

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3582

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening dataverzameling en -deling kortetermijnverhuur accommodatie (Kamerstuk 22 112, nr. 3581)

Fiche: Verordening aanscherping typegoedkeuring voor personenauto's, bestelwagens, vrachtwagens en bussen (Euro 7)

Fiche: Mededeling meststoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3583)

Fiche: Mededeling EU-Beleid Cyber Defensie (Kamerstuk 22 112, nr. 3584)

Fiche: Mededeling Actieplan Militaire Mobiliteit 2.0 (Kamerstuk 22 112, nr. 3585)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening aanscherping typegoedkeuring voor personenauto's, bestelwagens, vrachtwagens en bussen (Euro 7)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council – on type approval of motor vehicles and engines and of systems, components and separate technical units intended for such vehicles, with respect to their emissions and battery durability (Euro 7) and repealing regulations (EC) No 715/2007 and (ECV) No 595/2009
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
10 november 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2022) 586
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0586&qid=1668425414961>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgeving Toetsing*
2022/0365(COD)
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 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 10 november 2022 presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor de vervanging van twee verordeningen. Het betreft verordening Euro 5/6 voor lichte voertuigen uit 2005¹ en verordening Euro VI voor zware voertuigen uit 2007², waarbij deze nu worden samengevoegd tot één nieuwe verordening: Euro 7. Euro 7 gaat over de goedkeuring van motorvoertuigen en daarbij behorende technische systemen. Het voorstel wordt gedaan in het kader van de Europese *Green Deal*³ en bepaalt welke emissies van vervuilende stoffen door een voertuig zijn toegestaan om toegelaten te worden op de weg. Het stelt daarbij eisen aan de levensduur van de batterij in elektrische voertuigen. Naast het voorstel bestaan aparte EU-normen voor de toegestane CO₂-emissies door voertuigen⁴.

Het voorstel heeft twee hoofddoelen. Ten eerste het goed functioneren van de interne markt door adequate, kosteneffectieve en toekomstbestendige regels te stellen voor voertuigemissies, en ten tweede het waarborgen van een goede milieu en gezondheidsbescherming door het verder reduceren van emissies van luchtvervuilende stoffen door het

¹ Verordening (EG) nr. 715/2007.

² Verordening (EG) nr. 595/2009.

³ COM(2019) 640.

⁴ Verordening (EU) 2019/631 en Verordening (EU) 2019/1242.

wegtransport. Om de hoofddoelen te bereiken zijn drie specifieke doelen geformuleerd: het reduceren van de complexiteit van de huidige regelgeving, het actualiseren van de limietwaarden voor luchtverontreinigende stoffen, en het verbeteren van de beheersing van de daadwerkelijke voertuigemissies op de weg. Dit derde specifieke doel betreft uitbreiding van de lijst met vervuilende stoffen die onder de norm vallen en het verlengen van de periode dat het voertuig aan de limietwaarden moet voldoen.

De twee verordeningen voor de huidige emissienormen komen voort uit de toenmalige verschillen in testmethoden voor lichte voertuigen en zware bedrijfsvoertuigen. De Commissie stelt dat gescheiden regelgeving inmiddels overbodig is door een kwaliteitsslag in mobiele meetapparatuur voor zware bedrijfsvoertuigen. Emissienormen zijn in het voorstel volledig gebaseerd op de emissies in de praktijk.

Technologische ontwikkelingen sinds de vaststelling van de verordeningen uit 2005 en 2007, maken het mogelijk de uitstoot van vervuilende stoffen als stikstofoxides en ultrafijnstof verder omlaag te brengen. Bijlage I van het voorstel bevat de limietwaarden voor alle gereguleerde stoffen onder de nieuwe norm. Daarbij staan ook stoffen die voor het eerst gereguleerd worden, zoals ammoniak voor lichte voertuigen en lachgas en formaldehyde voor zware bedrijfsvoertuigen.

Het voorstel geeft de Commissie de ruimte om de verordening in de toekomst via gedelegeerde handelingen aan te vullen met limietwaarden voor slijtage aan banden en remmen. Deze zullen ook blijven gelden wanneer nieuw verkochte voertuigen in de toekomst geen uitlaatemissies meer mogen hebben.

Het voorstel verlengt het deel van de levensduur dat het voertuig moet voldoen aan de limietwaarden voor vervuilende emissies naar 200.000 kilometer (of 10 jaar levensduur) voor personen- en bestelauto's en naar 375.000 kilometer en 875.000 kilometer voor verschillende categorieën zware bedrijfsvoertuigen. In Euro 6/VI was dit respectievelijk 100.000 kilometer⁵, 300.000 kilometer en 700.000 kilometer.

Het voorstel schrijft een meet- en informatiesysteem⁶ in het voertuig voor dat permanent de concentraties vervuilende stoffen in de uitlaat meet en de bestuurder waarschuwt wanneer emissielimieten overschreden worden. De bestuurder heeft de verantwoordelijkheid om het voertuig dan te laten repareren. Ook moet een elektrisch voertuig de bestuurder informeren wat de actuele conditie van de batterij is.

Het Commissievoorstel biedt voertuigfabrikanten de mogelijkheid te voldoen aan verdergaande eisen bovenop de voorgestelde normwaarden. In die gevallen mag de fabrikant haar voertuig op de markt zetten met een extra aanduiding, als indicatie van de voertuigprestaties voor de consument. Hiertoe behoort bijvoorbeeld *geofencing*⁷ technologie.

Via het nieuw geïntroduceerde *Environment Vehicle Passport* (EVP) wordt de consument geïnformeerd over de milieutechnische prestaties van het voertuig bij registratie en over de technologieën die het voertuig aan boord heeft.

⁵ Met als uitzondering 160.000 km voor het deel van het voertuig dat uitlaatemissies nabehandelt.

⁶ Het zogenoemde On Board Monitoring System (OBM)

⁷ Geofencing zorgt ervoor dat hybride voertuigen in specifieke gebieden enkel met hun emissieloze aandrijving rijden, en niet op hun verbrandingsmotor.

De datum waarop het voorstel van toepassing wordt is voor personen- en bestelauto's gesteld op 1 juli 2025 en voor zware bedrijfswagens op 1 juli 2027⁸. Per 1 juli 2025 moeten nieuw verkochte lichte voertuigen dan voldoen aan eisen over een groter deel van de levensduur en aan eisen voor monitoring en handhaving. Omdat de randvoorwaarden voor het testen worden aangescherpt, moeten voertuigen in normale omstandigheden beter presteren om in alle rijomstandigheden te kunnen blijven voldoen aan de norm. Tevens geldt dat bestelauto's in het voorstel aan dezelfde limietwaarden moeten voldoen als personenauto's, terwijl deze voor bestelauto's onder Euro 6 minder streng waren. De Commissie redeneert dat een twee jaar latere toepassingsdatum voor zware bedrijfsvoertuigen gerechtvaardigd is, omdat de stap naar emissieloos vervoer voor zware bedrijfswagens waarschijnlijk verder in de tijd zal liggen.

Het voorstel introduceert een expliciet onderscheid tussen de verantwoordelijkheden voor toelating van een voertuig op de weg enerzijds en markttoezicht op de verantwoordelijkheden van fabrikanten anderzijds.

Kleine-volume fabrikanten en ultra-kleine-volume fabrikanten hebben een geringe bijdrage aan de emissies door het wegtransport en worden daarom tegemoetgekomen in het voorstel met vereenvoudigingen van procedures en rapportages en een ingangsdatum van 1 juli 2030. Afhankelijk van de categorie mogen zij tests samenvoegen in combinatie met een verklaring dat de voertuigen aan de testvereisten voldoen en mogen zij laboratoriumtests combineren met vereenvoudigde tests in de werkelijkheid.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie analyseert drie beleidsopties, waarbij bekeken is hoe die opties bijdragen aan de doelstellingen van de herziening van de verordening. Er is rekening gehouden met de beschikbaarheid en betaalbaarheid van verschillende technologieën om emissies te reduceren. De drie beleidsopties maken onderscheid in het ambitieniveau voor de gestelde limieten (laag, midden, hoog), levensduur eisen (wel of niet) en continue emissie-monitoring door het voertuig (wel of niet). De midden-optie inclusief levensduureisen en continue emissie-monitoring bleek het meest effectief in het behalen van de gestelde doelen, het meest kosteneffectief voor de industrie en in lijn met andere Europese wet- en regelgeving.

Echter, vanwege de sterk stijgende kosten voor de automobielenindustrie in het afgelopen anderhalve jaar, heeft de Commissie na het uitvoeren van het impact assessment alsnog de limietwaarden voor lichte voertuigen aangepast naar een minder ambitieus niveau. De levensduureisen en eisen voor continue emissie-monitoring blijven daarbij gehandhaafd op het niveau van de middenoptie. De aangepaste limietwaarden leiden volgens de Commissie tot een stikstofoxiden (NO_x)-reductie van 80% voor zware bedrijfsvoertuigen en 85% voor lichte voertuigen ten opzichte van voertuigen die in 2018 verkocht werden onder de Euro 6/VI-normen. Met de aanpassing van de limietwaarden beoogt de Commissie disproportionele investeringen voor autofabrikanten te voorkomen.

