Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av utsläppsnormer för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon som ett led i unionens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon och om ändring av förordning (EG) nr 715/2007

[COM(2017) 676 final – 2017/0293 (COD)]

(2018/C 227/07)

Föredragande: **Dirk BERGRATH**

Remiss	Europaparlamentet, 5.2.2018 Rådet, 09/02/2018
Rättslig grund	Artikel 192.1 i EUF-fördraget
Ansvarig facksektion	Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av facksektionen	24.1.2018
Antagande vid plenarsessionen	14.2.2018
Plenarsession nr	532
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	124/1/3

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK välkomnar i princip kommissionens förslag som en välavvägd kompromiss mellan målen om klimatneutral rörlighet, den europeiska fordonsindustrins innovationsförmåga och bevarandet av arbetstillfällen av hög kvalitet.

1.2 EESK betraktar i synnerhet delmålet för 2025 om en 15-procentig utsläppsminskning jämfört med 2021 som mycket krävande, eftersom de nödvändiga ändringarna av förbränningsmotorerna ligger på gränsen till vad som är tekniskt möjligt. EESK förväntar sig att kommissionen löpande kommer att övervaka typgodkännandena av nya fordon för att förhindra att otillåtna motorkomponenter fortsätter att installeras. Det kommer att bli särskilt svårt att uppnå minskningsmålen för 2025 för lätta nyttofordon, vars produktions- och utvecklingscykler är längre. Icke desto mindre betraktar EESK marknadsutvecklingen mot utsläppsfria fordon och utsläppssnåla fordon eller hybridfordon som en möjlighet.

1.3 EESK välkomnar den förbättrade marknadskontrollen genom mätning och övervakning av den faktiska bränsleförbrukningen på grundval av kravet på tillverkarna att installera standardiserad utrustning i nya fordon.

1.4 Strukturomvandlingen i riktning mot alternativa framdrivningssystem kommer – tillsammans med digitalisering, autonom körning m.m. – att medföra genomgripande förändringar i fordonsindustrins värdekedjor. EESK välkomnar kommissionens ståndpunkt när det gäller att etablera elektromobilitetsvärdekedjan i Europa (”EU Battery Alliance”), men efterlyser mer beslutsamma åtgärder.

1.5 Faran för arbetstillfällen och sysselsättning beror på takten i denna strukturomvandling. EESK uppmanar kommissionen att stödja denna strukturomvandling med industripolitiska åtgärder, eftersom en fullständig social och ekonomisk konsekvensbedömning saknas. EESK motsätter sig kollektiva uppsägningar.

1.6 I den halvtidsöversyn som planeras till 2024 bör man enligt EESK undersöka i vilken utsträckning de klimat-, innovations- och sysselsättningspolitiska målen har uppnåtts. Detta beror till stor det på hur marknaden för alternativa framdrivningssystem har utvecklats fram till 2024, i vilken utsträckning laddningsstationer har byggts och i vilken mån elnäten har byggts om och uppgraderats för det märkbart ökade elbehovet.

1.7 I halvtidsöversynen efterlyser EESK en lägesrapport om de anställdas kvalifikationer, omskolning och utbildning samt en uppdaterad analys av inom vilka områden (ytterligare) åtgärder behövs för att vidareutveckla kompetensen och kvalifikationerna hos arbetstagarna i fordonsindustrin med hänsyn till strukturomvandlingen.

1.8 EESK anser att eventuella viten enligt både den befintliga och den nya förordningen bör användas för att stödja sektorn och dess arbetstagare vid övergången till koldioxidsnåla produkter. Ytterligare finansiella medel bör ställas till förfogande för att trygga de anställdas tillträde till arbetsmarknaden.

2. **Inledning**

2.1 I oktober 2014 fastställde EU:s stats- och regeringschefer ([1]) ett bindande mål att minska utsläppen inom hela EU:s ekonomi med minst 40 % fram till 2030 jämfört med nivåerna 1990. Detta mål bygger på globala planer som följer den medelfristiga tidtabellen för Parisavtalet om klimatförändringar (COP 21) ([2]). Många länder vidtar nu åtgärder för utsläppssnåla transporter, bl.a. i form av fordonsnormer, ofta tillsammans med åtgärder för att förbättra luftkvaliteten.

2.2 I den europeiska strategin för utsläppssnål rörlighet ([3]), som offentliggjordes i juni 2016, fastställs målet att utsläppen av växthusgaser från transportsektorn år 2050 måste vara minst 60 % lägre än 1990 och stadigt på väg mot noll. I strategin klargjordes att användningen av utsläppssnåla och utsläppsfria fordon skulle behöva ökas för att senast 2030 uppnå en betydande marknadsandel och få EU att konsekvent slå in på den långsiktiga vägen mot utsläppsfri rörlighet.

2.3 Som ett första steg ingick strategin i ett lagstiftningspaket ([4]) som lades fram i maj 2017 och genomfördes med meddelandet ”Europa på väg – En agenda för en socialt rättvis övergång till ren, konkurrenskraftig och uppkopplad rörlighet för alla” ([5]), som också offentliggjordes i maj 2017.

2.3.1 Syftet med detta meddelande är att förbättra trafiksäkerheten, främja ett rättvisare uttag av vägavgifter, minska koldioxidutsläppen, luftföroreningarna, trafikstockningarna och den administrativa bördan för företagen, bekämpa olaglig anställning samt säkerställa lämpliga villkor och viloperioder för arbetstagarna.

2.3.2 I detta meddelande klargörs att EU vill utveckla, erbjuda och tillverka de bästa utsläppssnåla, uppkopplade och automatiserade rörlighetslösningarna, utrustningarna och fordonen samt förfoga över den allra modernaste stödjande infrastrukturen. Det framhålls också att EU måste spela en globalt ledande roll när det handlar om att fastställa riktningen på de ständiga förändringarna i fordonsindustrin och bygga vidare på de stora framsteg som redan gjorts.

2.4 Förslaget till förordning ingår i ett bredare paket om rörlighet ([6]) som också omfattar åtgärder på efterfrågesidan för att stödja åtgärderna på utbudssidan i detta förslag. Direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon syftar till att främja marknaden för rena och energieffektiva vägtransportfordon. Genom den föreslagna ändringen ([7]) ser man till att direktivet omfattar alla relevanta upphandlingsmetoder och sänder tydliga, långsiktiga marknadssignaler. Dessutom förenklas tillämpningen av dess bestämmelser och säkerställs en effektiv användning av dem. Vidare ska transportsektorns bidrag till minskade utsläpp av koldioxid och luftföroreningar ökas och sektorns konkurrenskraft och tillväxt främjas.

([1]) Europeiska rådets slutsatser av den 24 oktober 2014.
([2]) http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php.
([3]) COM(2016) 501 final.
([4]) EUT C 81, 2.3.2018, s. 95; EUT C 81, 2.3.2018, s. 181; EUT C 81, 2.3.2018, s. 188; EUT C 81, 2.3.2018, s. 195.
([5]) COM(2017) 283 final.
([6]) COM(2017) 675 final, COM(2017) 647 final, COM(2017) 648 final, COM(2017) 652 final, COM(2017) 653 final.
([7]) COM(2017) 653 final.

3. **Förslaget till förordning** ([8])

3.1 Med förslaget till förordning vill kommissionen uppnå målen i klimatavtalet från Paris, minska bränslekostnaderna för konsumenterna, stärka fordonsindustrins konkurrenskraft och skapa nya arbetstillfällen. Utfasningen av fossila bränslen, framför allt genom alternativa framdrivningssystem, beskrivs som oåterkallelig.

3.2 Kommissionen förväntar sig att förslaget kommer att leda till en minskning av koldioxidutsläppen med ca 170 miljoner ton under perioden 2020–2030 och därmed en förbättring av luftkvaliteten. BNP förväntas växa med upp till 6,8 miljarder euro fram till 2030, och 70 000 nya arbetstillfällen ska skapas.

3.3 För konsumenterna förväntar sig kommissionen genomsnittliga kostnadsbesparingar vid köp av ny bil på 600 euro år 2025 och 1 500 euro år 2030 (under fordonets livscykel). I hela EU ska besparingarna i fråga om bränslekostnader uppgå till 18 miljarder euro per år, sammanlagt 380 miljoner ton olja under perioden 2020–2040.

3.4 De centrala inslagen i kommissionens förslag om minskade koldioxidutsläpp från personbilar och lätta nyttofordon är följande:

3.4.1 En ytterligare minskning av koldioxidmålen med 30 % fram till 2030 på grundval av målen för 2021 på 95 g/km för personbilar och 147 g/km för lätta nyttofordon fram till 2021 (NEDC-provningscykeln). Som delmål ska koldioxidmålen minskas med 15 %, så att det övergripande målet kan uppnås så snabbt som möjligt (dvs. även investeringssäkerhet för industrin).

3.4.2 Från och med 2021 ska utsläppsvärdena bygga på WLTP-cykeln (Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Procedure), som har varit tillämplig sedan den 1 september 2017. Ändringen av provningscykeln gör att målen för 2025 och 2030 anges i procent.

3.4.3 I princip är projektet öppet för alla teknikformer. Man gör åtskillnad mellan fordon som inte avger några utsläpp (utsläppsfria fordon) och fordon som släpper ut mindre än 50 g CO_2/km (utsläppssnåla fordon), särskilt fordon som utöver en förbränningsmotor även har elektrisk framdrivning (laddhybridfordon). För båda typerna av fordon fastställs ett riktmärke på 15 % till 2025 och 30 % till 2030. Tillverkare som överträffar detta riktmärke får en bonus på sitt tillverkarspecifika mål på högst 5 g/km. Vid fastställandet av denna andel beaktas de berörda fordonens utsläppsprestanda, varvid utsläppsfria fordon väger tyngre än utsläppssnåla fordon. Någon sanktionsordning planeras inte.

3.5 Vidare beaktas så kallade miljöinnovationer, som inte avspeglas i de officiella provningsrutinerna, med upp till 7 g CO_2/km. En översyn av denna särskilda ordning planeras till 2025. Från och med 2025 ska för första gången mer energieffektiva luftkonditioneringssystem betraktas som miljöinnovationer.

3.6 Om de tillverkarspecifika (del)målen överskrids föreskrivs en straffavgift på 95 euro per g CO_2/km och fordon. Övervakningen av nyregistrerade fordons koldioxidutsläpp ska skötas av Europeiska miljöbyrån. Tillverkare med upp till 1 000 nyregistrerade fordon per år undantas från förordningens tillämpningsområde.

3.7 Utöver förslaget till förordning görs flera hänvisningar till kompletterande aktiviteter, initiativ och programprioriteringar. I detta sammanhang bör faktabladet ”Driving Clean Mobility: Europe that defends its industry and workers” framhållas. Där påpekar kommissionen att det mellan 2007 och 2015 investerades 375 miljoner euro i batteriforskning, och 200 miljoner euro till ska anslås från Horisont 2020-programmet under 2018–2020. I synnerhet ska nästa generations batterier stödjas, och i början av 2018 ska en färdplan för en ”EU Battery Alliance” läggas fram. Målet är att hela batteritillverkningsvärdekedjan ska etableras i Europa ([9]).

([8]) Detta kapitel bygger på dokumenten COM(2017) 676 final och ”Proposal for post-2020 CO_2 targets for cars and vans” (https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal_en).

([9]) Europeiska kommissionen, ”Driving Clean Mobility: Europe that defends its industry and workers”.

4. **Allmänna kommentarer**

4.1 EESK välkomnar i princip kommissionens förslag som en välavvägd kompromiss mellan olika mål. Förslaget är ett viktigt steg i riktning mot klimatneutral rörlighet, samtidigt som den europeiska fordonsindustrins innovationsförmåga främjas, arbetstillfällen av hög kvalitet bevaras och en gradvis socialt godtagbar övergång till nya produktionsstrukturer möjliggörs. Målet om att minska koldioxidutsläppen med 30 % motsvarar målet för de sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet i EU:s klimatskyddsplan för 2030.

4.2 Med förslaget öppnar EU ett nytt kapitel om rörlighet, som också i allt högre grad tycks godtas av befolkningen. Denna attitydförändring bland medborgarna observeras också särskilt mot bakgrund av dieselkrisen. Detta inbegriper även de förändrade resvanorna, den förstärkta kollektivtrafiken och i slutändan målet att utarbeta och genomföra heltäckande och integrerade transportkoncept.

4.3 EESK betraktar delmålet för 2025 om en 15-procentig utsläppsminskning jämfört med 2021 som mycket krävande. Detta kommer att kräva ändringar av förbränningsmotorerna som ligger på gränsen till vad som är tekniskt möjligt. Detta gäller i synnerhet för lätta nyttofordon, vars produktions- och utvecklingscykler är längre. Därför bör man 2024 göra en kartläggning på grundval av vilken man beslutar om målen för 2030 bör bibehållas eller kan ses över. Med den nuvarande utvecklingen av marknadspenetrationen av utsläppsfria fordon, utsläppssnåla fordon och laddhybridfordon utgör delmålet en utmaning, men förefaller genomförbart.

4.4 EESK välkomnar den kompletterande bestämmelsen om att stärka marknadskontrollen genom mätning och övervakning av den faktiska bränsleförbrukningen på grundval av kravet på tillverkarna att installera standardiserad utrustning i nya fordon. De uppgifter som samlas in kommer inte bara att göras tillgängliga för tillverkarna utan även för oberoende tredje parter för utvärderingsändamål. Detta skulle kunna vara en funktionell motsvarighet till utsläppsmätning under verkliga körförhållanden, vilket inte är genomförbart med hänsyn till provningsresultatens jämförbarhet.

4.5 EESK påpekar att den avgasrörsmetod som valts i förslaget till förordning trots alla fördelar fortfarande bara har begränsat värde. Till exempel uppstår det vid produktionen av fordon, batterier och el koldioxidutsläpp, som även påverkas av körsträckan och körstilen. EESK påpekar också att ansträngningarna inom fordonstekniken skulle kunna undergrävas av andra transportsätt, såsom den förväntade ökningen av luftfarten.

4.6 EESK hänvisar till sina arbeten om strukturförändringarna i fordonsindustrin i riktning mot alternativa (gröna) framdrivningssystem, om digitalisering och uppkoppling och om autonom körning, som kan äventyra sysselsättningen, ur vilka man kan härleda tendenser för nya kvalifikationer. Där rekommenderar EESK bl.a. att kommissionen skapar en rättslig ram som möjliggör en snabb användning av stödsystem i omstruktureringsprocessen ([10]). Man bör i första hand beakta EU:s strukturfonder, såsom Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter och Europeiska socialfonden (ESF). Man kan även tänka sig projekt som bygger på modellen med Airbus.

4.7 Den europeiska fordonsindustrin sysselsätter ca 2,3 miljoner arbetstagare direkt inom fordonstillverkning och står för 8 % av det totala förädlingsvärdet. 10 miljoner arbetstagare sysselsätts indirekt inom denna mycket innovativa sektor, som står för 20 % av finansieringen av industriell forskning i Europa.

4.8 EU är en av världens största tillverkare av motorfordon och är den största privata investeraren i forskning och utveckling (FoU). Industrin är också världsledande när det gäller bland annat produktinnovation, produktionsteknik, premiumdesign och alternativa drivsystem. Följaktligen tillverkades 2016 en av tre personbilar i världen i europeiska monteringsanläggningar och står bilindustrin för 4 % av EU:s BNP ([11]).

([10]) Informationsrapport CCMI/148, punkt 1.5.
([11]) Informationsrapport CCMI/148, punkt 2.1.

4.9 EESK välkomnar kommissionens förslag som syftar till att göra omvandlingen i fordonsindustrin socialt godtagbar. Strukturomvandlingen i riktning mot alternativa framdrivningssystem kommer – tillsammans med digitalisering, autonom körning m.m. – att medföra genomgripande förändringar i fordonsindustrins värdekedjor. Detta rör bland annat frågan om vilka komponenter som framställs av tillverkarna själva och vilka som köps in. Hittills har förädlingsvärdet av e-komponenter främst varit en fråga för leverantörerna; när det gäller battericeller dominerar fortfarande de asiatiska tillverkarna. Därför välkomnar EESK kommissionens ståndpunkt när det gäller att etablera elektromobilitetsvärdekedjan i Europa (se punkt 3.7, ”EU Battery Alliance”). Det är ännu öppet hur nästa generations battericeller tekniskt ska se ut och hur förhållandet mellan pris och prestanda kommer att utvecklas över tid. Här rekommenderar EESK kommissionen att löpande övervaka utvecklingen.

4.9.1 Den eftersträvade övergången från det traditionella framdrivningssystemet med förbränningsmotor till alternativa framdrivningssystem medför en strukturomvandling. Traditionella produkter måste ersättas av kraftigt ändrade eller nya produkter. För rena elfordon gäller detta förbränningsmotorn, det komplexa växelsystemet, avgassystemet m.m. Till detta kommer elmotorn och batteriet, inbegripet tillverkningen av battericeller. Respektive komponenter står dock för mycket olika stora andelar av förädlingsvärdet inom fordonssektorn och därmed inverkan på sysselsättningen och kvalifikationskraven.

4.9.2 I en studie konstaterar FEV ([12]) att batteridrivna elbilar i mellanklassen orsakar ca 16 500 euro i tillverkningskostnader. De viktigaste komponenterna är elmotorer (800 euro), kraftelektronik (1 400 euro) och batteri (6 600 euro). Bara när det gäller batteriet, som utgör 40 % av kostnaderna, går 70 % till cellproduktionen. Elfordon är betydligt mindre komplexa och tillverkningen av dem kräver kraftigt ändrade kvalifikationer av de anställda: elektroteknik/elektronik, elektrokemi, beläggningsteknik, värmereglering, styr- och reglerteknik inom ingenjörsvetenskap, hantering av högspänningsteknik och elektriska verkansprinciper samt materialbeteende m.m. vid montering och reparation.

4.9.3 Även om kommissionen förväntar sig positiva sysselsättningseffekter finns det risker. I en aktuell studie ([13]) undersöker Fraunhofer IAO de kvantitativa sysselsättningseffekterna i ett scenario för 2030 med 25 % elfordon och 15 % laddhybridfordon, vilket ungefärligen motsvarar kommissionens förslag. De första resultaten visar att ca 10–12 % av de arbetstillfällen som rör framdrivningssystemet kommer att gå förlorade mot bakgrund av teknikskiftet fram till år 2030, i det mest gynnsamma fallet. Enbart i Tyskland skulle det motsvara 25 000–30 000 arbetstillfällen. Ju lägre den faktiska andelen laddhybridfordon blir, desto större blir denna negativa effekt (vid en andel laddhybridfordon på 5 % uppgår minskningen till 15–18 %). Detsamma skulle gälla vid en påskyndad utfasning av dieseltekniken, som på grund av den större komplexiteten särskilt i fråga om underleverantörsdelar binder 30–40 % fler arbetstillfällen än bensinmotorkomponenter. Dessutom uppstår parallellt sysselsättningsrisker pga. effekterna av digitaliseringen och den ökade lokaliseringen av produktion i de stora världsregionerna.

4.9.4 I allmänhet kan man förvänta sig att dessa negativa effekter kommer att uppträda asymmetriskt i både tid och rum. Sluttillverkarna och de stora underleverantörerna har bättre förutsättningar att reagera genom innovation och nya affärsmodeller är små, mycket specialiserade leverantörer av komponenter. Dessutom kommer arbetstillfällena inom ramen för ny teknik och nya tjänster tendera att finnas i större städer snarare än i avlägset belägna regioner. Detta måste beaktas i utformningen av motsvarande ramprogram.

4.9.5 Faran för arbetstillfällen och sysselsättning beror på takten i denna strukturomvandling. EESK välkomnar därför kommissionens förslag, som redan nu ger investeringssäkerhet för industrin och ger den tillfälle att redan i dag inleda och förbereda sig för denna strukturomvandling. EESK uppmanar kommissionen att stödja denna strukturomvandling med industripolitiska åtgärder för att undvika omvälvningar bland de anställda. Tre- och tvåpartsdialoger är avgörande i detta sammanhang.

([12]) Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 16.12.2016 (FEV = Forschungsgesellschaft für Energietechnik und Verbrennungsmotoren).
([13]) Fraunhofer IAO 2017, ”ELAB 2.0 – Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung”, Stuttgart (preliminära resultat).

4.9.6 EESK noterar att de första stegen har tagits genom enskilda tillverkares tillkännagivanden om ytterligare elfordonsmodeller fram till 2025 och deras planerade andelar av nyregistrerade fordonsparker – om än i ännu blygsam omfattning.

4.10 För att stödja en varaktig och regionalt balanserad utfasning av fossila bränslen i transportsektorn planerar kommissionen att avsätta 800 miljoner euro från Fonden för ett sammanlänkat Europa för införandet av driftskompatibla laddningsstationer. Detta bör stimulera betydande ytterligare offentliga och privata investeringar (för närvarande är 200 000 laddningsstationer i bruk i EU, medan 800 000 behövs). Ytterligare 200 miljoner euro tillhandahålls för inrättandet av ett offentlig-privat partnerskap för att utveckla nästa generations batterier. Slutligen vill kommissionen främja införandet av alternativa framdrivningssystem genom mål för de offentliga myndigheterna om att i större utsträckning än hittills beakta utsläppsfria och utsläppssnåla fordon i sina upphandlingar.

4.11 EESK anser att eventuella viten enligt både den befintliga och den nya förordningen bör användas för att stödja sektorn och dess arbetstagare vid övergången till koldioxidsnåla produkter. För närvarande är endast en minoritet av biltillverkarna på god väg mot att uppnå minskningsmålen för 2021.

4.12 Medan det minskade beroendet av oljeimport bör välkomnas skulle nya beroenden kunna uppstå, såsom tillgången till råvaror (litium, kobolt och nickel från avlägsna områden). EESK förväntar sig också att tillräcklig elförsörjning från förnybara energikällor garanteras.

4.13 *Halvtidsöversyn av förordningen*

4.13.1 Under 2024 kommer kommissionen att göra en halvtidsöversyn av förordningen för att kontrollera om den inslagna vägen ger resultat.

4.13.2 Eftersom strukturomvandlingen från förbränningsmotor till alternativa framdrivningssystem ur dagens perspektiv inte kan bedömas kvantitativt, bör man framför allt titta på hur marknaden för alternativa framdrivningssystem har utvecklats fram till 2024, i vilken utsträckning laddningsstationer (som begränsande villkor) har byggts och i vilken mån elnäten har byggts om och uppgraderats för det märkbart ökade elbehovet.

4.13.3 EESK förväntar sig att denna lägesrapport ska ge information om vad som har gjorts för de anställdas kvalifikationer, omskolning och utbildning. Inom vilka områden behövs (ytterligare) åtgärder för att vidareutveckla kompetensen och kvalifikationerna hos arbetstagarna i fordonsindustrin med hänsyn till strukturomvandlingen? Hur långt räcker de påtänkta åtgärderna (se Automotive Skills Council) för att säkerställa genomförandet av förändringarna beträffande kvalifikationer? I detta sammanhang anser kommittén att framför allt fackföreningarna inom sektorn har ett ansvar för att ytterligare främja industripolitiska trepartsdialoger. Dessutom måste nödvändiga medel ställas till förfogade för att ge arbetstagarna möjlighet att stanna kvar på arbetsmarknaden.

Bryssel den 14 februari 2018.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande