

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljö- och energidepartementet

## Yttrande över förslag om koldioxidnormer för tunga fordon

### Inledning

Regelrådet har i uppdrag att på begäran bistå regelgivare med att granska konsekvensutredningar till sådana förslag från EU-kommissionen som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla.

### Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till EU-förordning om koldioxidnormer för tunga fordon. Förslaget omfattar 17 artiklar. I artikel 1 fastslås att målsättning för förordningen är att bidra till att uppnå de minskningar i utsläppsgaser som krävs enligt befintliga åtaganden på området. Artikel 2 och 3 avser definitioner av vilka slags fordon som omfattas av förslaget och andra som används i den föreslagna förordningen. Enligt artikel 4 ska EU-kommissionen varje år avgöra och publicera genomsnittliga specifika utsläpp från tillverkare av fordon, baserat på uppgifter från tillverkarna och med tillämpning av bl.a. viktningsfaktorer. Artikel 5 avser nollutsläppsfordon och fordon med låga utsläpp och innehåller bl.a. bestämmelser om särskilda omräkningsfaktorer som ska göra det fördelaktigt för tillverkare att producera sådana. I artikel 6 anges förutsättningar för beräkning av årliga mål för utsläppsminskningar, specifika för tillverkare, avseende nästföljande kalenderår, med början år 2026.

Förordningsförslaget innehåller vidare en möjlighet för tillverkare att väga upp en bristande måluppfyllelse ett år med ett överträffande av utsläppsmålet ett annat år. Bestämmelser avseende en sådan "bank- och lånemekanism" finns i artikel 7. Den föreslagna förordningens åttonde artikel anger regler för sanktioner i de fall en tillverkare har högre utsläpp än sitt fastställda mål, även med beaktande av flexibilitetsmöjligheterna i artikel 7. I sådana fall ska EU-kommissionen tillämpa en ekonomisk sanktion där tillverkaren åläggs att betala 6800 euro per g/tkm, vilket anges motsvara 570 euro per g/km vid en last på 12 ton, för de utsläpp som överskrider målnivån. Beloppet anges motsvara marginalkostnaden för tekniska lösningar som minskar utsläpp. I artikel 9 anges bestämmelser om hur utsläppsdata ska kunna verifieras och i artikel 10 finns bestämmelser om vilka data som EU-kommissionen ska publicera om tillverkares årliga måluppfyllelse. Det föreslås också att EU-kommissionen ska kunna analysera hur väl simulerade utsläpp överensstämmer med verkliga. För att möjliggöra detta ska EU-kommissionen kunna begära in uppgifter om verkliga utsläpp från medlemsstater och tillverkare. I den föreslagna förordningens tolfte artikel föreslås att det ska delegeras till EU-kommissionen en rätt att göra förändringar i vissa parametrar som anges i annex I och II till den föreslagna förordningen om detta motiveras av teknisk utveckling. Artikel 13 anger bestämmelser om hur EU-kommissionen ska göra en översyn och rapportera om vilka resultat förordningen har gett. Rapporten ska publiceras 2022. I artiklarna 14 och 15 anges bestämmelser för kommittologi och delegerade befogenheter. Artikel 16 anger förutsättningar för hur EU-kommissionen ska kunna införa en procedur för verifiering av utsläpp från tunga fordon medan det i artikel 17 ska anges när förordningen ska träda i kraft. I annex I till den föreslagna förordningen finns tekniska krav och formler som ska

tillämpas medan det i annex 2 anges procedurer för hur hänsyn ska tas till fordons nyttolast och hur förändringar i procedurer för typgodkännande ska beaktas.

I anslutning till förslaget till EU-förordning har EU-kommissionen tagit fram en konsekvensanalys<sup>1</sup>. Regelrådets yttrande fokuserar i det följande på denna analys.

## Alternativa lösningar

I EU-kommissionens konsekvensanalys anges alternativa lösningar avseende en rad element, som grupperas i fem kategorier: mål för koldioxidutsläpp, fördelning av det samlade målet för "EU-flottan" mellan fordonsgrupper och fordonstillverkare<sup>2</sup>, incitament till fordon med nollutsläpp eller låga utsläpp, instrument för ett kostnadseffektivt genomförande<sup>3</sup> och styrningsfrågor<sup>4</sup>.

När det gäller **mål för koldioxidutsläpp** anges bl.a. följande. Tunga fordon delas in i en rad grupper. Bland dessa anges grupp 5 (traktorer med 4\*2 hjulaxlar och bruttovikt på mer än 16 ton) ge upphov till mest utsläpp av koldioxid, närmast följd av fordon i grupperna 4, 9 och 10. Mot den bakgrunden övervägs tre alternativ när det gäller vilka fordonsgrupper som ska beröras av utsläppsmålen: att lastfordon i grupperna 4, 5, 9 och 10 ska uppfylla målen; att lastfordon i grupp 5 ska uppfylla målen och att tillämpa två standarder där man mäter dels *utsläpp från hela fordonet*, dels *utsläpp enbart från motorn*<sup>5</sup> för alla de fordon som berörs. Det övervägs också olika alternativ när det gäller inom vilka systemgränser som utsläpp ska mätas. I detta avseende övervägs att mäta utsläpp från tank till hjul<sup>6</sup> respektive att mäta utsläpp från råvarukälla till hjul<sup>7</sup>. Vidare har EU-kommissionen analyserat olika vilka enheter som måluuppfyllelse ska mätas och därvid övervägt alternativen gram CO<sub>2</sub>/km, gram CO<sub>2</sub>/tkm<sup>8</sup> respektive gram CO<sub>2</sub>/m<sup>3</sup>km.

Därutöver har EU-kommissionen övervägt målnivåer. Dels övervägs ett nollalternativ, vilket innebär att det inte skulle ställas upp några mål för utsläppsminskningarna. EU-kommissionen bedömer emellertid att vissa utsläppsminskningar skulle ske autonomt, till följd av bl.a. teknikutveckling, även med detta alternativ. Utöver nollalternativet övervägs det alternativ som benämns TL 20 och som skulle innebära en minskning med 10 procent jämfört med nivån under referensåret (2019) till år 2025 och med 20 procent till 2030. Vidare övervägs alternativ TL 30 NL (icke-linjär utveckling) som anges innebära en minskning med 12,5 procent till 2020 och 30 procent till 2030. Alternativet TL 30 i sin tur anges innebära en minskning med 15 procent till 2025 och med 30 procent till 2030. Ett alternativ TL 32 anges innebära en minskning med 17,5 procent till 2025 och 32 procent till 2030 medan alternativet TL 35 anges innebära en minskning med 20 procent till 2025 och 35 procent till 2030.

EU-kommissionen har också analyserat olika alternativ när det gäller tidpunkter då mål ska uppnås. Följande alternativ har övervägts.

<sup>1</sup> Commission staff working document SWD (2018) 185 final "Impact assessment accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council setting CO<sub>2</sub> emission performance standards for new heavy duty vehicles".

<sup>2</sup> På engelska: "Distribution of EU fleet-wide CO<sub>2</sub> target across vehicle groups and manufacturers"

<sup>3</sup> På engelska: "Elements for cost-effective implementation"

<sup>4</sup> På engelska: "Governance".

<sup>5</sup> På engelska: "whole vehicle CO<sub>2</sub> emissions" respektive "engine only CO<sub>2</sub> emissions".

<sup>6</sup> Tank to wheel, d.v.s. mätningen begränsas till de utsläpp som sker från fordonet under färd.

<sup>7</sup> Well to wheel, d.v.s. utöver de utsläpp som sker från fordonet under färd beräknas även utsläpp till följd av sådant som behövs för att bränslet ska hamna i tanken, såsom utsläpp vid utvinning av bränslet och transport av bränslet till en försäljningsplats.

<sup>8</sup> Denna enhet beaktar fordonets nyttolast, i ton.

- Att sätta ett enda bindande mål för utsläppsminskningar, som ska börja tillämpas för 2025, medan ett inriktningsmål<sup>9</sup> sätts för 2030;
- att sätta ett första utsläppsmål som ska börja gälla år 2025 och tillämpas t.o.m. 2029 medan ett nytt, mer strikt mål, sätts från 2030 och
- att sätta ett enda bindande mål som ska gälla från 2030.

Samtliga dessa alternativ tänks inkludera att en översyn görs år 2022, när det kommer att ha samlats in certifierade utsläppsdata för tre år. Som en del av denna översyn skulle det slås fast eller bekräftas vilka målen för 2030 ska vara för olika fordonskategorier. Det tänks också ske en utvidgning av tillämpningsområdet för utsläppsmålen till fler fordonskategorier när beräkningsverktyget VECTO<sup>10</sup> har utvecklats vidare. Vidare ska det bl.a. övervägas om incitament för fordon med låga utsläpp är bra utformade eller behöver justeras.

Avseende **fördelning av det samlade målet för "EU-flottan" mellan fordonsgrupper och fordonstillverkare** anges följande. Två modeller för fördelning övervägs: en med separata utsläppsmål per fordonskategori respektive en med ett samlat mål per fordonstillverkare (inkluderande alla slags fordon som denna tillverkare producerar).