De Commissie stelt dat de gezondheidswinst door het voorstel in geld uitgedrukt groter is dan de extra reguleringskosten en aanpassingskosten voor de industrie. Dit verschil wordt geraamd op 48,5 miljard euro over 25

⁸ Met deze ingangsdatums vervallen Verordening (EU) 715/2007 (Euro 6) per 1 juli 2025 en Verordening (EU) 59/2009 (Euro VI) per 1 juli 2027.

jaar. Wanneer voertuigen aan de eisen uit het voorstel moeten voldoen, verwacht de Commissie een stijging van voertuig prijzen van ongeveer 0,8% voor benzinevoertuigen en 2,2% voor dieselvoertuigen. Dit komt neer op enkele honderden euro's voor nieuwe personenauto's met verbrandingsmotor en enkele duizenden euro's voor nieuwe vrachtauto's met verbrandingsmotor. De eisen aan batterijlevensduur hebben geen kostenverhogend effect, maar geven een verhoogd consumentenbestaan en -vertrouwen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In 2020 werd in Nederland het Schone Lucht Akkoord (SLA)⁹ ondertekend, met daarin de ambitie om de luchtkwaliteit van Nederland permanent te verbeteren. Via de aanpak van Nederlandse emissiebronnen wordt gestreefd naar een gezondheidswinst van minimaal 50% in 2030 (ten opzichte van 2016).

Mobiliteit is een belangrijk onderdeel van de aanpak van emissiebronnen. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft berekend dat 32% van het gemiddelde levensduurverlies in Nederland door luchtverontreiniging in 2016 was toe te schrijven aan mobiliteit.¹⁰ De belangrijkste binnenlandse bijdrage aan levensduurverlies komt zowel in het SLA-referentiejaar 2016 als in 2030 van de sector verkeer. Het kabinet stuurt daarom aan op verdere aanscherping van de Europese regelgeving voor voertuigemissies, en op verdere verbetering van monitoring en toezicht in Nederland. Ook de Tweede Kamer vraagt hierom. In 2018 is de motie van het lid Kröger aangenomen, die de regering verzoekt zich in Europa in te zetten voor één limietwaarde voor gereguleerde stoffen voor lichte voertuigen, ongeacht of het een personen- of bestelauto is en ongeacht de toegepaste brandstof, op een technisch laagst mogelijke niveau.¹¹

In januari 2022 heeft Nederland een non-paper¹² naar de Commissie gestuurd met de Nederlandse ambities op het gebied van het voorstel. Het non-paper bouwt voort op de afspraken uit het Schone Lucht Akkoord en de motie van het lid Kröger en pleit voor een snelle toepassingsdatum met één norm voor alle voertuigen (ongeacht brandstof), meer rij-condities waarbinnen voertuigen moeten voldoen voor een groter deel van de levensduur van het voertuig, en de normering van meer schadelijke gassen, die in Euro 6/VI nog niet gereguleerd worden. Alle door Nederland via het non-paper ingebrachte punten zijn door de Commissie in meer of mindere mate meegenomen en worden samen met andere punten uit het voorstel beoordeeld in paragraaf 3b.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie. Voertuignormen zoals voorgesteld dragen op een efficiënte manier bij 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.

⁹ Kamerstuk 30 175, nr. 343.

¹⁰ Kamerstuk 30 175, nr. 397.

¹¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 724.

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 3336.

Het kabinet kijkt bij de inzet op het voorstel ook naar de lopende herziening van de Europese *Luchtkwaliteitsrichtlijn*^{13 14} en naar de aanpassingen in de Europese regelgeving voor periodieke voertuigkeuring en materiaalgebruik in voertuigen. Deze laatste twee regelgevingstrajecten zijn in het werkprogramma van de Commissie voorzien voor het tweede kwartaal van 2023.

Het kabinet is tevreden over de vereenvoudiging in de regelgeving, die de normen voor lichte voertuigen (Euro 6) en zware bedrijfsvoertuigen (Euro VI) nu in één nieuwe Europese norm (Euro 7) samenbrengt. Dit voorkomt onduidelijkheden in de wetgeving, die in het verleden meermaals negatief uitpakten voor de effectiviteit van de wetgeving. Ook is het kabinet tevreden met het gegeven dat de levensduur van batterijen in elektrische auto's onderdeel van Euro 7 is geworden.

Hoewel de limietwaarden voor personenauto's op het laagste niveau van Euro 6 blijven, ziet het kabinet Euro 7 toch als een stap vooruit in het inperken van de negatieve impact van mobiliteit op de gezondheid. Deze laagste waarden gelden nu voor toepassing van alle brandstoffen en voor zowel personen- als bestelauto's. De voorgestelde toepassingsdatum van 1 juli 2025 voor lichte voertuigen is haalbaar, gezien de reeds beschikbare technologie.

Het kabinet is tevreden met de voorgestelde aanscherpingen van de testcondities. Deze hebben een positief effect op de milieuprestaties van voertuigen in bijzondere en normale rij-omstandigheden.

Voertuigen moeten in meer rij-omstandigheden dan onder Euro 6/VI voldoen aan de norm. Vrijwel alle in Nederland voorkomende rij-omstandigheden worden met Euro 7 afgedekt. Een belangrijke uitbreiding is de start van een rit, wanneer de motor nog koud is. Doordat de motor nog niet is opgewarmd stoot een voertuig tijdens de eerste minuten van een rit verhoudingsgewijs veel meer NO_x-uit dan tijdens de rest van die rit. Voor enkele extreme rij-omstandigheden, zoals het rijden met een caravan, gelden minder strenge limietwaarden.

Het kabinet is positief over de aangescherpte limietwaarden voor zware bedrijfsvoertuigen, en over de toepassingsdatum van 1 juli 2027 voor zware bedrijfsvoertuigen. Deze datum maakt het mogelijk dat meer voorheen niet-gereguleerde stoffen genormeerd worden, en dat voor die stoffen een adequaat testinstrumentarium op de weg kan worden ontwikkeld.

Het kabinet ondersteunt vanuit gezondheids oogpunt dat Euro 7 stoffen reguleert die voorheen niet gereguleerd waren, en dat slijtage van banden en remmen in de toekomst genormeerd wordt. Het kabinet ondersteunt ook dat de meetondergrens voor fijnstof uit de uitlaat wordt verlaagd van 23 naar 10 nanometer. Dat is een belangrijke verbetering voor de volksgezondheid, omdat nu een groter deel van de ultrafijnstofuitstoot gelimiteerd wordt.

Het kabinet vindt het een goede ontwikkeling dat voertuigen verplicht worden voorzien van een meldingssysteem aan de bestuurder voor een te hoge uitstoot van emissies uit de uitlaat. Dit legt de verantwoordelijkheid voor de actuele emissies bij de bestuurder, en werpt een drempel tegen fraude met voertuigonderdelen die emissies verminderen.

¹³ COM(2022) 542.

¹⁴ Hierover wordt de Kamer via een separaat BNC-fiche geïnformeerd.

Het kabinet is positief over de voorgestelde testaanpak voor zware bedrijfsvoertuigen. Hierbij wordt niet langer de motor separaat getest, maar kan het hele voertuig getest worden. Deze testaanpak leidt tot meer realistische resultaten en ondersteunt de taak voor het markttoezicht.

Het kabinet ziet op een aantal punten ruimte voor aanscherping van de ambities, zodat een grotere gezondheidswinst wordt behaald en zal zich hier tijdens de onderhandelingen voor inzetten.

Ten eerste ziet het kabinet ruimte voor verbetering voor de periode waarover op daadwerkelijke emissies op de weg worden gehandhaafd. Het voorstel is een verbetering ten opzichte van de huidige norm, maar bestrijkt niet de hele levensduur van een voertuig. Het kabinet pleit voor een groter aandeel van de levensduur. De gemiddelde levensduur van een personenauto is bijna 19 jaar en per jaar neemt die gemiddelde levensduur toe. Van alle kilometers die tijdens de levensduur van een voertuig worden gereden valt ongeveer de helft buiten de Euro 7-eisen.

Ten tweede pleit het kabinet voor een verlaging van de limietwaarden bij een warme motor, die gelden voor lichte voertuigen. De limietwaarden zijn gelijkgesteld op het laagste niveau van Euro 6, maar niet verder aangescherpt. Metingen aan Euro 6-voertuigen laten zien dat een verdere aanscherping van enkele limietwaarden mogelijk is met de huidige technologie¹⁵. Deze aanscherpingen hoeven niet ten koste te gaan van de toepassingsdatum.

Ten derde is aanscherping mogelijk van het zogenoemde «koude-startbudget», Hierbinnen mag een voertuig bij aanvang van een rit de limietwaarden overschrijden, indien die overschrijding over een aantal kilometers aan het begin van de rit gecompenseerd wordt. Dit terwijl de eerste kilometers van ritten veelal worden gemaakt in woonwijken. Het is juist in die directe leefomgeving van burgers van belang om emissies zo veel mogelijk te beperken.

Ten vierde pleit het kabinet voor langere garantie op de batterij van elektrische voertuigen. De eisen die het Euro 7-voorstel hieraan stelt zijn gelijk aan wat momenteel al op de markt wordt aangeboden, oudere modellen inclusief. Het voorstel heeft dus geen effect op de prestaties van batterijen die nu op de markt zijn. Gezien de ontwikkeling van de techniek, zal het gat tussen norm en werkelijkheid alleen maar groter zijn op het moment dat Euro 7 in werking treedt. Wat betreft de geïntroduceerde «*State of Health*» van batterijen, die de veroudering aangeeft, pleit het kabinet voor een invulling volgens het principe «zo laagdrempelig mogelijk inzicht op een zo vroeg mogelijke termijn». Voor duidelijkheid over definities zou aangesloten moeten worden bij die van UNECE¹⁶ of bij de EU-Batterijen Verordening.

Ten vijfde ziet het kabinet verbeteringsruimte op het gebied van criteria voor bandenslijtage. De normering richt zich nu op deeltjes ter grootte van 10 micrometer, terwijl deeltjes ter grootte van 2,5 micrometer door hun geringere omvang veel schadelijker zijn. Ook blijft de samenstelling van de slijtagedeeltjes nog buiten beschouwing.

Ten zesde streeft het kabinet naar de inzet van het EVP als informatiebron waar burgers en handhavers actuele informatie uit kunnen halen over de milieuprestaties van een voertuig, zodat tijdens de hele levensduur van

¹⁵ Dutch In-service Emissions Measurement Programme for Light-Duty Vehicles 2021 and status of in-vehicle NOx monitoring | TNO Publications.

¹⁶ «United Nations Economic Commission for Europe».

een voertuig informatie beschikbaar is over emissies, kilometerstanden en de veroudering van de batterij.

Tot slot zijn er aanscherpingsmogelijkheden voor de randvoorwaarden voor testen bij zware bedrijfsvoertuigen. Dit gaat onder meer over het schrappen van de zogenoemde 90^e percentiel-eis bij een warme motor, die het mogelijk maakt de meest ongunstige metingen niet mee te laten tellen bij een emissietest. Ook gaat dit over het normeren van andere vervuilende stoffen dan NO_x bij stationair draaien van zware bedrijfsvoertuigen.

Het instrumentarium voor de tenuitvoerlegging van Euro 7 biedt in het voorstel nog interpretatieruimte. Het kabinet zal de Commissie verduidelijking vragen op een aantal onderdelen. Ten eerste gaat dit over de ontwikkeling van de testmethodiek voor fijnstofemissies voor banden en het daarvoor benodigde tijdpad tot waarschijnlijk voorbij 1 juli 2025. Daarbij hoort ook de vraag hoe de Commissie de samenhang ziet met de op termijn in het Europese bandenlabel¹⁷ op te nemen indicator voor slijtage en de daarvoor te ontwikkelen meetmethode.

Ten tweede vraagt het kabinet de commissie hoe de testmethodiek voor zware bedrijfsvoertuigen ontwikkeld zal worden voor de fijnstofemissies waarvoor nu nog geen testprocedure bestaat.

Ten derde heeft het kabinet behoefte aan inzicht hoe dynamische gegevens over voertuigprestaties onderdeel van het EVP zullen worden.

Ten vierde is het kabinet benieuwd hoe de Commissie de handhaving ziet rondom *geofencing* technologie.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie van het lid Van Raan¹⁸ 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.

Het kabinet beoordeelt de impact van het voorstel op de kwaliteit van leven voor huidige generaties als positief, gezien de emissiereductie die het bewerkstelligt en de verwachte positieve impact hiervan op de gezondheid van de burger. Het voorstel geeft een belangrijke bijdrage om te kunnen voldoen aan de aankomende herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijn. Het kabinet gaat het RIVM daarom vragen de gezondheidswinst ten gevolge van het voorstel nader te kwantificeren.

