

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2817

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2019

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening voor typegoedkeuring i.r.t. RDE conformiteitsfactoren

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Verordening voor typegoedkeuring i.r.t. RDE conformiteitsfactoren

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EG) nr. 715/2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie + Bijlage met voorgestelde conformiteitsfactoren
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 juni 2019
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2019)208
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=CELEX:52019PC0208>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De reden voor dit voorstel van de Commissie is dat de eerder door de Commissie vastgestelde conformiteitsfactoren in Verordening (EG) nr. 715/2007 worden opgenomen. Het voorstel is een direct gevolg van de uitspraak die het Gerecht gedaan heeft op 13 december 2018 in de rechtstreekse beroepen T-339/16 (Ville de Paris/Commissie), T-352/16 (Stad Brussel/Commissie) en T-391/16 (Ayuntamiento de Madrid/Commissie) die waren ingesteld tegen Verordening (EU) 2016/646 van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG) nr. 692/2008 wat de emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) betreft. Bij Verordening (EU) 2016/646 zijn conformiteitsfactoren vastgesteld die worden gebruikt om te beoordelen of een voertuig tijdens een test onder reële rijomstandigheden (Real Driving Emissions test of RDE-test) aan de emissiegrenswaarden voldoet. De conformiteitsfactoren werden gebruikt om de discrepantie tussen de tijdens reële rijomstandigheden gemeten emissies en de emissies die in een laboratorium worden gemeten, geleidelijk te verminderen.

Het Hof doet geen uitspraak over de technische noodzaak van de conformiteitsfactoren. Het oordeelt dat de Verordening (EU) 2016/646 de facto een wijziging inhoudt van de bij Verordening (EG) nr. 715/2007 vastgestelde grens van 80 mg/km, omdat bij RDE-tests met behulp van een conformiteitsfactor een hoger emissieniveau wordt toegestaan dan bij tests in een laboratorium. Het Hof oordeelt dat die conformiteitsfactoren alleen door de wetgever zelf hadden mogen worden ingevoerd, aangezien

het een essentieel onderdeel van een wetgevingshandeling betreft (namelijk een aanpassing van de testmethoden vastgesteld in Verordening (EG) nr. 715/2007). Het Hof heeft het deel van Verordening (EU) 2016/646 waarin de conformiteitsfactoren worden vastgesteld derhalve nietig verklaard, gegeven deze wijziging van de testprocedures van Verordening (EG) nr. 715/2007. Het betreft een partiële nietigverklaring. De RDE-testprocedure als vastgesteld bij Verordening (EU) 2016/427 van de Commissie en verder gewijzigd bij de Verordeningen (EU) 2016/646, 2017/1154 en 2018/1832 van de Commissie blijft derhalve van kracht en moet bij typegoedkeuring nog steeds worden gevolgd.

Het voorstel pleit derhalve voor de herinvoering van eerder vastgestelde conformiteitsfactoren in wetgeving, door deze toe te voegen aan Verordening (EG) nr. 715/2007. Conformiteitsfactoren worden gebruikt om het verschil tussen de tijdens reële rijomstandigheden gemeten emissies en de emissies die in een laboratorium worden gemeten, vast te stellen.

Daarnaast stelt de Commissie o.a. voor dat de wetgever de Commissie de bevoegdheid delegeert om de door de wetgever vastgestelde conformiteitsfactoren jaarlijks aan te scherpen, zodat de vooruitgang van de meetnauwkeurigheid van draagbare meetsystemen in aanmerking kan worden genomen (zie ook 6b). Zo kunnen de emissies van stikstofoxiden (NO_x) tijdens reële rijomstandigheden op de weg geleidelijk nog verder worden verlaagd.

In de bijlage I bij het voorstel is een overzicht gegeven van de te hanteren conformiteitsfactoren. Deze zijn exact dezelfde als die in de oorspronkelijke verordening EU (2016/646) stonden. In onderstaande tabel worden de conformiteitsfactoren zoals die in het voorstel staan voor NO_x en voor deeltjesaantallen gegeven.

	Stikstofoxiden (NO_x)	Deeltjesaantal (PN)
$CF_{\text{pollutant-final}}$	1,43	1,5
$CF_{\text{pollutant-temp}}$	2,1	1,5

$CF_{\text{pollutant-final}}$ = de conformiteitsfactor die wordt gebruikt om naleving van de Euro 6-emissiegrenswaarden te bepalen door rekening te houden met technische onzekerheden die zijn verbonden aan het gebruik van een draagbaar emissiemeetsysteem.

