

Vergaderjaar 2015–2016

34 535

EU-voorstellen: Verordening bindende nationale reductiepercentages broeikasgassen 2021–2030 COM (2016) 482 en Verordening integratie LULUCF COM (2016) 479

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2016

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

Fiche: Besluit meerjarenkader 2018–2022 EU-grondrechtenagentschap (FRA) (Kamerstuk 22 112, nr. 2197)

Fiche: Mededeling over roadmap Commissie voorstellen naar aanleiding van de Panama Papers (Kamerstuk 22 112, nr. 2198)

Fiche: Wijziging vierde anti-witwasrichtlijn en de richtlijn vennootschapsrecht (Kamerstuk 22 112, nr. 2199)

Fiche: Wijziging richtlijn administratieve samenwerking op het gebied van Belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2200)

Fiche: Verordening integratie LULUCF (Kamerstuk 34 535, nr. 2)

Fiche: Mededeling Een snellere overgang van Europa naar een koolstofarme economie (Kamerstuk 34 535, nr. 3)

Fiche: Mededeling Europese strategie voor emissiearme mobiliteit

Fiche: Mededeling versterking cyberbeveiligingssysteem en bevorderen cyberbeveiligingsbranche (Kamerstuk 22 112, nr. 2201)

Fiche: Verordening Brussel IIbis (herschikking) (Kamerstuk 22 112, nr. 2202)

Fiche: Verordening financiering capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (Kamerstuk 22 112, nr. 2203)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een Europese strategie voor emissiearme mobiliteit
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juli 2016 (Engelse versie), 26 juli 2016 (Nederlandse versie)
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016) 501+ bijlage
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0501&qid=1470055229686&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
n.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad. Mogelijk ook de Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (TTE)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Vervoer is verantwoordelijk voor bijna een kwart van de broeikasgasmismissies in Europa en is de belangrijkste oorzaak van luchtverontreiniging in steden. Deze mededeling richt zich vooral op de klimaatopgave en maakt deel uit van het pakket voorstellen voor een emissiearme economie dat tegelijkertijd de concurrentiekracht van de EU moet vergroten. Met dit voorstel zet de Commissie voor de periode tot 2030 een Europese strategie uit voor het reduceren van broeikasgassen in de Europese transport- en mobiliteitsector (non-ETS sector). Daarnaast bevat de mededeling een bijlage met geplande wetgevingsvoorstellen. Deze maatregelen zijn al in een eerder stadium aangekondigd. In deze mededeling worden ze expliciet genoemd en in de juiste context geplaatst.

De voorgestelde strategie is opgebouwd rond drie thema's.

i) Een efficiënter vervoerssysteem:

In de strategie zet de Commissie in op het verhogen van de efficiency van het EU transportsysteem door de inzet van Cooperative Intelligent Traffic Systems (C-ITS), slimme beprijzing en het versterken van comodaliteit; de verbinding van verschillende vervoersmodaliteiten. Voor C-ITS zal de Commissie een kader voorbereiden om het gebruik van deze technologieën te stimuleren, gefocust op de communicatie tussen voertuigen en infrastructuur. De Commissie is van mening dat lidstaten over zouden moeten schakelen op beprijzing van gebruik op basis van de werkelijk gereden kilometers. Daarom werkt de Commissie aan een herziening van de normen voor inter-operabele elektronische tolheffingsystemen. Daarnaast zal de Commissie de Eurovignetrichtlijn herzien om heffingen op basis van CO₂ mogelijk te maken. De Commissie wil sommige beginselen van deze richtlijn verruimen tot bussen, touringcars, personen- en bestelauto's.

ii) Emissiearme alternatieve energie voor vervoer:

De Commissie kiest in haar strategie voor het stimuleren van het gebruik van emissiearme energie in transport. De Commissie onderzoekt de mogelijkheden om een impuls te geven aan innovatie in hernieuwbare alternatieve energie voor transport. Voorbeelden zijn een bijmengverplichting voor brandstofleveranciers of een reductieverplichting van CO₂-emissies van de geleverde energie. De Commissie erkent dat de vooruitzichten voor de inzet van alternatieve energie per vervoersmodaliteit verschillen. Voor een sterkere inzet van elektriciteit, waterstof en aardgas moet de implementatie van de richtlijn voor alternatieve tankinfrastructuur gaan zorgen. Interoperabiliteit van deze laad- en tankinfrastructuur door middel van het ontwikkelen van Europese normen heeft hierbij ook de aandacht.

iii) Emissiearme en emissievrije voertuigen:

Om het vertrouwen van de consument terug te winnen werkt de Commissie aan de verbetering van de transparantie en betrouwbaarheid van de testen om de milieuprestaties van voertuigen te meten. Daarbij gaat het om de vervanging van de huidige testprocedure (NEDC) door de meer realistische en wereldwijd geharmoniseerde WLTP-testmethode¹ voor CO₂ en de invoering van de nieuwe RDE-testmethode² voor de uitstoot van o.a. NO_x.

Daarnaast is de Commissie voornemens om de huidige CO₂-normen voor nieuwe personen- en bestelauto's aan te scherpen waaronder een tussentijdse norm vóór 2030 en de mogelijkheid van specifieke streefcijfers voor emissievrije voertuigen.

Ook werkt de Commissie aan verbetering van consumenteninformatie via de etikettering van auto's en het bevorderen van duurzame inkoop van voertuigen door overheden. Het betreft hier dus maatregelen die voortbouwen op bestaand en bewezen effectief EU-beleid.

Tevens wil de Commissie de CO₂-uitstoot van vrachtauto's, bussen in stad- en streekvervoer en touringcars verlagen. Lagere bedrijfskosten voor het vervoer van goederen en brandstofefficiënte voertuigen zullen de hele economie en uiteindelijk ook consumenten en passagiers ten goede komen. Als eerste stap werkt de Commissie aan twee voorstellen: een voorstel voor de certificering van CO₂-emissies en het brandstofverbruik en een voorstel voor de monitoring en rapportage van deze gegevens. In aanvulling daarop onderzoekt de Commissie nog tijdens de huidige mandaatperiode de mogelijkheden om, in navolging van bijvoorbeeld de Verenigde Staten, China, Japan en Canada, ook in Europa CO₂-normen voor vrachtauto's, bussen en touringcars in te voeren.

Verder wil de Commissie bewerkstelligen dat bij overheidsopdrachten voor bussen in het stads- en streekvervoer het gebruik van innovatieve voertuigen wordt bevorderd en omschakeling naar emissievrije technologie wordt versneld.

De Commissie onderschrijft in de mededeling ook het commitment van de EU om de emissies van lucht- en scheepvaart in mondiaal verband aan te pakken.

De Commissie erkent het belang van maatregelen op stedelijk niveau, aangezien hier de meeste uitstoot van de transportsector wordt veroorzaakt.

¹ Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedures

² Real Driving Emissions

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein:

De mobiliteit- en transportsector draait nog hoofdzakelijk op fossiele brandstoffen. Veel van de in het verleden geboekte vooruitgang om de brandstofefficiëntie van voertuigen te verbeteren heeft vanwege de toenemende vraag naar vervoer nauwelijks bijgedragen aan de klimaatopgave. Het is dan ook een positieve ontwikkeling dat de Nederlandse mobiliteitssector de klimaatopgave heeft omarmd en bereid is om samen met de overheid en NGO's de duurzame transitie naar 2050 vorm te geven. In het SER Energieakkoord zijn hiervoor de volgende sectordoelen overeengekomen:

- Een bijdrage aan de totale energiebesparing van 15 à 20 Petajoule (PJ) in 2020.
- Een reductie tot max. 25 Mton CO₂-equivalent in 2030 ten opzichte van 1990 (-17%).
- Per 2035 zijn alle nieuw verkochte personenauto's in staat om zero-emissie te rijden.
- Partijen omarmen de EU-ambitie van een reductie van de CO₂-uitstoot in transport met 60% per 2050 ten opzichte van 1990.

Om deze doelen te verwezenlijken zijn 34 acties in gang gezet. De meest omvattende daarvan is de Duurzame Brandstofvisie met een bijbehorende uitvoeringsagenda die in 2015 door meer dan 100 partijen is overeengekomen. In de Brandstofvisie staat beschreven welke duurzame brandstoffen ingezet kunnen worden en hoe vervoersmiddelen efficiënter gemaakt kunnen worden.

- Voor het wegvervoer zet Nederland in op een transitie naar elektrische aandrijving voor segmenten waarvoor elektrisch rijden kansrijk is.
- Elektrisch rijden wordt gecombineerd met duurzame biobrandstoffen en hernieuwbaar gas als overbruggingsoptie voor personen- en bestelauto's en als langetermijnoplossing voor zwaar vervoer. Beide sporen worden ondersteund door een maximale inzet op efficiencyverbeteringen en maatregelen gericht op gedragsverandering.
- Voor de scheepvaart zet Nederland in op efficiencymaatregelen in combinatie met een transitie naar LNG voor de short sea en de binnenvaart.
- In de luchtvaartsector streeft Nederland naar verdere efficiencyverbetering door innovatie van vliegtuigtechnologie, operations en infrastructuur, en doorontwikkeling en toepassing van duurzame biokerosine sourcing, productie en distributie.
- Voor de spoorsector zet Nederland in op vergroening van het elektriciteitsgebruik en – afhankelijk van de technische en economische haalbaarheid – (bio)LNG ter vervanging van dieseltreinen. Daarnaast bevordert Nederland de comodaliteit, dus de verbinding van verschillende vervoersmodaliteiten, op de goederencorridors Oost en Zuid door middel van MIRT-onderzoeken.

Het Nederlandse fiscale beleid voor voertuigen ondersteunt emissievrije mobiliteit, waarbij het streven is dat de marktprikkels niet overlappend maar complementair zijn aan Europees beleid, en gericht zijn op een meer proportionele beloning voor CO₂-reductie. Voor de periode 2017–2020 staan twee hoofddoelen voorop: 1) een stabiele inkomstenstroom voor de overheid op basis van verdedigbare en uitvoerbare autobelastingen en 2) een wezenlijke ondersteuning van de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op autobebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels.

Tot slot richt het Nederlandse biobrandstoffenbeleid zich op verdere verduurzaming van de biobrandstoffen waardeketen voor diverse vervoersmodaliteiten. Daarbij is het verminderen van mogelijke negatieve impact van biobrandstoffen op het milieu en de sociale omstandigheden door bijvoorbeeld het stimuleren van het gebruik van geavanceerde biobrandstoffen leidend. Nederland heeft op dit moment geen post 2020 doelstelling voor bijmenging van biobrandstoffen vastgesteld.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is in beginsel positief over deze mededeling. Nederland onderschrijft de noodzaak van een omslag naar laag- en waar mogelijk nulemissie vervoer in de EU. Het brede palet aan maatregelen dat de Commissie wil inzetten om dit te bereiken, kan pas in detail worden beoordeeld op effectiviteit en efficiency als de desbetreffende voorstellen door de Commissie zijn uitgebracht. Nederland is in ieder geval groot voorstander van de verbetering en aanscherping van bewezen effectief bronbeleid.

i) Een efficiënter vervoerssysteem:

Ontwikkelingen in de automotive, ICT en telecomsectoren komen steeds dichterbij elkaar. Tijdens het Nederlands Voorzitterschap is veel aandacht geweest voor *connected* en automatisch rijden. Deze ontwikkelingen staan ten dienste van de transitie naar een emissievrije samenleving. Dat is waartoe de tijdens de informele bijeenkomst voor EU milieu en transportministers in april 2016 aangenomen *Declaration of Amsterdam* oproept. Informatie is essentieel om het mobiliteitsgedrag van burgers en bedrijven te optimaliseren en de doorstroming van verkeer en de inter-modaliteit te bevorderen. Nederland wil dat deze transitie sneller plaatsvindt; daarvoor zijn Europese normen en kaders nodig voor interoperabiliteit, beschikbaarheid en eigenaarschap van data. Zo ziet Nederland de registratie en uitwisseling van gegevens tussen lidstaten onderling en de transparantie richting de gebruiker als belangrijke pijlers op weg naar emissiearm en emissievrij vervoer.

Nederland onderschrijft ook het belang van het principe «de vervuiler betaalt». Het voornemen van de Commissie om in de Eurovignetrichtlijn differentiatie op basis van CO₂-emissies mogelijk te maken kan daarom worden ondersteund. Daarbij is wel van belang dat toekomstige voorstellen tot verruiming van deze Richtlijn niet tot verdere (administratieve) verplichtingen voor lidstaten leiden.

Dit kabinet heeft ervoor gekozen dat er geen kilometerheffing komt. Ook Nederland is van mening dat het nemen van ingrijpende maatregelen, zoals de invoering van een vorm van wegbeprijzing, voorbehouden is aan individuele lidstaten. Eventuele Europese voorstellen inzake beprijzen op basis van werkelijk gereden kilometers kunnen daarom niet rekenen op steun van het kabinet. Dit staat los van het voorstel om de interoperabiliteit van systemen die hiertoe dienen te vergroten. Dit voorstel kan wel ondersteund worden. Dit werkt in het voordeel van de weggebruiker in bijvoorbeeld andere Europese landen waar deze systemen in gebruik zijn.

Bij de vervoersmodaliteiten binnenvaart, short sea en spoorwegvervoer moet ook gestreefd worden naar emissiearm vervoer. Optimale multi-modale integratie speelt daarbij een net zo grote rol als de inzet van emissiearme energiedragers en voertuigen. Op dit punt vindt Nederland het voorstel nog weinig uitgewerkt.

ii) Emissiearme alternatieve energie voor vervoer:

Sinds het verschijnen van het EU Klimaat en Energiepakket 2030 pleit Nederland al voor helderheid over het post 2020 klimaatbeleid met betrekking tot (bio)brandstoffen. De beide opties die de Commissie nu onderzoekt kunnen in principe rekenen op steun. Een bijmengverplichting sluit aan bij het huidige Nederlandse beleid waarin brandstofleveranciers een jaarverplichting hebben. Een CO₂-reductiedoel voor brandstofleveranciers sluit aan bij de huidige systematiek van de Europese Brandstofkwaliteitsrichtlijn. Het kabinet heeft steeds gepleit voor een voortzetting hiervan na 2020. Het belang van implementatie van de EU-richtlijn tankinfrastructuur alternatieve brandstoffen wordt door Nederland onderschreven.

iii) Emissiearme en emissievrije voertuigen:

Het aanscherpen van emissienormen en het handhaven daarvan blijft de hoeksteen van het beleid. Normen creëren een gelijk speelveld, zorgen voor een voorspelbare markt, lokken aantoonbaar innovatie uit en zijn kosteneffectief om de klimaatopgave te realiseren. Daarbij dienen de emissienormen een goede balans te vormen tussen koploerschap, de transitie naar emissievrije mobiliteit, investeringszekerheid en technische haalbaarheid. De aangekondigde aanscherping van CO₂-normen voor nieuwe personen- en bestelauto's is noodzakelijk om de omslag naar emissievrije voertuigen te kunnen maken. Ook is Nederland positief over het feit dat de Commissie de mogelijkheid gaat onderzoeken om CO₂-normen op te stellen voor vrachtauto's, bussen en touringcars. Nederland is van mening dat de EU hier vaart mee moet maken. De inspanningen die de Commissie doet en heeft gedaan om de testprocedures voor het meten van luchtverontreinigende stoffen en broeikasgassen te verbeteren en te vernieuwen worden erkend.

Ook onderschrijft Nederland het belang om de informatie aan de consument te verbeteren. Daarbij zou wat Nederland betreft ook zoveel mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van gebruiksdata van voertuigen over het werkelijke brandstofverbruik. Nederland mist in de mededeling aandacht voor gedragsbeïnvloeding van burgers en consumenten, zoals het stimuleren van fietsen en OV, autodelen en het belang van het rijden op de beste banden met voldoende bandenspanning. Met alle Nederlandse concessieverleners zijn afspraken gemaakt dat alle nieuwe bussen voor het openbaar vervoer vanaf 2025 emissievrij zijn. De komende jaren zullen daardoor steeds meer elektrische bussen in het straatbeeld te zien zijn. Om de prijzen van deze nieuwe batterij- en waterstoftechnologie sneller omlaag te krijgen, onderschrijft Nederland het initiatief van de Commissie om de aanschaf van innovatieve bussen bij overheidsopdrachten te bevorderen. Ook de initiatieven tot het bevorderen van aanschaf en gebruik van emissiearme en emissievrije voertuigen door overheidsdiensten wordt toegejuicht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Nederland heeft op 15 april 2016 een debat georganiseerd tijdens de informele bijeenkomst voor EU milieu en transportministers over de transitie naar emissiearme en emissievrije mobiliteit. Vanuit de lidstaten was brede steun voor de noodzaak van deze omslag. Het is daarom de verwachting dat er voor deze mededeling ook brede steun zal zijn. Naar verwachting zullen de tegenstellingen in belangen naar voren komen tijdens de onderhandelingen over de aangekondigde wetgevende voorstellen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De Europese Unie is op grond van artikel 191 VWEU bevoegd om maatregelen te nemen ter bescherming van het milieu. Hieronder valt ook het tegengaan van klimaatverandering. Het betreft een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding t.o.v. deze mededeling. Het verduurzamen van het EU transport- en mobiliteitssysteem vergt bij uitstek een Europese aanpak. Brandstoffen en voertuigen worden voor de Europese markt gemaakt. Het verduurzamen hiervan kan alleen EU breed worden bewerkstelligd, aangezien het voor een voertuigfabrikant of brandstofleverancier niet interessant is om voor één lidstaat zijn producten aan te passen. Bovendien zouden nationale eisen aan voertuigen en brandstoffen marktverstoring werken. Nederland is echter van mening dat het nemen van ingrijpende maatregelen, zoals de invoering van een vorm van wegbeprijzing, voorbehouden is aan individuele lidstaten.

c) Proportionaliteit

Positieve grondhouding. De Commissie kiest voor gerichte instrumenten om de CO₂-emissies van transport omlaag te brengen. Vooralsnog lijken de voorgenomen wettelijke voorstellen niet verder te gaan dan strikt noodzakelijk. De daadwerkelijke proportionaliteit van deze voorstellen zal te zijner tijd op hun eigen merites worden beoordeeld. De herziening van de Eurovignetrictlijn mag niet tot nieuwe verplichtingen leiden.

d) Financiële gevolgen

Het betreft een mededeling. Mogelijk volgen er voor Nederland financiële gevolgen naar aanleiding van de wetgevende voorstellen die zijn aangekondigd. Deze kunnen pas worden beoordeeld wanneer de desbetreffende voorstellen zijn gepubliceerd. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Op Europees niveau heeft de Commissie aangegeven dat de volgende Europese fondsen ingezet kunnen worden ten behoeve van het verwezenlijken van deze strategie: het Europese Fonds voor Strategische Investerings (Juncker Fonds); het Europese Structuur en Investerings Fonds (39 miljard) en Horizon 2020 (6,4 miljard). Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Mogelijk vloeien er uit de wetgevende voorstellen die zijn aangekondigd gevolgen voort voor de regeldruk en administratieve lasten. Deze zijn echter nu nog niet exact in te schatten. De daadwerkelijke regeldruk en de administratieve lasten van deze voorstellen zullen te zijner tijd op hun eigen merites worden beoordeeld.