Het kabinet beziet grensoverschrijdende effecten positief, gezien de bijdrage aan het klimaat door het normeren van enkele broeikasgassen anders dan CO₂.

Wat betreft de kapitaalvoorraden voor latere generaties beschouwt het kabinet de geïntroduceerde levensduurnorm voor batterijen als een positieve start, maar pleit het voor aanscherping van de norm, zodat over de levensduur van een voertuig minder aanspraak wordt gemaakt op schaarse grondstoffen die in batterijen worden toegepast.

¹⁷ COM (2020) 740.

¹⁸ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

Het kabinet is positief over de verdeling van kosten en baten ten gevolge van het voorstel. De gezondheidswinst door Euro 7 in geld uitgedrukt is groter dan de extra reguleringskosten en aanpassingskosten voor de industrie, met een door de Commissie geraamd verschil van 48,5 miljard euro over 25 jaar. De Commissie verwacht een stijging van voertuigprijzen door Euro 7 voor consumenten van enkele honderden euro's voor nieuwe lichte voertuigen met verbrandingsmotor en enkele duizenden euro's voor zware bedrijfsvoertuigen met verbrandingsmotor. Voor de auto-industrie schept de Euro 7-norm een gelijk speelveld voor autofabrikanten op de interne markt van de EU. Ook geeft Euro 7 aan Europese fabrikanten een sterke positie buiten de EU. Op internationale markten zet de Euro 7-norm de toon voor daar te ontwikkelen emissienormering; toegang tot die markten zou bemoeilijkt worden wanneer Europese fabrikanten op elke markt met een andere norm te maken zouden krijgen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een aantal lidstaten heeft de ambities van het Nederlandse non-paper ondersteund. Dit zijn met name lidstaten met een opgave voor betere luchtkwaliteit in (delen van) hun land. Andere lidstaten hebben zich niet uitgesproken, terwijl met name lidstaten met een significante auto- of auto-toeleveringsindustrie zich kritisch opstellen.

Het Europees Parlement (EP) heeft nog geen standpunt ingenomen over Euro 7, maar naar verwachting zal het EP het voorstel verwelkomen en positief zijn, in lijn met het Fit-for-55 voorstel CO₂-normering voor personen- en bestelauto's. Het voorstel wordt naar verwachting behandeld in het comité milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid als positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Op grond van dit artikel heeft de EU de bevoegdheid maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen, waarbij in voorstellen op het gebied van volksgezondheid en milieubescherming wordt uitgegaan van een hoog beschermingsniveau. Kosteneffectieve, adequate, toekomstbestendige regels aan voertuigemissies, waarmee emissies van luchtvervuilende stoffen door het wegtransport worden gereduceerd, dragen bij de instelling en werking van de interne markt met een hoog niveau van milieu en gezondheidsbescherming. Het kabinet kan zich daarmee vinden in deze rechtsgrondslag. Dit is tevens de rechtsgrondslag van de met het voorstel te wijzigen verordening. Op het gebied van de interne markt heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU).

c) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel het goed functioneren van de interne markt door adequate, kosteneffectieve en toekomstbestendige regels te stellen voor voertuigemissies, en het waarborgen van een goede milieu en gezondheidsbescherming door het verder reduceren van emissies van luchtvervuilende stoffen door het wegtransport. Door optreden op EU-niveau wordt het gelijke speelveld binnen de interne Europese markt voor voertuigen gewaarborgd. Daarnaast erkent het kabinet het grens-

overschrijdende karakter van luchtverontreiniging. Hoewel de effecten van de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen het grootst zijn dicht bij de bron, blijven de effecten op de luchtkwaliteit niet beperkt tot lokaal niveau en is grensoverschrijdende vervuiling een ernstig milieuprobleem dat vaak oplossingen die alleen een nationale schaal hebben in de weg staat. Vervuiling die in de ene lidstaat ontstaat, draagt bij aan de vervuiling in andere lidstaten. Om dit probleem op te lossen is optreden op EU-niveau vereist. Hiermee wordt voorkomen dat lidstaten verschillende nationale maatregelen nemen die niet congruent of consistent zijn. 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. Het voorstel heeft tot doel het goed functioneren van de interne markt door adequate, kosteneffectieve en toekomstbestendige regels te stellen voor voertuigemissies, en het waarborgen van een goede milieu en gezondheidsbescherming door het verder reduceren van emissies van luchtvervuilende stoffen door het wegtransport. Emissienormen zijn op zichzelf een geschikt instrument om voertuigemissies te reduceren. Aanscherping van EU-breed bronbeleid, zoals voorgesteld door de Commissie, is de meest effectieve manier om emissies van voertuigen terug te dringen. Het kabinet is van mening dat het voorstel geschikt is om de doelstelling te behalen en bovendien niet verder gaat dan dat nodig is.

De twee toepassingsdatums voor het voorstel zijn afgestemd op wat beschikbaar is en ontwikkeld moet worden om toelatingstest voor nieuwe voertuigen te kunnen doen binnen de lidstaten. Veel van de benodigde technieken om aan de norm te voldoen zijn al beschikbaar onder de Euro 6/VI-normen. Bovendien heeft de Commissie na het uitvoeren van het impact assessment de limietwaarden voor personen- en bestelauto's aangepast naar een minder ambitieus niveau, om tegemoet te komen aan de stijgende grondstofprijzen op de wereldmarkt. Het voorstel geeft duidelijkheid aan de sector via wettelijke kaders, waarbinnen zij nieuwe modellen kunnen blijven ontwikkelen. Hierdoor gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat het voorstel geen aanvullende financiële middelen vereist. Wel verwacht de Commissie met betrekking tot de implementatie kosten voor personeelszaken en administratie, maar dit kan binnen bestaande middelen en/of herschikking binnen DG GROW worden gedekt. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers en 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 ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

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

Het kabinet zal inzetten op een zo veel mogelijk budgetneutrale invoering van Euro 7, waarbij nieuwe kosten zo veel mogelijk worden vermeden of beperkt. (Eventuele overblijvende) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, conform de regels van de budgetdiscipline. Voor het voorstel betreft dit met name de verplichtingen waaraan de markttoezichthouder en typegoedkeuringsautoriteit (Dienst Wegverkeer) moeten voldoen. Het kabinet zal hiervoor uitvoeringstoetsen laten uitvoeren.

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

Het voorstel is een vereenvoudiging in de regelgeving ten opzichte van Euro 6/VI en eerder. Deze vereenvoudiging vertaalt zich ook in een verlaging van de regelgevingskosten voor autofabrikanten ten opzichte van Euro 6/VI en eerder. In het impact assessment bij het voorstel wordt dit verder onderbouwd. Deze kostenvermindering voor de fabrikant moet zich vertalen in de consumentenprijzen voor nieuwe voertuigen.

De Commissie verwacht een beperkte stijging van voertuigprijzen voor consumenten van ongeveer 0,8% voor benzinevoertuigen en 2,2% voor dieselveertuigen, vanuit de constatering dat veel van de benodigde techniek al beschikbaar is onder de Euro 6/VI-normen. Uit kostenverweging heeft de Commissie na het uitvoeren van het impact assessment de limietwaarden voor personen- en bestelauto's al aangepast naar een minder ambitieus niveau. De eisen aan batterijlevensduur hebben geen kostenverhogend effect.

Het kabinet onderzoekt de impact van het Commissievoorstel op de kosten voor de Algemene Periodieke Keuring (APK) van voertuigen. Het kabinet zal hiervoor uitvoeringstoetsen laten uitvoeren.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel van de Commissie zorgt voor een gelijk speelveld voor alle fabrikanten die hun voertuigen op de Europese markt willen aanbieden. Het voorstel stimuleert technische innovatie en stimuleert 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. De inzet op praktijktesten onder alle rij-omstandigheden en handhaving van praktijkemissies over een zo groot mogelijk deel van de levensduur van een voertuig tonen dat het kabinet en de Commissie zich in willen spannen voor het repareren van tot nu toe zwakke plekken in de emissienormering, om zo wereldwijd de toon te zetten voor schone lucht en een gezonde leefomgeving voor de burger.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening heeft rechtstreekse werking. Het Commissievoorstel bevat met het instellen van een nationale autoriteit voor markttoezicht een bepaling die op nationaal niveau formele aanwijzing van die instantie vraagt.

De verplichtingen voor de uitvoering van typegoedkeuringstesten zijn aangepast aan de inhoudelijke veranderingen van Euro 7 ten opzichte van de huidige normen.

De Dienst Wegverkeer is in de Wegenverkeerswet 1994 al aangewezen om de noodzakelijke informatie voor de toepassing van verordening 2019/631 te verzamelen en aan de EU te verstrekken. De verordening bevat geen bepalingen waarbij toepassing moet worden gegeven aan de *lex silencio positivo*.

Voor de aanwijzing door het kabinet van een nationale autoriteit voor markttoezicht ziet het kabinet mogelijkheden binnen de bestaande constellatie van toezichthouders. Het kabinet zal de Tweede Kamer informeren wanneer het hierin een keuze heeft gemaakt.

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

Aan de Europese Commissie wordt volgens de procedure beschreven in artikel 16, voor (in beginsel) vijf jaar, de bevoegdheid toebedeeld om met gedelegeerde handelingen de in artikel 15 aangehaalde bijlagen aan te passen. Deze bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen is qua genoemde onderwerpen en duur van de delegatie voldoende afgebakend. Daarnaast wordt op grond van de artikelen 4, 5, 6, 7, 9, 10 en 14 aan de Commissie de bevoegdheid gegeven voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen voor de in deze artikelen genoemde onderwerpen. Het gaat hierbij in artikel 4 om verplichtingen van fabrikanten omtrent motoren, batterijen, remsystemen, nabehandelingssystemen en de daaraan gelieerde software. In artikel 5 gaat het om de opties die fabrikanten hebben met betrekking tot de voertuigbouw en de bijbehorende typeaanduiding 7+, A en/of G. In artikel 6 betreft het de levensduureisen aan voertuigen, hun systemen en componenten, die gemonitord moeten worden door systemen aan boord. In artikel 7 gaat het om verplichtingen voor fabrikanten met betrekking tot typegoedkeuringen, waaronder het aantonen van conformiteit tijdens productie en gebruik. Ook het Environmental Vehicle Passport (EVP) valt hieronder. Voor artikel 9 gaat het om speciale regels omtrent zogenoemde multi-stage voertuigen met meerdere fabrikanten. In artikel 10 betreft het de rol van typegoedkeuringsautoriteiten en markttoezichthouders, alsmede ingangsdatums van de verordening. In artikel 14 gaat het om de testomvang en de voertuigen waarvoor de tests gelden.

Bij de totstandkoming van deze uitvoeringshandelingen wordt de Commissie op grond van artikel 17 bijgestaan door een technisch comité. Voorts wordt overeenkomstig de Comitologieverordening de zogenoemde onderzoeksprocedure gevolgd, waarbij de Commissie geen uitvoeringshandelingen kan vaststellen die indruisen tegen het oordeel van het comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten.

In de gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen zullen geen essentiële onderwerpen van de verordening worden geregeld. De toekenning van delegatie- en uitvoeringsbevoegdheden zijn daarmee mogelijk. De keuze voor gedelegeerde bevoegdheden ligt voor de hand, daar 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, daar het gaat om handelingen die ertoe leiden dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De toekenning hiervan is tevens wenselijk, aangezien dit leidt tot verlichting van de wetgevingsprocedure, waardoor ook de snelheid wordt geborgd.

Het kabinet kan daarom instemmen met de delegatie- en uitvoeringsbevoegdheden.

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

Voor personenauto's en bestelwagens wordt Euro 7 van toepassing op 1 juli 2025. Voor zware bedrijfsvoertuigen is de voorziene datum van toepassing 1 juli 2027. Deze twee momenten acht het kabinet haalbaar. Voor zware bedrijfsvoertuigen wordt de inwerkingtreding in 2027 gerechtvaardigd door de benodigde ontwikkeling van emissietests voor de onder Euro 7 gereguleerde stoffen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een evaluatie van de effectiviteit van de norm in het bereiken van de twee hoofddoelen van Euro 7, uiterlijk 1 september 2031.

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. De Dienst Wegverkeer moet met Euro 7 als norm zijn toelatingsprocedures aanpassen. Het periodieke testen van voertuigen of ze aan de Euro 7-norm voldoen gebeurt in combinatie met de APK. APK-uitvoerende bedrijven moeten daarom hun procedure en apparatuur aan de Euro 7-norm aanpassen.

Het voorstel voorziet in het aanwijzen van een nationale autoriteit voor het markttoezicht in het kader van de Euro 7-normering.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Wanneer Euro 7-conforme voertuigen naar landen buiten de EU geëxporteerd worden, profiteren ook die landen van luchtkwaliteitsverbetering. De door het kabinet gewenste verlenging van de levensduur waarin aan Euro 7 moet worden voldaan, komt zo ook aan ontwikkelingslanden ten goede. Ook de export naar ontwikkelingslanden van voertuigen die aan Euro 6 of Euro 5 voldoen, vervangt daar in het algemeen voertuigen die meer vervuilende stoffen uitstoten.