$CF_{\text{pollutant-temp}}$ = de tijdelijke conformiteitsfactor die op verzoek van de fabrikant gedurende de eerder overeengekomen periode toegepast mag worden.

b) Impact assessment Commissie

Voor dit voorstel is naar de mening van de Commissie geen effectbeoordeling vereist. Het voorstel houdt een wijziging in van het rechtsinstrument waarmee de reeds bestaande conformiteitsfactoren die nodig zijn voor de juiste toepassing van de RDE-testprocedure worden vastgelegd. De conformiteitsfactoren hebben geen gevolgen voor de bestaande emissiegrenswaarden als vastgesteld in Verordening (EG) nr. 715/2007, die ten tijde van de vaststelling van die verordening een effectbeoordeling hebben ondergaan.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid is erop gericht om de luchtkwaliteit sterk te verbeteren. Zo heeft Nederland het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Het NSL bevat maatregelen die of de uitstoot (emissie) van schadelijke stoffen beperken of die de blootstelling (immissie) verminderen. Daarnaast werkt het Kabinet aan het Schone Lucht Akkoord, dat in samenwerking tussen decentrale overheden en het Rijk tot stand zal komen. Voor het wegverkeer wordt ingezet op een verdere aanscherping van de Europese emissie-eisen voor voertuigen en een verdere verbetering van de monitoring en het toezicht in Nederland. Door het verkeer worden verontreinigende stoffen zoals NO_x en fijne deeltjes uitgestoten. Nederland wil deze uitstoot verminderen en stelt daarom lage emissienormen en lage conformiteitsfactoren voor. Dit is in lijn met de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Kröger¹ van 3 april 2018 waarin de regering verzocht wordt om, zich in Europa in te zetten voor één emissie-eis voor alle personenauto's op de technisch laagst mogelijke emissies.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De reden voor dit voorstel van de Commissie is dat de juiste procedure voor het vaststellen van de conformiteitsfactoren wordt gehanteerd. Dit is een positieve ontwikkeling en is in overeenstemming met de eerdergenoemde uitspraak van 13 december 2018. Nederland verwelkomt dit. Tevens betekent dit voorstel dat de Commissie de bevoegdheid van de wetgever krijgt om de conformiteitsfactoren naar beneden te kunnen bijstellen. Zie hiervoor deel 6 van dit BNC-fiche.

Nederland heeft echter ook enkele kanttekeningen bij het voorstel.

Het voorstel in relatie tot de Nederlandse ambitie

Het voorstel van de Commissie, en dan met name de hoogte van de conformiteitsfactor, draagt in onvoldoende mate bij aan de Nederlandse ambitie om de uitstoot van verontreinigende stoffen door het verkeer sterk te verlagen. Nederland acht de conformiteitsfactor die gehanteerd wordt voor NO_x te hoog. Dit standpunt heeft Nederland reeds in 2015, toen de eerste conformiteitsfactoren werden vastgesteld, ingenomen. Het Kabinet stelt voor dat in het onderhavige voorstel de conformiteitsfactor vastgesteld wordt op 1.0 als uitgangspunt. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat er geen verschil mag zitten in de uitkomst van het testen op de weg en het testen in het laboratorium, om zo de uitstoot van verontreinigende stoffen door het verkeer sterk te verlagen. Aan de conformiteitsfactor van 1.0 wordt vervolgens een marge toegevoegd die het verschil in nauwkeurigheid aangeeft tussen het testen op de weg en het testen in het laboratorium.

Met de Verordening (EU 2016/646) is voor personenauto's en voor lichte bestelauto's voor de uitstoot van NO_x het onderstaande tijdschema voorgesteld. Deze tijdslijn wordt gehandhaafd in het huidige voorstel.

¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 724.

