



Juridische quickscan

Verenigbaarheid van een nationale zakelijke vlootnorm met het EU-recht

Door: Mr. Drs. A. de Vries¹, Mr. Dr. F.M. Fleurke² & Prof. Mr. J. Somsen³

Disclaimer

Dit onderzoek behelst een quickscan. De conclusies en bevindingen in dit onderzoek zijn indicatief en de uitkomst van een eerste juridische verkenning die in korte tijd is uitgevoerd. Het verdient aanbeveling om aanvullend onderzoek te doen.

Samenvatting

Dit rapport bevat een quickscan van de verenigbaarheid van een nationale zakelijke vlootnorm met het EU-recht. Het bespreekt de mogelijke frictie met de Europese Kaderverordening over de typegoedkeuring van voertuigen. Deze verordening streeft naar volledige harmonisatie en verbiedt lidstaten auto's van de markt te weren die voldoen aan de technische typevereisten. De Kaderverordening bevat emissiegrenswaarden voor stikstof, fijnstof en koolstofmonoxide, maar niet voor CO₂. Die normen staan in het Europese milieurecht dat in principe ruimte laat voor strengere nationale maatregelen ex art. 193 VWEU. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat geen strengere sancties worden opgelegd aan fabrikanten die de EU CO₂-streefdoelen niet halen. Verder moeten maatregelen ex art. 193 VWEU in overeenstemming zijn met het primaire EU-recht, zoals het vrije verkeer.

Dat betekent dat wij inschatten dat een zakelijke vlootnorm in principe mogelijk moet zijn, mits: 1) het niet leidt tot strengere sancties voor fabrikanten, bijvoorbeeld door sancties te richten tot gebruikers, 2) niet leidt tot strengere eisen op gebieden die wel uitputtend geregeld zijn onder de Kaderverordening (bv. stikstof) en 3) het vrij verkeer niet ongerechtvaardigd belemmerd. Bij dat laatste zal goed gemotiveerd moeten worden dat de maatregel proportioneel is en dat er geen minder vergaande maatregelen zijn die tot hetzelfde resultaat

¹ Jurist Natuur & Milieu.

² Universitair Hoofddocent European Law, Tilburg University.

³ Professor Europees Recht, Tilburg University, Professor Environmental Law, Lund University.

leiden. Verder mag een vlootnorm niet indirect discriminatoir uitpakken, bv. door financiële ondersteuningsmaatregelen die nationale bedrijven bevoordelen.

Gelet op het eerdere standpunt van de Europese Commissie over de onverenigbaarheid van een nationale vlootnorm met de typeregulering, verdient het aanbeveling om, alvorens een vlootnorm te introduceren, contact op te nemen met de Commissie. Het recente voorstel voor een EU-brede vlootnorm voor 2035, die geheel los van de Kaderverordening is voorgesteld, geeft mogelijk aanleiding voor herziening van dit standpunt. Als de Commissie echter bij haar standpunt blijft, moet rekening gehouden worden met de reële kans op een rechtszaak bij het Hof van Justitie. Mede met het oog op claims vanuit fabrikanten, is het in dat geval aan te bevelen om de datum van de vlootnorm zo te kiezen dat eerst juridische zekerheid verkregen kan worden.

Inhoud

1.	Opzet van de quickscan	3
1.1.	Doel	3
1.2.	Hoofdvraag	3
1.3.	Bestudeerde EU-instrumenten	3
2.	Juridische analyse	4
2.1.	Kaderverordening 2018/858	4
2.2.	Verordening 715/2007	6
2.3.	Afwijken op basis van artikel 114(5) VWEU	7
2.4.	Verhouding met EU-milieurecht: Verordening 2019/631	10
2.5.	Verordening 2019/631 over CO ₂ -emissienormen voor nieuwe personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen	12
2.6.	Voorstel voor aanpassing verordening	15
2.7.	Het primaire recht	19
	Gebruiksbeperkende maatregelen: inbreuk op art. 34 VWEU	20
	Kan deze inbreuk op artikel 34 VWEU worden gerechtvaardigd?	22

1. Opzet van de quickscan

1.1. Doel

Het doel is de juridische haalbaarheid te onderzoeken van het invoeren van een wettelijke maatregel die als effect heeft dat bedrijven (al dan niet vanaf 50 fte) vanaf een bepaald jaartal (bijvoorbeeld 2024/2025) verplicht enkel nog ZE (zero emission) voertuigen aan de zakelijke vloot mogen toevoegen. Het gaat bij deze vlootnorm om *zowel bedrijfsauto's als ook geleaste en gefinancierde personenauto's* van de zaak. Bestelauto's blijven vooralsnog uitgezonderd.

1.2. Hoofdvraag

Is een dergelijke zakelijke vlootnorm verenigbaar met het EU-recht?

1.3. Bestudeerde EU-instrumenten

- Verordening 2018/858 (Kaderverordening, voorheen Richtlijn 2007/46/EG)
- Verordening 715/2007 (evt. Verordening 595/2009).
- Verordening 2019/631 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen, inclusief het recente voorstel voor aanpassing van deze verordening.
- Richtlijn 2009/33/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2019/1161.
- Artikel 34, 36 114, 192 en 193 VWEU.

NB: Bij de analyse van de verenigbaarheid met de vrijeverkeersbepalingen, beperken wij ons in deze quickscan tot een analyse van het vrij verkeer van goederen. Dit neemt niet weg dat ook het vrij verkeer van diensten beperkt kan worden door de voorgenen vlootnorm. Immers, veelal vindt het zakelijk rijden plaats via een leasemaatschappij hetgeen onder artikel 56 VWEU (vrij verkeer van diensten) valt. Hoewel er een sterke convergentie heeft plaatsgevonden middels de jurisprudentie van het Hof van Justitie tussen het vrij verkeer van goederen en diensten is een nadere analyse hiervan noodzakelijk. Zo dient in eerste instantie te worden onderzocht of de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG)⁴ van toepassing is en of deze aanleiding geeft tot een nuancering op onze analyse betreffende het vrij verkeer van goederen (zie bijvoorbeeld het expliciete discriminatie verbod opgenomen in artikel 16 lid 1 onder a van de Dienstenrichtlijn).

⁴ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

2. Juridische analyse

2.1. Kaderverordening 2018/858

In Verordening 2018/858 (de 'Kaderverordening') staan volledig geharmoniseerde (technische) regels voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen. Deze verordening is, zo staat in punt 7 van de considerans, gebaseerd op artikel 114 VWEU met het oog op een goed functionerende interne markt voor bedrijven en consumenten en een hoge mate van veiligheid en bescherming van gezondheid en milieu. De Kaderverordening beoogt volledige harmonisatie zodat lidstaten geen aanvullende (technische) eisen kunnen stellen en lidstaten moeten de voorschriften van deze verordening in de hele Unie op een eenvormige manier toepassen en handhaven (punt 9 van de considerans). Dit blijkt ook uit de rechtspraak van het Hof van Justitie.⁵

Uitgangspunt is dat lidstaten voertuigen die voldoen aan de technische eisen in de Kaderverordening, toelaten tot hun markt, zo blijkt uit artikel 6 lid 5:

"De lidstaten mogen het in de handel brengen, het registreren of het in gebruik nemen van voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden die aan deze verordening voldoen, niet verbieden, beperken of hinderen, behalve in de in hoofdstuk XI vermelde gevallen."

Hoofdstuk XI biedt vervolgens gronden voor het beperken van toegang tot de markt als er redenen zijn om aan te nemen dat een voertuig, systeem, onderdeel of technische eenheid *"een ernstig risico vormt voor de gezondheid of veiligheid van personen of voor andere onder de verordening vallende aspecten van de bescherming van algemene belangen"* (art. 51). Daarbij zou het ook kunnen gaan om een ernstig risico voor het milieu. Toch is twijfelachtig of Hoofdstuk XI ook ziet op het volledig van de markt weren van voertuigen op fossiele brandstof vanwege het ernstige risico op klimaatverandering. De bewoording van de verschillende artikelen in het hoofdstuk maken dat het zich niet goed leent voor een dergelijke categorische uitsluiting van CO₂-uitstotende auto's.

Ten eerste ziet artikel 51 op ernstige risico's door *een* voertuig en niet een algemeen risico dat speelt bij een groot deel van het wagenpark. Ten tweede moet het risico (in dit geval het risico op klimaatverandering) blijken uit de markttoezichtactiviteiten van de lidstaat, uit informatie verkregen via een goedkeuringsinstantie of een fabrikant of uit klachten. Dit suggereert dat het gaat om effecten die kenbaar worden tijdens het gebruik, zoals personenauto's die toch onveilig blijken bij botsingen of hoge temperaturen. Verder verplicht artikel 51 om een beoordeling uit te voeren van de betreffende voertuigen ten aanzien van de in de Kaderverordening neergelegde toepasselijke voorschriften. Maar de Kaderverordening bevat geen CO₂-emissionormen (zie hierna). Uit artikel 52 blijkt vervolgens dat een lidstaat als er een risico is geconstateerd, de betreffende marktpartij in de gelegenheid moet stellen om doeltreffende corrigerende maatregelen te nemen, alvorens zelf tot passende *voorlopige*

⁵ HvJ 20 maart 2014, C-639/11 Commissie t Polen, ECLI:EU:C:2014:173, r.o. 34-35.

beperkende maatregelen over te gaan. Ook dit wijst eerder op mankementen die te herstellen zijn dan op het permanent en volledig verbieden van bepaalde auto's.

Mocht een lidstaat toch menen dat een vlootnorm onder Hoofdstuk XI van de Kaderverordening gerechtvaardigd kan zijn, dan blijkt uit art. 53 dat de lidstaat de Commissie en de andere lidstaten onverwijld van deze maatregel op de hoogte moet stellen. Zowel andere lidstaten als de Commissie kunnen binnen een maand bezwaar maken tegen de maatregel indien zij menen dat het EU-recht schendt. Als de Commissie die conclusie deelt, moet de lidstaat de maatregel intrekken of aanpassen. Gelet op eerdere standpunten vanuit de Commissie ten aanzien van nationale vlootnormen is er een gerede kans dat de Commissie zal oordelen dat een vlootnorm strijdig is met de Kaderverordening.

Toen Denemarken een verbod op de verkoop van auto's op fossiele brandstof wilde introduceren, na de Commissaris voor de interne markt, industrie, ondernemingen en MKB hierover in december 2018 contact op met het Deense Parlement. Zij liet weten dat een dergelijk verbod belemmeringen opleverde voor de interne markt en strijdig zou zijn met de technische regels, in het bijzonder de Kaderrichtlijn (voorganger van de Kaderverordening) en onderliggende wetgeving: *"More concretely, under current Union type-approval legislation, a complete ban of the marketing, import or registration of new petrol and diesel cars in a Member State is not compatible with EU law."*⁶ Hoewel het in dit geval niet gaat om een volledig verbod, maar enkel een zakelijke vlootnorm, ligt het niet in de rede dat de markt wel gedeeltelijk gesloten mag worden. Verder benadrukt de Commissaris in deze brief dat lidstaten wel kunnen besluiten om auto's op fossiele brandstof te weren uit binnensteden op grond van EU wetgeving over luchtkwaliteit.

In Ierland waren in 2019, als onderdeel van het Climate Action Plan, soortgelijke plannen om vanaf 2030 enkel nog ZE auto's tot de markt toe te laten. Dit doel zou verwerkt worden in wetgeving.⁷ In 2021 blijkt dat de overheid de EU nog niet heeft geïnformeerd over de plannen⁸ en de vlootnorm mist in 2021 Climate Action Plan. Dit zou het gevolg zijn geweest van het feit dat de Europese Commissie aan had gegeven dat de vlootnorm niet verenigbaar is met het Europese recht, in het bijzonder de Kaderregelgeving.⁹

In 2019 werd ook in Zweden de ambitie uitgesproken om per 2030 enkel nog de verkoop van ZE auto's toe te laten. De regering kondigde aan dat er onderzoek gedaan zou worden naar

⁶ <https://www.ft.dk/samling/20182/almdel/euu/bilag/68/2063574.pdf>

⁷ <https://www.thejournal.ie/ban-fossil-fuel-cars-4952912-Jan2020/>

⁸ <https://www.irishexaminer.com/news/politics/arid-40204355.html>

⁹ <https://www.irishevs.com/2030-ice-ban-good-intentions-lack-legislative-bite>: *"The successful phase out of fossil fuel vehicles in Ireland will be reliant on an EU-wide regulatory approach. The European Commission (EC) have indicated that a complete ban of the marketing, import or registration of new ICE vehicles in a Member State is not currently compatible with EU law."* En *"The conditions under which motor vehicles can be placed on the market in the EU have been harmonised through the EU's internal market competence under Article 114 TFEU; in principle any vehicle meeting the requirements of the Type Approval Framework under Directive 2007/46/EC2 should be permitted to be sold anywhere in the EU"*.

hoe dit in de wet verankerd kon worden.¹⁰ De onderzoekscommissie concludeerde echter dat dit juridisch lastig zou zijn, vanwege strijdigheid met EU-recht.¹¹

Overigens is de vraag of de Kaderverordening beoogt om ook de CO₂-uitstoot van auto's volledig te harmoniseren. Er zijn duidelijke indicaties dat dit niet zo is (zie hierna onder 2.4-2.6). In dat geval valt een vlootnorm buiten het bereik van de Kaderverordening en hoeft ook niet voldaan te worden aan de vereisten voor beperkende maatregelen in Hoofdstuk XI. Hierbij moet wel vermeld worden dat in eerder juridisch onderzoeksrapport van Milieu (voor Transport & Environment) wél geconcludeerd werd dat een vlootnorm in strijd is met de Kaderverordening.¹² Volgens dat onderzoek zou een vlootnorm ertoe leiden dat een grote groep voertuigen die voldoet aan de technische vereisten uit de Kaderregelgeving, toch geen toegang hebben tot de markt van een lidstaat. Zo zou een vlootnorm indirect tot strengere technische eisen leiden waarbij normale (diesel en benzine) verbrandingsmotoren niet volstaan. Dat zou volgens deze onderzoekers in strijd zou zijn met de volledige harmonisatie van technische eisen die de Kaderverordening beoogt.¹³

2.2. Verordening 715/2007

Onder de Kaderverordening hangen verschillende specifieke verordeningen met daarin technische eisen op specifieke onderwerpen. In relatie tot een vlootnorm, is met name Verordening 715/2007 relevant. Deze verordening ziet op de emissies van lichte personen en bedrijfsvoertuigen en bevat emissiegrenswaarden voor o.a. fijnstof, koolstofmonoxide en stikstof (zie Bijlage 1). Daarnaast bevat het voorschriften voor het bepalen van de CO₂-emissiewaarden en brandstof- of energieverbruikswaarden van een auto(type). Deze Verordening bevat geen grenswaarden voor CO₂.

Verordening 715/2007 is net als de Kaderverordening gebaseerd op de interne markt-clausule (art. 114 VWEU) en voorziet ook in volledige harmonisatie. Artikel 10 bepaalt dat lidstaten een typegoedkeuring voor een nieuw voertuigtype niet mogen weigeren: *“om redenen die verband houden met de emissies of het brandstofverbruik, en mogen zij de registratie, de verkoop of het in het verkeer brengen van een nieuw voertuig niet verbieden indien dit voertuig aan deze verordening [...] voldoet”*.

Hieruit zou men kunnen afleiden, net als de auteurs van het eerder genoemde rapport van Milieu¹⁴, dat het verbieden van auto's die rijden op fossiele brandstoffen in strijd is met deze

¹⁰ Zie: <https://www.government.se/press-releases/2019/12/inquiry-appointed-on-phasing-out-fossil-fuels-and-banning-sales-of-new-petrol-and-diesel-cars/>

¹¹ Het rapport zelf hebben we niet gevonden en is waarschijnlijk in het Zweeds. De inhoud werd besproken op de radio: <https://sverigesradio.se/artikel/banning-sales-of-new-gas-powered-cars-would-be-difficult-report-says>

¹² 'Phasing-out sales of internal combustion engine vehicles', Scoping study by Milieu for Transport & Environment, maart 2020.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

verordening. Wat daar evenwel tegensprekt is dat er in Bijlage 1, zoals gezegd, geen emissiegrenswaarde is vastgesteld voor CO₂. Dit wordt ook genoemd in het rapport van Milieu, maar daar wordt vervolgens – zonder al te veel uitweiding – geen doorslaggevende betekenis aan toegekend. Dit is opmerkelijk, omdat de CO₂-emissienormen voor personenauto's wel degelijk verankerd zijn in het EU-recht, namelijk in Verordening 2019/631. Die verordening is, anders dan Verordening 715/2007 en de Kaderverordening gebaseerd is op artikel 192 VWEU (milieubescherming) en dus in principe enkel voorziet in minimum harmonisatie (art. 193 VWEU, meer hierover onder 2.4-2.6).

2.3. Afwijken op basis van artikel 114(5) VWEU

Hoewel wij de conclusie dat een vlootnorm in strijd is met de Kaderregelgeving niet ondersteunen (zie hierna onder 2.4 en 2.5), zullen wij volledigheidshalve toch ingaan op de (beperkte) ruimte om in dat geval verdergaande nationale milieumaatregelen te treffen. Indien, zoals bij de Kaderverordening en Verordening 715/2007, er maximaal geharmoniseerd is op basis van artikel 114 VWEU biedt ditzelfde artikel in lid 4 t/m 6 lidstaten de mogelijkheid om onder voorwaarden af te wijken van de geharmoniseerde regeling. Met name lid 5 is relevant voor een eventueel in te voeren vlootnorm:

Wanneer een lidstaat het na het nemen van een harmonisatiemaatregel door de Raad of de Commissie noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, stelt hij de Commissie voorts, onverminderd lid 4, in kennis van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan.

Een maatregel op grond van artikel 114 VWEU moet ter kennis gebracht worden van de Commissie, die vervolgens binnen zes maanden de maatregel goedkeurt of afwijst: “nadat zij heeft nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.” (art. 114 lid 6 VWEU).

Het Hof heeft de voorwaarden van artikel 114 lid 5 nader uitgelegd in de jurisprudentie. De gestelde voorwaarden zijn cumulatief, zodat indien niet wordt voldaan aan één van de voorwaarden het verzoek tot afwijking dient te worden afgewezen.¹⁵ In de jurisprudentie omtrent de toepassing van artikel 114 lid 5 toetst het Hof streng omdat de vaststelling van een nieuwe nationale wettelijke regeling de harmonisatie gemakkelijk in gevaar kan brengen. Zo heeft het Hof uitgemaakt dat het wat betreft de eis van ‘nieuwe wetenschappelijk gegevens’ daadwerkelijk moet gaan

¹⁵ HvJ zaak C-512/99 van 21 januari 2003, Duitsland t. Commissie ECLI:EU:C:2003:40, punt 81.

om gegevens die pas bekend zijn geworden *nadat* de harmonisatiemaatregel is vastgesteld.¹⁶

Hoewel wij er vanuit gaan dat het regime van Verordening 2019/631 dat gebaseerd is op artikel 114 en volledige harmonisatie behelst niet van toepassing is op de voorgenomen vlootnorm, is deze jurisprudentie wel van belang voor het verwante probleem van fijnstof en stikstof dat wel onder de verordening valt.¹⁷ Om die reden vatten wij hieronder de Nederlandse roetfilterzaak samen waarin het ging om de Kaderregelgeving en de vraag of er zich in Nederland een specifiek probleem voordeed dat afwijking van deze regelgeving rechtvaardigde.¹⁸

In de roetfilterzaak wilde Nederland vooruitlopen op voorgenomen aangescherpte EU-normen door enkel voertuigen toe te laten die aan strengere grenswaarden voldeden om zo de deeltjesconcentratie in de lucht te verlagen. Het Gemeenschapsrecht regelde in casu de grenswaarden voor de uitstoot van deeltjes (fijnstof) door diesellootvoertuigen. Nederland verzocht daarom ingevolge artikel 95, lid 5, EG (nu artikel 114 lid 5 VWEU) te mogen afwijken van richtlijn 98/69 door per 1 januari 2007 een grenswaarde van 5 mg/km te stellen voor deeltjesemissies (fijnstofuitstoot) door nieuwe dieselmotorvoertuigen van de categorieën M₁ en N₁, klasse I. Ter onderbouwing wees Nederland erop dat de bij richtlijn 1999/30 vastgestelde grenswaarden voor deeltjesconcentraties in verschillende gebieden werden overschreden en dat het zich niet in staat achtte om de door deze richtlijn opgelegde verplichtingen na te komen. Het heeft in deze context gewezen op zijn hoge bevolkingsdichtheid en de hogere verkeersdichtheid dan in andere lidstaten, wat tot grotere fijnstofemissies per vierkante km leidt. Ook is een groot deel van de verontreiniging afkomstig uit naburige lidstaten, zodat enkel 15 % van de landelijk gemiddelde fijnstofconcentratie met nationale milieubeschermingsvoorschriften kan worden beïnvloed.

