

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3634

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening emissienormen nieuwe zware bedrijfsvoertuigen

Fiche: Richtlijn lood en diisocyanaten (Kamerstuk 22 112, nr. 3635)

Fiche: Verordening Europese statistieken over bevolking en huisvesting (Kamerstuk 22 112, nr. 3636)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening herziening Europese emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council – amending Regulation (EU) 2019/1242 as regards strengthening the CO₂-emission performance standards for new heavy-duty vehicles and integrating reporting obligations, and repealing Regulation (EU) 2018/956.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 februari 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 88
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0088>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgeving Toetsing*
SWD (2023)88
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 14 februari 2023 presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor de herziening van de normen voor CO₂-uitstoot van zware bedrijfsvoertuigen. De huidige normen zijn vastgelegd in Verordening (EU) 2019/1242¹, die met het voorstel wordt aangepast. De Verordening (EU) 2018/956² wordt hiermee ingetrokken. Onder zware bedrijfsvoertuigen vallen vrachtwagens en trekker-opleggercombinaties³, bussen en touringcars⁴, en zware opleggers⁵.

Het aandeel van zware bedrijfsvoertuigen in de totale broeikasgasuitstoot binnen de EU is namelijk meer dan 6%. Binnen het transport is dat aandeel meer dan een kwart. Zware bedrijfsvoertuigen verbruiken 42% van alle diesel die binnen de EU gebruikt wordt, waarbij het de ambitie van de Commissie is om het gebruik van fossiele brandstoffen te verlagen. De Commissie stelt dat zonder verdere aanscherping van de normen de klimaatambities van de EU niet gerealiseerd worden.

¹ Verordening EU 2019/1242 betreft het stellen van CO₂-normen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen.

² Verordening (EU) 2018/956 betreft monitoring en de rapportering van CO₂-emissies en het brandstofgebruik van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen.

³ Voertuigklassen N2 en N3 en N1-voertuigen die niet onder Verordening (EU) 2019/631 vallen.

⁴ Voertuigklasse M2, M3.

⁵ Voertuigklasse O3, O4.

Het voorstel van de Commissie heeft drie hoofddoelen. Het eerste doel is een kosteneffectieve vermindering van de CO₂-uitstoot door zware bedrijfsvoertuigen, die in lijn is met de klimaatambities van de EU, en die bijdraagt aan de energiezekerheid van de EU. Het tweede doel is dat eigenaren en gebruikers profiteren van voertuigen die efficiënter met energie omgaan. Het derde doel is het versterken van het technologisch koploperschap en de innovatiekracht van de EU door investeringen in technieken zonder CO₂-uitstoot.

Het voorstel gaat over de CO₂-uitstoot die vrijkomt bij de voortbeweging van zware bedrijfsvoertuigen, en die bepaald wordt door wat uit de uitlaat komt⁶. De CO₂-voetafdrukken van het maakproces van de gebruikte brandstof en het maakproces van de vrachtwagen vallen niet onder deze norm. In het voorstel is de definitie om een zwaar bedrijfsvoertuig emissieloos te mogen noemen aangepast van 1 gram CO₂-uitstoot per kilowattuur motorvermogen naar 5 gram CO₂-uitstoot per tonkilometer⁷.

Voor nieuwe stadsbussen, een specifieke categorie binnen de zware bedrijfsvoertuigen, stelt het voorstel voor 2030 een doel van 100% minder CO₂-uitstoot. Dit betekent dat vanaf 2030 alle nieuw verkochte stadsbussen emissieloos moeten zijn.

Het voorstel verplicht fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen de gemiddelde CO₂-uitstoot van de door hen verkochte zware bedrijfsvoertuigen ten opzichte van 2019 te verminderen met 45% in 2030⁸, 65% in 2035 en 90% in 2040. Voor 2040 bevat het voorstel geen 100% CO₂-vermindering, aangezien de Commissie vindt dat er voor een aantal toepassingen van zwaar vrachtvervoer over lange afstanden in speciale omstandigheden (bij lage temperaturen en in bergachtige omgeving) onvoldoende zekerheid is of de benodigde technologie op tijd beschikbaar zal zijn.

Het voorstel breidt vanaf 2030 het aantal voertuigcategorieën uit dat aan de norm moet voldoen. De nieuwe voertuigcategorieën omvatten vrachtwagens zwaarder dan 5 ton, en lange-afstandsbussen zwaarder dan 7,5 ton. Daarnaast gelden er vanaf 2030 normen voor losse trailers. Die normen gaan niet over uitstoot door de trailer zelf, maar over de invloed van het ontwerp van de trailer op efficiënt energiegebruik.

De bestaande verordening bevat een aanmoediging voor fabrikanten om emissievrije en emissiearme vrachtwagens te produceren, waardoor deze modellen extra mochten meetellen voor het behalen van de doelen voor de CO₂-vermindering van een fabrikant. Deze aanmoediging, de zogenaamde *Zero and Light Emission Vehicles* (emissieloze en lage-emissie voertuigen) *Credits* oftewel «ZLEV-credits», is in het huidige voorstel geschrapt omdat de Commissie inschat dat het aanbod van emissievrije en emissiearme vrachtwagens in 2030 zo ver ontwikkeld is dat een extra aanmoediging niet meer nodig zal zijn.

Het voorstel introduceert geen methode die fabrikanten toestaat in hun uitstootvermindering de CO₂-winst van gebruik in het voertuig van hernieuwbare en emissiearme brandstoffen mee te rekenen («*e-fuel credits*»), hoewel er in het impact assessment wel naar gekeken is. De

⁶ Het voorstel gaat alleen over CO₂-emissies. Andere emissies blijven buiten beschouwing.

⁷ De CO₂-uitstoot wordt in het Commissievoorstel uitgedrukt per tonkilometer. Eén tonkilometer is het vervoer van 1 ton goederen over 1 kilometer.

⁸ Het doel voor vrachtwagens is 43% in 2030. Samen met de 100% voor bussen (en het doel van 7,5% voor trailers en 15% voor semi-trailers) levert dat een overall gemiddelde reductie van 45% voor zware bedrijfsvoertuigen.

Commissie kiest hier niet voor omdat hernieuwbare en emissiearme brandstoffen al gereguleerd worden in de Richtlijn hernieuwbare energie (*Renewable Energy Directive*), die momenteel herzien wordt⁹.

Het voorstel bevat een uitzondering van het behalen van de CO₂-doelstelling voor voertuigen die niet onder de typegoedkeuringswetgeving voor auto's vallen, zoals landbouw- en bosbouwtrekkers, voertuigen die zijn ontworpen en gebouwd voor gebruik door strijdkrachten en rupsvoertuigen. Tevens kunnen lidstaten een uitzondering van de CO₂-doelstelling verlenen voor voertuigen die niet specifiek zijn ontworpen, maar geregistreerd, voor gebruik door de civiele bescherming, de brandweer, handhaving van de openbare orde, de strijdkrachten of dringende medische zorg, zoals normale touringcars die worden gebruikt voor het vervoer van politiemensen of militairen, wanneer dit het algemeen belang dient.

Het voorstel bevat een artikel om de leveringszekerheid zeker te stellen van goederen en diensten die door publieke opdrachtgevers worden ingekocht, en waarbij onder het voorstel vallende zware bedrijfsvoertuigen betrokken zijn. Dit is om ervoor te zorgen dat die goederen en diensten hun beoogde bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de CO₂-uitstoot door zware bedrijfsvoertuigen.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie analyseert verschillende beleidsopties, waarbij bekeken is hoe die opties bijdragen aan de doelstellingen van de herziening van de verordening. Variabelen in de beleidsopties zijn de voertuigcategorieën die wel of niet onder de norm vallen, doelen voor de vermindering van de CO₂-emissie in 2030, 2035 en 2040, het toepassen of schrappen van specifieke aanmoedigingsregels als de «ZLEV-credits», en het meerekenen van hernieuwbare en lage-emissie brandstoffen in het bereiken van de emissiedoelen.

In het impact assessment van de Commissie zijn drie beleidsscenario's uitgewerkt: lage, middelhoge en hoge ambitie voor CO₂-reductie. Het uiteindelijke voorstel is een doel voor minder CO₂-uitstoot dat tussen het middelhoge en het hoge beleidsscenario ligt. Het voorstel zorgt in de EU tussen 2031 en 2050 voor een opgetelde CO₂-winst van 35 tot 48% t.o.v. de huidige norm. Het voorstel vermindert de CO₂-uitstoot door zware bedrijfsvoertuigen in 2035 met 7 tot 17%, in 2040 met 15% tot 38%, en in 2050 met –66% tot –80% in 2050.

De Commissie verwacht dat met de voorgestelde herziening het aandeel emissieloze voertuigen zal toenemen naar 20–35%, 35–57% en 57–100% in 2030, 2035 en 2040 respectievelijk. Als gevolg van het voorstel gaan de investeringskosten van voertuigfabrikanten omhoog. Ten opzichte van de investeringen die gedaan moeten worden om aan de huidige CO₂-normen te voldoen stijgen de benodigde investeringen met 0,5–1,1% in de periode tussen 2021 en 2030 en met 4,0–7,8% in de periode tussen 2021 en 2040. Daarmee zijn de gemiddeld jaarlijkse investeringen 4,9 tot 8,7 miljard tussen 2031 en 2050. De Commissie berekent dat de meerkosten voor kopers over de levensduur terugverdiend worden en de totale kosten over de levensduur lager zijn dan de huidige voertuigen omdat de energie en onderhoudskosten lager zijn. Het voorstel zorgt ervoor dat in de EU de totale kosten over de levensduur van een voertuig (*Total Cost of Ownership, TCO*) voor een voertuigeigenaar € 6.000–9.800 lager zijn in 2030, € 17.400–25.800 lager zijn in 2035 en € 29.100–47.000 lager zijn in

⁹ COM (2021) 557.

2040 ten opzichte van de totale kosten. Het voorstel heeft in zijn geheel een positieve impact op de innovatiekracht en technologische leiderschap van de Europese maakindustrie. Het voorstel zal innovatie binnen de sector en in de keten aanjagen. Ook ziet de Commissie de nieuwe normen als instrument om op dit vlak een koploperspositie te behouden ten opzichte van concurrenten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de Nederlandse Klimaatwet¹⁰ zijn nationale broeikasgasreductiedoelen vastgelegd van 49% in 2030 en 95% in 2050. Beide doelen zijn ten opzichte van 1990, waarbij de Nederlandse Klimaatwet nog aanpassing behoeft om in lijn te komen met de Europese Klimaatwet van klimaatneutraliteit (netto nul emissies) in 2050 en ten minste 55% reductie in 2030. De transportsector zal een belangrijke bijdrage moeten leveren aan het behalen van deze doelstellingen. In het nationale klimaatakkoord¹¹ heeft het kabinet afspraken gemaakt om de CO₂-reductie voor zware bedrijfsvoertuigen te reduceren, namelijk: het invoeren van zero-emissiezones voor stadslogistiek in 30 tot 40 steden vanaf 2025, zero-emissie bouwlogistiek en mobiele werktuigen (schoon en emissieloos bouwen – SEB) en een 30% reductie van de CO₂-uitstoot door achterland- en continentaal vervoer in 2030. In het bestuursakkoord zero-emissie bus (BAZEB) is – als onderdeel van het klimaatakkoord afgesproken, dat in 2025 alle nieuw instromende OV-bussen zero-emissie moeten zijn, zodat in 2030 alle ongeveer 5.000 OV-bussen zero-emissie zijn. Het kabinet stimuleert de aanschaf van emissieloze zware bedrijfsvoertuigen door middel van de Aanschafsubsidie Zero-Emissie Trucks (AanZET)¹². Daarmee wordt een deel van de hogere aanschafkosten gesubsidieerd.

Het kabinet is mondiaal één van de initiators van een mondiale overeenkomst over emissieloos vrachtvervoer over de weg (*«Global MoU on zero Emission medium and heavy duty freight»*). Deze mondiale overeenkomst heeft als doel dat in 2040 alle nieuwverkoop van zware bedrijfsvoertuigen emissieloos is. Tien EU-lidstaten hebben deze overeenkomst getekend. Daarnaast hebben 17 landen buiten de EU de overeenkomst getekend.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Voertuignormen kunnen op een efficiënte manier bijdragen aan de beperking van voertuigemissies, zijn bewezen effectief, zorgen in economische zin voor een gelijk speelveld voor alle aanbieders op de markt, en bevorderen innovatie. Het kabinet verwelkomt daarom het voorstel van de Commissie. Tegelijkertijd is het kabinet kritisch ten aanzien van het voorgestelde ambitieniveau, dit wordt als te laag beoordeeld.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak voor een ambitieuze herziening van de norm. Dit is vanwege de positieve bijdrage aan de klimaatopgave en aan energiezekerheid, vanwege het verwachte kostenvoordeel voor

¹⁰ Wet van 2 juli 2019, houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op omkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (Klimaatwet), BWBR0042394/2022-03-02.

¹¹ Kamerstuk 32 813, nr. 342.

¹² Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 19 april 2022, nr. IENW/BSK-2021/329303, houdende vaststelling van regels voor subsidie ter stimulering van de aanschaf van nieuwe emissieloze vrachtauto's (Aanschafsubsidieregeling zero-emissie trucks AanZET).

gebruikers over de totale levensduur van hun voertuigen, en vanwege de versterking van de concurrentiekracht en het innovatievermogen van de EU. Het kabinet acht een ambitieuze herziening ook mogelijk. Voor vrijwel alle segmenten van de markt zijn emissieloze voertuigen vroeg in het volgend decennium beschikbaar tegen concurrerende totale kosten over de levensduur.

Het kabinet is van mening dat het voorstel voor een CO₂-reductiedoel van 90% in 2040 onvoldoende ambitieus is, evenals de tussendoelen van 45% in 2030 en 65% in 2035. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen voor 2030, 2035 en 2040 inzetten voor hogere reductiedoelen. Voor de voertuigcategorieën die in het voorstel onder de nieuwe normen vallen, acht het kabinet een 100% reductiedoelstelling in 2040 nodig en haalbaar. Het doeljaar 2040 acht het kabinet, gelet op de gemiddelde afschrijvings-termijn van zware bedrijfsvoertuigen binnen de EU, de laatste mogelijkheid om een 100% reductiedoelstelling te behalen indien de EU in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Voor specifieke toepassingen of specifiek gebruik zoals bij lage temperaturen en in bergachtig terrein is er mogelijk enige onzekerheid over het volledig kunnen halen van een 100% doelstelling. Het kabinet ziet hierin echter geen aanleiding om nu al de ambitie naar beneden bij te stellen voor alle voertuig categorieën. Daarbij zijn ook hogere reductiedoelen in 2030 en 2035 noodzakelijk voor een overtuigend transitiepad naar 2040. De Commissie redeneert dat het voorgestelde reductiedoel van 45% minder CO₂-emissie in 2030 in lijn is met de algemene klimaatdoelen van 55% CO₂-reductie in 2030, ten opzichte van 1990. Het kabinet is kritisch op deze redenatie. De CO₂-emissies van zware bedrijfsvoertuigen zijn tussen 1990 en 2019 al verdubbeld. Een afname van 45% in 2030 ten opzichte van die verdubbeling komt nog niet in de buurt van een evenredige bijdrage van het wegvervoer aan het algemene klimaatdoel voor 2030. Vooruitstrevende fabrikanten en vlooteigenaren hebben sterke ambities uitgesproken en hebben aangegeven dat emissieloze voertuigen voor vrijwel alle toepassingen beschikbaar zijn. Het kabinet vindt dat de ambities producenten moeten aanmoedigen om meer te doen dan ze nu reeds hebben uitgesproken. Op basis daarvan acht het kabinet het mogelijk dat de Commissie een hogere ambitie had gekozen.

Het kabinet onderkent dat voor een tijdige en effectieve transitie ook andere condities cruciaal zijn, waaronder de beschikbaarheid van een adequate laad- en tankinfrastructuur. Met name laadinfrastructuur voor zware voertuigen vraagt om zware netaansluitingen wat grote aandacht voor de tijdige inpassing vraagt. Daarop zet het kabinet ook in binnen de EU in haar inzet op de Verordening uitrol Infrastructuur Alternatieve Energiedragers (*Alternative Fuel Infrastructure Regulation*, AFIR)¹³. Bij iedere ambitie voor uitbreiding van (zware) netaansluitingen in het elektriciteitsnet, is slim gebruik van het net randvoorwaardelijk om bestaande en toekomstige congestie op het net tegen te gaan.

Het kabinet ondersteunt de doelstelling dat nieuw verkochte bussen in 2030 100% uitstootvrij zijn. Nederland loopt vooruit op deze ontwikkeling. Het Kabinet steunt de voorgestelde uitbreiding per 2030 van het aantal voertuigcategorieën dat onder de norm valt. Met deze uitbreiding van genormeerde voertuigcategorieën valt 90% van de jaarlijks verkochte voertuigen onder de nieuwe normen. Samen zorgen de categorieën die per 2030 onder de norm vallen namelijk voor 95% van de totale CO₂-uitstoot door bedrijfsvoertuigen. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om per 2030 de extra aanmoediging te schrappen voor fabrikanten om emissievrije en emissiearme vrachtwagens te produceren

¹³ COM (2021) 559.

(de zogenaamde «ZLEV-credits»). Het kabinet onderschrijft de argumentatie van de Commissie dat deze aanmoediging tegen 2030 achterhaald is. De aanmoediging was bedoeld als aanjager voor het vergroten van het marktaandeel van emissieloze voertuigen aan het begin van de transitie. Het kabinet steunt de keuze van de Commissie om geen specifieke methodologie («e-fuel credits») te introduceren die de CO₂-winst van hernieuwbare en emissiearme brandstoffen meerekent als bijdrage aan de emissiereductie door autoproducenten. Het kabinet onderschrijft de argumentatie van de Commissie dat hernieuwbare en emissiearme brandstoffen al gereguleerd worden via de Richtlijn hernieuwbare energie, waardoor opname in het voorstel niet kosteneffectief is en de rollen van brandstofproducenten, vrachtwagenfabrikanten en transporteurs worden vermengd. Dit ondermijnt de effectiviteit van regelgeving en geeft te veel administratieve last.

Het voorstel bevat een aanpassing van de definitie van emissieloos vervoer. In het voorstel is de grens uit de huidige normstelling aangepast van 1 gram CO₂-uitstoot per kilowattuur motorvermogen naar 5 gram CO₂-uitstoot per tonkilometer. Hiermee voldoet ook technologie waarbij waterstof gebruikt wordt in een verbrandingsmotor aan deze norm. Het kabinet zal aan de Commissie verduidelijking vragen over de gekozen hoogte van deze huidige norm in verbrandingsmotorentechnologie.

Het kabinet steunt de opname van een bepaling over de leveringszekerheid van publiek ingekochte goederen en diensten waarbij onder het voorstel vallende zware bedrijfsvoertuigen betrokken zijn. Het kabinet zal aan de Commissie verduidelijking vragen over de voorgestelde wegingsfactor voor leveringszekerheid in het keuzeproces bij opdrachtverlening. De verhouding van deze wegingsfactor ten opzichte van de weging van andere aspecten van maatschappelijk verantwoord inkopen is niet duidelijk.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan¹⁴ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van dit voorstel worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. De maatschappelijke baten van het aanscherpen van de CO₂-normen voor zware voertuigen zullen alle groepen van de samenleving ten goede komen. Hierbij valt te denken aan de positieve impact op klimaat en milieu, volksgezondheid en economie. Het kabinet beoordeelt de impact van het voorstel op de kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties als positief, gezien de beoogde lagere CO₂-uitstoot en de verwachte positieve impact hiervan op het klimaat. Door de reductie van fijnstof heeft dit voorstel ook een positief gezondheidseffect. De nieuwe normen dragen bij aan een reductie van luchtverontreiniging van 7 tot 17% in 2035, van 15% tot 38% in 2040 en van 66 tot 80% in 2050. Het kabinet beoordeelt de bijdrage aan de energiezuikerheid positief gezien de reductie van het energiegebruik en de import van dieselbrandstof. Het kabinet beoordeelt de maatschappelijke kosten en baten van het voorstel als positief gebaseerd op de impact assessment van de Commissie. Het kabinet beziet grensoverschrijdende effecten positief, omdat de uitstoot van CO₂ grensoverschrijdende impact heeft op de verandering van het klimaat.

¹⁴ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Nederland heeft samen met drie andere lidstaten (België, Luxemburg en Denemarken) een brief aan de Commissie gestuurd waarin een ambitieuze herziening bepleit is¹⁵. Andere lidstaten wilden tot het uitkomen van het voorstel geen positie innemen of publiekelijk delen. Wel is de verwachting dat een aantal lidstaten, met name landen die zware voertuigen produceren of landen met grote transportsector terughoudend zal zijn ten aanzien van een ambitieuze herziening van de normen voor zware bedrijfsvoertuigen, ook in het licht van de discussie rond het goedkeuren van het akkoord tussen de Raad en het parlement over CO₂-normen voor lichte voertuigen. Ook geven lidstaten aan het voorstel te bezien in samenhang met Euro 7¹⁶ en AFIR.

Het Europese Parlement (EP) heeft nog geen positie ingenomen over het Commissie-voorstel en er is nog geen rapporteur benoemd. Het Commissievoorstel zal behandeld worden door de EP Commissie: milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI).

De Europese Alliantie van vlooteigenaren heeft kenbaar gemaakt de ambities voor 2030 en 2035 te laag te vinden. De doelen voor 2030 en 2035 zijn ook lager dan de ambities uitgesproken door verschillende voertuigfabrikanten die vooroplopen in de transitie naar emissielooos vervoer. De Europese koepelorganisatie van voertuigfabrikanten (ACEA) noemt de ambities voor 2030 en 2035 echter hoog, omdat de technologie er weliswaar is, maar er twijfel is of de hernieuwbare laad- en tankinfrastructuur op tijd gebouwd kan worden. De Nederlandse koepel van autoproducenten (RAI/BOVAG) onderschrijft dat er technisch weinig belemmeringen zijn voor veel ambitie mits voorzien wordt in cruciale randvoorwaarden als tijdige aanleg van voldoende hernieuwbare laad- en tankinfrastructuur.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU als positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 192 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Deze is ook de rechtsgrondslag van de verordening die door het voorstel wordt gewijzigd, waarin de huidige normen voor CO₂-uitstoot door zware bedrijfsvoertuigen zijn neergelegd. Overeenkomstig de artikelen 191(1) en 192(1) van het VWEU heeft de EU de bevoegdheid activiteiten vast te stellen die de Unie moet ondernemen om de kwaliteit van het milieu te bewaren, beschermen en verbeteren. Ook heeft de EU de bevoegdheid om activiteiten vast te stellen die de Unie op internationaal vlak moet ondernemen om het hoofd te bieden aan wereldwijde milieuproblemen, in het bijzonder bestrijding van klimaatverandering. Op het gebied van milieu heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub e VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Door op te treden op EU-niveau wordt het gelijke speelveld binnen de interne Europese markt voor zware bedrijfsvoertuigen gewaarborgd. Bij

¹⁵ Met de Tweede Kamer gedeeld als onderdeel van: 21 501-33 Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie. Nr. 1005, Verslag van een schriftelijk overleg, Vastgesteld 27 februari 2023.

¹⁶ COM (2022) 586; BNC fiche Euro 7: Kamerstuk 22 112, nr. 3582.

afzonderlijke nationale maatregelen dreigt fragmentatie van de interne markt, en wordt de markt geen perspectief geboden met voldoende schaalgrootte. Dit vraagt om optreden op EU-niveau. Daarnaast erkent het kabinet het grensoverschrijdende karakter van voertuigemissies door zware bedrijfsvoertuigen. Goederenvervoer vindt in veel gevallen plaats tussen verschillende landen, waardoor de CO₂-emissie van een voertuig in meerdere landen plaatsvindt. Ook de effecten van CO₂-emissies op het klimaat zijn grensoverschrijdend, waarmee de klimaatopgave niet op nationale schaal kan worden aangepakt. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving enkel op EU-niveau plaatsvinden. Om bovenstaande redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met een kanttekening. Het kabinet vindt het instrument emissienormering geschikt om de bijdrage van het wegvervoer aan de Europese klimaatopgave te realiseren. Emissienormen geven wettelijke kaders aan voertuigfabrikanten, waarbinnen die emissieloze voertuigtechnieken kunnen doorontwikkelen. Daarbij bevat het voorstel geen voorkeur voor een bepaalde techniek om aan de gestelde normen te voldoen; de keuze welke technische oplossingen te realiseren ligt bij de markt. Door deze techniekneutraliteit gaat het voorstel niet verder dan nodig. Europese emissienormen geven een prikkel aan Europese voertuigfabrikanten voor innovatieve emissieloze oplossingen die ze wereldwijd kunnen vermarkten. Gebruikers van zware bedrijfsvoertuigen waarin deze innovatieve oplossingen zijn toegepast, ondervinden volgens het Impact Assessment bij het voorstel lagere kosten over de gehele levensduur van het voertuig.

Een kanttekening is dat het voorstel volgens het kabinet niet genoeg is om aan de klimaatambities van de EU in 2050 te voldoen. Gelet op de gemiddelde afschrijvingstermijn van zware bedrijfsvoertuigen binnen de EU is 2040 het laatste reële moment voor een 100% CO₂-reductiedoelstelling voor nieuw verkochte zware bedrijfsvoertuigen. Daarbij zijn dan ook hogere reductiedoelen in 2030 en 2035 noodzakelijk voor het ontwikkelpad naar 2040. Het kabinet zal zich hiervoor tijdens de onderhandelingen inzetten.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Met het voorstel gaan kosten gepaard die drukken op de begrotingen van het Directoraat-Generaal voor Klimaatactie en het Europees Milieuagentschap. De Commissie geeft aan dat alle hiervoor benodigde financiële middelen via een beschikking worden gedekt vanuit de bestaande begroting van het Directoraat-Generaal voor Klimaatactie.

De kosten waarmee het voorstel gepaard gaat zijn implementatiekosten voor personeel en administratie, meer specifiek ten behoeve van gegevensverzameling, monitoring en rapportage die uit het voorstel voortkomen, en voor de ondersteuning van voertuigfabrikanten bij het aanleveren van hun gegevens aan de Commissie. Over de jaren 2024 t/m 2027 bedragen de met het voorstel genoemde totale kosten € 0,4 miljoen voor het Directoraat-Generaal voor Klimaatactie, en € 2,5 miljoen voor het Europees Milieuagentschap.

Het kabinet is van mening dat de benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de conclusies van de Europese Raad van juli 2020 over het Meerjarig Financieel Kader van de EU. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het kabinet zet in op een zo veel mogelijk budgetneutrale invoering van het voorstel, waarbij nieuwe kosten zo veel mogelijk worden vermeden of beperkt. (Eventuele overblijvende) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Voor het voorstel betreft dit met name de doorwerking in het bestaande takenpakket van verplichtingen waaraan de typegoedkeuringsautoriteit (Dienst Wegverkeer) moeten voldoen. De kosten die hieruit voortkomen maken deel uit van de uitvoeringstoets die het kabinet zal laten uitvoeren.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

In het impact assessment bij het voorstel verwacht de Commissie een stijging van de aanschafprijs van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen. Ondanks deze stijging van de aanschafprijs zijn de totale gebruikskosten voor een voertuigeigenaar lager over de hele levensduur van het voertuig, namelijk tussen € 6.000 en € 9.800 in 2030, tussen € 17.400 en € 25.800 in 2035 en tussen € 29.100 en € 47.000 in 2040. Dit terwijl de stijging van de kosten voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen varieert van € 3.400 tot € 9.700 in 2030, van € 5.300 tot € 11.800 in 2035 en van € 6.500 tot € 13.100 in 2040. De kostenstijging voor aanhangwagens en opleggers wordt verwacht tussen € 2.500 en € 5.250.

Kostenstijgingen zijn het gevolg van de investeringen die de maakindustrie van zware bedrijfsvoertuigen moet doen om te kunnen voldoen aan de CO₂-emissienormen uit het voorstel. Ten opzichte van de investeringen die gedaan worden om aan de huidige CO₂-normen te voldoen stijgen de benodigde investeringen met 0,5–1,1% in 2030 (ten opzichte van 2021) en met 4,0–7,8% in 2040 (ten opzichte van 2040).

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel van de Commissie blijft zorgen voor een gelijk speelveld voor alle fabrikanten die hun voertuigen op de Europese markt willen aanbieden. Het stellen van emissielimieten stimuleert technische innovatie en daarmee de uitgangspositie van Europese autofabrikanten ten opzichte van hun wereldwijde concurrenten. De EU kan hierdoor een mondiale voortrekkersrol blijven vervullen in de transitie naar emissieloos vervoer. Van oudsher lopen Europese fabrikanten voorop in de technische innovatie van zware bedrijfsvoertuigen. Dit heeft gezorgd voor een sterke marktpositie wereldwijd, zowel wat betreft de export van voertuigen als de toepassing van in de EU ontwikkelde technieken in voertuigen die elders geproduceerd worden. Echter, door de wereldwijde klimaatopgave zetten landen buiten de EU nu sterk in op de verduurzaming van zware bedrijfsvoertuigen die daar geproduceerd worden. Het behoud van de Europese koploperpositie in de productie van zware bedrijfsvoertuigen vraagt een duidelijke normstelling waarop fabrikanten hun investeringen in innovatieve oplossingen kunnen baseren. Indien in andere thuis-

markten dan de EU voor fabrikanten een sterkere innovatieprikkel geldt, vermindert dat de concurrentiekracht van Europese fabrikanten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordening werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Het voorstel bevat geen bepalingen die voor een volledige en effectieve toepassing van de verordening nationale uitvoeringsmaatregelen behoeven.

Er bestaat al een werkend systeem dat de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1242 monitort. Dit systeem zelf is vastgelegd in Verordening (EU) 2018/956¹⁷. Lidstaten en vrachtwagenfabrikanten melden elk jaar aan de Commissie wat de CO₂-uitstoot en energieprestatie is van nieuw geregistreerde vrachtwagens. In het voorstel van de Commissie wordt het bestaande systeem onderdeel van de herziene CO₂-normen voor zware bedrijfsvoertuigen. Verordening (EU) 2018/956 wordt daarom in het voorstel teruggetrokken. De Dienst Wegverkeer voerde de Nederlandse verplichtingen onder Verordening (EU) 2018/956 reeds uit en blijft dit in het voorstel doen. De uitbreiding van het aantal voertuigcategorieën uit het voorstel wordt meegenomen in de uitvoeringstoets die het kabinet voornemens is.

b) Gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Ten opzichte van de huidige verordening breidt het onderhavige wijzigingsvoorstel de bestaande bevoegdheid in artikel 14 tot vaststelling van gedelegeerde handelingen uit. Artikel 14 ziet op de bevoegdheid van de Commissie om in Bijlage I aanpassingen te maken aan de eisen aan voertuigen en het gebruik daarvan, op basis van vooruitgang van de techniek en ontwikkelingen in het logistieke proces. De voorziene uitbreiding van delegatiebevoegdheden in artikel 14 is nodig, omdat het toepassingsgebied van de verordening wordt uitgebreid. Het voorstel breidt het aantal voertuigcategorieën uit dat moet voldoen aan de emissienormen.

Daarnaast kent het wijzigingsvoorstel een viertal nieuwe gedelegeerde bevoegdheden toe aan de Commissie. Artikel 3b(2) voorziet in de bevoegdheid om via gedelegeerde handelingen uitzonderingen te creëren voor bussen die vanwege hun specifieke gebruik niet emissieloos kunnen zijn. Artikel 3b(3) betreft de standaardisering van de koppeling tussen bussen en de tank- en laadinfrastructuur voor hernieuwbare energiedragers, en over veilig en betrouwbaar gebruik van de data over het gebruik van emissieloze bussen. Artikel 13d(2) betreft een bevoegdheid om de data te specificeren welke door de lidstaten gerapporteerd moeten worden naar aanleiding van tests van voertuigen op de weg. Artikel 13f(2) verleent de Commissie de bevoegdheid om een boetesysteem in te richten in geval van onjuiste of niet tijdige datalevering door fabrikanten. Het kabinet acht deze gedelegeerde bevoegdheden voldoende afgebakend qua inhoud, doelstelling, strekking en duur.

¹⁷ Verordening (EU) 2018/956 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende de monitoring en de rapportering van de CO₂-emissies en het brandstofverbruik van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen (europa.eu).

Verder kent het wijzigingsvoorstel voor de verordening een tweetal nieuwe uitvoeringsbevoegdheden toe aan de Commissie. Artikel 11(3) betreft de wijziging van typegoedkeuringsprocedures, en artikel 13e(4) ziet op de vaststelling van verificatie- en correctiemaatregelen voor de data over CO₂-uitstoot die fabrikanten en lidstaten jaarlijks bij de Commissie aanleveren. Omdat deze uitvoeringshandelingen betrekking hebben op het milieu is op grond van Comitologieverordening (EU) 182/2011 de onderzoeksprocedure de aangewezen procedure (artikel 2, lid 2, onder b, onder iii). Deze wordt ook door de Commissie voorgesteld.

In de gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen zullen geen essentiële onderdelen van de verordening worden geregeld. De toekenning van delegatie- en uitvoeringsbevoegdheden is daarmee mogelijk. De keuze voor gedelegeerde bevoegdheden ligt voor de hand, omdat het gaat om bevoegdheden voor het wijzigen dan wel aanvullen van (bestaande bijlagen bij) de verordening. De keuze voor uitvoeringsbevoegdheden ligt tevens voor de hand, omdat het gaat om handelingen die ertoe leiden dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, en om handelingen tot het vaststellen van procedures en technische aspecten ter uitvoering van de verordening. De toekenning van deze gedelegeerde – en uitvoeringsbevoegdheden is tevens wenselijk, aangezien hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde snelheid en flexibiliteit voor aanpassingen aan nieuwe standaarden wordt geborgd. Het kabinet kan daarom instemmen met de toekenning van nieuwe delegatie- en uitvoeringsbevoegdheden.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Datum van inwerkingtreding is 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening wordt van toepassing op 1 juli van het jaar volgend op de inwerkingtreding van de verordening. Dit moment acht het kabinet haalbaar, omdat het eerste jaar waarop een scherper doel voor verminderde CO₂-uitstoot geldt pas in 2030 is. De monitoring en rapportage hierover aan de Commissie in de aanloop naar 2030 volgt het systeem dat al in werking is onder de huidige verordening met CO₂-normen voor zware bedrijfsvoertuigen. De impact van het voorstel op de typegoedkeuringstaak van de Dienst Wegverkeer is onderdeel van een uitvoeringstoets die het kabinet zal uitvoeren.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet onderschrijft het voorstel van de Commissie om in 2028 de effectiviteit van de verordening te evalueren. De evaluatiebepaling biedt gelegenheid om te bezien of de CO₂-emissionormen voldoende bijdragen aan de voorziene doelen en of eventuele aanpassingen nodig zijn.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het toelaten van voertuigen tot de markt gebeurt in Nederland door de Dienst Wegverkeer, onder de Verordening (EU) 2018/858. De uitbreiding van de voertuigcategorieën die onder de CO₂-normen voor zware bedrijfsvoertuigen valt binnen de voertuigcategorieën waarop deze Verordening (EU) 2018/858 betrekking heeft.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Het voorstel leidt tot een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van deze klimaatverandering.

Versnelde vervanging van de Europese vloot van zware bedrijfsvoertuigen onder impuls van de strengere normen uit het voorstel versterkt de export van gebruikte voertuigen naar buiten de EU. Om te voorkomen dat het probleem van voertuigen met hoge emissies verplaatst wordt naar met name Afrika, introduceren steeds meer landen eigen regelgeving. Deze regelgeving stelt beperkingen aan de leeftijd van te importeren gebruikte voertuigen, en enkele landen schaffen die import ook helemaal af. Om deze ontwikkeling te steunen neemt het kabinet deel aan het VN-initiatief «Veiligere en schonere voertuigen» ten behoeve van ontwikkelingslanden¹⁸.

¹⁸ *Informal Working Group on Safer Cleaner Used and New Vehicles*, vallend onder UNECE Working Party 29.