

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2436

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2017

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

Fiche: Mededeling Betere Regelgeving (Kamerstuk 22 112, nr. 2435)

Fiche: Herziene richtlijn schone en energiezuinige wegvoertuigen

Fiche: Mededeling en Verordening Investeringsstoets (Kamerstuk 22 112, nr. 2437)

Fiche: Aanbeveling mandaten handelsakkoorden Australië en Nieuw-Zeeland (Kamerstuk 22 112, nr. 2438)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/33/EG inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8-11-2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2017) 653
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1510653149513&uri=COM:2017:653:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2017)366
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Met dit voorstel, dat onderdeel is van het tweede mobiliteitspakket, beoogt de Europese Commissie een bijdrage te leveren aan de CO₂-reductiedoelen van de Europese Unie in 2030 en tegelijkertijd een invulling te geven aan het Klimaatakkoord van Parijs. Deze herziening van de eerdere richtlijn uit 2009 maakt deel uit van een bredere mobiliteitsstrategie die de energietransitie in de transportsector moet vormgeven.

Doel van het voorstel is om door verbetering van publieke aanbesteding de toepassing van lage- en nul-emissievoertuigen substantieel te vergroten, om zo bij te dragen aan het behalen van de emissiereductiedoelen van de EU zoals die zijn afgesproken in de Europese strategie voor lage-emissie mobiliteit. Dit levert ook concurrentiekracht en groei op voor de transportsector. Het voorstel stelt hiervoor beleidsdoelen. De procedures (in Nederland vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012) blijven ongewijzigd.

De Europese Commissie stelt maatregelen voor om alle relevante aanbestedingstrajecten (dus ook huur en lease, ook door regionale en lokale overheden) te onderwerpen aan minimumeisen voor wat betreft het verminderen van uitstoot van CO₂ en luchtvervuilende stoffen. Daarbij maakt de Commissie onderscheid tussen de aanbestedingen van lichte en zware voertuigen.

Bij lichte voertuigen gaat het om personenauto's (categorie M1), bestelauto's tot een gewicht van maximaal 3.500 kg (categorie N1) en personenbusjes tot een gewicht van maximaal 5.000 kg (categorie m²). Hierbij

wordt op basis van uitlaatgassen van CO₂ en luchtvervuilende stoffen gedefinieerd wanneer sprake is van een schoon voertuig. Per lidstaat wordt een minimum doelpercentage van het aandeel schone voertuigen vastgesteld. Voor Nederland wordt – net als voor veel andere lidstaten – vanaf 2025 een percentage van minstens 35% voorgesteld. Hieraan kan bij de aanbestedingen voor lichte voertuigen invulling worden gegeven door 35% nulmissie voertuigen in te zetten. Tot 2030 mag er eveneens voor gekozen worden om het percentage geheel of gedeeltelijk in te vullen met zogenaamde laagemissie voertuigen. Deze voertuigen tellen in vergelijking met een nulmissie voertuigen maar voor de helft mee en moeten bovendien aan de volgende eisen voldoen:

- Bij personenauto's en personenbusjes mag de CO₂-uitstoot niet hoger zijn dan 25 g/km;
- Bij bestelauto's mag de CO₂-uitstoot niet hoger zijn dan 40 g/km;
- Bij alle lichte voertuigen mag de «*Real Driving Emission*» van fijnstof en stikstofoxide niet groter zijn dan 80% van de limietwaarde uit bijlage I van de Euro 5/6-verordening (Verordening (EG) 715/2007).

Bij zware voertuigen gaat het om personenbussen met een gewicht van meer dan 5.000 kg (categorie m³) en zware bedrijfsvoertuigen voor het vervoer van goederen met een gewicht groter dan 3.500 kg (categorieën N2 en N3). Voor zware voertuigen geldt dat een vergelijkbare benadering als voor lichte voertuigen in de toekomst ook mogelijk wordt, nadat hiervoor CO₂-emissiestandaarden kunnen worden vastgesteld. Tot die tijd gelden echter andere vereisten. In het voorstel van de Commissie wordt een zwaar voertuig als schoon aangemerkt als deze gebruik maakt van de alternatieve brandstoffen elektriciteit, waterstof en aardgas (LNG, CNG en incl. bioCNG of bioLNG). Voor zware bedrijfsvoertuigen geldt voor Nederland de minimumvereiste van 10% in 2025 en 15% in 2030. Voor grote personenbussen geldt voor Nederland de minimumvereiste van 50% in 2025 en 75% in 2030. Voertuigen die zero-emissie zijn of aantoonbaar volledig rijden op bioCNG of bioLNG tellen volledig mee. De andere zware voertuigen op CNG en LNG tellen voor de helft mee.

Tenslotte kent het voorstel ook een rapportageverplichting. Uiterlijk 1 januari 2026 en vervolgens elke 3 jaar moeten lidstaten aan de Europese Commissie rapporteren over de uitvoering van de richtlijn.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie stelt dat de huidige richtlijn voor schone en energie-efficiënte wegvoertuigen slechts zeer beperkt bijdraagt aan het hoofddoel daarvan, het stimuleren van overheidsopdrachten ten aanzien van publieke aanbesteding van lage- en nul-emissievoertuigen. Derhalve heeft de Commissie 6 opties onderzocht die mogelijk zouden bijdragen aan het gestelde doel. De daaruit voortgekomen aanbeveling is de basis voor de huidige voorgestelde herziening.

Het doel van deze herziening is volgens de Commissie dat door verbeterde publieke aanbesteding de duurzaamheid en het concurrentievermogen van de «*clean vehicle market*» wordt verbeterd. De Europese Commissie verwacht verder dat de toegenomen overheidsuitgaven ongeveer gelijk zijn aan de voorkomen milieukosten en dat het geheel een positief resultaat bereikt door toegenomen bedrijfsomzet en creatie van banen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein:

Nederland hecht in algemene zin veel waarde aan emissiereductie. Er zijn milieucriteria-documenten opgesteld ten behoeve van overheidsaanbesteding met voertuigeisen zoals voor dienstauto's Euro 6 en minimum-eisen voor CO₂-uitstoot, afhankelijk van het type lichte voertuig. De laagste maximum CO₂-uitstoot (voor de kleinste auto) is daarbij vastgesteld op 90 g/km. Voor contractvervoer geldt minimaal Euro 5 en als energielabel minimaal B. Voor transportdiensten geldt Euro V/5. Er worden aanvullende vrijblijvende suggesties gedaan met betrekking tot de gunning.

In het kader van de Green deal elektrisch rijden is afgesproken ernaar te streven dat 50% van de lichte voertuigen uit het Rijkswagenpark elektrisch rijdt in 2030. Voor 2020 geldt een streefdoel van 20%.

In het Regeerakkoord is aangegeven dat het kabinet ernaar streeft dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissieloos zijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat in algemene zin positief tegenover het voorstel. Nederland onderschrijft het belang van voorstellen die bijdragen aan het behalen van de emissiereductiedoelen en ondersteunt daarmee het inzetten van overheidsaanbestedingen als instrument in de transportsector.

De door de Europese Commissie uitgewerkte optie 6 wordt door Nederland ondersteund. Het voorstel is gebaseerd op uitstootnormen en biedt zekerheid op de langere termijn aan het bedrijfsleven, terwijl het voldoende flexibiliteit biedt bij de implementatie. De emissie-eisen per voertuig, zoals vermeld in voorliggend voorstel, vragen geen extra inspanning van aanbestedende overheden; de percentages wel. De verwachting is dat de voorgestelde percentages voor alle voertuigen (behalve voor de partijen die al in het Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus afspraken over de instroom van zero-emissie bussen hebben gemaakt) extra inzet vraagt van decentrale overheden. Daarnaast vraagt het extra inzet van het Rijk bij zware voertuigen. In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zal nog een impact assessment voor Nederland worden uitgevoerd. De resultaten hiervan worden in de loop van 2018 verwacht.

Het kabinet vindt het van belang dat dat bij de eisen voor publieke aanbesteding van schone en energiezuinige voertuigen zoveel mogelijk wordt uitgegaan van zero-emissie voertuigen en dat de eisen techniekneutraal worden omschreven. Over het algemeen voldoet het voorstel hieraan. Vanwege het ontbreken van CO₂-emissiestandaarden voor zware bedrijfsvoertuigen en bussen, heeft de Europese Commissie ervoor gekozen om schone voertuigen te definiëren op basis van de gebruikte brandstof. Daarbij wordt aantoonbaar gebruik van 100% bioCNG en bioLNG gelijkgesteld met elektrisch en waterstof. Dat wordt door het kabinet ondersteund. Uit oogpunt van techniekneutraliteit moet ook de toepassing van andere biobrandstoffen als schoon worden aangemerkt.

Dat daarnaast fossiel LNG en CNG in dit verband gelijk worden gesteld aan elektrisch of waterstof en ook meetellen bij het bereiken van de doelpercentages vindt het kabinet niet terecht. De overgang van de huidige brandstof bij zware voertuigen die hoofdzakelijk uit diesel bestaat

naar LNG of CNG draagt in vergelijking tot een overgang naar elektrisch of waterstof maar beperkt bij aan de reductie van CO₂.

Voor zware bedrijfsvoertuigen zou de Nederlandse inzet betekenen dat bij publieke aanbestedingen vanaf 2025 ten minste 10% moet bestaan uit elektrisch, waterstof of aantoonbaar 100% biobrandstof (waaronder bioLNG, bioCNG en biodiesel) en de overige 90% mag bestaan uit fossiele brandstoffen (waaronder CNG, LNG en diesel). Vanaf 2030 gaat om percentages van respectievelijk 15% en 85%.

Verder onderschrijft het kabinet de mogelijkheid die in het voorstel wordt geboden dat lidstaten ervoor kunnen kiezen om hogere percentages vast te stellen. In het Regeerakkoord is aangegeven dat het kabinet ernaar streeft dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissieloos zijn. De eis voor publieke aanbestedingen van personenauto's dient hierbij aan te sluiten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De belangen van de verschillende lidstaten liggen uiteen. Het is de verwachting dat het Nederlandse standpunt op grote lijnen overeenkomsten zal vertonen met dat van de landen die een ambitieuze emissiereductie nastreven. Het is niet aannemelijk dat het ambitieniveau in de aankomende onderhandelingen in de Raad zal worden opgeschroefd.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van artikel 192 VWEU stellen het Europees Parlement en de Raad de activiteiten vast om de volgende doelstellingen te verwezenlijken:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijk hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

Het voorstel voor de onderhavige richtlijn past binnen deze doelstellingen. Nederland kan zich daarmee vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. De richtlijn heeft tot doel publieke aanbestedingen voor voertuigen EU-breed te onderwerpen aan dezelfde minimeisen voor wat betreft het verminderen van uitstoot van CO₂ en luchtvervuilende stoffen. Deze doelstelling is niet te verwezenlijken met optreden op lidstaatsniveau. Optreden op dit terrein op lidstaatsniveau zou mogelijk juist zorgen voor een veelvoud aan aanbestedingspraktijken binnen de Europese Unie. Actie op EU-niveau is daarnaast gerechtvaardigd vanwege de potentiële grote gevolgen van klimaatverandering.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief, met kanttekening. De doelpercentages in het voorstel zijn bepaald op grond van de uitgangspositie per lidstaat en vervolgens gecorrigeerd voor verschillende factoren, hetgeen resulteert in een passend percentage per lidstaat. Het voorstel laat daarnaast voldoende ruimte voor lidstaten om hieraan invulling te

geven waar het gaat om de keuze voor middelen die gebruikt worden om aan de doelpercentages te voldoen. Ook staat het lidstaten vrij om verdergaande doelpercentages na te streven.

De keuze voor technologie is niet geheel vrij in het voorstel doordat er niet gekozen mag worden voor biodiesel om aan de doelpercentages voor zware voertuigen te voldoen. Op dit punt gaat het voorstel volgens het kabinet verder dan noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken. Het kabinet zal zich ervoor inspannen dat het voorstel op dit punt wordt aangepast.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

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

De Europese Commissie verwacht dat de toegenomen overheidsuitgaven ongeveer gelijk zijn aan de voorkomen milieukosten en dat het geheel een positief resultaat bereikt door toegenomen bedrijfsomzet en creatie van banen. Budgettaire gevolgen voor de rijksoverheid zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Er kunnen financiële effecten zijn voor individuele aanbestedende organisaties of organisatieonderdelen die met meerkosten voor inkoop te maken krijgen terwijl uitgespaarde milieukosten elders landen. Ook moet rekening worden gehouden met hogere initiële aanschaffkosten in combinatie met lagere gebruikskosten.

De doelpercentages vragen acties van alle overheden maar zijn op het niveau van lidstaat geformuleerd. Dit betekent dat er ruimte is om flexibel om te gaan met het aandeel van verschillende overheden ten opzichte van elkaar en het aandeel van schone voertuigen bij verschillende toepassingen.

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

Volgens de Commissie worden er als gevolg van deze voorgenomen herziening in de gehele EU 6.700 extra banen verwacht in de periode 2020–2035, net als een toegenomen bedrijfsomzet met € 4,2 miljard in de periode 2020–2035. De precieze gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven en samenleving zijn nog niet bekend. Wel is te verwachten dat omzet en banen zullen toenemen bij die bedrijven die lage- en nul-emissievoertuigen leveren of betrokken zijn bij de productie hiervan en dat banen en omzet zullen verdwijnen bij bedrijven in de sector die dit niet of in mindere mate doen.

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

De verplichting die bestond in de oorspronkelijke richtlijn om een complexe berekeningsmethode voor levenscyclus kosten toe te passen wordt bij deze herziening geschrapt. Het voorstel voorziet wel in een rapportageverplichting voor de overheid over de implementatie van de Richtlijn, startend met een tussentijds rapport in 2023 en een definitief

rapport in 2026 over de voor 2025 gestelde doelen. Na 2026 zijn lidstaten verplicht een driejaarlijks implementatierapport in te dienen. In totaal zal dit een lichte afname van de regeldruk voor de overheid betekenen van circa € 2,4 mln. berekend over de hele EU.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De geformuleerde doelen geven de sector zekerheid over beleid op lange termijn. De door de Commissie verwachte toegenomen bedrijfsomzet in de gehele EU is € 4.2 miljard in de periode 2020–2035.

6. Implicaties juridisch

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

Als het voorstel wordt aangenomen heeft dat als gevolg voor de regelgeving dat de Regeling bevordering aankoop schone en energiezuinige voertuigen moet worden aangepast.

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

Voorgesteld wordt om in artikel 4a aan de Commissie de bevoegdheid toe te kennen om gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde tabel 3 van de bijlage met CO₂ uitlaatemissies en grenswaarden voor luchtvervuiling voor zware vrachtvoertuigen te vervangen op het moment dat de daarmee samenhangende zware vracht CO₂ emissieprestatie normen op Europees niveau van kracht zijn. Het kabinet kan hiermee instemmen. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt hier juridisch gezien voor de hand omdat de Uniewetgever de Commissie alleen via delegatie de bevoegdheid kan verlenen tot wijziging van het basisinstrument (waartoe ook de bijlagen worden gerekend).

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

De implementatietermijn is 24 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn. Deze termijn wordt voldoende geacht. De inwerkingtreding van de richtlijn is bepaald op 20 dagen na de dag van publicatie daarvan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Nederland acht dit haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel voor de richtlijn wordt in artikel 10, eerste lid, (nieuw) bepaald dat de Europese Commissie elke drie jaar moeten rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad, te beginnen op 1 januari 2027, over de toepassing van de richtlijn en de acties die zijn ondernomen voor een effectieve implementatie van de richtlijn. Het kabinet heeft hier geen bezwaar tegen.

Daarnaast moeten de lidstaten rapporteren (artikel 10, vierde lid (nieuw)) over de implementatie van de richtlijn op 1 januari 2026 en vervolgens elke drie jaar daarna. Een tussenrapport zal door de lidstaten op 1 januari 2023 aan de Commissie worden gezonden dat informatie zal bevatten over de stappen die genomen zijn om deze richtlijn te implementeren, inclusief het aantal en de categorieën van voertuigen die zijn aangekocht door de overheid en de entiteiten, over de dialoog die gevoerd is tussen de verschillende niveaus van governance, informatie over de intenties van

de lidstaten ten aanzien van de gerapporteerde gegevens en over alle andere waardevolle informatie. Het kabinet heeft hier geen bezwaar tegen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Dezelfde organisaties en organisatieonderdelen die momenteel belast zijn met het verzorgen van de relevant aanbestedingen zullen dat straks ook doen, zoals decentrale overheden en het Rijk. Zij zullen nu op andere criteria moeten gaan controleren, maar kunnen de ingewikkelde rekenmethode die in de originele richtlijn was opgenomen voortaan overslaan. Er zal regelmatig gerapporteerd worden over de voortgang, wat het makkelijker maakt bij te sturen indien nodig.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Onbekend.