När det gäller **incitament till fordon med nollutsläpp eller låga utsläpp** har flera aspekter analyserats. En första delfråga är vilka slags fordon som ska omfattas. I detta avseende har EU-kommissionen analyserat två alternativ: stöd enbart till fordon med nollutsläpp respektive stöd till alla tunga fordon med signifikant lägre utsläpp än genomsnittet för fordonsflottan. Därutöver analyseras olika slags incitament, såsom ett superkreditsystem som innebär att ett tillverkat fordon med noll- eller låga utsläpp får räknas som flera fordon när det genomsnittliga utsläppet per tillverkare ska beräknas. Vidare övervägs ett envägs kreditsystem enligt vilket ett riktvärde<sup>11</sup> bestäms för vilken andel fordon med noll- eller låga utsläpp som flottan med nya fordon ska innehålla ett givet år. Den fordonstillverkare som sedan tillverkar en större andel sådana fordon än riktvärdet medges sedan ett mindre strikt utsläppsmål för sin samlade flotta. Slutligen övervägs ett tvåvägs kreditsystem, där man på samma sätt fastställer ett riktvärde, men där det finns effekter både av att överstiga och understiga riktvärdet för andel fordon med noll eller låga utsläpp, på så sätt att den som överstiger andelen får ett något mindre strikt utsläppsmål, medan den som understiger andelen får ett mer strikt utsläppsmål. Slutligen övervägs en variant där en tillverkare också skulle kunna tillgodoräkna sig tillverkningen av tunga fordon som i och för sig inte tillhör de fordonskategorier som berörs av utsläppsmålen i EU-förordningen men som uppfyller kriterierna för noll eller låga utsläpp av växthusgaser.

Avseende **instrument för ett kostnadseffektivt genomförande** anges följande. När det gäller möjlighet till undantag från utsläppsmål är det enda alternativ som övervägs att undanta yrkesfordon<sup>12</sup>. Vissa möjligheter till flexibilitet mellan tillverkare har analyserats. De olika lösningar som övervägts i detta avseende är att tillåta individuella fordonstillverkare att bilda en "pool" som gemensamt uppnår sitt samlade utsläppsmål. Vidare har möjligheten för fordonstillverkare att handla med utsläppsminskningar sinsemellan analyserats. Ett sådant system skulle innebära att en tillverkare som minskar utsläppen av växthusgaser från sina nya fordon med mer än vad som krävs ett givet år, skulle kunna få krediter för detta, som i sin tur skulle kunna säljas till en fordonstillverkare som utan sådana krediter inte skulle nå sitt mål. Det har också analyserats möjligheter till flexibilitet i måluppfyllelse över tid. När det gäller tidsmässig flexibilitet har två alternativ övervägts: att bedömningen av måluppfyllelse sker årsvis och

<sup>9</sup> Engelskans "aspirational target" översätts här till inriktningsmål.

<sup>10</sup> VECTO: vehicle energy consumption calculation tool

<sup>11</sup> benchmark

<sup>12</sup> Vocational vehicles

den som inte uppfyller sitt årliga mål blir föremål för sanktioner (och att flexibilitet över tid således inte är möjlig) respektive en modell där det är möjligt att "spara" och "låna" måluppfyllelse mellan olika år.

När det gäller **styrningsfrågor**, slutligen, analyseras ett flertal frågor. Två alternativ för rapportering av verkliga<sup>13</sup> utsläpp av växthusgaser har analyserats. Den ena modellen skulle innebära att fordonstillverkare skulle samla in, publicera och följa verkliga utsläpp genom att använda utrustning som idag finns tillgänglig i fordonen<sup>14</sup>. Den andra lösningen skulle innebära att insamling, publicering och uppföljning av verkliga utsläpp skulle genomföras av fordonstillverkarna genom användning av obligatorisk, standardiserad utrustning i fordonen. Avseende marknadsövervakning har ett alternativ analyserats: att införa test av avvikelser från den standard som krävs enligt typgodkännande av ett fordon. När det gäller sanktioner har också ett alternativ analyserats: ekonomiska sanktioner. Sådana skulle bli aktuella i fall där tillverkare inte lever upp till deras specifika utsläppsmål. Nivån på sanktionen anges bli bestämd bl.a. med beaktande av vad marginalkostnaden är för (bättre) teknik.

## EU-kommissionens konsekvensanalys

### Aktörer som berörs av förslaget

Det anges<sup>15</sup> att tillverkare av tunga fordon, leverantörer av komponenter och material som fordonen tillverkas av, fordonsanvändare (transportoperatörer), bränsleleverantörer, anställda i fordonsindustri och relaterade branscher<sup>16</sup>, andra användare av olja och oljerelaterade produkter (såsom exempelvis kemisk industri) samt samhället i stort berörs av förslaget.

Regelrådet kan konstatera att företag rimligen ingår i alla dessa grupper utom kategorin anställda i fordonsindustri och relaterade branscher. De företag som kan tänkas ingå i kategorin "samhället i stort" - och alltså inte räknas in i de andra kategorierna - borde såvitt Regelrådet kan förstå beröras främst indirekt.

### Analys av effekter för företag

De analyserade alternativen jämförs när det gäller hur väl de uppfyller följande kriterier: måluppfyllelse<sup>17</sup>, kostnadseffektivitet, samstämmighet<sup>18</sup> och proportionalitet/mervärde<sup>19</sup>.

När det gäller **mål för koldioxidutsläpp** anges huvudsakligen följande. *Alternativet att låta förslaget beröra fordonskategorierna 4,5,9 och 10 samt avse utsläppsvärden för hela fordonet* anges vara starkt positivt för måluppfyllelse och kostnadseffektivitet samtidigt som det är svagt positivt i förhållande till samstämmighet och proportionalitet. Det anges att detta alternativ i och med att det täcker ett stort antal fordonskategorier bidrar till att genomförandekostnader minskar. EU-kommissionen förordar detta alternativ. När det gäller *inom vilka systemgränser utsläpp ska mätas* bedömde EU-kommissionen att den väsentliga skillnaden mellan mätning från tank till hjul respektive från råvarukälla till hjul ligger i hur alternativen förhåller sig till samstämmighet och proportionalitet. EU-kommissionen bedömde att en systemgräns från råvarukälla till hjul har en starkt negativ påverkan när det gäller samstämmighet och

<sup>13</sup> Till skillnad från simulerade utsläpp beräknade med kalkylverktyget VECTO

<sup>14</sup> Det anges att det är praxis bland de flesta tillverkare av tunga fordon att utrusta fordonen med icke standardiserade instrument för att mäta bränsleåtgång.

<sup>15</sup> Beskrivningen av berörda aktörer är hämtad från Annex 3 till konsekvensanalysen.

<sup>16</sup> På engelska benämns denna grupp "workforce in automotive sector"

<sup>17</sup> Effectiveness, som handlar om hur mycket ett alternativ bidrar till att uppfylla de mål som har ställts upp för initiativet, översätts konsekvent i detta yttrande med måluppfyllelse

<sup>18</sup> Coherence, som handlar om hur väl ett alternativ harmonierar med andra målsättningar och åtgärder inom EU:s samlade politik, översätts här med samstämmighet.

<sup>19</sup> Detta avsnitt bygger i huvudsak på den redovisning som görs sidorna 57- 69 i EU-kommissionens konsekvensanalys.

proportionalitet, medan alternativet tank till hjul bedömdes starkt positivt i dessa avseenden. Även när det gäller måluppfyllelse och kostnadseffektivitet bedömde EU-kommissionen att en systemgräns för utsläppsmätningar vid tank till hjul var att föredra, med en svagt positiv effekt, medan den vidare systemgränsen bedömdes ha en svagt negativ effekt i dessa avseenden. EU-kommissionen förordar en tank till hjul-systemgräns. Vid en analys av vilka enheter som måluppfyllelse ska mätas har EU-kommissionen angett följande. Tre alternativ har analyserats gram CO<sub>2</sub>/km, gram CO<sub>2</sub>/tkm respektive gram CO<sub>2</sub>/m<sup>3</sup>km och dessa anges skilja sig åt när det gäller hur väl de avspeglar transportnyttan och vilka möjligheter de medger till jämförelser av koldioxidutsläpp från lätta respektive tunga fordon. Att uttrycka utsläppen i gram CO<sub>2</sub>/ km anges underlätta jämförelser mellan lätt och tung trafik eftersom detta mått används för utsläpp från lätt trafik. Emellertid anges som en brist att de båda måtten gram CO<sub>2</sub>/km och gram CO<sub>2</sub>/m<sup>3</sup>km inte fullt ut avspeglar den transportnytta som finns med tunga fordon när det gäller hur långt de kan färdas och med vilken gods massa. Den enda enhet som visar tunga fordons transportnytta anges vara gram CO<sub>2</sub>/tkm, vilket är skäl till att EU-kommissionen bedömer att denna enhet har bättre effekter i förhållande till samstämmighet och proportionalitet/mervärde. EU-kommissionen förordar måttet gram CO<sub>2</sub> /tkm.

När det gäller målnivåer har EU-kommissionen bedömt att två alternativ har en starkt positiv effekt enligt samtliga fyra kriterier: TL30 och TL 30 icke-linjär. EU-kommissionen har inte kommit fram till någon entydig rekommendation om vilken målnivå som ska väljas utan söker tydliggöra de olika för- och nackdelar som finns med de olika alternativen. Samtliga analyserade alternativ (utom nollalternativet) anges medföra väsentlig ekonomisk nytta för samhället. Det anges att alternativen TL 30, TL32 och TL35 samtliga bedöms ge bättre måluppfyllelse än TL20 i och med att de bidrar till större reduktioner av utsläpp och ger mer nettobesparingar såväl ur samhällsperspektiv som för en första och andra användare. De nyss nämnda alternativen anges också främja innovation bättre än TL20. Å andra sidan anges framför allt TL32 och TL35, som har de mest strikta målnivåerna, ge sämre effekt i förhållande till proportionalitet, eftersom de medför höga tillverkningskostnader, i synnerhet år 2030.

I analysen av tidpunkter då mål ska uppnås anges huvudsakligen följande. Skillnader mellan alternativen finns främst när det gäller måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Alternativet att sätta ett mål först år 2030 anges följaktligen sakna någon väsentlig effekt på måluppfyllelse och inte heller vara kostnadseffektivt. Effekten bedöms bli att teknikutveckling skjuts upp, utsläpp ökar och möjligheter till bränslebesparingar går förlorade. Mot den bakgrunden förordar EU-kommissionen att ett mål ska anges för 2025. När det gäller om ett mål för 2030 ska vara bindande eller ett inriktningsmål anges att det är en mindre relevant fråga i nuläget, eftersom det enligt förslaget hur som helst ska göras en uppföljning år 2022 då det kommer att finnas mer robust information om verkliga utsläpp såväl som vilka tekniska lösningar som finns tillgängliga till vilken kostnad. Att sätta ett mål för 2025 anges ge en tidig och tydlig signal till fordonssektorn att öka tillgången till mer bränslesnåla fordon inom unionen från och med det tidiga 2020-talet.

När det gäller **fördelning av det samlade målet för "EU-flottan" mellan fordonsgrupper och fordonstillverkare** har som angavs ovan två alternativ analyserats. Modellen med samma mål för utsläppsminskning för alla (berörda) fordonstyper som produceras av en tillverkare anges uppfylla de fyra kriterierna bäst. Skillnaderna finns framför allt när det gäller kostnadseffektivitet. Alternativet med separata mål per fordonskategori medger inte att en fordonstillverkare själv kan hitta det optimala sättet att uppnå det samlade utsläppsmål som finns för alla fordon som denne tillverkar. Modellen där målet sätts för alla (berörda) fordon som en fordonstillverkare producerar ger däremot möjligheter att balansera en eventuellt underpresterande fordonskategori med att en annan kategori överträffar målet. Detta alternativ förordas av EU-kommissionen.

När det gäller **incitament till fordon med nollutsläpp eller låga utsläpp** anges huvudsakligen följande. Lastbilar med nollutsläpp eller låga utsläpp anges huvudsakligen finnas som prototyper. Mot den bakgrunden bedömer EU-kommissionen att både fordon med nollutsläpp och med låga utsläpp ska kunna omfattas. Det anges ge både bättre måluppfyllelse och vara mer kostnadseffektivt att inte begränsa incitamentet till fordon med nollutsläpp. En förutsättning för denna slutsats anges vara att det finns en mekanism som säkerställer att gynnandet av de berörda fordonen inte sker på ett sätt som totalt sett försvagar kraven på utsläppsminskningar. När det gäller hur stödmekanismen ska utformas anges att ett bindande mandat eller ett tvåvägs kreditsystem i princip skulle kunna anses ge den starkaste signalen till industrin att investera i fordon med nollutsläpp eller låga utsläpp. Med beaktande av den mycket begränsade andel sådana fordon som finns i fordonsflottan idag och att det saknas säkra data om sådana fordon bedöms emellertid att det är svårt och riskabelt att definiera en lämplig, bindande, nivå för hur stor andel sådana fordon det ska finnas år 2030. Mot den bakgrunden bedömer EU-kommissionen att en bindande nivå respektive kreditsystem som baseras på ett fördefinierat riktvärde sannolikt inte är kostnadseffektiva och att de inte heller uppfyller krav på proportionalitet. Ett superkreditsystem kräver emellertid inte att det fastställs riktvärden på samma sätt. EU-kommissionen rekommenderar ett superkreditsystem med en mekanism som ska säkerställa att utsläppsmålen inte försvagas.

Avseende **instrument för ett kostnadseffektivt genomförande** visar EU-kommissionens analys att ett undantag för yrkesfordon är neutralt när det gäller måluppfyllelse och samstämmighet medan det bedöms ha en svagt positiv effekt för kostnadseffektivitet och proportionalitet/mervärde. EU-kommissionen förordar ett sådant undantag. Att möjliggöra bildande av pooler för enskilda tillverkare och handelssystem bedöms vara neutralt i förhållande till måluppfyllelse och ha en svagt positiv effekt för kostnadseffektivitet men vara svagt negativt för samstämmighet och proportionalitet/mervärde. EU-kommissionen förordar inget av dessa alternativ. När det gäller flexibilitet över tid anges alternativet där sådan inte medges, alltså årliga mål, ha svagt positiva effekter på måluppfyllelse, kostnadseffektivitet och samstämmighet medan det bedöms neutralt i förhållande till proportionalitet/mervärde. Alternativet att tillåta "sparande" och "lån" av måluppfyllelse över tid anges ha mycket positiva effekter för kostnadseffektivitet, svagt positiva effekter för samstämmighet och proportionalitet/mervärde medan det bedöms neutralt för måluppfyllelse. EU-kommissionen förordar att det ska vara möjligt att "spara" och "låna" måluppfyllelse inom vissa gränser som ska säkerställa den miljömässiga effektiviteten.

Beträffande **styrningsfrågor** anges i huvudsak följande. Båda sätten att mäta verkliga utsläpp anges ge positiva eller neutrala effekter. Det alternativ som innebär att befintliga installerade instrument används skulle emellertid enligt EU-kommissionens analys medföra att resultaten mellan fordon med olika instrument inte blir jämförbara, vilket i sin tur anges riskera att göra lösningen ineffektiv med begränsat mervärde. Att använda standardiserade instrument anges däremot kunna ge bättre förutsättningar för kvalitet och jämförbarhet, vilket i sin tur anges leda till att det alternativet bedöms bättre när det gäller måluppfyllelse, samstämmighet och proportionalitet/mervärde. När det gäller marknadsövervakning anges att den analyserade åtgärden med avvikelsetester bedöms starkt positiv för måluppfyllelse och kostnadseffektivitet och svagt positiv för samstämmighet och proportionalitet/mervärde. EU-kommissionen förordar att kommissionen genom en delegerad akt ska få mandat att definiera hur sådana avvikelsetester ska genomföras, inklusive i form av tester som görs av tredje part. Ekonomiska sanktioner bedöms bidra starkt positivt till måluppfyllelse, kostnadseffektivitet och proportionalitet/mervärde, svagt positivt till samstämmighet. Som förutsättningar anges att sanktionerna sätts på en optimal nivå. Om det saknas ekonomiska sanktioner eller om dessa är för låga för att vara effektiva anges effekten kunna bli att tillverkarna betalar sanktionerna medan de avsiktligt inte uppfyller utsläppskraven. EU-kommissionen förordar att det ska finnas ekonomiska sanktioner.

Utöver jämförelsen av de alternativa utformningarna av förslaget innehåller konsekvensanalysen också en särskild beskrivning av vad konsekvenserna av det förordade förslaget bedöms bli för de berörda aktörer som har identifierats<sup>20</sup>.

Avseende **fordonstillverkare** anges följande om *kostnader*. Koldioxidnormer ställer krav på fordonstillverkare att minska CO<sub>2</sub>-utsläppen, vilket får till följd att de kommer att behöva införa teknik i fordonen för att minska utsläppen. På kort sikt anges detta sannolikt leda till ökade produktionskostnader och det kan påverka sammansättningen i företagens utbud av fordon<sup>21</sup>. En konsekvens anges bli ökade investeringskostnader i produktionskapacitet och ny teknik. När det gäller *nyttor* anges att i samband med att efterfrågan på fordon med låga utsläpp antas öka globalt till följd av hårdare krav inom klimatpolitiken kommer införandet av koldioxidnormer sporra tillverkarna att bli mer miljömässigt effektiva. En sådan strävan hos tillverkarna anges i sin tur leda till att de kommer att fortsätta att leda den tekniska utvecklingen och behålla sin konkurrenskraft i förhållande till fordonsindustrin globalt. När det gäller *balansen mellan kostnader och nyttor* anges att effekterna för olika tillverkare kommer att variera beroende på vilka utsläppsnivåer som krävs såväl som hur mycket tillverkarna fokuserar på att investera i utsläppsminskning redan idag. Det anges att införandet av strängare krav kan bli positivt för de tillverkare som kan producera mindre utsläppsintensiva fordon och det borde underlätta för dem att behålla en fördelaktig position i konkurrens med andra. För tillverkare av tunga fordon som behöver genomföra mer åtgärder för att börja minska utsläpp anges det troligt att kostnaderna blir högre.

När det gäller **leverantörer av komponenter och material som fordonen tillverkas av** anges att tekniska framsteg för att förbättra bränsleeffektivitet kommer att medföra *kostnader* för forskning och utveckling samt för att anpassa tillverkningsprocesser. Avseende *nyttor* för dessa aktörer anges att den relativa konkurrenskraften för europeiska leverantörer gentemot deras konkurrenter utanför EU kan förbättras genom lagstiftning för att minska utsläpp från tunga fordon. Om åtgärder och målsättningar inom EU är mer ambitiösa än motsvarande initiativ i länder utanför unionen anges att företagen inom EU kan förväntas ha en teknisk beredskap som ligger före leverantörer i andra länder. Krav på användning av nya tekniker kan skapa extra affärsverksamhet för leverantörer. Det anges att framför allt leverantörer av mer bränslesnål teknik kan dra nytta av en sådan utveckling.

Beträffande **fordonsanvändare/transportoperatörer** anges att användningen av teknik för att minska CO<sub>2</sub>-utsläpp har en *kostnad* som väntas bli övervältrad på fordonsköparna. Inköpspriser för nya, mer bränsleeffektiva tunga fordon väntas bli högre än för mindre bränsleeffektiva. När det gäller *nyttor* för fordonsanvändarna/transportoperatörerna anges att bränslekostnaderna kommer att minska. Det anges att de bränslekostnader som sparas in under ett fordon livscykel kommer att kompensera för den högre inköpskostnaden. Det anges också att lägre transportkostnader – till följd av lägre bränsleåtgång - kan öka den totala efterfrågan på vägtransporter. Det anges att under vissa förutsättningar kan en sådan rekyleffekt<sup>22</sup> minska den totala utsläppsminskningen till följd av effektiviseringen.

**Bränsleleverantörer** - under förutsättning att de levererar konventionella bränslen – anges påverkas av minskad efterfrågan som leder till lägre nyttjande av befintlig infrastruktur och potentiellt *minskade intäkter*. När det gäller *nyttor* anges att om användningen av fordon som använder alternativa energikällor ökar, kan detta potentiellt öka behovet av nya slags infrastrukturlösningar och skapa nya affärsmöjligheter på medellång och lång sikt.

<sup>20</sup> Denna beskrivning återfinns i Annex 3 till konsekvensanalysen.

<sup>21</sup> Egen översättning av engelskans "structure of product portfolio".

<sup>22</sup> Engelskans rebound effect översätts här med rekyleffekt.

När det gäller **anställda i fordonsindustri och relaterade branscher** anges följande. Produktion och underhåll av fordon med nya, bränslesnåla tekniska lösningar kommer innebära utmaningar för anställda inom såväl fordonstillverkning som underleverantörer och verksamma inom underhåll och service. Det anges behövas nya och/eller nya kunskaper för de anställda för att hantera nya komponenter och tillverkningsprocesser.

Avseende **andra användare av olja och oljerelaterade produkter** (kemisk industri m.fl.) anges en nytta för dessa bli att om efterfrågan på olja minskar från transportsektorn leder det till lägre priser för olja m.m. som insatsvara för deras verksamhet. När det gäller andra sektorer än transportsektorn som släpper ut växthusgaser anges att de kommer att undvika krav på ytterligare minskningar av *sina* utsläpp som kompensation för transportsektorns utsläpp. Det anges vara viktigt för deras relativa konkurrenskraft, om de är föremål för internationell konkurrens.

Vidare redovisas i tabellform bedömda ekonomiska effekter givet olika nivåer på utsläppskrav.

## Regelrådets bedömning av EU-kommissionens konsekvensanalys

### Regelrådets synpunkter på EU-kommissionens konsekvensanalys

Utifrån konsekvensanalysen framgår att företag berörs av förslagen samt även vilka branscher som kan komma att beröras. Det finns en analys där olika alternativa utformningar av förslaget jämförs med varandra på ett någorlunda transparent sätt. Det är också en fördel att beräkningar har gjorts utifrån olika antaganden om kostnader. Det saknas i allt väsentligt information om effekter för svenska företag. Eftersom det inte på förhand kan förutsättas att svenska företag i varje avseende är representativa för ett genomsnitt inom EU är detta ett problem.

I syfte att få en bredare förståelse för förslaget och dess möjliga konsekvenser har Regelrådet efterfrågat ett antal branschorganisationers synpunkter på remissen. Svar inkom från två organisationer. Båda de tillfrågade organisationerna avser att besvara remissen och båda anser att förslaget kan ge effekter av betydelse för deras medlemsföretag.

När det gällde synpunkter på förslaget i sig stödde den ena organisationen att koldioxidnormer för nya tunga fordon bör införas men motsatte sig att utsläpp skulle definieras enbart som de utsläpp som kommer från fordonets avgasrör, alltså den föreslagna tank till hjul-modellen. I stället förordade denna organisation att metoden där man mäter utsläpp från råvarukälla till hjul<sup>23</sup>. Vidare framhöll organisationen att koldioxidnormer som baserar sig på tank till hjul-modellen skulle göra det svårare för Sverige och resten av EU att på ett kostnadseffektivt sätt nå klimatmålen. Som skäl för detta anfördes att ett sådant förslag riskerar att förhindra en bredare marknadsintroduktion av gasdrivna fordon. I det sammanhanget angavs också att det redan fattats beslut på EU-nivå om att främja gasdrivna fordon bland annat genom investeringar i tankinfrastruktur för naturgas och biogas.

Den andra tillfrågade organisationen hade också synpunkter på förslagets innehåll och angav att EU-normer för koldioxidutsläpp kan bidra till lägre utsläpp men förslaget är inte det mest effektiva sättet att minska utsläpp av koldioxid från godstransporter. Organisationen angav i stället att tyngre och längre fordon kan frakta mer gods med mindre utsläpp i relativa tal, till exempel mätt som CO<sub>2</sub>/tkm eller CO<sub>2</sub>/m<sup>3</sup>km. Vidare förordades en stegvis övergång till fossilfria bränslen. Det angavs att en bättre logistik skulle kunna medföra effektiviseringar. När det gällde EU-kommissionens konsekvensanalys

---

<sup>23</sup> Well to wheel



angav denna organisation att betydelsen av EU-normer för koldioxid har överskattats i analysen och att alternativa, snabbare och effektivare sätt att nå målen inte har belysts tillräckligt. Mot den bakgrunden angavs att beslutsunderlaget är bristfälligt.

Regelrådet gör mot denna bakgrund följande bedömning. Det är inte möjligt för Regelrådet att avgöra i vilken utsträckning som de synpunkter som har framförts av branschorganisationerna är bättre underbyggda än den analys som EU-kommissionen har gjort. De synpunkter som har framförts från branschorganisationerna indikerar att det kan finnas aspekter i EU-kommissionens konsekvensanalys som har blivit mindre väl belysta. Alldeles oavsett detta är bristen på information om svenska förhållanden i sig skäl till en kompletterande analys. En kompletterande svensk konsekvensutredning bör således göras.

### Rekommendationer avseende en kompletterande svensk konsekvensutredning

Enligt Regelrådet skulle en svensk kompletterande konsekvensutredning med fördel kunna omfatta följande punkter:

- I vilken utsträckning är svenska aktörer känsliga för om utsläpp beräknas med en systemgräns satt vid avgasröret (tank till hjul) respektive en vidare gräns där även utsläpp från utvinningen räknas in och vad skulle effekterna bli för svenska företag om en vidare systemgräns valdes?
- Kritik har framförts mot förslagets inriktning. Kan det identifieras andra åtgärder som antingen skulle kunna ersätta delar av EU-kommissionens förslag eller komplettera det på ett sätt som ökar effektiviteten?
- Det anges i konsekvensanalysen att en omställning mot ny fordonsteknik kan ställa krav på fortbildning av personal. Regelrådet har erfarenhet att kompetensförsörjning generellt är en strategiskt viktig fråga för svenska företag i dagsläget. Hur ser kompetensförsörjningen ut för de svenska företag<sup>24</sup> som kan väntas beröras ut idag och hur kan de tillkommande kraven väntas påverka dem?
- Sverige kan, i jämförelse med andra EU-länder, sägas ha ett stort behov av vägtransporter. Påverkar detta vilka effekterna av förslaget kan bli i Sverige och i sådant fall hur?
- Hur kan förslaget väntas slå, på kort och lång sikt, gentemot företag i de delar av Sverige som har glesare bebyggelse och där behovet av vägtransporter är jämförelsevis stort<sup>25</sup>?
- EU-kommissionens konsekvensanalys vilar på antaganden om beteenden hos fordonstillverkare, fordonsförsäljare och de som köper och använder fordon. Det vore värdefullt om någon form av känslighetsanalys kunde göras, som visar möjliga utfall för svenska företag i olika scenarier där de grundläggande antaganden som gjorts i EU-kommissionens analys förutsätts vara mer eller mindre representativa för svenska förhållanden.
- EU-kommissionens förslag innebär att en viss fordonsmix kommer att beröras av förslagen. Hur kan valet av fordonsmix i förslaget väntas påverka de svenska företagen?
- EU-kommissionen hänvisar i flera fall till behovet av men även pågående innovation. Ett tydligt exempel är tunga fordon med noll eller låga utsläpp. Hur ligger svenska företag till i denna utveckling? Är det troligt att de skulle kunna dra nytta av de föreslagna incitamenten? Är de svenska företagens relativa konkurrenskraft gentemot motsvarande företag i EU och i tredje land stark eller svag i detta avseende?

<sup>24</sup> Med svenska företag avses här företag som helt eller delvis har svenska ägare och/eller som bedriver en verksamhet av viss omfattning i Sverige.

<sup>25</sup> Här avses således ett stort behov av vägtransporter även för svenska förhållanden.

## Sammanfattning

Regelrådet finner att den konsekvensanalys som EU-kommissionen har gjort tydligt visar att förslaget berör företag. Det finns indikationer på att den analys som har gjorts i vissa avseenden bör kompletteras. I alla händelser är det motiverat att närmare belysa vad effekterna skulle kunna bli för svenska företag. En kompletterande analys skulle i möjligaste mån kunna belysa i vart fall punkterna ovan.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 augusti 2018.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Claes Norberg  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande