

31305	Mobiliteitsbeleid
22112	Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie
Nr. 496	Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Klimaat en Groene Groei

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2025

Op 1 april 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel¹ om de bestaande verordening betreffende CO2-normen voor personen- en bestelauto's (Verordening 2019/631, hierna: CO2-LDV) aan te passen. Het doel van de aanpassing is om een eenmalige extra flexibiliteit in te bouwen voor autofabrikanten. De Europese Commissie en het Voorzitterschap van de Raad van de EU (hierna: de Raad) zetten aan tot een uitzonderlijk snelle behandeling van de voorgestelde aanpassing in de Raad. Het vaststellen van een Raadsmandaat is voorzien voor eind april. Daarom is er voor gekozen om de Kamer te informeren via een Kamerbrief in plaats van een BNC-fiche. Op deze wijze vervult het kabinet de werkafpraak met de Kamer om haar te informeren over de kabinetsinzet op een nieuw Commissievoorstel.

Voorstel tot verordening voor het aanpassen van CO2-LDV

Het doel van de Commissie is om autoproducenten eenmalig extra flexibiliteit voor de nalevingsverplichting van CO2-LDV te bieden voor de jaren 2025 tot en met 2027. De Commissie benadrukt daarbij dat het ambitieniveau gehandhaafd blijft voor CO2-emissiereductienormen per 2025, 2030 en 2035. De aanpassing richt zich op drie artikelen. De overige onderdelen van de verordening blijven ongewijzigd.

Ten eerste stelt de Commissie voor voertuigproducenten de tijd te geven om in de kalenderjaren 2025 tot en met 2027 de emissienormen die gelden per 2025 te halen. Dit principe wordt ook

¹ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2019/631 om extra flexibiliteit erin op te nemen met betrekking tot de berekening van de naleving door fabrikanten van CO2-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen voor de kalenderjaren 2025 tot en met 2027: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=COM:2025:136:FIN>

wel "*banking and borrowing*" genoemd: een overschrijding in het ene jaar, mag gecompenseerd worden met lagere emissies in de daaropvolgende jaren. Aan het einde van 2027 moet de emissienorm per 2025 dan gemiddeld gehaald zijn in de nieuwverkoop van voertuigproducenten.

Ten tweede stelt de Commissie voor om voertuigproducenten tot en met 2027 de mogelijkheid te geven voor groepsvorming ("*pooling*"), in plaats van tot en met 2025 zoals in de bestaande verordening reeds mogelijk is. Groepsvorming is een systeem waarbij voertuigproducenten de gemiddelde emissies van hun nieuwverkoopvloot samen met de gemiddelde emissies van de nieuwverkoopvloot van andere voertuigproducenten kunnen voegen, om op die manier gezamenlijk aan de emissiereductiedoelen te voldoen. Binnen een groep, kan de ene voertuigproducent op die manier hogere emissies hebben of minder emissievrije voertuigen verkopen, dankzij een voertuigproducent uit dezelfde groep die minder emissies heeft of meer emissievrije voertuig verkoopt. Op die manier hebben voertuigproducenten een extra manier om de emissienormen te halen en worden de emissiereductiedoelen gemiddeld alsnog gehaald.

Tot slot stelt de Commissie voor om na 2027 boetes op te leggen aan voertuigproducenten indien zij (of hun groep) de normen per 2025 niet hebben behaald over de kalenderjaren 2025 tot en met 2027. De hoogte van de boete alsmede de wijze waarop deze berekend worden blijven ongewijzigd ten opzichte van de bestaande verordening.

Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

Algemeen

Het kabinet is kritisch op de voorgestelde aanpassing van CO2-LDV. Het kabinet heeft belang bij CO2-LDV in de huidige vorm omdat het bijdraagt aan een Europees gelijk speelveld, investeringszekerheid, marktprikkels voor emissievrije technologie, duidelijkheid voor bedrijven en het behalen van de emissiereductie-doelstellingen voor de mobiliteitssector.

Hoe gericht de aanpassing zal zijn is afhankelijk van zowel de dynamiek in de onderhandelingen in respectievelijk het Europees Parlement (hierna: EP) en de Raad wanneer zij ieder hun positie bepalen, als de dynamiek en uitkomst van de triloogonderhandelingen. Het risico bestaat dat de medewetgevers dit voorstel aangrijpen om verdere versoepelingen op CO2-LDV voor te stellen. Dit zou het onderhandelingsproces vertragen en verdere onduidelijkheid scheppen voor de sector. Het kabinet is

kritisch over verbreden van de strekking van de voorgestelde aanpassing.

Krachtenveld

Bij een eerste behandeling in Raadsverband spraken vrijwel alle EU-lidstaten het belang uit van een snelle afhandeling en geen verdere aanpassingen op het voorstel. Meerdere lidstaten spraken uit het voorstel te steunen. Het Voorzitterschap van de Raad stuurt erop aan om voor het einde van april tot een Raadsmandaat voor de onderhandelingen met het EP te komen. Er lijkt daarom weinig ruimte in de onderhandelingen om het voorstel aan te passen.

Kabinetsinzet

De aanpassing van CO₂-LDV leidt tot een ongelijk Europees speelveld voor Europese producenten en bedrijven die reeds investeringen hebben gedaan op basis van de verwachting dat de normen per 2025 gehandhaafd zouden worden. Dit raakt ook de Nederlandse industrie. De aanpassing zorgt voor beleidsonzekerheid en is daarmee tevens ongunstig voor het investeringsklimaat. Investerings- en emissievrije (batterij)technologie voor personenauto's en de productiecapaciteit daarvoor zijn op korte termijn minder rendabel en op middellange termijn onzekerder geworden als gevolg van het voorstel. Zodoende zal langer vastgehouden worden aan de verbrandingsmotor. Een dergelijke afhankelijkheid van de verbrandingsmotor is slecht voor het verdien- en concurrentievermogen van de Europese auto-industrie op de Europese en wereldmarkt op de (middel)lange termijn en daarmee ook de betaalbaarheid voor consumenten.

De aanpassing vormt een afzwakking van bestaande wetgeving, omdat de doelen later behaald zullen worden dan oorspronkelijk beoogd (namelijk 2027 in plaats van 2025). Daarbij erkent het kabinet dat de te behalen doelstellingen per 2025, 2030 en 2035 dezelfde blijven. Tegelijkertijd kan de "*banking and borrowing*" periode over de jaren 2025 tot en met 2027 er mogelijk voor zorgen dat meer fossiele voertuigen worden verkocht en meer uitstoot plaatsvindt dan onder de bestaande verordening. Het kabinet zal om verduidelijking vragen over het risico op deze aanvullende emissies. Het kabinet heeft belang bij CO₂-LDV voor het behalen van de emissiereductiedoelstellingen voor de mobiliteitssector. CO₂-LDV is namelijk een drijvende kracht voor de groei van emissievrije voertuigen in het Nederlandse wagenpark. Voertuignormen, waaronder CO₂-LDV, dragen op een efficiënte manier bij aan de klimaatdoelen en zijn bewezen effectief. Tot slot leiden aanpassingen op CO₂-LDV op de korte termijn tot onduidelijkheid voor alle betrokken partijen, omdat de Commissie geen duidelijkheid heeft verschaft over hoe aanvullend gewaarborgd wordt dat de doelen in 2027 alsnog gehaald worden. Het kabinet zal de Commissie kritisch bevragen op de bovengenoemde punten.

Tegelijkertijd constateert het kabinet dat een groot gevoel van urgentie bestaat in de sector en daarmee bij auto-producerende lidstaten. Het kabinet beschouwt het voorstel tot aanpassing van CO₂-LDV als een forse handreiking van de Commissie richting de auto-industrie. Het kabinet zal kritisch kijken naar de beschikbare ruimte in de onderhandelingen met betrekking tot de aanpassingen

op CO2-LDV en het “*banking and borrowing*”-systeem voor de periode 2025-2027. Het kabinet vindt het onwenselijk dat verdere aanpassingen op CO2-LDV worden voorgesteld tijdens de onderhandelingen in de Raad en in de trilogie met het Europees Parlement, vooruitlopend op de evaluatie van de verordening in 2026. Verdere aanpassingen zijn voornamelijk onwenselijk voor de voorspelbaarheid van beleid en Europese wetgeving. Daarnaast kunnen verdere aanpassingen de investeringszekerheid voor innovatieve, koplopende bedrijven potentieel raken. Het kabinet hecht voor die evaluatie sterke waarde aan een grondige analyse van CO2-LDV, waaronder van de potentiële omvang van boetes die voertuigproducenten mogelijk moeten betalen. Het kabinet zal daarom om verduidelijking vragen aan de Commissie over hoe zij de evaluatie van de CO2-LDV wil laten plaatsvinden en aandringen op gegevens om de volledige marktontwikkelingen objectief te kunnen duiden. Een van de zorgen van het kabinet daarbij is dat een evaluatie in 2026 niet de volledige marktontwikkelingen mee zou kunnen nemen, als gevolg van het uitstellen van handhaving van de emissienormen tot 2027.

Proportionaliteit en concurrentiekracht

Dit voorstel heeft tot doel om aanvullende flexibiliteit te bieden aan voertuigproducenten om het CO2-emissiereductiedoel voor 2025 te behalen. Dit staat op gespannen voet met de lange-termijn zekerheid en voorspelbaarheid voor investeerders in de waardeketen van de automobielsector. Het kabinet is daarmee kritisch op de proportionaliteit van deze aanpassing. De aangekondigde aanpassing zorgt op de korte termijn namelijk voor onzekerheid en onduidelijkheid, verzwakt het Europese gelijk speelveld voor bedrijven en investeerders die de gestelde doelen wel zouden gaan halen en stimuleert niet de transitie naar emissievrije voertuigproductie. Bovendien zijn er alternatieven denkbaar om de Europese voertuigproducenten te ondersteunen, zoals vraagstimulerende maatregelen.

Op de (middel)lange termijn kan de aanpassing van CO2-LDV het mondiale concurrentievermogen van de auto-industrie en toeleveranciers schaden en leiden tot het niet behalen van de doelen voor 2030, 2040 en 2050 volgens de Europese Klimaatwet. Het concurrentievoordeel, dat producenten en toeleveranciers zouden hebben als gevolg van reeds gedane investeringen, wordt verminderd door het uitstel van handhaving op de CO2-normen. De aanpassing van CO2-LDV bevoordeelt daarmee marktpartijen in de waardeketen die investeringen hebben af- of uitgesteld ten opzichte van marktpartijen die wel de noodzakelijke investeringen hebben gedaan.

Tot slot

De Commissie geeft in het voorstel aan dat zij zo snel mogelijk duidelijkheid wil bieden aan de Europese voertuig-producenten. Zij zet er daarom op in om zo snel mogelijk tot een triloogakkoord te komen met de Raad en het EP. Het Voorzitterschap van de Raad stuurt aan om voor eind april tot een akkoord tussen EU-lidstaten te komen. Daarbij moet worden onderstreept dat het kabinet inschat dat een ruime gekwalificeerde meerderheid in de Raad voorstander is van een snel akkoord over de ongewijzigde tekst van het Commissievoorstel.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen

De minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans