varav en stor del som konkurrerar med Aston Martin, som omfattas av undantaget – och omfattas Porsche, kommer troligen volymtillverkare som Audi och BMW att begära undantag för de bilar som de har i samma segment).

Köpare av lågvolymbilar är sällan särskilt priskänsliga, varför deras existens knappast hotas av höga bötesbelopp, men böterna kan stimulera fram en utveckling av effektivare fordon även från dem. Supersportbilar med eldrift från Amerikanska Tesla och franska Venturi visar att det är möjligt att kombinera exklusivitet och låga utsläpp, varför inga undantag bör beviljas.

Komplement

Hela förslaget utgår enbart ifrån vad en enskild nybil tillåts släppa ut, vilket innebär att hela klimatvinsten med lägre utsläpp per bil lätt ”äts upp” av en utökad fordonspark. Förslaget behöver därför kompletteras med åtgärder som tillser att personbilarnas samlade utsläpp i EU minskar i motsvarande mån, exempelvis med åtgärder som underlättar ett ökat nyttjande av klimateffektiv kollektivtrafik och ökat distansarbete samt åtgärder för en ny relation till bilen, med bilpooler, utökad hyrbilsanvändande etc.

Utsläppsnivåerna baserar sig på EU:s körcykel, som samstämmiga bedömare ser som alltför ”snäll”. Det är därför viktigt att skyndsamt förändra körcykeln så att den bättre överensstämmer med verkligheten – men också att förändra verkligheten så att de värsta utsläppen undviks. Det gäller t.ex. automatiska hastighetsbegränsningar av fordon (en majoritet av de svarande riksdagskandidaterna angav till Gröna Bilister att de är för en hastighetsspärr på cirka 140 km/h, dvs. 30 km/h över högsta tillåtna fart).

Därutöver behövs en skyndsam certifiering av biobränslen, så att de verkliga utsläppsnivåerna kan kalkyleras och krav fastställas utifrån detta.

För Gröna Bilister den 2 mars 2008

Mattias Goldmann