

Miljödepartementet
Enheten för miljö kvalitet
103 33 Stockholm

Remissvar: Förordning om nya koldioxidkrav för lätta bilar

Greenpeace välkomnar EU-kommissionens förslag om att sätta bindande utsläppskrav för nya personbilar. Vi kan konstatera att de frivilliga åtaganden som bilindustrin fram tills i dag arbetat efter inte har levererat tillräckliga utsläppsminskningar och därför bör ersättas av en lagstiftning på området.

Greenpeace anser dock att det finns ett antal problem med kommissionens förslag. Vi vill med detta remissvar således lyfta fram fem punkter som vi anser är av största vikt att beakta för att förslaget om koldioxidkrav ska få bästa möjliga effekt ur klimatsynpunkt.

1. Kommissionens förslag saknar ett mål till 2020

Greenpeace anser att ett mål till år 2020 måste tas med samt att en halvering av dagens nivå, d.v.s. ett genomsnitt på 80 g CO₂/km är fullt möjligt att uppnå under denna period.

2. Kommissionens förslag innebär 130 gram i genomsnitt till 2012 - inte 120 gram

Greenpeace anser att det ursprungliga 120-gramsmålet måste försvaras – inte försvagas.

3. Kommissionens förslag att fasa in böterna under en 4-årsperiod är inte effektivt

Greenpeace anser att böter på 150 Euro från startåret skulle göra lagstiftningen betydligt effektivare. Det högsta belopp man enas om bör gälla från år 2012 – inte år 2015.

4. Kommissionens förslag saknar en beskrivning av hur de så kallade

"kompletterande åtgärderna" ska kunna minska genomsnittet med 10 gram

Greenpeace anser att det finns stora frågetecken kring hur det integrerade tillvägagångssättet ska leverera ytterligare minskningar på 10 gram. Vi menar därtill att biodrivmedlens roll inte alls ska diskuteras i detta sammanhang.

5. Kommissionens förslag om "vikt" som parameter riskerar att leda till att

genomsnittet på nya personbilar 2012 till och med blir högre än avsedda 130 gram

Greenpeace anser att "markytan" är en bättre parameter för att nå de uppsatta målen och dessutom är mer rättvis gentemot biltillverkarna.

1. Kommissionen förslag saknar ett mål till 2020

- *Bilarna borde halvera sin bränsleförbrukning på 10 år.*

Miljöminister Anna Lindh, 1997.¹

Greenpeace anser att CO₂-utsläppen från nya bilar både kan och måste minskas kontinuerligt för att komma tillrätta med trafikens klimatpåverkan. Det finns ingen anledning till varför framsteg i teknikutveckling ska avstanna efter 2012 vilket nu riskerar att bli fallet.

En förordning som även sträcker sig till 2020 skulle strategiskt också passa bättre in i EU:s klimatmål och annan relevant lagstiftning på området. Till exempel har EU-kommissionens energi- och klimatpaket samt bränslekvalitetsdirektiv mål satta till 2020.

För svensk del framgick det av rådspromemorian inför rådsmötet den 28 juni 2007 att "Slutligen delar regeringen meningen att det är nödvändigt med en långsiktig strategi för att minska utsläppen av växthusgaser från vägfordon och ett mål för 2020 för genomsnittliga växthusgasutsläpp från vägfordon"².

Likaså rekommenderade Klimatberedningen i februari 2008 att regeringen bör verka för ett långsiktigt mål, för att hamna på ett genomsnitt under 95 g CO₂/km till år 2020.³

Den svenska regeringen har dock valt att inte förespråka ett 2020-mål, bland annat motiverat med "att sätta det nu skulle riskera att vi ställer för låga krav på bilindustrin"⁴.

Självklart är det omöjligt att i dag förutse den teknikutveckling som kommer att ske framöver – för bilindustrin liksom för alla andra sektorer i samhället. Greenpeace menar dock att ett mål till år 2020 är just den morot som behövs för att driva teknikutvecklingen åt rätt håll, då det ger en riktlinje till bilindustrin om att utsläppen måste fortsätta minska för varje år som går, också efter år 2012. Hittills har, som framgår av kommissionens förslag, vinsten i en allt bättre bränsleeffektivitet ätit upp på grund av att fordonsstorleken hela tiden ökat.