	Conformity factor 2.1	Conformity factor 1.43
Nieuwe voertuigtypes	September 2017	In januari 2020
Alle nieuwe voertuigen	September 2019	In januari 2021

Hieruit blijkt dat de factor 2.1 in januari 2020 voor nieuwe voertuigtypes niet meer geldt. Ook blijkt dat deze factor per 1 januari 2021 voor alle nieuwe voertuigen die op de markt komen niet meer zal gelden. Dit geldt voor alle personenauto's (M1) en voor de lichte bestelvoertuigen (N1). De verwachting is dat het huidige voorstel in de loop van 2020 in werking zal treden. Dit betekent dat de hoge factor van 2.1 voor nieuwe voertuigtypes in de praktijk nauwelijks betekenis zal hebben. Het heeft weinig zin om voor deze korte periode deze factor aan te passen. De milieuwinst zal beperkt zijn en het zal leiden tot onnodige regeldruk.

Nederland is voorstander van zo laag mogelijke factoren en zal deze willen inzetten voor voertuigklassen waar nog veel milieuwinst te halen valt. Dit geldt zeker voor de zwaardere bestelwagens (N1 klasse II en klasse III en N2 voertuigen). Voor deze voertuigen ligt het tijdschema anders. De factor voor deze voertuigen van 2,1 is nog geldig t/m 2022. Het Kabinet stelt zich op het standpunt dat de factor voor deze voertuigen ook verlaagd moet worden naar 1.43. Deze 1.43 zou dan bestaan uit de basisfactor van 1.0, aangevuld met een aanvankelijke 0.43 marge daaraan toegevoegd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een groot aantal landen, waarschijnlijk een meerderheid, steunt het onderhavige voorstel van de Commissie. Naar verwachting zal met het voorstel de hoogte van de factoren opnieuw ter discussie komen, waarbij verschillende lidstaten zullen pleiten voor handhaving van de factor van 2.1 en anderen voor aanscherping hiervan.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Bevoegdheid

De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van artikel 114 VWEU kunnen maatregelen worden vastgesteld inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Dit geldt ook voor de andere wetgeving met betrekking tot typegoedkeuring van motorvoertuigen. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Het voorstel ziet toe op wijziging van bestaande Europese wetgeving, waardoor optreden op EU-niveau noodzakelijk is. Maatregelen van de Europese Unie zijn daarnaast noodzakelijk omdat voorkomen moet worden dat belemmeringen van de interne markt ontstaan, met name op het gebied van de automobielenindustrie, en vanwege de transnationale aard van luchtvervuiling en klimaatverandering. De gevolgen voor de luchtkwaliteit zijn grensoverschrijdend; uit atmosferische modellen blijkt dat de verontreinigende uitstoot in de ene lidstaat bijdraagt tot vervuiling

in de andere lidstaat. Teneinde het probleem van luchtverontreiniging op te lossen is gecoördineerde actie op EU-niveau noodzakelijk.

Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel positief. Het voorstel is evenredig aangezien het de nodige juridische wijzigingen omvat maar tegelijkertijd niet verder gaat dan nodig is voor de doelstelling, namelijk verontreinigende emissies van motorvoertuigen te verlagen en rechtszekerheid voor voertuigfabrikanten te garanderen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Naar verwachting geen. Nederland is van mening dat de eventuele benodigde 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 jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

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

Naar verwachting geen. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Naar verwachting geen.

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

Naar verwachting geen doordat het reeds overeengekomen afspraken zijn. Daarmee vindt Nederland wel, zoals gesteld onder 3b, dat nu het voorstel naar verwachting in de loop van 2020 in werking zal treden, de geldende regeldruk niet opweegt tegen de beperkte milieuwinst.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Naar verwachting geen. De voorgestelde normen waren reeds overeengekomen in voorgaande wetgeving. Met het voorstel wordt juridische onduidelijkheid beoogd te voorkomen naar aanleiding van de uitspraken van het Hof.

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 wetgeving. Het voorstel voor de verordening bevat geen bepalingen die voor een volledige en effectieve toepassing van de verordening nationale uitvoeringsmaatregelen behoeven.

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

In het voorstel voor de onderhavige verordening wordt een bevoegdheid voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen geïntroduceerd. Artikel 4, lid 4, kent de Commissie de bevoegdheid toe om via uitvoeringshandelingen de specifieke procedures en vereisten voor typegoedkeuring vast te stellen. Nederland kan zich hierin vinden omdat het hier gaat om handelingen die erop gericht zijn dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Op het vaststellen van de uitvoeringshandelingen is voorts de onderzoeksprocedure van toepassing. De keuze voor de onderzoeksprocedure ligt juridisch gezien voor de hand, omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking.

In het voorstel voor de onderhavige verordening worden een aantal bevoegdheden voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen geïntroduceerd. Dat zijn de volgende:

- Artikel 1, lid 4 ter wijziging van artikel 5, derde lid (VO nr. 715/2007), kent de Commissie de bevoegdheid toe om via gedelegeerde handelingen specifieke voorschriften vast te leggen betreffende specifieke procedures, tests en voorschriften voor de typegoedkeuring, ten aanzien van manipulatie-instrumenten die de doelmatigheid van de emissiecontrolesystemen verminderen, te ontwikkelen.
- Artikel 1, lid 6 ter wijziging van Artikel 8 (VO nr. 715/2007), kent de Commissie de bevoegdheid toe om via gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde de artikelen 6 en 7 aan te vullen. Dit houdt in dat de Commissie de bevoegdheid krijgt via gedelegeerde handeling de vaststelling en actualisering van de technische specificaties voor de wijze waarop de OBD- en reparatie- en onderhoudsinformatie van het voertuig ter beschikking worden gesteld, vast kan stellen.
- Artikel 1, lid 11 ter wijziging van artikel 14, leden 2 en 3 (VO nr. 715/2007), kent de Commissie de bevoegdheid toe via gedelegeerde handelingen de grenswaarden in bijlage I te herzien, herziene meetprocedures voor deeltjesaantallen vast te stellen, de procedures, tests en voorschriften voor het meten van emissies aan te vullen, en de in bijlage I, tabel 2a vermelde specifieke definitieve conformiteitsfactor aan te passen aan de technische vooruitgang.

De bevoegdheden worden toegekend voor een termijn van vijf jaar vanaf inwerkingtreding van het voorstel.

Nederland kan instemmen met bovenstaande gedelegeerde handelingen zoals omschreven in artikel 1 lid 4 en 6. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt ten aanzien van deze punten juridisch gezien voor de hand omdat een bevoegdheid voor de Commissie tot aanvulling en wijziging van het basisinstrument (waartoe ook de bijlagen worden gerekend) alleen via delegatie kan worden verleend.

Hoewel de lezing is dat de voorgestelde bevoegdheidsdelegatie in artikel 14 van Verordening 715/2007 juridisch mogelijk lijkt en in lijn met de uitspraak van het Hof (immers deze bevoegdheidsdelegatie ziet *niet* op de invoering van conformiteitsfactoren in de testprocedure (die worden in het basinstrument zelf vastgelegd) maar ziet op de mogelijkheid om de hoogte van de in de VO neergelegde conformiteitsfactoren aan te passen) kan het Kabinet zich niet vinden in de wijziging van artikel 14 van Verordening 715/2007. Dit in lijn met de Nederlandse beoordeling zoals gesteld onder 3b. De manier waarop de huidige gedelegeerde handeling is ingericht, waarin de Commissie de conformiteitsfactor in zijn geheel kan aanpassen, biedt wat Nederland betreft te weinig houvast dat er een ambitie is waarin gestreefd wordt naar een conformiteitsfactor van 1.0. In

plaats daarvan stelt het Kabinet voor dat in het onderhavige voorstel de conformiteitsfactor vastgesteld wordt op 1.0. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat er geen verschil mag zitten in de uitkomst van het testen op de weg en het testen in het laboratorium, om zo de uitstoot van verontreinigende stoffen door het verkeer sterk te verlagen (zie ook 3b). Aan de conformiteitsfactor van 1.0 wordt vervolgens een marge toegevoegd die het verschil in nauwkeurigheid aangeeft tussen het testen op de weg en het testen in het laboratorium. Nederland ziet liever dat slechts deze marge ieder jaar door de Commissie, via een gedelegeerde handeling en op basis van wetenschappelijk onderzoek, dat besproken wordt in de betreffende CEN-PEMS-werkgroep, dient te worden vastgesteld.

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

Zoals is aangegeven in artikel 3 van het voorstel treedt deze verordening in werking op de derde dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het Kabinet stemt met deze snelle inwerkingtreding in.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Ieder jaar zal er een wetenschappelijke evaluatie plaatsvinden om de conformiteitsfactor naar beneden bij te kunnen stellen. Nederland kan zich hierin vinden.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.