



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Nederlands standpunt inzake toekomstige CO₂ normering personenvoertuigen

Managementsamenvatting

Voor u ligt een gezamenlijk gedragen standpunt van de SER¹-akkoordpartijen, te weten het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), de ANWB, Natuur & Milieu en BOVAG over toekomstige Europese CO₂-normen voor personenvoertuigen en lichte bedrijfswagens. Met dit standpunt geven de partijen invulling aan de verklaring uit het SER-energieakkoord waarin steun werd uitgesproken voor het SER-akkoord **“met betrekking tot CO₂-uitstoot van personenauto’s met de intentie zich gezamenlijk in te zetten om te zorgen dat Europese CO₂-normen en -beleid worden vastgesteld c.q. aangescherpt, ook voor de transportwijzen in het goederenvervoer”**.² De Europese Commissie zal eind 2016 of begin 2017 met een nieuw voorstel komen voor uitstootnormen voor de periode na 2021. Dat Commissie-voorstel is het uitgangspunt voor de aankomende Europese onderhandelingen over deze nieuwe normen. Het voorliggende gezamenlijke standpunt vormt de basis voor de Nederlandse inzet in deze onderhandelingen. Daarnaast fungeert het als een leidraad voor lobby-activiteiten in de eigen achterban van betrokken partijen in aanloop naar het te verwachten voorstel van de Commissie.

De partijen komen tot de conclusie dat een nieuwe, op de nieuwe testcyclus WLTP³ gebaseerde, norm in zowel 2025 als ook in 2030 noodzakelijk is om de reeds ingezette transitie naar een nulemissie-aandrijflijn voort te zetten en te

versterken. De nieuwe norm dient een balans te vormen tussen koploperschap, de transitie naar nulemissie, investeringszekerheid en technische haalbaarheid. De EU heeft een rol als koploper om ambitieuze klimaatdoelen te halen. Nederland vindt dat de EU deze rol als koploper moet houden en voorts moet inzetten op een transitie naar nulemissie van personenvoertuigen. Uit onderzoek⁴ blijkt dat een norm voor 2025 met maximaal het WLTP-equivalent van 70 gram CO₂ per kilometer (NEDC)⁵ doelmatig is. Voor 2030, zo komt uit het onderzoek naar voren, dient een norm van maximaal het WLTP-equivalent van 35 gram CO₂ per kilometer (NEDC) dit doel het beste. De partijen komen op grond van het onderzoek tot de conclusie dat er in Europees verband naar deze normen gestreefd moet worden en maken zich hier hard voor. Deze normen zijn met momenteel beschikbare (zero-emissie)-technieken reeds haalbaar en het is belangrijk dat de nu al ingezette trend naar nulemissie aandrijflijnen wordt versterkt en gemeengoed wordt in een brede range van voertuigen. Omdat de testwaardes de realiteit niet goed weergeven, moet het systeem van typegoedkeuring dusdanig worden ingericht dat een productconformiteit fabrikanten verantwoordelijk maakt voor realistische verbruiksmetingen. Daarbij moet de praktijkprestatie van voertuigen meer in lijn worden gebracht met de prestaties op papier, zonder dat dit ten koste gaat van de ambitie van het doel. Om fabrikanten

¹ Sociaal Economische Raad

² Afspraak uit het SER akkoord

³ Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedures

⁴ ECN study; policy options to maximize ZEV sales

⁵ De New European Driving Cycle test methode wordt in de loop van 2017 vervangen door de WLTP. De omrekenfactor is tijdens het schrijven van dit document nog niet bekend. Zie voor uitleg annex 1

voldoende tijd en investeringszekerheid te geven, dient de Europese Commissie zo snel mogelijk met een nieuw voorstel te komen, uiterlijk eind 2016.

De partijen spreken in het vervolg af hoe dit gezamenlijk gedragen Nederlands standpunt tijdens het voortraject en in de onderhandelingen over een nieuwe norm bij relevante spelers in Europa onder de aandacht kan worden gebracht en ontwikkelen hiertoe een gezamenlijke lobbystrategie.



Inleiding en achtergrond

Vervoer is essentieel voor onze economie en maatschappij. Mobiliteit is van cruciaal belang voor de interne markt en voor de levenskwaliteit van de burger, die de vrijheid geniet om te reizen. Vervoer is een randvoorwaarde voor groei en nieuwe banen. Maar het moet duurzaam zijn in het licht van de uitdagingen waar we voor staan. Vervoer heeft een mondiale dimensie dat vraagt om een sterke internationale samenwerking. Tijdens de VN klimaattop in Parijs hebben alle landen van de wereld onlangs afgesproken de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen drastisch te beperken en de opwarming van het klimaat te beperken tot niet meer dan 2°C, en uiteindelijk zelfs 1,5°C. Om dit doel te bereiken – en als onderdeel van de vereiste uitstootverlaging door de volledige groep van ontwikkelde landen – dient de EU tegen 2050 de totale uitstoot met tenminste 80 tot 95% te hebben verminderd ten opzichte van het niveau van 1990. Uit de analyse van de EU blijkt dat in een aantal sectoren nog sterkere reducties kunnen worden bereikt. In de vervoerssector, goed voor 30% van de huidige CO₂-uitstoot, moet als stip op de horizon tegen 2050 minstens 60% minder worden uitgestoten dan in 1990. Deze ambitie is in de “Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050” (hierna roadmap) verankerd. Hierin wordt een reductiedoel van 54-67% voor transport (incl. luchtvaart maar excl. zeescheepvaart) gesteld. Met deze ambitieuze doelen in het vooruitzicht worden nu de eerste stappen gezet naar een ingrijpende transitie in de energiesector, de industriële sector en de transportsector.



Het Europees perspectief

De Europese ambities voor de transportsector zijn naast de roadmap ook vastgelegd in het *Witboek Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte- werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem*. Deze mededeling, beter bekend als Witboek Transport, wordt als kompas gezien voor toekomstig verkeers- en vervoersbeleid. Voor personenvoertuigen en bestelwagens zijn de volgende hoofdlijnen relevant:

- Tegen 2030 wordt voor vervoer gestreefd naar een daling van de broeikasgasemissies met 20% ten opzichte van 2008. Gelet op de sterke groei van de vervoersemisssies tijdens de jongste twee decennia, zou de uitstoot daarmee nog steeds 8% hoger liggen dan in 1990;
- De toename van het vervoer en de mobiliteit verzoenen met een emissiereductie van 60%;
- Bij alle vervoerswijzen moet de energie-efficiëntie van voertuigen worden verbeterd;
- Ontwikkelen en invoeren van duurzame brandstoffen en aandrijfsystemen;
- Het gebruik van voertuigen op conventionele brandstoffen in urbane gebieden halveren tegen 2030 en volledig uitfaseren tegen 2050;
- De stadsdistributie tegen 2030 grotendeels CO₂-vrij maken.

Naast de doelen van het Witboek Transport en de roadmap hebben we nog met een ander relevant doel op de middellange termijn te maken. Alle non-ETS sectoren (landbouw, gebouwde omgeving en transport) moeten, gemiddeld over de gehele EU genomen, in 2030 minstens 30% CO₂-uitstoot reduceren (op basis van 2005). De transportsector moet hier in belangrijke mate aan bijdragen. Ofschoon er nog geen

doelstellingen per lidstaat zijn afgesproken, is al wel duidelijk dat de rijkere EU-landen, waaronder Nederland, meer zullen moeten reduceren dan het gemiddelde van 30%. Dit middellange termijndoel kan voor de transportsector nog wel strenger uitpakken dan het 2030-doel uit het Witboek Transport. Hier wordt momenteel onderzoek naar gedaan.⁶

Het actuele beleidskader tot 2020 (2021) is het bronbeleid voor voertuigen, de Richtlijn voor uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, de Richtlijn Hernieuwbare Energie en de Richtlijn brandstofkwaliteit. De twee laatstgenoemde richtlijnen verplichten lidstaten en oliemaatschappijen in 2020 respectievelijk 10% hernieuwbare energie te gebruiken en de CO₂-uitstoot van de gehele brandstofketen met 6% te reduceren (ten opzichte van 2010). Het bronbeleid voor voertuigen regelt dat in 2020 95% van alle voertuigen moeten voldoen aan de 95-gramnorm, een jaar later moeten alle voertuigen aan dat gemiddelde voldoen. 95 gram CO₂ per kilometer komt neer op een verbruik van 4,1 liter benzine of 3,6 liter diesel op 100 kilometer. Met deze Europese beleidskaders is een begin gemaakt om de energietransitie en de CO₂-reductie in de transportsector te stimuleren.

⁶ Onderzoek wordt in opdracht van DG Clima uitgevoerd door CE Delft en TNO.

Het Nederlandse perspectief

Nederland heeft op basis van de Europese middellange- en langetermijndoelen met alle betrokken stakeholders een SER-energieakkoord gesloten. In het akkoord bevestigen partijen de noodzaak om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Partijen omarmen de ambitie dat in 2050 de broeikasgasemissie van de mobiliteit- en transportsector met minimaal 60 procent is gereduceerd ten opzichte van 1990, en maken hiertoe afspraken. Daarbij wordt, waar mogelijk, gestreefd naar vermindering van andere ongewenste (milieu)effecten, zoals luchtverontreiniging en geluidhinder. Als tussendoel hanteren partijen een vermindering van de uitstoot van deze sector in 2030 tot maximaal 25 Mton CO₂-equivalent⁷, hetgeen een afgeleide is van het Europese non-ETS doel. Deze reductiedoelstellingen vragen om een relatief nog grotere reductie, gezien de voorspelde toename van het aantal verplaatsingen tot en met 2050. Om deze ambitie verder uit te werken hebben in opdracht van de SER meer dan honderd belanghebbende organisaties een gezamenlijke visie op de toekomstige brandstoffenmix ontwikkeld. Doel daarvan is een zo effectief en efficiënt mogelijke inzet van brandstoffen, gebaseerd op beschikbaarheid, CO₂-reductiepotentieel, (toekomstig) beschikbare alternatieven voor de verschillende modaliteiten en overige duurzaamheidseffecten, passend in de gewenste klimaattransitie.

Deze potentiële beleidsmaatregelen kunnen aan het Nederlandse doel bijdragen:

- CO₂-normering personenvoertuigen en lichte bestelwagens
- Verbetering van logistieke efficiency en gedragsmaatregelen
- CO₂-sturing op brandstoffen
- CO₂-monitoring en, indien nodig, normering vrachtauto's

Geen “one size fits all”

Grootschalige omschakeling van transportsystemen- en modaliteiten kosten tijd, tijd die we niet kunnen verliezen. We moeten nu starten met de transitie op weg naar low carbon transport. Het volstaat niet meer om voertuigen met een verbrandingsmotor onder laboratoriumomstandigheden zuiniger te maken. Het is ook niet voldoende om duurzame brandstof uit hernieuwbare bronnen bij te mengen. Grootschalig duurzaam geproduceerd gas in verbrandingsmotoren toepassen voor personenauto's helpt op de lange termijn ook niet bij de transitie die noodzakelijk is voor het halen van die doelen. De beschikbare hoeveelheden duurzame brandstoffen uit hernieuwbare bronnen is hiervoor veel te onzeker.

Elke vervoersmodaliteit heeft een eigen transitiepad. Duurzame biobrandstoffen, met een aanzienlijk reductiepotentieel van CO₂-uitstoot over de gehele keten, zijn maar in beperkte mate beschikbaar. Deze energiedragers moeten dan ook alleen daar worden ingezet, waar op geen enkele andere manier vergroening mogelijk is, bijvoorbeeld in de luchtvaart of de scheepvaart. Langeafstandsvracht kan nog

⁷ 25 mton in 2030 betekent een reductie van 17% t.o.v. 1990 (31mton), 36% t.o.v. 2005 (39mton) en 32% t.o.v. 2008 (37mton)

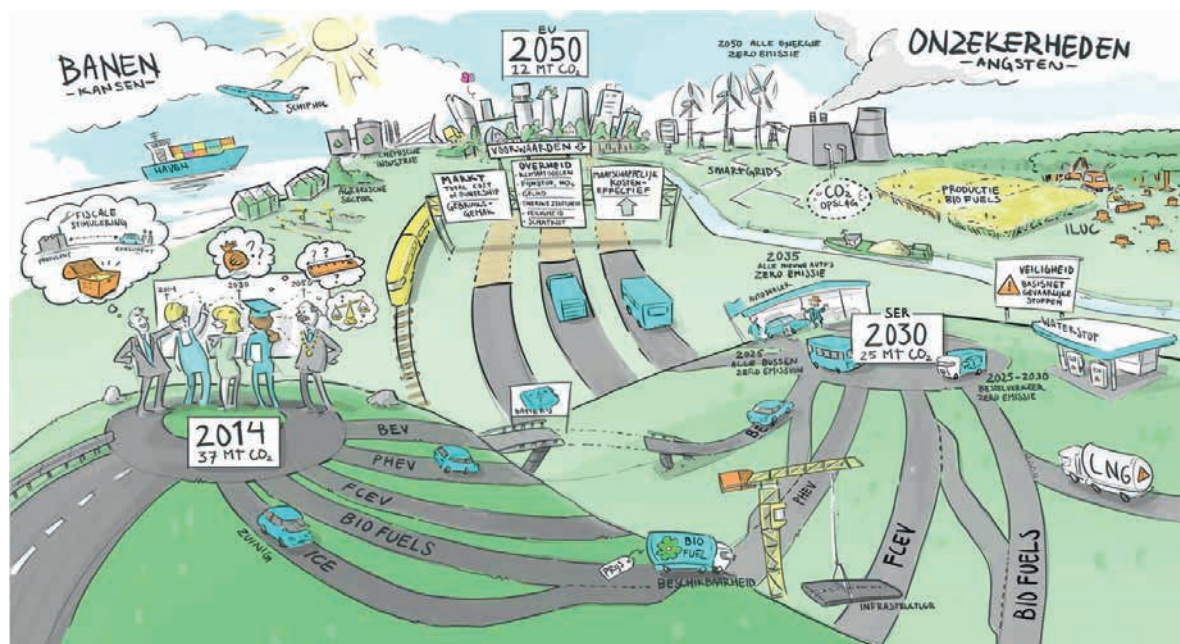
veel efficiënter en waar mogelijk, moet worden gewerkt aan hybridisering. Voor zover een verbrandingsmotor nog deel uitmaakt van de aandrijflijn, kunnen duurzame biobrandstoffen en bio-LNG een rol spelen.

Geconstateerd hebbende dat duurzame biobrandstoffen niet onbeperkt beschikbaar zullen zijn, is het niet aannemelijk dat biobrandstoffen een rol van betekenis zullen spelen in personenauto's. Het is daarom duidelijk dat personenauto's en lichte bedrijfsauto's op termijn volledig over moeten gaan op een nulmissie-aandrijflijn, waarbij nog niet helder is of de batterij of de brandstofcel het gaat winnen of dat ze elkaar complementeren. Op dit moment verstaan we hieronder een voertuig met een (gecombineerde) elektrische aandrijflijn. De energie wordt in een batterij opgeslagen (BEV of PHEV) of door middel van waterstof opgewekt (FCEV). Waterstofaangedreven voertuigen zijn uiteraard alleen zero-emission te noemen als de benodigde waterstof duurzaam wordt gegenereerd. In de brandstofvisie en het SER-Energieakkoord is als doel opgenomen dat alle nieuwverkochte personenauto's per 2035 in staat moeten zijn om nulmissie te rijden, waarbij in de Agenda Mobiliteit en Transport van het SER-Energieakkoord is afgesproken:

In 2015 zijn alle nieuwverkochte personenauto's technisch in staat om met de juiste energiedrager CO₂-neutraal te rijden (well-to-wheel). In 2050 geldt dit voor alle personenauto's in Nederland. De keuze voor de juiste energiedragers volgt uit de visie op duurzame inzet van brandstoffen.

Hiervoor is tot dusver geen specifiekere definitie geformuleerd. Een voertuig is gemiddeld minstens 15 jaar op de weg. Als nagenoeg het gehele wagenpark in 2050 uit nulmissievoertuigen moet bestaan, dan moeten 15 jaar eerder alle nieuwe auto's al aan die voorwaarde voldoen.

In een studie, uitgevoerd door ECN, is bekeken welke norm in 2025 nodig is om in 2035 alleen nog maar nieuwe personenauto's te verkopen die aan de definitie van nulmissievoertuigen voldoen. Vanwege onzekerheidsfactoren omtrent waterstof en batterijontwikkelingen is ervan uitgegaan dat ook voertuigen met een beperkte range extender onder die definitie vallen. Voertuigen die het overgrote deel van hun jaarkilometrage nul uitstoten, vallen dus onder die definitie. Hierbij is rekening gehouden met efficiencyverbeteringen en een groter rijbereik van BEV's. In de definitie van nulmissievoertuigen is de beperkte rol die een range extender in 2035 nog kan hebben, uitgedrukt als 10 gram CO₂-uitstoot (NEDC). Om daar te kunnen komen is vervolgens gekeken welke norm in 2025 nodig is. Het Europees Parlement heeft voor 2025 een range aangegeven van 68-78 gram. Beide uitersten zijn door ECN bekeken. Met 78 gram en een lineaire daling komen we in 2035 uit op 36 gram. Met 68 gram in 2025 en een verdere lineaire daling bereiken we in 2035 0 gram. Om in 2035 op 10 gram uit te komen is in 2025 een target van 70 gram nodig.⁸ Hierbij wordt de "tank-to wheels"-rekenmethode als uitgangspunt gehanteerd. Het gaat dus in feite om een (ultra) low emission vehicle (LEV).



⁸ ECN study April 2015 "policy options to maximise zero-emission vehicle sales in 2035" page 9

Normering, een sterk Europees instrument

Normering is een bewezen effectief middel om de CO₂-uitstoot van voertuigen te reduceren. Normering heeft niet alleen in Europa maar in alle geïndustrialiseerde werelddelen reductie afgedwongen. In korte tijd is de uitstoot van nieuw verkochte auto's met 40% gedaald volgens de NEDC-testcyclus. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het verschil tussen test- en praktijkemissies de laatste jaren fors is toegenomen en de brandstofbesparing in de realiteit minder groot was dan de cijfers doen geloven. Toch hebben normen samen met flankerend fiscaal beleid ervoor gezorgd dat voertuigen een stuk zuiniger zijn dan een paar jaar geleden. De industrie heeft laten zien dat de voor 2015 gestelde norm is gehaald, door de meeste fabrikanten zelfs eerder dan de norm hiertoe verplicht.

Normering zal bij toekomstige reducties eveneens een cruciale rol spelen. Tot dit inzicht komen ook de partijen ANWB, Natuur & Milieu, I&M en BOVAG van het SER-akkoord: *"Partijen steunen het akkoord met betrekking tot CO₂-uitstoot van personenauto's en zetten zich gezamenlijk in om te zorgen dat Europese CO₂-normen en -beleid worden vastgesteld c.q. aangescherpt, ook voor de transportwijzen in het goederenvervoer."*

Normering is bewezen een van de meest effectieve middelen om de nodige reductie van de CO₂-uitstoot te realiseren. Daarnaast komt het KIM-rapport⁹ tot de conclusie dat er een significant besparingspotentieel zit in het rijgedrag (Het Nieuwe Rijden) en in de toepassing van slimme informatietechnologie in voertuigen, zoals bijvoorbeeld adaptieve cruise control en slimme navigatie. Fiscale stimulering is een ander krachtig instrument. Nederland heeft ervaring met fiscale stimuleringsmaatregelen om de meest zuinige voertuigen naar Nederland te halen. Fiscale instrumenten kunnen het flankerend beleid vormen en samen met normering het verschil maken. Echter, de afgelopen jaren hebben we ook gezien dat fiscale stimulering zeer kostbaar is en ook marktverstrend kan werken. Het arsenaal aan fiscale instrumenten moet daarom gericht ingezet worden, waarbij fiscale vrijstellingen en kortingen vooral een duwtje in de rug kunnen zijn aan het begin van een transitiefase. Voor de grote doorbraak moet Europees normbeleid de kern zijn, en kan fiscale differentiatie op milieuprestaties flankerend goed werken. In de Autobrief II¹⁰ is derhalve ook normbeleid genoemd als de grote driver voor de transitie naar CO₂-arme automobilititeit.

CO₂-normering voor voertuigen is ondanks een verschil tussen test en werkelijkheid een van de meest succesvolle klimaatbeleidsmaatregelen in de EU. Normering stimuleert

⁹ KIM rapport "over brandstofprijzen en automobilititeit", blz 13, 14

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/06/19/autobrief-ii>

innovatie en zorgt voor een goede concurrentiepositie van de auto-industrie die op de Europese markt aanwezig is. Dit is met name het geval als de normen in de EU wat strenger zijn dan in de rest van de wereld. In Europa actieve automerken, kunnen daarmee gebruik maken van het schaalvoordeel van de technieken die ze moeten toepassen om de EU-normen te halen.¹¹ Normering creëert een afzetmarkt voor wereldwijd belangrijke technologieën die het brandstofverbruik terugdringen. Minder brandstofkosten betekent meer financiële ruimte voor andere consumptie en investeringen. Minder import van fossiele energiedragers betekent, naast de onafhankelijkheid van geopolitiek instabiele regio's, meer ruimte voor de lokale economie en dus groeikansen en nieuwe banen. Personenvoertuigen en lichte bedrijfswagen zijn tot 2020/2021 gereguleerd. De afgesproken 95-gram norm voor 2020/2021 wordt in 2015 al door talrijke voertuigen gehaald. Kosteneffectieve technologieën die het brandstofverbruik fors doen verminderen, zijn voor conventionele voertuigen beschikbaar. Een reductie van 95 gram naar 70 gram is technisch gezien haalbaar met verdere verbeteringen aan conventionele voertuigen (incl. hybridisering maar zonder stekker), zoals een studie van Ricardo¹² aantoont. Hierbij wordt een conventionele dieselmotor voorzien van elektronische apparatuur die op 48 volt draait. Investeringen voor

brandstofbesparende technieken, om de 95-gram norm te kunnen halen, kunnen in drie jaar tijd worden terugverdiend.¹³ Ook investeringen in technieken die scherpere normen halen, kunnen op middellange termijn worden terugverdiend.

Intelligent geformuleerde normen kunnen ervoor zorgen dat de nulmissie-aandrijflijn, zoals in (semi)-elektrische voertuigen en waterstofauto's steeds meer wordt toegepast en daarmee de transitie naar emissieloos rijden verder vorm geven. Het is wel van belang dat alle energiedragers op een verantwoorde en duurzame manier worden geproduceerd. Daarom zijn nieuwe normen in 2025 en in 2030 beslist noodzakelijk en betekenen een win-win oplossing. In vergelijking met een voertuig dat 95 gram uitstoot, bespaart een voertuig dat gemiddeld 70 gram uitstoot, rond 350,- euro aan brandstofkosten per jaar. Elke euro die niet wordt uitgegeven aan geïmporteerde fossiele brandstoffen kan worden geïnvesteerd in nationale economieën. Hierdoor kunnen tot 2030 tussen 600.000 en 1.1 miljoen nieuwe banen worden gecreëerd¹⁴.



¹¹ Competitiveness study van TNO,VVA en Technopolis
¹² <http://www.dieselnet.com/news/2014/09ricardo.php>

¹³ Study ICCT (www.theicct.org/blogs/staff/vehicle-technology-cost-estimates-vs-reality)

¹⁴ ECF 2013, Fuelling Europe's Future;
<http://europeanclimate.org/fuelling-europes-future/>

2025 en 2030 nieuwe op de WLTP gebaseerde normen, in combinatie met aanvullend beleid

Het actuele normeringsbeleid is succesvol omdat de target lang van te voren is aangekondigd, zodat de industrie voldoende tijd heeft om de benodigde technologieën te ontwikkelen. Een voorstel voor normen in zowel 2025 alsook 2030, aangekondigd in 2016, geven voldoende tijd om hierop in te spelen en de nodige technologieën te ontwikkelen. Targets voor 2025 en 2030 betekenen een voortzetting van een vijfjaar-ritme (2015, 2020) en ondersteunen investeringszekerheid voor de auto-industrie, met name voor de toeleveranciers die nieuwe innovatieve producten ontwikkelen. De koepelorganisatie van toeleveranciers (CLEPA) heeft onlangs verklaard: “The EU CO₂ legislation for passenger cars has largely been a success in driving innovations, lowering CO₂ and offering planning certainty.”¹⁵ Zonder een nieuwe target in 2025 zal de auto-industrie investeringen in de ontwikkeling van nieuwe aandrijftechniek reduceren of uitstellen. Dit zorgt voor een technologische achterstand van de Europese auto-industrie op Japanse en Koreaanse fabrikanten die nu al meer patenten hebben op alternatieve aandrijflijnen (BEV, PHEV, FCEV). Om de autofabrikanten al vroeg duidelijkheid te geven welke kant we op gaan, is het ook noodzakelijk meteen in 2016 een doel voor 2030 neer te zetten. Hiermee zorgen we voor investeringszekerheid en tegelijkertijd een onomkeerbare trend naar een nulemissie-aandrijflijn.

Met de versterkte komst van oplaadbare voertuigen moet de laadinfrastructuur in heel Europa op orde zijn. Nederland is hier al koploper en dat biedt kansen voor de export naar andere EU-landen. De richtlijn voor alternatieve tankinfrastructuur zal ervoor zorgen dat alle EU-landen werk maken van een goede laadinfrastructuur.

Op weg naar nulemissievoertuigen zal een overgangsfase overbrugd moeten worden waarbij plug-in voertuigen naar verwachting een significante rol zullen spelen. Deze voertuigen rijden met hun verbrandingsmotor gedeeltelijk op conventionele brandstoffen. Ook zullen er nog enige tijd conventionele voertuigen op de markt komen, met name in het kleinere segment, waar batterijtechniek verhoudingsgewijs nog zeer duur is. Tegelijkertijd zien we een heel snelle ontwikkeling naar lagere kosten en een grotere range¹⁶. Een andere ontwikkeling is dat de gemiddelde sloopleeftijd al enige jaren toeneemt en momenteel op bijna 20 jaar ligt, dit heeft als consequentie dat de CO₂-normen en het flankerende beleid zouden moeten streven naar ofwel een snellere overgang naar 100% nulemissievoertuigen in de nieuwverkopen dan in 2035 ofwel de inzet van beleidsinstrumenten die een snellere uitfasering van de bestaande fossiele voertuigen stimuleren.

¹⁵ CLEPA Position Paper 2014, Emissions Trading Scheme (ETS) and post-2020 CO₂ reductions

¹⁶ <http://www.autoblog.com/2015/10/08/gm-li-ion-battery-cost-per-kwh-already-down-to-145/>

Om ook aan de brandstoffenkant de meest haalbare reductie van CO₂-emissies te bereiken, kunnen duurzame, geavanceerde brandstoffen¹⁷ uit hernieuwbare bronnen een belangrijke bijdrage leveren. De toepassing van dit type brandstoffen is met name relevant voor modaliteiten en marktsegmenten met weinig alternatieven zoals de luchtvaart, delen van de scheepvaart en het lange-afstand-wegtransport. Momenteel worden brandstoffen uit hernieuwbare bronnen vooral bijgemengd voor het wegverkeer, waaronder personenauto's. De stimulering van de toepassing en de verdere verduurzaming van de biobrandstoffen worden tot 2020 vooral geregeld via de brandstoffenrichtlijnen (RED en FQD). Het is nog onzeker hoe dit beleid zich na 2020 voortzet. De partijen bevelen de Europese Commissie aan om een onderzoek in gang te zetten naar mogelijkheden om de ontwikkeling en toepassing van duurzame geavanceerde brandstoffen uit hernieuwbare bronnen in de lucht- en scheepvaart en het lange afstandstransport na 2020 te stimuleren en om vervolgens voorstellen te doen voor de instrumentatie hiervan.

Test en werkelijkheid

Om ervoor te zorgen dat niet weer een groot verschil ontstaat tussen test en werkelijkheid, moet het huidige EU-typegoedkeuringssysteem veranderen. Nu is het zo dat als tests zijn uitgevoerd conform de voorschriften en akkoord zijn bevonden door één van de lidstaten, de fabrikant voldaan heeft aan zijn verplichtingen (los van de conformity of production). In hoeverre de uitkomsten enige relatie hebben tot de daadwerkelijke CO₂-uitstoot wordt niet meer bekeken. Dat moet veranderen en dat kan ook. In ieder geval is daarvoor het volgende nodig:

1. dat de fabrikant niet alleen verantwoordelijk is voor een correcte certificering, maar er ook verantwoordelijk voor is dat de uitkomst van de onafhankelijke testen beter overeenkomt met de werkelijke uitstoot;
2. dat onafhankelijke toezichthouders Europees worden gecontroleerd;
3. dat sancties mogelijk zijn, anders dan de niet-werkende huidige sanctie van 'intrekken typegoedkeuring', die zowel aan de fabrikant alsook aan de onafhankelijke toezichthouder kunnen worden opgelegd.

Voor wat betreft het eerste punt is een begin gemaakt. De WLTP bevat nieuwe bepalingen die de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de testresultaten, zoals de road load waarden, bij de autofabrikant legt. In de oude testprocedures was dit niet expliciet vastgelegd. Dit biedt aanknopingspunten voor verdere uitwerking van In-service conformity (ISC) eisen, zowel in de EU-implementatie van de WLTP als ook in WLTP-fase II. Nederland hecht belang aan deze ontwikkeling. Ook de ophanden zijnde herziening van de Type Approval Framework Directive biedt aanknopingspunten.

Additioneel beleid

Normering is een krachtige maatregel, maar om de nodige transitie naar nulemissie-aandrijfliijnen voort te zetten en te versterken is in 2025 additioneel beleid raadzaam. In de eerdergenoemde studie, uitgevoerd door ECN, zijn drie verschillende opties geïdentificeerd¹⁸ die het halen van de normen zouden kunnen ondersteunen:

1. **Quota:** Autofabrikanten moeten een bepaald percentage van hun nieuwverkochte voertuigen als nulemissievoertuigen op de markt brengen. Dit instrument is bijvoorbeeld met positieve ervaringen in Californië gebruikt. Het voornaamste gevolg van quota is dat alle fabrikanten tegelijk moeten starten met het verkopen van nulemissievoertuigen en dit kan het opschalen van nulemissie-aandrijfliijnen versnellen. Deze optie kan in principe in elke fase van de groei naar 100% nulemissievoertuigen worden ingezet, maar heeft de meeste impact als het verschil tussen doelstellingen en realisatie groot is. Dit gebeurt vaak in de beginfase van de introductie van een technologie, als die nog niet volwassen is. Quota hebben ook het risico om een bepaalde technologie voor te schrijven, afhankelijk van hun definitie.
2. **Supercredits:** Een ander beproefd middel zijn zogenaamde supercredits. Hierbij krijgen fabrikanten extra uitstootruimte voor voertuigen met innovatieve aandrijfliijnen met een uitstoot ver onder de norm, hetgeen effectief leidt tot een extra uitstootruimte voor elk model dat ze op de markt brengen met minder dan een bepaalde grensuitstoot. De EU heeft hier ervaring mee¹⁹. Dit instrument is bedoeld als "kick-starter", om de verkoop van nulemissievoertuigen in een beginfase te stimuleren, niet om emissies in die fase te verminderen.
3. **Verhandelbare rechten tussen automobielfabrikanten:** Fabrikanten die het beter doen dan de afgesproken norm kunnen hun overschot in de vorm van uitstootrechten

¹⁷ Hieronder wordt verstaan brandstoffen uit hernieuwbare bronnen die niet zijn vervaardigd uit landbouwgewassen, maar uit rest- en afvalstromen, algen, stro, lignocellulose of geothermie

¹⁸ Deze opties kunnen worden gecombineerd .

¹⁹ http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/cars/index_en.htm

(of quota) aan fabrikanten verkopen die meer moeite hebben om de norm te halen. Daarbij komen financiële middelen bij de koplopers terecht die deze wederom kunnen inzetten voor verdere innovatie. Fabrikanten die meer moeite hebben de norm te halen, kunnen hiermee wat tijd kopen om de ontwikkelingsachterstand in te halen. Dit voorkomt ook problemen van ongelijkheid tussen fabrikanten: Als een fabrikant grote en kleine auto's produceert, dan kan bijvoorbeeld worden gekozen om zuinige auto's onder de norm te brengen en onzuinige auto's boven hun norm te laten (want het geheel zou minder kosten dan alle auto's precies op de norm te brengen). Dit is niet mogelijk voor fabrikanten die voornamelijk zuinige of onzuinige auto's in hun assortiment hebben. Een belangrijk punt voor het succes van dit instrument is, dat achterlopers toegang krijgen tot de innovaties van de koplopers (als deel van de handel in rechten). Dit instrument is bedoeld voor de startfase en voor de vroege marktphase.

Naast deze instrumenten is nog het instrument onderzocht dat de auto-industrie zelf heeft aangedragen. Daarbij worden normen stapsgewijs vervangen door transport onder te brengen onder het emissiehandels-systeem ETS. Hierover kan geconcludeerd worden dat dit niet werkt en dit de innovatie teniet zal doen. De ETS-prijs is vele malen te laag om dit te laten werken. Tot deze conclusie is de Europese Commissie ook al gekomen en heeft dit idee resoluut afgewezen.



Conclusie

De partijen ANWB, BOVAG, Natuur & Milieu en IeM komen tot de conclusie dat een nieuwe op de WLTP gebaseerde norm in zowel 2025 als ook in 2030 noodzakelijk is, om de reeds ingezette transitie naar een nulmissie-aandrijflijn voort te zetten en te versterken. Uit onderzoek²⁰ blijkt dat een norm voor 2025 met maximaal het WLTP-equivalent van 70 gram CO₂ per kilometer (NEDC)²¹ doelmatig is. Voor 2030, zo komt uit het onderzoek naar voren, dient een norm van maximaal het WLTP-equivalent van 35 gram CO₂ per kilometer (NEDC) het beste dit doel. De partijen komen op grond van het onderzoek tot de conclusie dat er in Europees verband naar deze normen moet worden gestreefd en maken zich hier hard voor. Deze normen zijn met momenteel beschikbare (zero-emissie)-technieken reeds haalbaar en het is belangrijk dat de nu al ingezette trend naar elektrische aandrijflijnen wordt versterkt en gemeengoed wordt in een brede range van voertuigen. Met WLTP-equivalent wordt bedoeld dat de reductietrend die nu met de NEDC is gerealiseerd, onverminderd doorgezet moet worden, terwijl de WLTP wordt ingevoerd. Met andere woorden: het invoeren van de WLTP mag niet leiden tot een verminderde reductieambitie. De target daalt idealiter tussen 2025 en 2030 (en in principe na 2030 ook) ieder jaar lineair met 7 gram, waarbij fabrikanten de rechten hiervoor met elkaar kunnen verhandelen om optimale flexibiliteit te garanderen.²² Te verwachten valt dat

er aanvullend beleid nodig is om in 2035 naar 100% verkoop van zero emission vehicles te groeien, omdat binnen afzienbare tijd de technische potentie van CO₂-reductie met de verbrandingsmotor uitgeput is. Het meest directe sturingsmiddel hiervoor (een Europees verkoopquotum voor elektrische/zero-emissie voertuigen) lijkt politiek voorlopig geen haalbare kaart. Naar verwachting zal aanvullend beleid daarom vooral landelijk van aard zijn.

Tot slot roept Nederland de Commissie op om met voorstellen te komen om de EU-regelgeving zodanig aan te passen dat de fabrikant verantwoordelijk is voor de juistheid van de opgegeven CO₂-waarden en ervoor te zorgen dat deze controleerbaar en handhaafbaar zijn. Het systeem van typegoedkeuring moet dusdanig worden ingericht dat een productconformiteit fabrikanten verantwoordelijk maakt voor realistische verbruiksmetingen.

Om de fabrikanten voldoende tijd te geven op de nieuwe normen in 2025 en 2030 in te kunnen spelen, dient de Europese Commissie zo snel mogelijk met een nieuw voorstel te komen, uiterlijk eind 2016.

De partijen spreken in het vervolg af hoe dit gezamenlijk gedragen Nederlands standpunt tijdens het voortraject en in de onderhandelingen over een nieuwe norm bij relevante spelers in Europa onder de aandacht kan worden gebracht en ontwikkelen hiertoe een gezamenlijke lobbystrategie.

²⁰ ECN study; policy options to maximize ZEV sales

²¹ De New European Driving Cycle test methode wordt in de loop van 2017 vervangen door de WLTP. De omrekenfactor is tijdens het schrijven van dit document nog niet bekend. Zie voor uitleg annex 1

²² Zie studie ECN

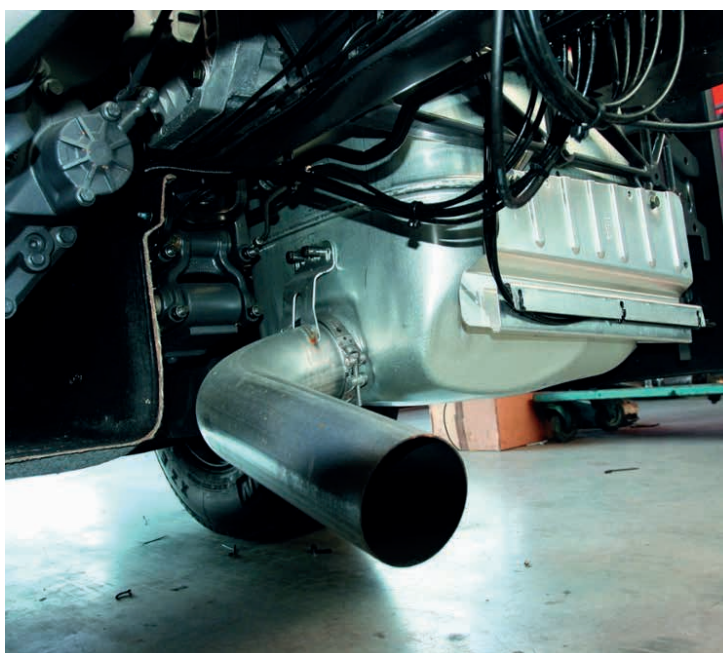
Annex 1

De testcycli nader verklaard

Alle genoemde waarden in dit stuk zijn gebaseerd op de “New European Drive Cycle” (NEDC). Deze testcyclus is inmiddels verouderd en de testwaarden weerspiegelen de realiteit niet goed. In de praktijk verbruiken alle voertuigen meer brandstof dan de opgegeven waarden. De laatste jaren zien we de kloof tussen testwaarden en praktijk groter worden, met uitschieters tot 50% meer verbruik. De condities tijdens de emissiemetingen laten aanzienlijke ruimte over tot optimalisering, waardoor er een vertekend beeld ontstaat. Sinds er normbeleid is en nationale overheden steeds meer op CO₂-uitstoot sturen en ook fiscale maatregelen hieraan gekoppeld worden, is de druk op de autofabrikanten om de testmetingen te optimaliseren steeds groter geworden. In de NEDC is weinig gereguleerd, hetgeen tot gevolg heeft, dat fabrikanten alle mogelijkheden benutten om zo gunstig mogelijke testresultaten te behalen. Dit probleem is al lang geleden onderkend. Een nieuwe, wereldwijde testcyclus moet dit probleem deels oplossen en testwaardes laten zien die dichterbij de realiteit liggen. De “Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure” (WLTP) kent een veel dynamischer rijpatroon en regelt bovendien ook veel nauwkeuriger de testomstandigheden. De werkzaamheden rond deze testcyclus zijn nagenoeg afgerond en de introductie staat voor 1 september 2017 gepland.

Aan de 95-gram norm moet pas in 2021 voor 100% worden voldaan. Er ontstaat dus een overgangperiode tussen de twee typen testcycli. Op dit moment wordt er op Europese schaal gewerkt aan de correlatie tussen beide typen testcycli. Hierbij zijn lidstaten, typegoedkeuringsinstellingen (RDW namens Nederland), autofabrikanten, milieu-NGO's en de

Europese Commissie betrokken. Uiteindelijk zal er een vertaalmethodiek worden vastgesteld tussen de oude en de nieuwe testcyclus. Om te kunnen vaststellen of fabrikanten aan de 2020/21 norm voldoen zullen de vanaf 2017 geldende WLTP-resultaten teruggerekend worden naar NEDC-resultaten. Toekomstige normen voor de periode na 2021 zullen op de WLTP gebaseerd zijn. Zolang er nog geen correlatiefactor bekend is, zijn alle in deze tekst genoemde waarden op de NEDC gebaseerd.



Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

In samenwerking met:



**NATUUR
& MILIEU**

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

April 2016