Greenpeace tror att en halvering av EU:s genomsnitt på 160 g CO₂/km är fullt möjligt. Detta argument baserar vi på fakta, eftersom vi själva för över 12 år sedan byggde om en Renault Twingo där vi med vissa förändringar av bilen kunde halvera bensinförbrukningen till 0,33 liter milen, utan avkall på säkerhet, komfort eller motorstyrka.

Att sikta på ett genomsnitt på 80 g CO₂/km till 2020 är därför inte för mycket begärt. Till exempel gick Peugeot nyligen ut med ett pressmeddelande och sa att

företaget senast 2010 ska lansera en bil med "CO₂-utsläpp på 90 gram per km, vilket är det lägsta någonsin för en kompaktbil i den populäraste klassen i Europa"⁵.

Det bästa tillvägagångssättet att genomföra minskningen vore därför om koldioxidkraven gradvis skärptes mellan 2012 och 2020. En ny nivå för varje år under denna period skulle ge bilindustrin en planeringssäkerhet som i dag inte finns och även en möjlighet att noggrannare följa hur det egna arbetet fortskrider.

Greenpeace anser att ett mål till 2020 måste tas med, samt att en halvering av dagens nivå, d.v.s. ett genomsnitt på 80 g CO₂/km är fullt möjligt att uppnå under denna period.

2. Kommissionen förslag innebär 130 gram i genomsnitt till 2012 - inte 120 gram

- Den mest effektiva åtgärden på kort sikt för att minska koldioxidutsläppen inom transportsektorn är dock sannolikt att minska fordonens bränsleförbrukning. EU har lagt fast ett mål om att minska CO₂-utsläppen till 120 gram per kilometer, vilket motsvarar en förbrukning på 5 liter per 100 kilometer för en bensindriven bil.

Miljöminister Kjell Larsson, 1998.⁶

Greenpeace är besiken över att 120-gramsmålet skjutits upp under en lång tid för att nu ännu en gång försvagas.

Organisationen Transport and environment förklarar målets uppkomst på följande sätt:

The EU target to reduce average new car emissions to 120 g/km was first proposed by Germany at a meeting of European environment ministers in October 1994. The 120g/km target was formally announced in a European Commission communication in 1995. The target has now been postponed three times. Originally the target date was set for 2005. The 1996 Council Conclusions introduced the term 'by 2005, or 2010 at the latest'.⁷

EU-kommissionen har framfört att 120 g CO₂/km fortfarande är målsättningen för dess strategi, men nu gäller inte CO₂-utsläpp vilka förutsätter mätningar enligt EU:s testcykel. I stället ska målet nås via kompletterande åtgärder.

Detta mål (130 g minus 10 g) är således en försvagning av det sedan länge bestämda målet, som alltid varit förstått att innebära 120 gram enbart genom förbättrad fordonsteknik. Dess nytolkning är enligt Greenpeace resultatet av att kommissionen givit vika för bilindustrins påtryckningar.

Greenpeace anser att det ursprungliga 120-gramsmålet måste försvaras – inte försvagas.

3. Kommissionen förslag att fasa in böterna under en 4-årsperiod är inte effektivt

- Dessutom framförde jag, liksom ministrar från flera andra medlemsländer, att EU bör överväga lagstiftning på detta område, om de frivilliga överenskommelserna inte leder till ett tillfredsställande resultat.
Miljöminister Lena Sommestad, 2005.⁸

Greenpeace menar att bilindustrin haft alltför lång tid på sig att få ner bilarnas bränsleförbrukning. När nu äntligen ett bindande mål sätts till 2012 måste biltillverkarna se till så att de faktiskt uppfyller detta krav, något annat bör inte accepteras.

Tyvärr har kommissionen valt att verka för en infasning av bötesbeloppet, där man börjar på 20 Euro 2012 för att sluta på 95 Euro 2015. Detta är enligt Greenpeace ytterligare en försvagning av 2012-målet, där industrin nu får flera extra år på sig innan böterna blir höga nog.

Ett starkt regelverk är ytters viktigt för att lagstiftningen ska fungera. Böterna måste därför vara tillräckligt höga så att biltillverkare uppfyller målen i stället för att välja att betala böterna genom att baka in detta i priset på bilen.

Lagstiftningen möjliggör redan en enorm flexibilitet för biltillverkarna. Försäljningen av bilar med höga CO₂-utsläpp kan vägas upp mot bilar med låga utsläpp.

Med tanke på att målet på 120 g CO₂/km har diskuterats i över tolv år är detta ingen nyhet för biltillverkarna. Med tanke på att tekniken existerar så finns det heller inget som hindrar industrin från att nå målet. Därför bör böterna sättas så högt att bilindustrin tjänar på att följa lagstiftningen i stället för att fortsätta satsningen på allt större, allt kraftigare och allt snabbare bilar.

Helst skulle Greenpeace se ett bötesbelopp på 150 Euro, just för att sätta ett så tydligt avskräckande exempel som möjligt. Men då kommissionen har föreslagit 95 Euro under det fjärde året, anser vi att det kan vara strategiskt enklare att begära att just detta belopp är det som bör gälla – men att det ska gälla från starten 2012.

Greenpeace anser att böter på 150 Euro från startåret skulle göra lagstiftningen betydligt effektivare. Det högsta belopp man enas om bör gälla från år 2012 – inte år 2015.

4. Kommissionen förslag saknar beskrivning av hur de så kallade "kompletterande åtgärderna" ska kunna minska genomsnittet med 10 gram

- Det som har nu ifrågasatts, det är ju amerikansk majsetanol, det är inte aktuellt i Sverige. Likadant palmoljan och palmoljeetanolen är ju mycket ifrågasatt med rätta. Vi har inte den heller i Sverige.
Miljöminister Andreas Carlgren, 2008.⁹

För det första anser Greenpeace att det är beklagligt att EU-kommissionen säger sig vilja ha ett integrerat tillvägagångssätt som innebär att gemenskapens nya bilpark ska ned till 130 g CO₂/km till 2012, samt att ytterligare 10 grams minskning ska nås genom kompletterande åtgärder – detta utan att ha presenterat de kompletterande åtgärderna.

På samma sätt som det är problematiskt att i ett remissvar diskutera denna väg, på liknande sätt borde det vara svårt för ett medlemsland som Sverige att förespråka denna linje då man ännu inte ens sett ett förslag på hur detta ska gå till.

För det andra ställer sig Greenpeace ytterst frågande till huruvida biodrivmedel alls ska räknas in i denna ekvation. Under hösten 2007 valde vi ut palmoljan som ett tydligt exempel på ett biodrivmedel som till och med är sämre ur klimatsynpunkt än sin fossila motsvarighet.

Greenpeace menar att en utökad palmoljeproduktion för att tillfredsställa efterfrågan på biodrivmedel oundvikligen, direkt eller indirekt, leder till att regnskogsområden skövlas eller bränns ned, vilket innebär enorma utsläpp av växthusgaser.

OKQ8, det bolag som i Sverige tänkte lansera palmoljedieseln, menade att "Diesel ECO 20 har ca 12% lägre koldioxidutsläpp än vanlig diesel"¹⁰. Eftersom bara 20 procent var biodrivmedel skulle en högre inblandning enligt detta sätt att resonera således leda till ännu lägre koldioxidutsläpp.

Nu förs på EU-nivå diskussioner om vilka hållbarhetskriterier som ska gälla för biodrivmedel. Sverige säger sig förespråka tuffa krav, men hittills har inte frågan om utträngningseffekter diskuterats på allvar.

Trafikutskottet som begärde en utredning om biodrivmedel kunde i februari 2008 läsa att:

Expansionen av brasiliansk sockerrörsetanol kan illustrera flera konflikter som måste hanteras. Även om expansionen av sockerrörsodling förväntas ske på "Cerradon" långt ifrån regnskogen så kan det få utträngningseffekter i form av att man flyttar betesdjur och sojaodling från den mark som tas i anspråk för sockerrörsodling och i stället hugger ned regnskog och plöjer ny mark där.¹¹

Samma problem gäller för palmoljaproduktionen, antagligen i än högre utsträckning eftersom det är vanligt att man här skövlar regnskog för att ge plats åt oljepalmsplantager. Nu kan dock sägas att vi i Sverige inte har någon palmolja. Men eftersom förslaget, om 10 % biodrivmedel till 2020, gäller för alla länder i EU så blir situationen lite mer komplicerad. Till exempel det finska bolaget Neste Oil har planer på ett flertal anläggningar, i Finland med kapacitet på 340 000 ton, i Österrike 200 000 ton och i Singapore 800 000 ton. Detta är flera procent av den globala produktionen av palmolja. Att inte tro att detta skulle ge en bieffekt i form av utträngningseffekter till regnskogsmark vore naivt.

Det är en självklarhet för Greenpeace att en lagstiftning som handlar om energieffektivisering inte ska belöna användandet av biodrivmedel, som i dagsläget är en mycket knapp resurs globalt sett och som dessutom är effektivare att använda på annat sätt än som biodrivmedel.

Ny forskning visar dessutom att om regnskog på torvmarker skövlas för att ersättas med oljepalmer kan det ta flera hundra år innan denna koldioxid-skuld är återbetald genom att man använder palmoljan som drivmedel.

Greenpeace frågar sig därför, något cyniskt, vad som skulle hända om man fyllde tanken med palmoljediesel och om man också räknade in regnskogsskövling genom utträngningseffekten. Skulle man då ha en bil som släpper ut 130 gram CO₂/km samtidigt som man måste plussa på flera tusen gram CO₂/km då man räknar in den negativa påverkan som palmoljedieseln medför?

Greenpeace anser att det finns stora frågetecken kring hur det integrerade tillvägagångssättet ska leverera ytterligare minskningar på 10 gram, och vi menar att biodrivmedlens roll inte ska diskuteras i detta sammanhang.

5. Kommissionen förslag om vikt som parameter riskerar att genomsnittet på nya personbilar 2012 till och med blir högre än avsedda 130 gram

Jag säger: Väck med avgaserna! Använd styrmedlen för att åstadkomma det.

Statsminister Fredrik Reinfeldt, 2008.¹²

En av knäckfrågorna som uppstått efter det att kommissionen presenterat sitt förslag är hur genomsnittet på 130 gram ska nås. Det liggande förslaget innebär att utsläppsnivåer för varje bil sätts utifrån bilens "vikt".

Greenpeace anser att en bättre parameter är bilens "markyta", alltså spårvidden multiplicerad med hjulbasen. Vikt kanske utgör den lämpligaste formen om man tittar på tillgänglig information, men detta kommer att ändras eftersom biltillverkarna

snart måste börja rapportera in uppgifter även om markytan. Nedan nämner vi några av de problem vi ser med den föreslagna linjen.

Vikt: Biltillverkare kan avsiktligt öka bilens vikt för att få högre koldioxidutsläppsgränser. Detta har kallats "a perverse incentive" eftersom det skulle leda till ökade CO₂-utsläpp. Med vikt som parameter så är detta en betydande risk eftersom en ökad vikt kan nås genom enkla medel till en låg kostnad.

Markyta: Biltillverkare kan också avsiktligt öka bilens markyta för att få högre koldioxidutsläppsgränser. Men risken för "a perverse incentive" reduceras betydligt eftersom denna ökning är kopplad till högre kostnader och det finns en mer naturlig gräns för hur mycket en bil kan växa.

Vikt: Vissa teknologiska åtgärder för att minska CO₂-utsläppen, som till exempel en minskning av motorn, reducerar bilens vikt. Andra åtgärder, som övergång till diesel- eller hybridmotorer, leder däremot till högre vikt. Viktreducering innebär därför både för och nackdelar; görs en bil lättare minskar CO₂-utsläppen, men dess lägre vikt leder också till tuffare CO₂-krav. Viktökning via senare nämnda motorer kan däremot räknas dubbelt i jämförelse; bilens CO₂-utsläpp minskar samtidigt som bilen får en fördelaktigare utsläppsgräns på grund av sin högre vikt. En viktbaserad gränsvärdeskurva favoriserar därmed vissa teknologier och minskar den fulla potentialen för CO₂-minskningar.

Markyta: Teknologiska åtgärder för att minska CO₂-utsläppen inverkar inte på bilens markyta. Därmed kommer alla åtgärder för att minska CO₂-utsläppen räknas på ett mer rättvist och ett mer teknikneutralt sätt. Biltillverkare kan således på ett bättre sätt använda sig av viktminskningar som en möjlighet till CO₂-minskningar. Varje gram CO₂ som minskas leder därmed direkt till att biltillverkaren närmar sig den gräns som satts upp.

Vikt: Vikt är ett instabilt attribut. Praktiskt taget varje förändring av en bil leder till förändring av dess vikt. Den genomsnittliga vikten på bilar som såldes i EU-15 steg med 21,7 procent mellan 1995 och 2006. En förordning baserad på vikt som gränsvärdeskurva måste därför uppdateras regelbundet. Görs inte detta finns en risk att EU:s mål inte nås. Görs bilarna energieffektivare med hjälp av viktminskningar kan biltillverkarnas genomsnittsmål också förändras kraftigt. Därför är en förordning som baserar sig på vikt inte den bästa ur planeringssynpunkt.

Markyta: Markyta är ett mycket stabilare attribut. De flesta förändringar som görs på en bil påverkar inte bilens markyta, vilket också inneburit att den genomsnittliga markytan inte ökat i samma utsträckning som den genomsnittliga vikten. En förordning skulle här också vara tvungen att uppdateras, men resultatet för

biltillverkare skulle inte förändras i samma takt som viktparametern utan skulle vara mer stabilt.

Greenpeace anser att "markytan" är en bättre parameter för att nå de uppsatta målen och dessutom är mer rättvis gentemot biltillverkarna.

Slutligen

Sverige har de högsta genomsnittliga CO2-utsläppen från nya bilar av alla länder inom EU. Greenpeace menar att den svenska regeringen därför har en möjlighet att visa andra medlemsstater att man tar denna fråga på största allvar och att detta handlar om att skydda världen från klimatförändringar, inte om att skydda den inhemska bilindustrin.

Greenpeace hoppas att våra synpunkter kan hjälpa regeringen i detta arbete.

Å Greenpeace vägnar;
Anders Hellberg, talesperson i klimatfrågor.

Anders Hellberg
Greenpeace Nordic
Box 151 64, 104 65 Stockholm

Office: +46 (0)8-702 7847
Mobile: +46 (0)703-976 673
Mail: anders.hellberg@nordic.greenpeace.org

¹ <http://riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=101&bet=1996/97:90> anf. 39

² <http://regeringen.se/content/1/c6/08/43/72/631b2ca5.pdf> sid. 2

³ <http://regeringen.se/content/1/c6/09/83/84/ae643041.pdf> sid. 14

⁴ <http://www.gp.se/gp/jsp/Crosslink.jsp?d=913&a=404461>

⁵ http://www.peugeot.se/web/press/071221_2.html

⁶ <http://riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=101&bet=1998/99:23> anf. 116

⁷ <http://www.transportenvironment.org/Downloads-req-getit-lid-474.html> sid. 1

⁸ http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=71&dtyp=frs&rm=2005/06&dok_id=GT12411&nr=411

⁹ <http://www.sr.se/webbradio/webbradio.asp?type=broadcast&id=1025582&BroadcastDate=&IsBlock=1>

¹⁰ <http://okq8.se/omokq8/omokq8/halsa,miljo-sakerhet/dieselecto20>

¹¹ http://www.riksdagen.se/upload/dokument/utskotteunamnd/200708/RFR_fornybara_drivmedel.pdf sid 21

¹² <http://riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2007/08:52> anf. 11

Alla noter hämtade 08-03-03, förutom not 10 som hämtades 07-09-07 och som därefter har förändrats.