Kortom, Nederland wilde afwijken van de geharmoniseerde normen van richtlijn 98/69, om te kunnen voldoen aan *andere* voorschriften van Gemeenschapsrecht: de luchtkwaliteitsnormen uit richtlijn 96/62 juncto richtlijn 1999/30. Nederland wilde daarbij prioriteit geven aan de verlaging van de deeltjesuitstoot door personenauto's en bedrijfsvoertuigen, die volgens hem 70 % van die emissie van het wegverkeer voortbrengen. De maatregel maakte dus deel uit van een maatregelenpakket ter stimulering van minder verontreinigende voertuigen en brandstoffen. De maatregel hield concreet in dat op in Nederland geregistreerde voertuigen met een dieselmotor roetfilters zouden worden geplaatst die het in dieselroet aanwezige fijnstof reduceren. Daarbij achtte Nederland het van belang dat de voorgenomen roetfiltermaatregel alleen van toepassing zou zijn op in Nederland geregistreerde voertuigen en geen wijziging meebrengen van de geharmoniseerde goedkeuringsprocedure of van de

¹⁶ Idem, punten 40 en 41 en HvJ 20 maart 2003 Zaak C-3/00, Denemarken t. Commissie ECLI:EU:C:2003:167, punten 56-58.

¹⁷ Denkbaar is dat een toekomstige maatregel bedoeld is om zowel fijnstof als CO₂ gezamenlijk te beperken.

¹⁸ Zaak C-405/07 Nederland t. Commissie ECLI:EU:C:2008:613.

voorwaarden voor registratie van voertuigen die deze goedkeuring in andere lidstaten hebben verkregen.

Nadat het verzoek met bewijs was ingediend, onderzocht de Commissie of de roetfiltermaatregel een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormden. De Commissie stelde vervolgens dat Nederland wel nieuwe wetenschappelijke inzichten had aangedragen maar dat zich in Nederland geen specifiek probleem voordeed.¹⁹ Het Gerecht bevestigde het standpunt van de Commissie.²⁰ Het Gerecht stelde daarbij dat ‘elk probleem dat zich in zijn geheel bezien op vergelijkbare wijze in alle lidstaten voordoet en waarvoor dus op gemeenschapsniveau geharmoniseerde oplossingen kunnen worden gegeven, [...] niet specifiek [is] in de zin van artikel 95, lid 5, EG’.²¹

Het Hof heeft echter al in eerdere jurisprudentie bepaald dat het specifieke probleem niet exclusief hoeft te zijn. In het arrest *Land Oberösterreich* oordeelde het Hof dat een specifiek probleem niet enkel een ‘uniek’ probleem betreft maar kan worden uitgelegd als een ‘ongewoon’ probleem.²² AG Kokott komt dan ook tot de conclusie dat de Benelux-landen wegens hun centrale ligging en kleine omvang zeer te lijden hebben onder grensoverschrijdende fijnstofuitstoot hetgeen een probleem vormt dat ‘hun eigen is en dat zeer wel als specifiek kan worden beschouwd’.²³ Zonder hier expliciet op in te gaan vernietigt het Hof de uitspraak van het Gerecht. De Commissie heeft volgens het Hof voor de beoordeling of er in Nederland een specifiek probleem van de luchtkwaliteit bestond, geen rekening gehouden met alle relevante gegevens.²⁴

Indien Nederland nationaal klimaatbeleid op grond van artikel 114 VWEU wil doervoeren, is het zeer de vraag of het mondiale probleem van klimaatverandering voldoende ‘ongewoon’ is voor Nederland om afwijkingen van volledig harmoniserend EU-recht te rechtvaardigen. Dat lijkt niet aannemelijk al zou kunnen worden aangevoerd dat Nederland samen met Ierland als enige lidstaten door de hoogste rechter zijn gehouden de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Voor Nederland geldt dat nog altijd niet is voldaan aan het arrest van de Hoge Raad dat de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 25% gereduceerd diende te worden ten opzichte van 1990. Niettemin lijkt klimaatverandering toch voornamelijk een mondiaal

¹⁹ Beschikking 2006/372/EG van de Commissie van 3 mei 2006 betreffende een ontwerp van nationale bepalingen ter beperking van deeltjesemissies door voertuigen met dieselmotor waarvan door het Koninkrijk der Nederlanden overeenkomstig artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag, kennis is gegeven (PB L 142, blz. 16).

²⁰ Gerecht in Eerste Aanleg van 27 juni 2007, T-182/06, Nederland t. Commissie ECLI:EU:T:2007:191.

²¹ Ibid., punt 63, 65.

²² HvJ 13 september 2007 zaak C-439/05 P en C-454/05 P Land Oberösterreich t. Commissie, ECLI:EU:C:2007:510, punt 65 e.v.

²³ Conclusie van Advocaat-Generaal J. Kokott van VAN ADVOCaat-GENERAAL van 17 juli 2008 in zaak C-405/07, Koninkrijk der Nederlanden t. Commissie van de Europese Gemeenschappen, ECLI:EU:C:2008:433, punt 94

²⁴ Punt 73.

probleem dat bovendien al bekend was voor aanneming van de Kaderregelgeving, zodat een beroep op artikel 114(5) VWEU – als het daarop aankomt – in onze ogen weinig kans van slagen heeft.²⁵

2.4. Verhouding met EU-milieurecht: Verordening 2019/631

Zoals gezegd bevat de Kaderverordening technische voorschriften voor de goedkeuring van alle nieuwe voertuigen die binnen haar toepassingsgebied vallen. Het staat daarmee buiten kijf dat het Nederland niet langer vrij staat technische maatregelen in te voeren die afwijken van de verordening. In de bijlagen bij de Kaderverordening die de technische normen voor typegoedkeuring bevatten, wordt echter enkel verwezen naar de emissiegrenswaarden voor NO_x, fijnstof en koolstofmonoxide uit Verordening 715/2007. De Kaderregelgeving bevat *geen* CO₂-emissienormen. Dat is opvallend, want die normen zijn er wel en staan in Verordening 2019/631 (waarover hierna onder 2.5 meer). Opvallend is dat de Kaderverordening geen bepalingen bevat over de verhouding tot Verordening 443/2009, de voorganger van Verordening 2019/631. Er wordt in de kaderverordening niet eenmaal verwezen naar de CO₂-emissienormen uit Verordening 443/2009.

Een verklaring voor dit opvallende verschil zou kunnen zijn dat – anders dan de Kaderverordening en de Verordening 715/2007 met emissienormen voor andere stoffen – Verordening 443/2009 over CO₂-emissienormen (nu Verordening 2019/631) niet gebaseerd zijn op de interne markt-grondslag (art. 114 VWEU) maar op de milieugrondslag (art. 192 VWEU). Europese milieuwetgeving betreft in principe minimum harmonisatie (art. 193 VWEU) wat zich niet verhoudt tot het uitputtende karakter van de kaderregelgeving. Het feit dat niet naar deze CO₂-emissienormen wordt verwezen in de bijlagen van de Kaderverordening – terwijl daarin wel naar andere emissienormen wordt verwezen – is een duidelijke indicatie dat de Kaderverordening niet beoogt de CO₂-emissienormen voor auto's uitputtend te harmoniseren. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat als wetgeving een bepaald onderwerp niet beoogt te reguleren, het lidstaten vrijstaat om op dit onderwerp nationaal beleid te voeren.²⁶

Interessant in dit verband is de zaak die de steden Parijs, Madrid en Brussel aanspande tegen de Commissie interessant. Zij bepleitten dat een verordening die onder de Kaderrichtlijn (de voorganger van de Kaderverordening) was aangenomen, ongeldig was omdat het hen zou beletten milieuzones, waarmee zij vervuilende auto's kunnen weren uit hun stadcentra, in te stellen. Het Gerecht meende dat op milieuoverwegingen gestoelde beperkingen van het gebruik van vervuilende auto's met typegoedkeuring het nuttig effect van de Kaderrichtlijn

²⁵ Zo ook het rapport 'Phasing-out sales of internal combustion engine vehicles', Scoping study by Milieu for Transport & Environment, maart 2020.

²⁶ Zie bijvoorbeeld: HvJ 17 oktober 2013, C-391/12 Wathelet, ECLI:EU:C:2013:669. **Het rechtspraakonderzoek op dit punt is binnen de kaders van deze quickscan beperkt gebleven. Nader jurisprudentie-onderzoek op dit punt is aan te bevelen.**

aan zouden tasten.²⁷ In januari 2022 oordeelde het Hof echter dat dergelijke beperkingen van auto's met typegoedkeuring *niet* in strijd zijn met de Kaderregelgeving, waarmee ze de conclusie van de AG op dat punt volgde:

“Volgens mij regelt deze bepaling alleen de technische productnormen die moeten worden vastgesteld voor de typegoedkeuring die plaatsvindt op het tijdstip waarop het voertuig voor het eerst op de markt wordt gebracht. Zij heeft tot doel noch tot gevolg dat het de lidstaten of lokale entiteiten ervan, zoals verweersters, niet is toegestaan om – met name om milieuredenen – maatregelen te nemen tot regulering van het latere gebruik van voertuigen en het verkeer daarvan op hun respectieve grondgebied” (para 48, cursief van de AG)

Het Hof oordeelde vervolgens dat de Kaderrichtlijn niet in de wegstaat aan plaatselijke verkeerbeperkingen die milieubescherming beogen.²⁸ Deze uitspraak maakt duidelijk dat de kaderregelgeving in ieder geval niet alle milieumaatregelen, zoals verkeersbeperkingen, uitsluit.

Een vlootnorm die neerkomt op een totaalverbod op ingebruikneming door zakelijke gebruikers gaat een stuk verder dan een verkeersbeperking. Toch biedt de uitspraak ook enige aanknooppunten voor de vraag of een vlootnorm gericht op CO₂-reductie in strijd is met de volledige harmonisatie die de Kaderregelgeving nastreeft. In zijn uitspraak benadrukt het Hof dat de gevolgen van de uitspraak zich ook uitstrekken tot van de Kaderrichtlijn afgeleide handelingen en regelingen.²⁹ Daarbij verwijst het Hof naar Verordening nr. 715/2007 over vervuilende emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen, maar ook naar Verordening nr. 692/2008, Verordening 2016/427 en de door de drie steden bestreden Verordening 2016/646 als daarvan 'afgeleide handelingen'. Verordening 2019/631 met daarin CO₂-emissienormen wordt in dit rijtje niet genoemd evenmin als diens voorganger Verordening 443/2009. Dat lijkt ook logisch: deze verordening is gebaseerd op artikel 192 VWEU en dus anders dan de opgesomde wetgeving geen afgeleide van de op de interne markt-bepaling van artikel 114 VWEU gebaseerde Kaderrichtlijn.

Overigens verwijst Verordening 2019/631 over CO₂-emissienormen, net als diens voorganger Verordening 443/2009, zelf wel op verschillende plekken naar de Kaderrichtlijn (2007/46/EG). Met deze verwijzingen wordt o.a. verduidelijkt dat dezelfde autoriteiten onder beide instrumenten bevoegd zijn ten aanzien van de handhaving (punt 30 van de considerans), op welke voertuigen de Verordening ziet (art. 2) en worden bepaalde definities uit de Kaderrichtlijn overgenomen (art. 3). Maar ook hier wordt niet verduidelijkt wat de hiërarchische verhouding is tussen enerzijds de (minimum harmonisatie) Verordening 2019/631 met CO₂-emissienormen en anderzijds de technische (maximum harmonisatie) regels uit de Kaderrichtlijn.

In het recente voorstel om Verordening 2019/631 aan te passen wordt in de considerans (punt 16) benadrukt dat: *“De uitvoering van de CO₂-emissienormen hangt nauw met die van de*

²⁷ Gevoegde zaken T-339/16, T-352/16 en T-391/16, *Ville de Paris* ECLI:EU:T:2018:927, r.o. 67.

²⁸ Zaak C-177/19 P, C-178/19 P and C-179/19 P, *Ville de Paris* ECLI:EU:C:2022:10, r.o. 83-89.

²⁹ Idem, para 40.

typegoedkeuringswetgeving samen."³⁰ Om deze reden stemt het voorstel de definities beter op elkaar af en worden (verouderde) verwijzingen naar de Kaderrichtlijn vervangen door verwijzingen naar de Kaderverordening. De onderlinge hiërarchische verhouding tussen de instrumenten blijft echter ongeadresseerd. Dit vormt een verdere indicatie dat de twee regimes naast elkaar bestaan en dat CO₂-emissienormen voor auto's niet onder de Kaderregelgeving vallen.³¹ Wat ook opvalt is dat, hoewel dit voorstel een vlootnorm voor de EU bevat die er op neerkomt dat in 2035 enkel nog ZE auto's op de markt komen, het voorstel de Kaderregelgeving niet (vanaf 2035) aanpast. Kortom, een Europese vlootnorm die ZE auto's verplicht stelt, kan naast de Kaderregelgeving bestaan. Dit is een andere sterke indicatie dat een vlootnorm niet strijdig is met de volledig geharmoniseerde technische eisen. Voorwaarde daarbij is wel dat de vlootnorm enkel gericht is op CO₂-uitstoot en niet ook beoogt om strengere normen te stellen op gebieden waar de Kaderregelgeving wel volledig geharmoniseerde technische voorschriften bevat (bijvoorbeeld wat betreft de emissiegrenswaarden voor fijnstof of stikstof).

Aanbevolen acties: Gelet op de discussie over mogelijke strijd met de Kaderregelgeving en mogelijke strijd met de vrij verkeersbepalingen (zie hierna onder 2.7), is het aan te bevelen vooraf met de Commissie in overleg te treden over de juridische toelaatbaarheid van een vlootnorm. Indien de Commissie, ondanks de recente ontwikkelingen, het standpunt blijft houden dat een vlootnorm strijdig is met het EU-recht, is er een grote kans op een rechtszaak bij het Hof van Justitie. Als dit voorzien wordt, is het verstandig om de ingangsdatum van de vlootnorm zo te kiezen dat deze van kracht wordt nadat juridische zekerheid is gekregen, ook met het oog op mogelijke claims vanuit fabrikanten indien de vlootnorm toch ongeldig blijkt te zijn.

2.5. Verordening 2019/631 over CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen

Zoals hiervoor al kort genoemd, regelt Verordening 2019/631³² de CO₂-emissie van personenauto's. Het bevat streefcijfers voor het gehele wagenpark van de EU (art. 1). Zo moet met ingang van 1 januari 2025 15% van het betreffende wagenpark bestaan uit emissievrije en emissiearme voertuigen. Voor 1 januari 2030 is dit 35% voor nieuwe personenauto's en 30% voor nieuwe bedrijfsvoertuigen. Onder Fitfor55 is er recent een voorstel gepubliceerd tot

³⁰ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2019/631 wat betreft de aanscherping van de CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in overeenstemming met de verhoogde klimaatambitie van de Unie van 14 juli 2021, COM(2021) 556 final.

³¹ COM(2021) 556 final.

³² Verordening 2019/631 van 23 april 2019 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's, in het kader van de communautaire geïntegreerde benadering om de CO₂-emissies van lichte voertuigen te beperken.

verdere aanscherping van deze percentages (zie hierna onder 2.6). Daarnaast bevat de verordening in artikel 4 emissiestreefcijfers voor fabrikanten. Een fabrikant waarvan de afgezette wagens in een jaar het specifieke emissiestreefcijfer voor die fabrikant overschrijdt, moet een bijdrage betalen die ten goede komt aan de algemene begroting van de EU (art. 8).

Verordening 2019/631 is gebaseerd op artikel 192 VWEU: de bescherming van het milieu. EU-milieuwetgeving voorziet normaliter slechts in minimum harmonisatie, wat betekent dat lidstaten ambitieuzer milieubeleid mogen doorvoeren. Dit blijkt uit artikel 193 VWEU:

“De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 192, beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met de Verdragen. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.”

Kortom, uitgangspunt is dat lidstaten in aanvulling op het EU-milieubeleid zelf verdergaande milieumaatregelen kunnen nemen. Wel moeten die maatregelen ter kennis gebracht worden van de Commissie én dienen ze verenigbaar te zijn met de Verdragen waarbij het in het geval van een vlootnorm in het bijzonder zal gaan om verenigbaarheid met de vrije verkeersbepalingen (waarover hierna onder 2.7 meer)

Uit de considerans bij de verordening blijkt eveneens dat lidstaten verdergaande milieumaatregelen kunnen treffen. In punt 18 staat dat de CO₂-emissienormen alleen gelden voor nieuwe personenauto's en bedrijfsvoertuigen. Maar dat:

*“Ten aanzien van het bestaande wagenpark van dergelijke voertuigen, met inbegrip van tweedehandsvoertuigen, kunnen ook aanvullende, op emissiereductie gerichte maatregelen worden genomen, onder meer op nationaal en op Unieniveau. **Zo kunnen er maatregelen worden genomen om in een hoger tempo de vernieuwing van het wagenpark te stimuleren en aldus zo snel mogelijk oudere voertuigen met hogere emissies te vervangen door beter presterende voertuigen.** De toegang tot betaalbare emissievrije en emissiearme voertuigen zou voor de consument een stimulans kunnen zijn om zijn gedrag te veranderen, en zou een snellere invoering van technologieën met geringe emissies kunnen bevorderen.”* (tekst dikgedrukt door auteurs).

Het is duidelijk dat hierbij onder meer gedacht wordt aan financiële stimuleringsmaatregelen, maar een vlootnorm gericht tot zakelijke gebruikers zou mogelijk ook gezien kunnen worden als een nationale maatregel die bijdraagt aan een versnelling van de vernieuwing van het wagenpark en het versneld beschikbaar komen van (goedkopere) tweedehands elektrische auto's voor consumenten.

Daarnaast is punt 46 van de considerans van belang:

“Nationale maatregelen die de lidstaten overeenkomstig artikel 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) handhaven of invoeren, mogen, gezien het doel van en de procedures vastgelegd in deze verordening, geen aanvullende of strengere sancties opleggen aan fabrikanten die de streefcijfers die deze verordening hen oplegt niet halen.”

Deze overweging maakt twee dingen duidelijk. Enerzijds benadrukt het dat verdergaande maatregelen op grond van artikel 193 VWEU in principe mogelijk zijn. Deze ruimte voor lidstaten wordt echter wel beperkt: lidstaten mogen geen strengere sancties invoeren voor fabrikanten die de streefdoelen niet halen. Het gevolg is dat de sancties voor fabrikanten – de

eerder genoemde bijdragen die fabrikanten aan de EU moeten betalen bij overtollige emissies – wel volledig geharmoniseerd zijn. Zo zal een lidstaat geen extra boete aan een fabrikant mogen opleggen als de streefdoelen niet gehaald worden. Het is dan ook van belang dat een nationale vlootnorm niet leidt tot het opleggen van aanvullende of strengere sancties *aan fabrikanten*. Punt 46 van de considerans lijkt echter niet in de weg te staan aan boetes voor zakelijke gebruikers die zich niet houden aan een vlootnorm die tot hen is gericht. Verder zou men ook uit punt 46 van de considerans kunnen afleiden dat, *a contrario*, verdergaande nationale maatregelen dus wel mogelijk zijn mits zij niet leiden tot strengere sancties aan fabrikanten.

Een voorwaarde bij verdergaande nationale maatregelen is wel dat het nuttige effect van Verordening 2019/631 niet ondermijnd wordt.³³ Onze inschatting is dat een ambitieuzere vlootnorm gericht tot zakelijke gebruikers de doelstellingen van de verordening niet ondermijnt, maar eerder ondersteunt. Op verschillende plaatsen in de considerans en in artikel 1 van de verordening wordt verduidelijkt dat de verordening hoofdzakelijk bedoeld is om uitvoering te geven aan het EU-klimaatbeleid en het halen van de CO₂-reductiedoelen. Zo staat in artikel 1 lid 1 dat de verordening beoogt bij te dragen aan het bereiken van het in Verordening (EU) 2018/842 neergelegde streefcijfer van de Unie voor het reduceren van haar broeikasgasemissies en de verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. Daarnaast blijkt uit punt 7 van de considerans dat de verordening eveneens bijdraagt aan de verwezenlijking van de nationale emissiedoelen voor lidstaten zoals vastgelegd in Verordening (EU) 2018/842. Daarbij wordt onderstreept dat het wegvervoer een groot aandeel heeft in de emissies van sectoren die buiten het ETS-systeem vallen en dat deze emissies bovendien een stijgende lijn vertonen.

Wel moet worden opgemerkt dat er in artikel 1 van de Verordening staat dat de verordening eveneens beoogt om de goede werking van de interne markt te garanderen. Daarnaast staat in punt 15 van de considerans:

Het is belangrijk dat de vaststelling van CO₂-emissiereductievereisten ook in de toekomst in de hele Unie voorspelbaarheid en planningszekerheid biedt aan de voertuigfabrikanten, voor het volledige gamma personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen dat zij in de Unie op de markt brengen.

Dit laat zien dat, hoewel de Verordening hoofdzakelijk milieubeleid tot stand brengt, een extra effect rechtszekerheid is en een goede werking van de interne markt.

In onze ogen brengen deze verwijzing naar de interne markt en voorspelbaarheid en planningszekerheid echter niet mee dat een strengere nationale vlootnorm het nuttige effect van de verordening doorkruist. Ten eerste is de goede werking van de interne markt niet het hoofddoel van de verordening, aangezien niet artikel 114 VWEU (interne markt) als grondslag is gekozen maar artikel 192 VWEU (milieubescherming). Verder lijkt het doel van planningszekerheid en voorspelbaarheid met name gericht op het bieden van

³³ Dit volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Deze nuttig-effect-rechtspraak vloeit voort uit het loyaliteitsbeginsel (art. 4 VWEU) waaruit blijkt dat de lidstaten alles dienen te doen of na te laten wat nodig is voor de volledige toepassing van het EU-recht in de nationale rechtsorde.

investeringszekerheid voor fabrikanten: EU-brede doelen garanderen dat investeren in innovatie loont.³⁴ Ook in het voorstel tot wijziging van Verordening 2019/631 (waarover hierna meer) wordt het voorkomen van fragmentatie van de interne markt geplaatst in het licht van het genereren van investeringszekerheid én het versterken van nationaal beleid (en niet het volledig vervangen daarvan):

“Klimaatverandering is een grensoverschrijdend probleem en een gecoördineerd EU-optreden is een effectieve aanvulling op en versterking van de nationale en lokale maatregelen. Nationale en lokale initiatieven zijn zonder verdere EU-maatregelen waarschijnlijk ontoereikend en kunnen leiden tot een fragmentatie van de interne markt. De EU-maatregelen kunnen in de hele waardeketen van de automobielsector de juiste marktsignalen van stabiliteit voor de langere termijn genereren en de rechtszekerheid bieden die nodig zijn om de benodigde grote kapitaalinvesterings voor de uitrol van emissievrije voertuigen op gang te brengen.”³⁵

Een nationale vlootnorm gericht tot gebruikers draagt bij aan investeringszekerheid omdat het de zekerheid biedt van een toenemende vraag vanuit Nederland naar ZE auto's. Daarnaast ondersteunt deze toenemende vraag de fabrikanten bij het halen van de streefcijfers uit de verordening. Op dezelfde wijze zal een nationale vlootnorm de EU helpen de streefcijfers voor het totale EU-wagenpark te halen.

Aanbeveling voor verder onderzoek: In het kader van deze juridische quickscan is, gelet op de beperkte tijd, geen analyse gemaakt van de rechtspraak over het nuttige effect van het EU-recht bij nationale maatregelen die genomen worden op grond van artikel 193 VWEU. Het verdient aanbeveling deze rechtspraak verder uiteen te zetten.

2.6. Voorstel voor aanpassing verordening

Recent lanceerde de Commissie een voorstel³⁶ om Verordening 2019/631 verder aan te scherpen, onder meer met een vlootnorm voor 2035: vanaf dat moment zouden alle nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in de EU emissievrij moeten zijn. Dit voorstel is eveneens gebaseerd op artikel 192 VWEU en laat dus in principe ruimte voor ambitieuzer nationaal milieubeleid. Het voorstel moet bijdragen aan het behalen van de

³⁴ Zie punt 13 en 19 van de considerans.

³⁵ Samenvatting van het effectbeoordelingsverslag bij voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2019/631, 14 juli 2021, SWD(2021) 614 final.

³⁶ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2019/631 wat betreft de aanscherping van de CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in overeenstemming met de verhoogde klimaatambitie van de Unie van 14 juli 2021, COM(2021) 556 final.

aangescherpte CO₂-reductiedoelen voor de EU en de individuele doelstellingen voor de lidstaten.³⁷

Het voorstel zelf bevat helaas geen expliciete passages over de ruimte die lidstaten hebben om ambitieuzere vlootnormen te stellen. Hoewel de Commissie in de Impact Assessment van het voorstel noemt dat verscheidene lidstaten al vlootnormen hebben aangekondigd³⁸, laat de Commissie zich niet uit over de toelaatbaarheid van deze plannen. In de 'Subsidiarity Grid' die de Commissie bij het voorstel heeft opgesteld, staat de vraag: *"Does the Union action leave as much scope for national decision as possible while achieving satisfactorily the objectives set? (e.g. is it possible to limit the European action to minimum standards or use a less stringent policy instrument or approach?"*.³⁹ Het antwoord van de Commissie hierop is 'Yes', zonder verdere uitweiding.

In het voorstel zelf wordt onder het kopje 'Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)' verduidelijkt dat het voorstel gebaseerd is op artikelen 191 tot en met 193 VWEU, maar wordt niet specifiek ingegaan op artikel 193 VWEU. Wel wordt overwogen dat klimaatverandering een grensoverschrijdend probleem is dat niet enkel aan de hand van acties op nationaal of lokaal niveau kan worden opgelost. Daar wordt aan toegevoegd:

*"Hoewel initiatieven op nationaal, regionaal en lokaal niveau synergieën tot stand kunnen brengen, zullen ze op zichzelf niet volstaan. Een gebrek aan een gecoördineerd EU-optreden in de vorm van de aanscherping van de CO₂-emissienormen zou tot een versnippering van de markt kunnen leiden als gevolg van de verschillen tussen nationale regelingen, ambitieniveaus en ontwerpparameters. De afzonderlijke lidstaten zouden op zichzelf een te kleine markt vormen om resultaten van dezelfde orde van grootte te bereiken. Daarom is een EU-brede aanpak nodig om veranderingen op het niveau van de industrie aan te sturen en schaalvoordelen te creëren."*⁴⁰

Dit wekt de indruk dat de EU-vlootnorm slechts aanvullend is op nationale initiatieven, hoewel het voorkomen van 'versnippering van de markt' ook zou kunnen duiden op het nastreven van een goed functionerende interne markt. Kortom, het voorstel van de Commissie tot aanpassing van Verordening 2019/631 blinkt niet uit in duidelijkheid waar het de toelaatbaarheid van nationale vlootnormen betreft. De keuze voor de (minimum harmonisatie) 192 VWEU-grondslag betekent weliswaar dat strengere nationale vlootnormen in principe mogelijk zijn, maar gelet op de eerdere utlatingen van de Commissie over de

³⁷ Zo staat in de toelichting: "Omdat de CO₂-emissienormen ervoor zorgen dat de emissies van het wegvervoer worden teruggedrongen, zullen ze de lidstaten met name helpen hun doelstellingen in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (Verordening (EU) 2018/842) te verwezenlijken."

³⁸ Impact Assessment Part 1, 14 juli 2021, SWD(2021) 613 final, p. 42. Zie ook de International Council on Clean Transportation met een overzicht van de nationale plannen in 2020: <https://theicct.org/growing-momentum-global-overview-of-government-targets-for-phasing-out-sales-of-new-internal-combustion-engine-vehicles/>

³⁹ Subsidiarity Grid, 14 juli 2021, SWD(2021) 188 final

⁴⁰ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2019/631 wat betreft de aanscherping van de CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in overeenstemming met de verhoogde klimaatambitie van de Unie van 14 juli 2021, COM(2021) 556 final.

ontoelaatbaarheid van de Deense en Ierse vlootnorm was verduidelijking op dit punt welkom geweest.

Tijdens discussies over het voorstel in de Raad, werd duidelijk dat verschillende lidstaten een ambitieuzer doel nastreven en dat er behoefte is aan duidelijkheid over de mogelijkheden om aanvullende nationale maatregelen zoals het eerder uit faseren van auto's op fossiele brandstoffen:

*"Verscheidene delegaties hebben gepleit voor of zouden kunnen instemmen met een hoger ambitieniveau, met het argument dat een snellere overstap naar emissievrije voertuigen in het licht van de algemene ambitie niet alleen mogelijk, maar ook noodzakelijk is. In dit verband wordt er met name op gewezen dat emissievrije voertuigen al op grote schaal beschikbaar worden en dat de marktacceptatie van deze voertuigen naar verwachting aanzienlijk zal toenemen. Meer ambitie zou helpen om zowel de beschikbaarstelling als de betaalbaarheid van deze voertuigen te versnellen, ook op de tweedehandsmarkt. Deze delegaties zouden met name de doelstelling van 100 % willen vervroegen naar 2030. Sommige delegaties hebben gevraagd naar de mogelijkheden voor de lidstaten om aanvullende maatregelen op nationaal niveau te nemen (sommige lidstaten hebben beleid/plannen voor een eerdere afschaffing dan door de Commissie is voorgesteld)."*⁴¹

In het voorstel waarin op 30 juni 2022 door de Raad suggesties voor aanpassingen zijn gedaan⁴², is in de considerans in lijn met deze discussie een interessante overweging (23a) toegevoegd:

"Aangezien verschillende lidstaten nationale doelstellingen hebben om vóór 2035 lichte bedrijfsvoertuigen die op fossiele brandstoffen rijden geleidelijk af te schaffen, moet de Commissie nagaan of aanvullende maatregelen nodig zijn om die transitie te vergemakkelijken."

Of deze passage ook in de uiteindelijke verordening zal komen, is nog niet zeker. De Commissie heeft aangegeven haar standpunt over de door de Raad voorgestelde wijzigingen in beraad houdt in afwachting van de start van de triologen tussen de medewetgevers.⁴³ Een goed teken is dat het Europese Parlement op 8 juni 2022 al een soortgelijk amendement had voorgesteld:

"(10b) Certain Member States have declared plans to accelerate the introduction of zero-emission vehicles by setting a phase-out date for CO₂-emitting new passenger cars and light commercial vehicles placed on the market in their territories prior to the date laid down at Union level. The Commission

⁴¹ Progress report Policy debate, 21 december 2021, ST 14585 2021 INIT. Uit ander documenten blijkt dat er in de Raad verschillende lidstaten hogere ambities hebben: "Een aantal delegaties pleit er echter voor bepaalde streefcijfers te verhogen en/of in de tijd naar voren te halen, of tussentijdse streefcijfers vast te stellen." (ST 6668 2022 REV 2, 8 maart 2022, p. 9). Er zijn echter ook delegaties die voor minder strenge doelen pleitten.

⁴² Document ST_10777_2022_INIT, 30 juni 2022 (algemene oriëntatie van de Raad (milieu) tijdens 3887ste vergadering van de Raad op 28 en 29 juni 2022).

⁴³ Document ST_10777_2022_ADD_1, 14 juli 2022.

should identify options in order to facilitate Member States' transition to zero-emission light-duty vehicles in line with such plans.”⁴⁴

Kortom, zowel het Parlement als de Raad menen dat lidstaten die ambitieuzere plannen hebben dan het 2035-doel, daarin (indien nodig) ondersteund dienen te worden door de EU. Hoewel dit suggereert dat de Raad en het Parlement menen dat lidstaten ambitieuzere vlootnormen mogen nastreven, blinken deze amendementen niet uit in duidelijkheid. Er kan nog steeds discussie ontstaan over de vraag of lidstaten dit ambitieuzere beleid ook mogen voeren als de Commissie tot de conclusie komt dat het niet nodig is om lidstaten hierin ondersteunt. Het zou daarom goed zijn als expliciet in Verordening 2019/631 wordt opgenomen dat lidstaten de vrijheid hebben om ambitieuzere vlootnormen te introduceren. Hoewel dit sowieso het uitgangspunt zou moeten zijn onder artikel 193 VWEU, zou een dergelijke verduidelijking ook de discussie over de reikwijdte van de technische Kaderregelgeving beslechten in het voordeel van nationale vlootnormen.

Een dergelijke verduidelijking is bijvoorbeeld wel te vinden in Richtlijn 2009/33/EG. Die richtlijn legt lidstaten de plicht op om bij aanbestedingen bij de aanschaf van wegvoertuigen rekening te houden met onder andere energieverbruik en CO₂-uitstoot. In overweging 21 van de considerans staat dat aanbestedende diensten worden *“aangemoedigd strengere specificaties voor energie- en milieuprestaties vast te stellen dan die waarin de Gemeenschapswetgeving voorziet.”* Deze richtlijn is in 2019 zo aangepast⁴⁵ dat Nederland bij aanbestedingen vanaf 2025 moet streven naar een aandeel van 38,5% aan ZE wegvoertuigen.⁴⁶ Daarbij is in artikel 5 lid 7 nog eens extra verduidelijkt dat lidstaten ambitieuzere percentages mogen hanteren en strengere eisen mogen stellen:

“De lidstaten mogen hogere nationale streefcijfers toepassen of strengere vereisten hanteren dan die welke in de bijlage zijn vermeld, of hun aanbestedende diensten of aanbestedende instanties toestaan dat te doen.”

Het verdient aanbeveling om in te zetten op een soortgelijke verduidelijking in Verordening 2019/631.

Aanbevolen actie

Nederland zou er goed aan doen om, bij voorkeur samen met andere lidstaten die een ambitieuzere vlootnorm willen invoeren, zich hard te maken voor het introduceren van een duidelijke overweging of wetsbepaling waarin staat dat lidstaten vrij zijn om een ambitieuzere

⁴⁴ Amendments adopted by the European Parliament on 8 June 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2019/631 as regards strengthening the CO₂ emission performance standards for new passenger cars and new light commercial vehicles in line with the Union's increased climate ambition, 8 juni 2022 (A9-0150/2022).

⁴⁵ Door Richtlijn (EU) 2019/1161 van 20 juni 2019 tot wijziging van Richtlijn 2009/33/EG.

⁴⁶ Zie art. 5, in samenhang met tabel 2 en 3 van de Bijlage bij Richtlijn (EU) 2019/1161.

nationale vlootnorm na te streven, zowel in relatie tot het percentage emissievrije auto's als in relatie tot het jaartal waarin dat percentage behaald moet worden.

Interessant is ten slotte nog een ander amendement dat het Parlement voorstelt in het kader van het voorstel voor aanscherping van Verordening 2019/631:

*"(12b) To ensure alignment with the new Union's climate target for 2030, as well as with the strengthened CO₂ standards, an update of Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council should be put forward, including the possibility of extending its scope to include vehicles owned or leased by a private company of a certain fleet size, with the purpose of promoting to increase demand for zero-emission vehicles. Considering that vehicles from corporate fleets enter the private market faster, it would allow for a faster establishment of a second-hand market for zero-emission vehicles, which will be especially important for regions where the transition will prove more difficult, as well as it would contribute for faster price parity with conventional vehicles across the Union."*⁴⁷

Zoals gezegd legt Richtlijn 2009/33/EG lidstaten de plicht op om bij aanbestedingen bij de aanschaf van wegvoertuigen rekening te houden met energie- en milieueffecten tijdens de volledige levensduur, met inbegrip van energieverbruik en CO₂-uitstoot. Deze richtlijn is in 2019 zo aangepast⁴⁸ dat Nederland bij aanbestedingen vanaf 2025 moet streven naar een aandeel van 38,5% aan wegvoertuigen die 0% CO₂ uitstoten.⁴⁹ Hoewel het geen harde plicht bevat om enkel nog 0% emissie wegvoertuigen aan te schaffen, heeft een lidstaat die ruimte wel.⁵⁰ Het Parlement stelt voor om deze plicht uit te breiden naar particuliere ondernemingen van een bepaalde grootte. Indien dat voorstel samen zou gaan met het aanscherpen van de richtlijn met een plicht tot het aanschaffen van enkel nog 0% emissievoertuigen, zou dit grotendeels hetzelfde effect hebben als de Nederlandse plannen. Hoewel dit verder buiten het bereik van deze quickscan valt, laat dit zien dat de Nederlandse ambities mogelijk weerklank zullen vinden binnen het Europees Parlement.

2.7. Het primaire recht

Uit het voorgaande is de tussenconclusie getrokken dat op basis van de toepasselijke secundaire wetgeving en rechtspraak Nederland de bevoegdheid heeft behouden om het gebruik van zakelijke voertuigen met typegoedkeuring *uit milieuoverwegingen* te beperken voor wat betreft CO₂-emissies. Verdergaande maatregelen mogen echter niet strijdig zijn aan

⁴⁷ Amendments adopted by the European Parliament on 8 June 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2019/631 as regards strengthening the CO₂ emission performance standards for new passenger cars and new light commercial vehicles in line with the Union's increased climate ambition, 8 juni 2022 (A9-0150/2022).

⁴⁸ Door Richtlijn (EU) 2019/1161 van 20 juni 2019 tot wijziging van Richtlijn 2009/33/EG.

⁴⁹ Zie art. 5, in samenhang met tabel 2 en 3 van de Bijlage bij Richtlijn (EU) 2019/1161.

⁵⁰ Zie art. 5 lid 7, als ook het feit dat de rechtsgrondslag art. 192 VWEU betreft. Zo ook: 'Phasing-out sales of internal combustion engine vehicles', Scoping study by Milieu for Transport & Environment, maart 2020.

het primaire recht, zo blijkt uit artikel 193 VWEU: “Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met de Verdragen.”

In concreto betekent dit dat voor iedere dergelijke voorgenomen milieuregel moet worden nagegaan:

1. Of de voorgenomen vlootnorm onder het vrij verkeer van goederen/diensten valt.⁵¹
2. Of die regel een handelsregeling betreft die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, m.a.w. als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van art. 34 VWEU is te beschouwen (zie zaak 8/74 *Dassonville*);
3. Indien het antwoord op vraag (1) bevestigend luidt, of de beperkende milieumaatregel kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van een noodzakelijke dringende behoefte (zie o.m. zaak 120/78 *Cassis de Dijon*, zaak 302/86 *Deense flessen*)
4. Of de rechtvaardiging proportioneel is:
 - a. Is de nationale maatregel als geschikt te beschouwen (effectiviteitstoets)
 - b. Is de maatregel noodzakelijk om het doel van de rechtvaardiging te behalen? (alternatieventoets)

Gebruiksbeperkende maatregelen: inbreuk op art. 34 VWEU

Het lijkt geen twijfel te lijden dat een maatregel die het gebruik van diesel- en benzineauto's voor zakelijke rijders verbiedt voldoet aan de definitie van een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperking in de zin van art. 34 VWEU, gedefinieerd in het arrest *Mickelson en Roos* door het Hof als:

de maatregelen van een lidstaat die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat uit andere lidstaten afkomstige producten minder gunstig worden behandeld, alsook belemmeringen van het vrije goederenverkeer, die, bij ontbreken van harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen, ook indien die voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn. (...) Valt eveneens onder dit

⁵¹ In deze quickscan beperken wij ons tot een analyse van het vrij verkeer van goederen. Dit neemt niet weg dat ook het vrij verkeer van diensten beperkt kan worden door de voorgenomen vlootnorm. Immers, veelal vindt het zakelijk rijden plaats via een leasemaatschappij hetgeen onder artikel 56 VWEU (vrij verkeer van diensten) valt. Hoewel er een sterke convergentie heeft plaatsgevonden middels de jurisprudentie van het Hof van Justitie tussen het vrij verkeer van goederen en diensten is een nadere analyse hiervan noodzakelijk. Zo dient in eerste instantie te worden onderzocht of Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (OJ L 376, 27.12.2006, p. 36–68) van toepassing is en of deze aanleiding geeft tot een nuancering op onze analyse betreffende het vrij verkeer van goederen (zie bijvoorbeeld het expliciete discriminatie verbod opgenomen in artikel 16 lid 1 onder a).

begrip, elke andere maatregel die de toegang tot de markt van een lidstaat voor uit andere lidstaten afkomstige producten belemmert.⁵²

Bovengenoemde zaak is voor dit advies direct relevant, omdat deze rees als gevolg van een Zweedse verordening die voorzag in een uit milieuoverwegingen uitgevaardigd algemeen verbod op het gebruik van EU gecertificeerde waterscooters buiten de openbare vaarwegen, onder voorbehoud van de aanwijzing (door länsstyrelsen) van gebieden buiten die vaarwegen waar waterscooters wel mochten worden gebruikt. Art. 4(1) van richtlijn 94/25 inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten met betrekking tot pleziervaartuigen (op en manier die weer sterk doet denken aan art. 6(5) van de kaderverordening) bepaalde:

De lidstaten mogen het in de handel brengen en/of in gebruik nemen op hun grondgebied van de in artikel 1, lid 1, bedoelde producten die voorzien zijn van de in bijlage IV bedoelde CE-markering, waarmee wordt aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met alle bepalingen van deze richtlijn, met inbegrip van de in hoofdstuk II genoemde overeenstemmingsbeoordelingsprocedures, niet verbieden, beperken of belemmeren.

Hoewel richtlijn 94/25 (analoog aan kaderverordening 2018/858) lidstaten toestond bepalingen vast te stellen betreffende de vaart op bepaalde wateren met het oog op bescherming van het milieu, moeten dergelijke maatregelen de toets van art. 34 VWEU (destijds art. 28) kunnen doorstaan. Het Hof oordeelde dat dit niet het geval was:

[i]ndien de nationale regels voor de aanwijzing van de bevaarbare wateren en vaarwegen tot gevolg zouden hebben dat de gebruikers van waterscooters deze niet kunnen gebruiken op een wijze die kenmerkend is voor en inherent aan deze producten of dat het gebruik hiervan aanzienlijk wordt beperkt, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.⁵³

In dat geval:

zouden dergelijke regels ertoe leiden dat de toegang van die producten tot de nationale markt wordt belemmerd en zouden zij, behoudens rechtvaardiging op grond van artikel 30 EG of van dwingende vereisten van algemeen belang, een door artikel 28 EG verboden maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen vormen.⁵⁴

Het lijkt ons vanuit deze redenering daarom ook onjuist dergelijke beperkingen op het gebruik van een product als *verkoopmodaliteit* die buiten de werkingssfeer van art. 34 VWEU valt te beschouwen.⁵⁵ Geconcludeerd moet daarom worden dat een gebruiksbeperkende maatregel voor benzine- en dieselauto's die typegoedkeuring verkregen heeft, strijdig is met artikel 34 VWEU. Vervolgens moet gekeken worden of die inbreuk gerechtvaardigd is.

⁵² HvJ 4 juni 2009 zaak C 142/05 *Mickelson en Roos* ECLI:EU:C:2009:336, punt 24.

⁵³ *Ibid.*, punt 28

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Zie zaak C-267/91 en C-268/91, *Keck en Mithouard*, ECLI:EU:C:1993:905. Zie verder Zie zaak C-591/17, *Republiek Oostenrijk t Bondsrepubliek Duitsland* ECLI:EU:C:2019:504, i.h.b. para 128-9.

Kan deze inbreuk op artikel 34 VWEU worden gerechtvaardigd?

Vooropgesteld moet worden dat de vraag of een in het kader van milieubeleid uitgevaardigde nationale maatregel die gebruiksbeperkingen oplegt aan type-goedgekeurde benzine- en dieselauto's, en daarmee strijdig is met het verbod van artikel 34 VWEU, *in abstracto* een bevestigend antwoord kent. Of *in concreto* een maatregel gerechtvaardigd kan worden hangt af van de specifieke aard en kenmerken van die maatregel. Aangezien dit zeer afhankelijk is van de precieze uitwerking van de maatregelen, schetsen wij hier in algemene zin de kaders waarbinnen een beroep tot rechtvaardiging van de maatregel door het Hof beoordeeld zou worden.⁵⁶

Of er een rechtvaardiging voor een inbreuk op het vrije verkeer van goederen is, wordt allereerst bepaald door artikel 36 VWEU (voor zover de maatregel zou worden genomen uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten). In de tweede plaats is door het Hof van Justitie de doctrine ontwikkeld volgens welke het doel van *milieubescherming* nationale maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer kunnen belemmeren rechtvaardigen als dwingende eisen van algemeen belang ('rule of reason').⁵⁷ De betrokken maatregel moet vervolgens evenredig zijn aan het beoogde doel (proportionaliteitstoets).⁵⁸ Hierna worden deze twee uitzonderingsgronden achtereenvolgens kort besproken.

Art. 36 VWEU, de eerste te bespreken uitzonderingsgrond, vormt een uitzondering op het centrale verbod van art 34 VWEU en wordt door het Hof daarom zeer eng geïnterpreteerd. Bescherming van het milieu ontbreekt in de limitatieve opsomming van deze bepaling. De bescherming van 'de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten' heeft een veel beperktere betekenis dan milieubescherming, maar kan wel een grond zijn voor het rechtvaardigen van maatregelen tegen fijnstof, geluidsoverlast en andere gevaren voor de volksgezondheid.⁵⁹ Er zal goed (wetenschappelijk) gefundeerd moeten worden aangetoond dat het in de handel brengen van de betrokken producten een ernstig en reëel gevaar voor de volksgezondheid oplevert.⁶⁰ Ook in de beperkte gevallen waar art. 36 VWEU een rechtvaardigingsgrond biedt, moeten maatregelen 'geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen lidstaten opleveren'.

⁵⁶ Zie Gids betreffende de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), 2021/C 100/3. Hierna 'De Gids'.

⁵⁷ HvJ van 20 februari 1979, zaak C 120/78 *Cassis de Dijon*, Jurispr. blz. 649; HvJ 20 september 1988, zaak C-02/86 *Commissie t. Denemarken*, Jurispr. blz. 4607, punt 9; HvJ 5 februari 2004, zaak C-270/02 *Commissie t. Italië*, Jurispr. blz. I-1559, punt 21; HvJ 14 december 2004, zaak C 463/01 *Commissie t. Duitsland*, Jurispr. blz. I-11705, punt 75 HvJ 14 juli 1998; Zaak C-389/96 *Aher Waggon* ECLI:EU:C:1998:357.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld HvJ 11 december 2008, *Commissie t. Oostenrijk*, C-524/07, punt 57.

⁵⁹ Geleidelijk hanteert het Hof een minder categorisch onderscheidt tussen maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid, en milieumaatregelen. In een aantal zaken onderkent het Hof de vervlechting van beide, zie zaak C-28709 *Commissie t Oostenrijk* [2011] ECLI:EU:C:2011 854 punten 121 en 122. Zaak C-67/97, *Ditliv Bluhme* [1998] ECLI:EU:C:1998:584.

⁶⁰ Zie de rechtspraak genoemd in noot 223 van De Gids, *ibid*.

Naast artikel 36 VWEU ontwikkelde het Hof van Justitie sinds haar uitspraak in *Cassis de Dijon* een rechtvaardiging voor maatregelen die het verbod van art. 34 VWEU schenden, juist teneinde uitdrukking te geven aan ‘moderne’ manifestaties van het algemene belang waaraan in de limitatieve opsomming van art. 36 VWEU geen gewag wordt gemaakt, zoals bescherming van het milieu. In een groot aantal uitspraken is bescherming van het milieu door het Hof aangemerkt als een dwingende reden van algemeen belang die schendingen van art. 34 VWEU kan recht rechtvaardigen, mits:

- geen secundair recht bestaat dat dezelfde kwestie al uitputtend regelt;
- maatregelen zonder onderscheid op binnenlandse en buitenlandse producten van toepassing zijn;
- maatregelen proportioneel zijn.⁶¹

Het Hof heeft bovendien in verschillende zaken expliciet verwezen naar internationale klimaatverplichtingen bij het toetsen van de rechtvaardigingsgrond. Zo stelt het Hof in het arrest *Aland Vindkraft* in het kader van een Zweedse maatregel ter vergroening van het nationale energiestelsel:

*(...)zij in herinnering gebracht dat het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor elektriciteitsproductie, dat een regeling zoals die in het hoofdgeding beoogt te bevorderen, de milieubescherming ten goede komt, omdat aldus wordt bijgedragen aan een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, die een van de belangrijkste oorzaken van klimaatverandering is, die de Europese Unie en haar lidstaten hebben besloten tegen te gaan.*⁶²

Opvallend is bovendien dat het Hof weinig waarde hecht aan de vraag of de nationale maatregel in het kader van milieu een onderscheidend karakter heeft.⁶³ De AG heeft in dat verband betoogd dat het discriminerende karakter van een maatregel die het vrije verkeer van goederen beperkt, in het kader van de evenredigheidstoets een rol kan spelen, waarbij de noodzakelijkheid en de redelijkheid van dergelijke maatregelen strenger getoetst kunnen worden.⁶⁴

Relevant voor de mogelijke vaststelling van een vlootnorm is tevens het arrest *zware vrachtwagens II*. In deze zaak ging het om de vraag of een rijverbod op een deel van de autosnelweg A 12 door het dal van de Inn (Oostenrijk) voor vrachtwagens van meer dan 7,5 ton die bepaalde goederen vervoeren, in strijd was met het vrij verkeer van goederen uit artikel 34 VWEU.⁶⁵ Het Hof stelde eerst vast dat het sectorale rijverbod moet worden

⁶¹ Noot 257 e.v., *ibid.*

⁶² HvJ van 1 juli 2014, *Aland Vindkraft*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037, punt 79; HvJ van 11 september 2014, *Essent*, C-204/12 & C-208/12, ECLI:EU:C:2014:2192, punt. 92; HvJ van 13 maart 2001, *Preussen Elektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punt 74.

⁶³ Zie bijvoorbeeld HvJ 9 juli 1992 zaak C-2/90, *Commissie t. België*, ECLI:EU:C:1992:310; HvJ van 1 juli 2014, *Aland Vindkraft*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037.

⁶⁴ Opinie van AG Van V. Trstenjak van 16 december 2010 in Zaak C-28/09, *Commissie t. Republiek Oostenrijk*, ECLI:EU:C:2010:770, punt 90.

⁶⁵ HvJ van 21 december 2011, *Commissie v. Oostenrijk (zware vrachtwagen II)*, C-28/09, ECLI:EU:C:2011:854.

aangemerkt als een maatregel van gelijke werking en als een kwantitatieve beperking waarbij het overweegt dat het feit er alternatieve vervoersopties zijn niet relevant is:

Dat er alternatieve mogelijkheden zijn, sluit evenwel het bestaan van een beperking van het vrije verkeer van goederen niet uit (zie in die zin reeds aangehaald arrest Commissie/Oostenrijk, punt 67). Het desbetreffende deel van de autosnelweg A 12 vormt immers een van de voornaamste verbindingswegen over land tussen Zuid-Duitsland en Noord-Italië.⁶⁶

Het Hof komt snel tot de conclusie dat de verbetering van de luchtkwaliteit een rechvaardiging is voor de beperking waarbij het overweegt: “de doelstelling van bescherming van de gezondheid ligt derhalve in beginsel reeds besloten in de doelstelling van bescherming van het milieu.”⁶⁷

De maatregel doorstaat echter niet de proportionaliteitstoets Het Hof acht de maatregel nog wel geschikt om het gerechtvaardigde doel van bescherming van het milieu te bereiken. Het Hof besteedt daarbij aandacht aan de coherente en stelselmatige aard waarmee de maatregel is opgesteld. Zo acht het Hof het niet alleen van belang dat de maatregel effectief is om de luchtvervuiling te beperken maar ook dat de regeling uitzonderingsbepalingen bevatten ten gunste van transporten waarvan het punt van vertrek of bestemming binnen de betrokken zone ligt, of die niet geschikt zijn voor transport over spoor.⁶⁸ Ook hecht het Hof eraan dat Oostenrijk maatregelen heeft genomen om eventuele ontduiking of misbruik bij de toepassing van die uitzondering te bestrijden.⁶⁹

Het Hof is echter niet overtuigd van de noodzakelijkheid van het sectorale rijverbod:

‘hadden de Oostenrijkse autoriteiten vóór de vaststelling van een zo verregaande maatregel als een rijverbod op een deel van een snelweg die een vitale verbinding tussen bepaalde lidstaten vormt, grondig moeten onderzoeken of maatregelen konden worden getroffen die het vrije verkeer minder zouden beperken en hadden zij die maatregelen slechts van de hand mogen wijzen indien duidelijk vaststond dat zij niet geschikt waren om het nagestreefde doel te bereiken.’⁷⁰

Zo blijkt uit een studie volgens het Hof dat de vervanging van de variabele snelheidsbeperking door een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u een potentiële vermindering van de stikstofdioxide-emissies kan opleveren maar is deze door de Republiek Oostenrijk onvoldoende in aanmerking is genomen.⁷¹

In het hierboven besproken arrest *Mickelson en Roos* gaf het Hof echter meer ruimte voor de noodzakelijkheidstoets:

‘Hoewel het in casu niet uitgesloten is dat andere maatregelen dan het verbod in artikel 2 van de nationale verordening een zeker niveau van milieubescherming kunnen verzekeren, kan aan de lidstaten niet de mogelijkheid worden ontzegd om een doel zoals de bescherming van het milieu te verwezenlijken

⁶⁶ Ibid., punt 116.

⁶⁷ Ibid., punt 122. Zie eveneens HvJ van 11 december 2008, Commissie t. Oostenrijk, C-524/07 ECLI:EU:C:2008:717, punt 56.

⁶⁸ Ibid., punt 133, 134.

⁶⁹ Ibid., punt 136.

⁷⁰ Ibid., punt 140.

⁷¹ Ibid., punt 148.

*door de invoering van algemene regels die, enerzijds, noodzakelijk zijn wegens de geografische kenmerken van de betrokken lidstaat en, anderzijds, door de nationale autoriteiten zonder moeilijkheden kunnen worden gehandhaafd en gecontroleerd.*⁷²

Bepalend voor de rechtvaardiging wordt daarmee welhaast zeker de proportionaliteit van de maatregel. Een eerste proportionaliteitsvraag die zal worden gesteld is of, in tegenstelling tot *plaatselijke* gebiedsverboden voor vervuilende auto's in steden, zoals het geval was in *Ville de Paris*, een *algeheel verbod op het gebruik van benzine en dieselmotoren voor zakelijke rijders in het gehele territorium* die proportionaliteitstoets kan doorstaan.

Overwegingen bij het aannemen van een vlootnorm

Voor de proportionaliteitstoets zijn de volgende overwegingen in elk geval van belang:

- a) dat de voorgenomen maatregel onderdeel vormt van een coherent en stelselmatige klimaatbeleid dat CO₂-uitstoot beoogt terug te brengen. Anders dan in *Ville de Paris*, waar de uitstoot van fijnstof ter bescherming van de *plaatselijke* volksgezondheid werd nagestreefd, zou een plaatselijk verbod op het gebruik van benzine- en dieselauto's als maatregel van klimaatbeleid niet of nauwelijks effectief zijn;
- b) dat de zakelijke vloot een duidelijk deel van het totale Nederlandse autopark betreft, en de voorgenomen maatregel zal tot een vastgestelde CO₂reductie leiden;
- c) dat de Uniewetgever zelf overwoog over de gewijzigde verordening 2019/631: '*[d]it voorstel betreft een aanzienlijk deel van die broeikasgasemissies en voorkomt dat in andere sectoren waar koolstofarmere oplossingen lastiger te vinden zijn, ambitieuzere emissiereducties moeten worden gerealiseerd.*'
- d) dat de maatregel ook wezenlijk zal bijdragen tot het versneld op de markt brengen van betaalbare gebruikte ZE auto's voor niet-zakelijke rijders, en daardoor in de toekomst verder zal bijdragen tot het realiseren van Europees en nationaal klimaatbeleid;
- e) zelfs als de voorgenomen regel alleen voor *Nederlandse* zakelijke rijders gaat gelden, zal goed moeten worden bezien of daardoor buitenlandse zakelijke rijders niet *indirect* gediscrimineerd worden. Zo is denkbaar dat een stelsel waardoor alleen in Nederland gekochte zakelijke ZE auto's gesubsidieerd worden of de extra aanschaffkosten enkel door ingezetene van de belasting kunnen worden afgetrokken, het discriminatieverbod kan schenden.⁷³
- f) Middels een studie dient in kaart te worden gebracht of er of maatregelen kunnen worden getroffen die het vrije verkeer minder zouden beperken en die even geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken

⁷² Arrest *Mickelson en Roos*, punt 38.

⁷³ Zie HvJ 18 juni 2019 zaak C-591/17, *Republiek Oostenrijk t Bondsrepubliek Duitsland* ECLI:EU:C:2019:504.

g) het vanuit het perspectief van proportionaliteit wellicht aanbeveling verdient om, in navolging van de arresten *Zware vrachtwagens II* en *Mickelson en Roos*, de minister een op basis van vooraf bepaalde algemene criteria een beperkte bevoegdheid te verlenen het gebruik van benzine- en dieselloortuigen voor bepaalde situaties, categorieën en sectoren toe te staan voor zover noodzakelijk en indien het de algemene doelstelling van de maatregel niet wezenlijk ondermijnt.