

U 23/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till förordning om ändring av förordning (EU) 2019/631 för att införa ytterligare flexibilitet vad gäller beräkningen av tillverkarnas efterlevnad av normerna för koldioxidutsläpp för nya personbilar och nya lätta nyttofordon för kalenderåren 2025–2027

Med stöd av 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag till förordning av den 1 april 2025 om ändring av förordning (EU) 2019/631 för att införa ytterligare flexibilitet vad gäller beräkningen av tillverkarnas efterlevnad av normerna för koldioxidutsläpp för nya personbilar och nya lätta nyttofordon för kalenderåren 2025–2027 (COM(2025) 136 final) samt en promemoria om förslaget.

På grund av den brådskande situationen lämnades först en E-utredning (E 29/2025 rd) om förslagen som koordinerades inom statsrådets samordningssystem.

U-skrivelsen innehåller inga nya ståndpunkter jämfört med E-utredningen.

Helsingfors den 12 juni 2025

Kommunikationsminister Lulu Ranne

Specialsakkunnig Sara Österberg

8.5.2025

FÖRSLAG OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) 2019/631 FÖR ATT INFÖRA ATT YTTERLIGARE FLEXIBILITET VAD GÄLLER BERÄKNINGEN AV TILLVERKARNAS EFTERLEVNADE AV NORMERNA FÖR KOLDIOXIDUTSLÄPP FÖR NYA PERSONBILAR OCH NYA NYTTOFORDON FÖR KALENDERÅREN 2025–2027

1 Bakgrund

Kommissionen lade den 1 april 2025 fram ett förslag (COM(2025) 136 final) till förordning om ändring av förordning (EU) 2019/631 (nedan ”förordningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp för personbilar och paketbilar” eller ”förordningen”) för att införa ytterligare flexibilitet vad gäller beräkningen av tillverkarnas efterlevnad av normerna för koldioxidutsläpp för nya personbilar och nya lätta nyttofordon för kalenderåren 2025–2027 (nedan ”kommissionens förslag till ändring av förordningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp för person- och paketbilar” eller ”kommissionens förslag”). Genom förslaget ändras den gällande förordningen som senast ändrades 2023 som en del av EU:s klimatpaket Fit for 55 (det s.k. 55 %-paketet).

På grund av den snabba tidtabellen för behandlingen fördes ärendet inledningsvis till riksdagen för behandling i form av en E-utredning (E 29/2025). Denna U-skrivelse är till sitt innehåll i princip förenlig med E-skrivelsen. Till U-skrivelsen har lagts till information om tidtabellen för behandlingen och dessutom har några preciseringar gjorts. I U-skrivelsen framförs inte några nya ståndpunkter eller förhandlingsambitioner som avviker från det som förts fram i E-skrivelsen.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/631 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon och om upphävande av förordningarna (EG) nr 443/2009 och (EU) nr 510/2011 fastställs gränsvärdena för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon. Genom förordningen verkställs för sin del målen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (EU:s klimatlag), att minska EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent fram till 2030 jämfört med 1990 års nivåer och uppnå klimatneutralitet på EU-nivå senast 2050.

Kommissionen antog den 5 mars 2025 meddelandet "Handlingsplan för Europas fordonsindustri" (COM (2025) 95 final), där de åtgärder som beskrivs i meddelandet syftar till att främja den europeiska fordonsindustrins globala konkurrenskraft. Finlands ståndpunkt till meddelandet definieras i den separata E-skrivelsen. Som en del av handlingsplanen i fråga fastställdes att kommissionen kommer att ge ett förslag till ändring av förordningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp för personbilar och lätta nyttofordon. Bakgrunden till handlingsplanen var den strategiska dialog om fordonsindustrins framtid som inleddes av kommissionens ordförande von der Leyen den 30 januari 2025 och som omfattade ett öppet offentligt samråd samt diskussioner med fordonsindustrin och berörda parter för att lösa de mest brådskande utmaningarna inom branschen. En del av den europeiska fordonsindustrin har krävt flexibilitet i fråga om målet för 2025 i förordningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp för

person- och paketbilar, eftersom en del tillverkare riskerar att inte uppnå sina mål och därför få avgifter för extra utsläpp.

Enligt förordningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp för person- och paketbilar ska varje tillverkare säkerställa att de genomsnittliga specifika koldioxidutsläppen från alla nya fordon från tillverkaren som registrerats i EU under det berörda kalenderåret inte överskrider det årliga utsläppsmålet (gränsvärdet för koldioxidutsläpp). Målet med förordningen är att fordonstillverkarna ska förbättra fordonens energieffektivitet och att det på marknaden ska komma ut allt fler utsläppsfria fordon och fordon med låga utsläpp. Enligt den gällande förordningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp för person- och paketbilar fastställs specifika gränsvärden för koldioxidutsläpp årligen för tillverkarna så att gränsvärdena på EU-nivå jämfört med målet för 2021 uppnår

- * 15 % minskning 2025

- * 55 % minskning för personbilar och 50 % minskning för paketbilar 2030.

- * 100 % minskning (nollutsläpp) från person- och paketbilar från och med 2035.

Om tillverkarens genomsnittliga specifika koldioxidutsläpp överskrider tillverkarens specifika utsläppsmål under ett kalenderår, ålägger kommissionen tillverkaren en avgift för extra utsläpp.

Gränsvärdet för 2035 leder i praktiken till att det lönar sig för biltillverkarna att endast tillverka nya helelektriska bilar och vätgasbilar från och med 2035. Kommissionen har dock bekräftat sin avsikt att senare genomföra en riktad ändring som gör det möjligt att beakta koldioxidneutrala bränslen i beräkningen av koldioxidmålen och att registrera fordon som använder sådana även efter 2035. Detta anknyter till den pågående beredningen av genomförandeförordningen, där kommissionen skapar ett förfarande för typgodkännande av fordon som enbart drivs av koldioxidneutrala bränslen. Finlands ståndpunkter i fråga om kommissionens förslag till genomförandeförordning har fastställts i E-skrivelse E 42/2023 rd.

Enligt den gällande förordningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp från person- och paketbilar ska kommissionen 2026 se över förordningens effektivitet och ändamålsenlighet samt vid behov ge ett förslag till ändring av förordningen.

Gränsvärdena för koldioxidutsläpp från person- och paketbilar påverkar väsentligt hur såväl medlemsstaternas som EU:s mål för minskning av växthusgasutsläpp uppnås.

Förordningen om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 (EU) 2018/842, den så kallade förordningen om ansvarsfördelning (ändring), godkändes som en del av 55 %- paketet i juni 2022. I enlighet med skyldigheterna i förordningen om ansvarsfördelning ska Finland minska sina utsläpp inom ansvarsfördelningssektorn med 50 procent jämfört med 2005 års nivåer fram till 2030. EU:s klimatlag innehåller åtaganden om att minska EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent från 1990 års nivå senast 2030 och att uppnå klimatneutralitet på EU-nivå senast 2050. Enligt EU:s klimatlag ska ett klimatmål som sträcker sig till 2040 ställas upp för att uppnå målet om klimatneutralitet. Europeiska kommissionen lade i februari 2024 fram en rekommendation om att EU:s nettoutsläpp av växthusgaser ska minska med 90 procent till 2040 jämfört med 1990 års nivåer (Finlands ståndpunkter fastställs i E 10/2024 rd). För att uppnå detta skulle det förutsättas att utsläppsminskningarna och upptagen inom olika sektorer effektiviseras

ytterligare under 2030-talet. Kommissionen kommer att ge ett förslag till ändring av EU:s klimatlag där klimatmålet för 2040 preciseras.

Transporterna är den största utsläppskällan inom ansvarsfördelningssektorn i Finland. Transportsektorn står för cirka 37 procent av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn, och därför spelar den en central roll för efterlevnaden av skyldigheterna att minska utsläppen av växthusgaser. Cirka 95 procent av växthusgasutsläppen från trafiken i Finland uppstår i vägtrafiken. Omkring 54 procent av utsläppen från vägtrafiken kommer från persontrafiken, 41 procent från paketbilar och lastbilar och resten från bussar, motorcyklar och andra transportmedel.

I prognoserna för utsläppen från trafiken i Finland som används för att bedöma uppnåendet av utsläppsmålen för trafiken och därigenom för ansvarsfördelningssektorn, har man beaktat EU:s gällande lagstiftning om gränsvärden för koldioxidutsläpp som sådan. Inom ansvarsfördelningssektorn är det utmanande att hitta kostnadseffektiva utsläppsminskningssåtgärder som EU-lagstiftningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp är för Finland. Som utsläppsminskningssåtgärd medför EU-lagstiftningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp inga direkta statsfinansiella kostnader i Finland. Även konsumenterna drar nytta av lagstiftningen om gränsvärden när man bedömer kostnaderna och driftskostnaderna för fordonet under hela ägandetiden.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering förbinder sig regeringen till att svara på utsläppsminskningssmålen och ta steg mot målet om koldioxidneutralitet och därefter mot negativa koldioxidutsläpp så att den inte genom egna beslut eller politikåtgärder ökar finländarnas vardagliga utgifter eller försämrar näringslivets konkurrenskraft. Enligt statsminister Orpos regeringsprogram har Finland också förbundit sig till målen i den nationella klimatlagen (423/2022). Måluppfyllelse främjas genom att man bedriver en förnuftig och effektiv klimatpolitik såväl nationellt som på EU-nivå och i anknytning till internationella avtal. Enligt regeringsprogrammet främjar Finland dessutom inom ansvarsfördelningssektorn åtgärderna enligt planerna för utsläppsminskningar eller motsvarande åtgärder samt vidtar vid behov nya åtgärder som på ett kostnadseffektivt sätt uppfyller EU-förpliktelserna. Ansvarsfördelningssektorns utsläppsskuld minimeras och utsläppsmålen nås i fråga om den årliga utsläppsnivån 2030.

2 Förslagets syfte

Kommissionens ändringsförslag ändrar inte nivån på utsläppsminskningssmålen i förordningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp. Förslaget svarar på bilindustrins oro inom EU genom att erbjuda tillverkarna ytterligare flexibilitet för att uppnå målen för 2025.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Enligt förslaget är fordonsindustrin av central betydelse för EU:s ekonomi och står för över 7 procent av EU:s BNP. Den sysselsätter – direkt eller indirekt – 13 miljoner europeer inom tillverkning, försäljning, underhåll, byggnation, transporter och transporttjänster. Fordonssektorn genomgår en strukturomvandling som bland annat påverkas av utvecklingen inom ren och digital teknik, särskilt övergången till utsläppsfria fordon.

Som svar på de berörda aktörernas begäran om ytterligare flexibilitet i efterlevnaden av koldioxidmålen för person- och paketbilar 2025 föreslår kommissionen en ändring av

förordningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp för person- och paketbilar som möjliggör en flexibilitet av engångskaraktär under åren 2025–2027 vid beräkningen av hur utsläppsnormerna för koldioxid efterlevs.

Den ändring som kommissionen föreslår skulle göra det möjligt att se till att tillverkarnas mål för gränsvärdena för koldioxidutsläpp för 2025 uppnås i fråga om fordon som registrerats för första gången 2025–2027 i stället för fordon som registrerats för första gången 2025. Tillverkarna ska säkerställa att de genomsnittliga koldioxidutsläppen inte överskrider målen för de specifika koldioxidutsläppen för varje tillverkare 2025. Tillverkarens genomsnittliga koldioxidutsläpp ska beräknas som genomsnittet över treårsperioden av de genomsnittliga specifika koldioxidutsläppen per år, viktat efter antalet nyregistrerade fordon för tillverkaren varje kalenderår. Uppfyllandet av målet för 2025 bedöms i slutet av treårsperioden (2025–2027) för varje enskild tillverkare.

Dessutom måste den möjlighet som förordningen ger tillverkare att gå samman i pooler för att uppfylla skyldigheterna i artikel 4 anpassas till den ytterligare flexibilitet som föreslås för 2025–2027. Därför föreslår kommissionen en ändring enligt vilken det bör vara möjligt att ingå poolingavtal för vart och ett av dessa tre år fram till slutet av 2027. Att bilda en pool innebär att tillverkaren kan gå samman i en pool tillsammans med en eller flera tillverkare och räkna ihop utsläppen från deras fordon, vilket gör det lättare att uppfylla utsläppsmålen än att göra det på egen hand.

4 Rättslig grund, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund för förslaget föreslår kommissionen artikel 192.1 i EUF-fördraget, enligt vilken Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén ska besluta om vilka åtgärder som ska vidtas av unionen för att uppnå de mål som anges i artikel 191 i EUF-fördraget. Rådet fattar beslut om att anta förslaget med kvalificerad majoritet. Statsrådet anser att den rättsliga grunden är lämplig.

Enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EUF-fördraget) ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt kommissionen kan medlemsstaterna inte själva genomföra en ändring av förordning (EU) 2019/631 för att införa ytterligare flexibilitet.

Enligt proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i EUF-fördraget ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå unionens mål att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt sätt, och fordonstillverkarna ges ytterligare flexibilitet av engångskaraktär för att uppfylla kraven, samtidigt som ambitionsnivån för målen bibehålls.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen och internationella avtal

Europaparlamentets och rådets förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna och genomförs inte separat genom nationell lagstiftning. Gällande lagstiftning står inte i strid med förordningsförslaget, och behov att ändra lagstiftningen uppstår därför inte.

Den föreslagna förordningen strider inte mot internationella överenskommelser.

5.2 Ekonomiska konsekvenser och marknadskonsekvenser

Kommissionen har inte gjort någon konsekvensbedömning av sitt förslag, eftersom det endast erbjuder tillfällig flexibilitet för att granska att tillverkarna uppnår målen.

I Finland finns det inga fordonstillverkare som omfattas av efterlevnadsskyldigheterna beträffande gränsvärdena för koldioxidutsläpp i förordningen och som skulle drabbas av efterlevnadskostnader.

5.3 Miljökonsekvenser

Kommissionen har inte gjort någon konsekvensbedömning av detta förslag. Preliminärt kan man dock nationellt bedöma att kommissionens förslag i viss mån kan öka utsläppen från trafiken och förslaget bromsar i viss mån upp elektrifieringen av fordonsparken i Finland. Det finns dock en betydande osäkerhet i bedömningen, eftersom de faktiska årliga effekterna av den flexibilitet som kommissionen föreslår på nyregistreringarna i olika delar av Europa är mycket osäkra. Kommissionens förslag kan antas minska andelen nyregistrerade elbilar en aning åtminstone 2025 och eventuellt 2026 jämfört med en situation där den ändring som kommissionen föreslår inte genomförs. Kommissionens förslag uppskattas medföra en ökning av de kumulativa koldioxidutsläppen från personbilar med cirka 18 000 ton i Finland från 2025 till 2030. När det gäller paketbilar är uppskattningen mer osäker, men ökningen av de kumulativa utsläppen 2025–2030 kan uppskattas till cirka 6 000 ton koldioxidutsläpp. Förändringen i den årliga utsläppsnivån för nyregistrerade person- och paketbilar är betydligt mindre i Finland än på EU-nivå på grund av att vi redan har kommit långt i elektrifieringsutvecklingen. I Finland kan koldioxidvärdena för nyregistreringar sjunka klart snabbare än EU-nivån, varvid effekten av kommissionens förslag på koldioxidvärdena för nyregistreringar anses vara mycket liten.

5.4 Administrativa konsekvenser

Enligt kommissionen förväntas förslaget inte öka de administrativa kostnaderna jämfört med den nuvarande förordningen.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande och de mänskliga rättigheterna

Regleringen bedöms inte ha några betydande konsekvenser i förhållande till grundlagen eller för tillgodoseendet av de grundläggande eller de mänskliga rättigheterna. Förslaget kan anses respektera de grundläggande rättigheterna enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i synnerhet främja målet om miljöskydd enligt artikel 37.

7 Ålands behörighet

Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om vägtrafik, och enligt 10 punkten i samma paragraf även bland annat i fråga om miljövärd.

Förordningens målsättning att minska koldioxidutsläppen är främst miljöskyddsmässig, men den ytterligare flexibiliteten i gränsvärdena för nya person- och paketbilar som kommissionen föreslår gäller framför allt fordonstillverkare. Därmed anses förslaget höra till landskapets behörighet på basis av ovan nämnda punkter.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Miljöarbetsgruppen ansvarar för behandlingen av förslaget i rådet. Kommissionen presenterade förslaget till förordning för första gången på miljöarbetsgruppens möte den 9 april 2025 och det diskuterades den 29 april 2025. Förslaget behandlades exceptionellt snabbt och Ständiga representanternas kommitté Coreper kom överens om rådets ståndpunkt den 7 maj 2025.

I Europaparlamentet genomfördes behandlingen i brådskande ordning och parlamentet röstade om sin ståndpunkt den 8 maj 2025.

Eftersom varken rådet eller Europaparlamentet har föreslagit några ändringar av kommissionens förslag, godkänner rådet Europaparlamentets ståndpunkt och antar rättsakten i enlighet med Europaparlamentets ståndpunkt.

9 Nationell behandling av förslaget

På grund av den snabba tidtabellen för behandlingen fördes ärendet inledningsvis till riksdagen för behandling i form av en E-utredning (E 29/2025). Nu har även en U-skrivelse beretts i enlighet med 96 § i grundlagen.

Statsrådets E-skrivelse och U-skrivelse har beretts vid kommunikationsministeriet i samarbete med miljöministeriet och statsrådets kansli. I beredningen av dem har därtill Transport- och kommunikationsverkets sakkunnigperspektiv utnyttjats.

Utkastet till E-skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande i transportsektionen (EU22) och miljösektionen (EU23) mellan den 11 och 14 april 2025. E-skrivelsen har behandlats i ett skriftligt förfarande i EU-ministerutskottet den 23 till 24 april 2025. Utkastet till U-skrivelse skickades till transportsektionen (EU22) för kännedom den 30 april 2025.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet betonar att bindande gränsvärden för koldioxidutsläpp för fordonstillverkare på EU-nivå minskar utsläppen och därmed också påverkar uppfyllandet av medlemsstaternas skyldigheter att minska utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn. Detta gäller i synnerhet i medlemsländer som Finland, som har en omfattande skyldighet inom ansvarsfördelningssektorn, där vägtrafikens andel av utsläppen från ansvarsfördelningssektorn är betydande och där förnyelsen av fordonsparken i hög grad är beroende av fordon som tillverkas någon annanstans. Statsrådet betonar att kommissionens förslag enligt den preliminära bedömningen i viss mån kan öka utsläppen från trafiken i Finland. Med tanke på hanteringen av de nationella kostnaderna för utsläppsminskningsåtgärderna är det viktigt att bevara en tillräcklig utsläppsminskningseffekt i lagstiftningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp. I den fortsatta behandlingen är det viktigt att säkerställa att lagstiftningen om gränsvärdena har en kravnivå som är tillräcklig i förhållande till medlemsstaternas skyldigheter inom ansvarsfördelningssektorn för 2030 och målen i EU:s klimatlag ((EU) 2021/1119).

Statsrådet anser att utsläppsminskningsåtgärderna ska vara kostnadseffektiva och teknikneutrala.

Statsrådet anser att kommissionens förslag om att ändra lagstiftningen mitt under målåret inte främjar regleringsmiljöns förutsägbarhet. Statsrådet betonar att en förutsägbar regleringsmiljö skapar investeringstrygghet för aktörerna inom hela trafikens ekosystem och i fordonsindustrins värdekedja. Förslaget om ytterligare flexibilitet kan anses vara orättvist mot de tillverkare som har anpassat sin produktion för att uppfylla skyldigheterna i förordningen. Med beaktande av den europeiska fordonsindustrins utmaningar och konkurrenskraft, den globala utvecklingen i allmänhet och EU:s långsamma ekonomiska tillväxt, är statsrådet dock redo att godkänna kommissionens förslag om ytterligare flexibilitet för tillverkarna. Statsrådet anser att det är viktigt att förbättra näringslivets konkurrenskraft och anser att en förbättring av konkurrenskraften för EU:s fordonsindustri också indirekt kan återspeglas i Finlands ekonomi.

Följande ståndpunkter har bildats i E-utredning E 42/2023 rd (Påverkan: Enbart fordon som använder koldioxidneutrala bränslen beaktas vid typgodkännande av utsläpp från personbilar och lätta nyttofordon på Euro 6-nivå): Finland understöder definitionen av koldioxid neutralt bränsle på EU-nivå som en del av den helhetslösning som uppnåts i förordningen om gränsvärden för koldioxidutsläpp för person- och paketbilar. Finland strävar efter att bidra till att definitionen av koldioxid neutralt bränsle ska vara teknikneutral och utöver elektrobränslen också omfatta andra bränslen med låga utsläpp under sin livscykel, det vill säga särskilt avancerade flytande och gasformiga biodrivmedel.