

Vergaderjaar 2016–2017

34 734

EU-voorstellen: EU-mobiliteitspakket

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij acht fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Europa in beweging (Kamerstuk 34 734, nr. 4)

Fiche: Aanpassing Verordening 1071 toegang tot het beroep en Verordening 1072 toegang tot de markt (Kamerstuk 34 734, nr. 5)

Fiche: Voorstel gebruik van gehuurde voertuigen voor goederenvervoer (Kamerstuk 34 734, nr. 6)

Fiche: Wijziging Detacheringsrichtlijn en Richtlijn 2014/67/EU voor de terbeschikkingstelling van bestuurders in de wegvervoersector (Kamerstuk 34 734, nr. 7)

Fiche: Voorstel tot wijziging van Verordening (EG) 561/2006 inzake rij- en rusttijden en Verordening EU 165/2014 inzake digitale tachograaf (Kamerstuk 34 734, nr. 8)

Fiche: Wijziging Eurovignetrichtlijn (Kamerstuk 34 734, nr. 9)

Fiche: EETS richtlijn betreffende interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer (Kamerstuk 34 734, nr. 10)

Fiche: Verordening monitoring en rapportering CO₂-emissies en brandstofverbruik van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de monitoring en de rapportering van de CO₂-emissies en het brandstofverbruik van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juni 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2017) 279+ bijlage
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/DOC/?uri=CELEX:52017PC0279&from=DA>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2017) 189
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

Het betreft een onderdeel van een reeks voorstellen voor de wegverkeerssector met het oog op de ondersteuning van de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, beprijzen en connectiviteit, betere informatie voor de consument, de versterking van de interne markt en betere arbeidsomstandigheden in het goederenvervoer over de weg; aangevuld met maatregelen om de basis te leggen voor coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde mobiliteit.

a) *Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (EC) heeft een voorstel aan de Raad en het Europees Parlement (EP) gedaan om de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) van zware bedrijfswagens (vrachtwagens en bussen (HDV)) te monitoren en te rapporteren. Eerder is onder comitologie al het VECTO instrument aangenomen. VECTO is een meetinstrument waarmee het brandstofverbruik en dito CO₂-uitstoot van HDV gemeten kan worden. Samen met het nu voorliggende voorstel vormt VECTO een eerste en belangrijke stap op weg naar CO₂ normering voor HDV. Een voorstel daarvoor wordt verwacht in de 1^e helft van 2018.

Het nu voorliggende voorstel over monitoring en rapportage is een codecisie voorstel. Dit voorstel regelt de transparantie en toegankelijkheid van relevante data van HDV voor lidstaten, de EC en derde partijen en maakt de CO₂ uitstoot van HDV inzichtelijk. Tot nog toe werden de uitstoot van CO₂ en het brandstofverbruik van nieuwe vrachtwagens, bussen en touringcars (zware bedrijfsvoertuigen) die in de EU in de handel worden gebracht, niet gecertificeerd, gemonitord of gerapporteerd.

Het oplossen van deze lacune in de kennis zal leiden tot

1) Mogelijkheid voor kleine en middelgrote ondernemingen om brandstof te besparen;

Bij goederenvervoerders kunnen de brandstofkosten oplopen tot meer dan een kwart van de operationele kosten en brandstofefficiëntie is dan ook een belangrijk aankoopcriterium. Hoewel zware bedrijfsvoertuigen de voorbije decennia zuiniger zijn geworden, hebben vooral kleine en middelgrote ondernemingen, nog geen toegang tot gestandaardiseerde informatie om brandstofefficiënte technologieën te beoordelen, vrachtwagens met elkaar te vergelijken om een beter gefundeerde aankoopbeslissing te nemen, en hun brandstofkosten te verlagen.

2) Versterken mondiale concurrentiepositie voor voertuigfabrikanten;

Europese fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen staan onder steeds hogere mondiale concurrentiedruk. In belangrijke markten zoals de Verenigde Staten, Canada, Japan en China zijn de voorbije jaren met betrekking tot certificering en brandstofefficiënte maatregelen genomen in de vorm van normen voor brandstofverbruik en/of emissies om innovatie te stimuleren en de voertuigen snel efficiënter te maken. In de sector van de stadsbussen is er steeds meer concurrentie op het vlak van elektrische voertuigen, met name van Chinese fabrikanten. Om zijn concurrentiepositie te waarborgen zal de sector gelijke tred moeten houden met de technologische vernieuwingen op de markt.

3) Vanuit vervoerssector bij te dragen aan de doelstellingen van de EU inzake broeikasgasreductie.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken worden in Europees verband de volgende stappen gezet:

Ten eerste is simulatiesoftware ontwikkeld – de «vehicle energy consumption calculation tool» of «VECTO» – om het brandstofverbruik en de CO₂-emissies van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen op een vergelijkbare en kostenefficiënte manier te berekenen. Onlangs is deze simulatiesoftware onder comitologie in het technisch comité motorvoertuigen aangenomen.

Ten tweede heeft de Commissie een nieuwe verordening voorgesteld voor de bepaling van de CO₂-emissies en het brandstofverbruik van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen (de zogenoemde certificeringsverordening) in het kader van de bestaande typegoedkeuringswetgeving¹. Wanneer de certificeringsverordening van de Commissie wordt toegepast, zullen van ieder nieuw zwaar voertuig dat onder deze verordening valt en in de EU in de handel wordt gebracht, de CO₂-emissies en het brandstofverbruik moeten worden gesimuleerd met de VECTO-software.

Ten derde stelt de Commissie nu voor de CO₂-emissies van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen die aan de certificeringsprocedure worden onderworpen, te monitoren en hierover te rapporteren zodat de lacune in de kennis wordt opgevuld en de markt volledig transparant wordt. Dankzij deze derde stap zullen alle relevante gegevens die door de fabrikanten met behulp van de certificeringsmethode worden verkregen, op EU-niveau worden gemonitord, gerapporteerd en bekendgemaakt. Op die manier zouden alle belanghebbende partijen over deze gegevens kunnen beschikken.

De voorgestelde systematiek is vergelijkbaar met die voor personenauto's, behalve dan dat lidstaten nu hoofdzakelijk voertuigidentificatienummers moeten monitoren, en fabrikanten gegevens van hun producten aanleveren behorende bij die nummers, en dat het Europees Milieuagentschap

¹ Richtlijn 2007/46/EG, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32007L0046>.

(EEA) de data samenvoegt. Dit betekent minder administratieve last voor de lidstaten en meer verantwoordelijkheid bij de fabrikanten voor de kwaliteit en de volledigheid van de data.

Het voorstel beoogt dat 73 parameters worden gemonitord. Dit dient digitaal te gebeuren. Het voorstel volgt een aanbeveling van lidstaten om de uitgebreide dataset elektronisch te monitoren. Deze aanbeveling is gebaseerd op de ervaringen met het monitoren van datasets voor personenauto's. Een overzichtelijke manier van monitoren is belangrijk omdat vrachtwagens complexer en over de hele vloot minder homogeen zijn qua inzet en constructie.

b) Impact assessment Commissie

Door het specifieke brandstofverbruik en de CO₂-emissies van zware bedrijfsvoertuigen te monitoren en te rapporteren, wordt beoogd de markttekortkomingen te ondervangen, zodat er meer transparantie ontstaat en de lacune in de kennis wordt opgevuld met betrouwbare en vergelijkbare gegevens. Kopers van zware bedrijfsvoertuigen kunnen goed gefundeerde aankoopbeslissingen nemen, hetgeen het concurrentievermogen stimuleert. Een Europees monitoringsysteem voorkomt een versnipperde EU-markten vergroot markttransparantie. Met de inwerking-treding van de certificeringsverordening zullen de CO₂-emissies en het brandstofverbruik van alle nieuwe vrachtwagens moeten worden berekend met het simulatie-instrument VECTO. Er is onderzocht hoe deze gegevens op EU-niveau moeten worden gerapporteerd en gemonitord. Een gemengde rapportering door de nationale instanties en de fabrikanten heeft de voorkeur. Het is de meest doeltreffende optie, vooral omdat de gegevens digitaal worden gedeeld, de gegevens op zowel het lidstaat- als het EU-niveau betrekking hebben en de administratieve kosten beperkt blijven.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De sector mobiliteit en transport is verantwoordelijk voor meer dan een kwart van alle broeikasgasemissies. Daarnaast is het verkeer de belangrijkste oorzaak van luchtverontreiniging in steden. Zoals vermeld in de Energieagenda staat Nederland voor een grote opgave om de afspraken uit het Klimaatakkoord van Parijs te kunnen halen. Daarnaast zal Nederland veel maatregelen moeten nemen om de 2030 doelen uit het SER Energieakkoord te halen. Een kostenefficiënte besparing van CO₂-emissies is daarbij het uitgangspunt.

Vrachtverkeer groeit de komende jaren sterk, waardoor het aandeel CO₂-emissies van de vrachtsector in het wegverkeer toeneemt. Tegelijkertijd is er een groot besparingspotentieel. Door meer efficiënte logistiek en technologische innovatie is een besparing van 40% mogelijk. Strenge maar haalbare CO₂-uitstootnormen voor vrachtwagens en bussen in de EU helpen de uitstoot te reduceren en innovatie te stimuleren.

Het kabinet vindt bronbeleid de meest kosteneffectieve manier om aan de milieudoelstellingen van de mobiliteitssector te voldoen. Het is belangrijk dat voertuigen in de praktijk even stil, schoon en zuinig zijn als op papier. Nederland zet in op strenge maar haalbare normen voor vrachtauto's en bussen. Emissienormen en het handhaven daarvan blijft de hoeksteen van het beleid. Normen creëren een gelijk speelveld, zorgen voor een voor-spelbare markt, lokken aantoonbaar innovatie uit en zijn kosteneffectief om de klimaatopgave te realiseren.

Dit voorstel over monitoring en rapportering van de CO₂-emissies van zware voertuigen is in combinatie met de ontwikkeling van de simulatietool VECTO en de eerdergenoemde certificeringsprocedure essentieel om te komen tot een kosteneffectieve reductie van CO₂-emissies.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Afgelopen jaren zijn de Europese CO₂-normen voor personen- en bestelauto's bijzonder kosteneffectief gebleken om de CO₂-emissies te beperken. Het kabinet wil deze lijn doortrekken naar zware voertuigen. Daarom worden de stappen die de Europese Commissie zet om CO₂-normering voor zware voertuigen mogelijk te maken ondersteund. Deze verordening is een essentiële stap hierin. Vanuit dat perspectief steunt Nederland dit voorstel.

Op dit moment is het lastig om op voorhand te oordelen of de set met informatie voldoende is voor het behalen van de beoogde doelen. Het is bijvoorbeeld belangrijk om informatie te hebben die de «utiliteit» van een vrachtwagen nauwkeurig definieert met goed meetbare en verifieerbare parameters.

Verder lijkt het erop dat onafhankelijke partijen geen of beperkte toegang hebben tot alle details van de monitoring omdat bepaalde delen van de informatievoorziening door de fabrikanten geheim mogen blijven. Gezien het grote belang van het testen op de weg door onafhankelijke derden, is deze situatie onwenselijk. De gedelegeerde partij van de EC voor de monitoring en rapportage, de EEA, zal globale trends rapporteren en data leveren aan lidstaten. Het is nu nog niet duidelijk hoe lidstaten over gedetailleerde gegevens van een voertuig en de CO₂-uitstoot kunnen beschikken. Hier dient de Europese Commissie een toelichting op te geven.

Tenslotte is het van belang dat de data digitaal aangeleverd wordt aan de voertuigregistratie autoriteiten, zodat de CO₂ gegevens voor individuele HDV's beschikbaar komen bij de overheid. Het voorstel voorziet daar nu niet in.

De Nederlandse inzet in de onderhandelingen is erop gericht dat de gemonitorde en gerapporteerde data compleet, voldoende transparant en toegankelijk zijn om:

- op termijn CO₂-normen voor zware voertuigen te kunnen formuleren;
- kleine en middelgrote ondernemingen meer inzicht te geven in het brandstofverbruik, zodat zij brandstofkosten kunnen besparen en beter kunnen concurreren;
- het voor derden mogelijk te maken om onafhankelijke testen op de weg uit te voeren;
- de administratieve lastendruk voor kleine, innovatieve fabrikanten beperkt te houden;
- het toepassingsgebied consistent met andere regelgeving te laten zijn;
- de «customer file»² data digitaal aan te leveren aan voertuigregistratie autoriteiten, zodat de CO₂ gegevens voor individuele HDV's beschikbaar komen bij de overheid.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een inventarisatie bij relevante belanghebbenden (Nederlandse fabrikanten en importeurs van vrachtwagens en bussen en de branche voor goederenvervoer) levert het volgende beeld op:

² Analooq aan de huidige digitale Certificaten van Overeenstemming (CVO's).

De brancheorganisatie RAI-vereniging is positief over dit voorstel. Via de Europese koepelorganisatie ACEA heeft de RAI meegewerkt bij de totstandkoming van het voorstel. De industrie ziet het belang in van wereldwijde CO₂-reductie en zet zich hier dan ook hard voor in. RAI benadrukt dat de industrie sterk innoveert, uiteraard met een snelheid die bij kleinere partijen hoger kan liggen dan de grotere. Daarentegen hebben de grotere partijen veelal sterkere schouders waar het gaat om het dragen van lastenverzwaring. RAI en VDL wijzen op het belang van de levensvatbaarheid van de relatief kleinere Europese spelers bij deze aanstaande wetgeving. Inzake de doorbelasting van kosten, als mede voor de uiteindelijke concurrentiepositie van alle partijen moet er aandacht worden gevraagd voor de lastendruk. Dit geldt ook voor de lastendruk die gepaard gaat met de totale CO₂-certificering van onderdelen en voertuigen door OEM's.

Daarnaast geeft RAI aan dat sommige van de voor rapportage aangekeurde data niet geschikt zijn voor openbaarmaking. Fabrikanten moeten erop kunnen vertrouwen dat het intellectueel eigendom van hun innovaties gewaarborgd blijft.

Tenslotte vraagt RAI om consistentie met andere relevante regelgeving (VECTO) als het gaat om het toepassingsgebied van voertuigcategoriën.

EVOfenedex is eveneens voorstander van dit voorstel. Transparantie en inzicht in brandstofverbruik is zeer belangrijk voor vervoerders en zij hebben direct baat bij een lager verbruik. Evofenedex vraagt zich nog wel af op welke manier en door wie de data verzamelt moet worden.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De Europese Commissie is op grond van artikelen 191 tot en met 193 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie bevoegd om maatregelen te nemen ter bescherming van het milieu. Hieronder valt ook het tegengaan van klimaatverandering en het nemen van maatregelen om de CO₂-uitstoot te beperken. De rechtsgrondslag voor deze verordening is artikel 192.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding t.o.v. dit voorstel. Het monitoren en rapporteren van CO₂-emissies vergt bij uitstek een Europese aanpak. Voertuigen worden voor de Europese markt gemaakt. Het verduurzamen hiervan kan alleen EU breed worden bewerkstelligd, aangezien het voor een voertuigfabrikant niet interessant is om voor één lidstaat zijn producten aan te passen. Bovendien zouden nationale eisen aan voertuigen marktverstrend werken. Vooralsnog lijkt dit voorgenomen wettelijk voorstel niet verder te gaan dan strikt noodzakelijk.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van proportionaliteit. De Commissie kiest voor gerichte instrumenten om de CO₂-emissies van zware bedrijfswagens inzichtelijk te maken en uiteindelijk omlaag te brengen. Een verordening lijkt hiervoor het geschikte instrument.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Naar verwachting geen. Nederland is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

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

Het betreft een voorstel om data te monitoren en te rapporteren. Nationale autoriteiten, zoals de RDW krijgen toegang tot deze data. De administratieve kosten voor het Rijk zullen ongeveer € 3.500 per jaar bedragen, maar de lidstaten zullen naar verwachting voordeel halen uit de beschikbare monitoringgegevens over zware bedrijfsvoertuigen. Op basis hiervan kunnen zij overheidsbeleid uitstippelen ter bevordering van emissiereductie.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De enige economische kosten zijn de administratieve kosten voor het bedrijfsleven. Deze zullen naar verwachting verwaarloosbaar zijn, ongeveer € 1,- per voertuig. Het gros van de vervoersbedrijven in de EU zijn kleine en middelgrote ondernemingen met slechts een paar voertuigen. Zij zullen naar verwachting profiteren van de monitoring. Meer transparantie over het brandstofverbruik van zware bedrijfsvoertuigen kan resulteren in beter gefundeerde aankoopbeslissingen en dus zorgen voor brandstofbesparing.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Uit de impact analyse blijkt dat de regeldruk verwaarloosbaar laag zal zijn.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Deze verordening beoogt meer concurrentie voor de productie van zuinigere voertuigen en stimuleert innovatie. De gevolgen van energiezuiniger goederenvervoer zullen in de meeste sectoren van de economie voelbaar zijn: lagere brandstofkosten kunnen leiden tot lagere vervoerstarieven, die op hun beurt weer de kosten van andere sectoren doen dalen. Dit komt uiteindelijk de consument en de werkgelegenheid ten goede.

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 voor de verordening bevat geen bepalingen die voor een goede werking van die verordening in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd moeten worden.

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

De artikelen 9 en 10 bieden de Commissie de rechtsgronden om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen en door middel van gedelegeerde handelingen niet-essentiële elementen van de bijlage I en II te wijzigen. Tot de aan de Commissie verleende gedelegeerde bevoegdheden behoren de aanpassing en bijwerking van de te controleren gegevensparameters en de verschillende stappen van de in de bijlagen I en II vastgestelde monitoringsprocedure. Het kabinet heeft hier geen bezwaar tegen.

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

Datum van inwerkingtreding nog niet bekend. De verordening beoogt om vanaf 2020 de gegevens te verzamelen en te rapporteren. Dit lijkt haalbaar.

De verordening treedt op de twintigste dag na de dag van bekendmaking in werking en dan is de verordening ook van toepassing. Voor het van toepassing zijn is geen aparte latere datum in de verordening opgenomen. Omdat de verordening geen in de Nederlandse wetgeving te implementeren bepalingen bevat lijkt ook dit haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Op basis van de door de lidstaten en fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen verstrekte informatie stelt de Commissie jaarlijks een verslag op. Door deze verslaglegging van de Commissie kan nauwlettend toezicht worden gehouden op de uitvoering van de verordening. Er lijkt geen noodzaak te zijn voor een horizonbepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De RDW registreert voertuigen en tot dusver wordt de CO₂-uitstoot van een individuele vrachtwagen niet vermeld in het Certificaat van Overeenstemming. In plaats daarvan worden de CO₂ gegevens vermeld op een separaat datablad dat de klant met het voertuig krijgt meegeleverd. CO₂ gegevens van vrachtwagens en bussen maken hierdoor tot nu toe geen onderdeel uit van het formele registratieproces. In de nieuwe situatie krijgt de RDW de data aangeleverd. Nederland zal ervoor pleiten dat dit digitaal gebeurt, zodat de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen