



Brussel, 31.1.2014
SWD(2014) 32 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 met betrekking tot de vermindering van verontreinigende emissies van wegvoertuigen

{COM(2014) 28 final}
{SWD(2014) 33 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 met betrekking tot de vermindering van verontreinigende emissies van wegvoertuigen

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

1.1. Beleidscontext

Aanvaardbare grenswaarden voor giftige uitlaatmissies van alle lichte voertuigen en zware voertuigen die in de EU worden verkocht, zijn vastgesteld in gemeenschappelijke Europese emissienormen, die in een reeks EU-richtlijnen worden omschreven. De Euro-normen zijn geformuleerd volgens een "opsplitsing in niveaus", een aanpak die betekent dat essentiële punten zijn opgenomen in het belangrijkste instrument dat via de gewone wetgevingsprocedure wordt overeengekomen, terwijl niet-essentiële punten worden geregeld door middel van gedelegeerde wetgeving of uitvoeringswetgeving. De betreffende twee belangrijkste instrumenten zijn:

- Verordening (EG) 715/2007
- Verordening (EG) 595/2009

1.2. Vastgestelde problemen

Binnen het algemene kader van luchtvervuiling, de opwarming van de aarde en vereenvoudiging van regelgeving zijn zes specifieke probleemgebieden geïdentificeerd waar tekortkomingen van de markt en regelgeving een aanpak van overkoepelende uitdagingen in de weg staan:

- 1) het vermogen om brandstofverbruik door efficiënt rijgedrag te verminderen, wordt onvoldoende benut.

Het vermogen om brandstofverbruik door efficiënt rijgedrag te verminderen, wordt onvoldoende benut. De technische ondersteuning voor ecologisch rijden is gericht op brandstofverbruiksmeters en schakelindicatoren. Schakelindicatoren zijn al verplicht gesteld in nieuwe personenauto's van categorie M₁ die zijn uitgerust met een handgeschakelde versnellingsbak. Daarentegen bestaat er op dit moment geen wettelijke vereiste om brandstofverbruiksmeters in enige motorvoertuigcategorie in te bouwen. Uit onderzoek¹ blijkt echter dat het potentieel voor ecologisch rijden beter kan worden benut wanneer brandstofverbruiksmeters en schakelindicatoren tegelijkertijd worden gebruikt;

- 2) het bereik van grenswaarden voor ammoniak (NH₃) dreigt zware voertuigen die op aardgas rijden uit de markt te drukken.

Voor alle zware voertuigen, onafhankelijk van het motortype, is de grenswaarde voor ammoniak (NH₃) in Euro VI-emissiewetgeving² vastgesteld en werd deze bindend per 31 december 2012. Deze grenswaarde was in principe bedoeld om het risico op ammoniakslip (emissiebeperingssystemen gebruiken te veel ammoniak) in zware voertuigen met dieselmotoren te verminderen. Omdat het ontstaan van een kleine hoeveelheid NH₃ ook normaal is in het verbrandingsproces van benzinemotoren of aardgasmotoren waarvoor geen op ammoniak gebaseerde systemen vereist zijn, zorgt deze grenswaarde ervoor dat voertuigen in dit zeer kleine segment van de markt voor zware voertuigen sterk in het nadeel zijn. Dit zal waarschijnlijk de kosten van voertuigen zoals bussen voor het openbaar vervoer die rijden op gecompriemd aardgas aanzienlijk opdrijven, waardoor de vervanging hiervan door op andere gebieden meer vervuilende dieselvoertuigen zou worden bevorderd;

¹ TNO 2010, Effects of a gear-shift indicator and a fuel economy meter on fuel consumption.

² Verordening (EG) nr. 595/2009.

- 3) voor sommige voertuigplatformen zijn twee typegoedkeuringen nodig als gevolg van de bovenste massagrenswaarde van de Euro 6-regelgeving voor lichte voertuigen.

Op dit moment is er een strenge referentiemassagrenswaarde die bepaalt of voertuigen voor hun emissies moeten worden goedgekeurd volgens wetgeving voor lichte of zware voertuigen. Daarom kunnen er verschillende uitvoeringen van hetzelfde voertuigtype aan verschillende kanten van de grens worden gevonden. Het gevolg is dat er voor hetzelfde voertuigtype een dubbele emissiecertificatie nodig is, waarvoor dubbel testen is vereist. Hierdoor ontstaan er voor de fabrikant aanzienlijke kosten, zonder dat dit duidelijke milieuvoordelen oplevert;

- 4) Euro 6-emissiegrenswaarden voor lichte voertuigen bij lage temperatuur niet aangepast aan de technische vooruitgang.

De emissies van moderne lichte voertuigen worden vermindert door nabehandelingssystemen of maatregelen aan de binnenkant van de motor. De huidige Euro 5-grenswaarden voor koolwaterstof (HC) en koolmonoxide (CO) geven niet langer de technische vooruitgang weer die in de laatste jaren is geboekt. Bovendien zijn er nog geen Euro 6-NO_x-emissiegrenswaarden bij lage temperatuur bepaald;

- 5) de Euro 6-emissieregelgeving voor lichte voertuigen geeft een grenswaarde voor totale emissie van stikstofoxiden (NO_x), maar geen afzonderlijke grenswaarde voor stikstofdioxide (NO₂).

Stikstofoxiden (NO_x) uitgestoten door motorvoertuigen bestaan uit stikstofoxide (NO) en stikstofdioxide (NO₂). Directe NO₂-emissies worden beschouwd als bijzonder problematisch omdat ze de belangrijkste effecten op de gezondheid in gebieden binnen de stad hebben. Om ervoor te zorgen dat het gebruik van moderne technologieën voor emissiebeheersing niet leidt tot een toename in directe NO₂-emissies, zijn er in de wetgeving voor Euro VI al specifieke grenswaarden voor NO₂-emissies voorzien voor zware voertuigen, terwijl de huidige Euro 6-emissieregelgeving voor lichte voertuigen slechts een grenswaarde aangeeft voor totale emissies van stikstofoxiden NO_x;

- 6) Euro 6-grenswaarden voor totale emissie van koolwaterstoffen van lichte voertuigen veroorzaken problemen voor fabrikanten van voertuigen die rijden op gecompriemd aardgas.

Emissies van methaan en andere koolwaterstoffen dan methaan vallen onder de huidige Euro 6-grenswaarden voor totale emissie van koolwaterstoffen (THC) van lichte voertuigen. De belangrijkste reden om methaan op te nemen is het feit dat het een sterk broeikasgas is. Het zou echter passender zijn om methaan toe te voegen aan de CO₂-equivalente emissies van een voertuig en om methaanemissies bij de typegoedkeuring te "dereguleren". Dit zou ook helpen bij het op de markt brengen van voertuigen die op aardgas rijden. De opname van methaan maakt het daarom voor voertuigen die op aardgas rijden moeilijk om aan de grenswaarden voor totale emissie van koolwaterstoffen te voldoen omdat dergelijke voertuigen lagere totale emissies van broeikasgassen per afgelegde afstand opleveren.

1.3. Voor wie heeft het voorstel gevolgen, hoe en in welke mate?

De hierboven besproken problemen hebben gevolgen voor een reeks verschillende groepen:

- de bevolking van de Europese Unie ondervindt de gevolgen van slechte luchtkwaliteit door de acute en chronische effecten op de gezondheid³;
- consumenten van motorvoertuigen ondervinden de gevolgen door veranderingen in de prijs van nieuwe voertuigen. Zij kunnen echter ook profiteren van een zuiniger brandstofverbruik;
- fabrikanten van motorvoertuigen ondervinden de gevolgen doordat strengere emissiegrenswaarden de ontwikkeling van nieuwe technologieën noodzakelijk maken. Fabrikanten zouden echter ook kunnen profiteren van vereenvoudiging en een mogelijke herziening van grenswaarden voor NH₃ en totale emissies van koolwaterstoffen. Het effect op fabrikanten in derde landen wijkt naar verwachting niet af van het effect op EU-fabrikanten;
- leveranciers van onderdelen zouden de gevolgen kunnen ondervinden door een toenemende vraag naar bepaalde onderdelen. Het mkb bevindt zich bijna geheel aan het begin van de toeleveringsketen van de automobielsector en het effect op hen is naar verwachting minimaal.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

In overeenstemming met andere wetgeving met betrekking tot de typegoedkeuring van motorvoertuigen is de desbetreffende actie gebaseerd op artikel 114 van het VWEU dat zorgt voor het functioneren van de interne markt. Omdat het betreffende initiatief betrekking heeft op wijzigingen van bestaande EU-wetgeving, kan alleen de EU doeltreffend optreden. Een optreden op EU-niveau is ook nodig om het ontstaan van belemmeringen van de interne markt te vermijden en vanwege de grensoverschrijdende aard van luchtvervuiling en klimaatverandering.

3. DOELSTELLINGEN

De algemene beleidsdoelstellingen zijn:

- zorgen voor het soepel functioneren van de interne markt;
- bieden van een hoog niveau van milieubescherming en gezondheidsbescherming in de Europese Unie;
- bijdragen aan de ambitieuze doelstellingen voor het verminderen van broeikasgassen van de Europese Unie.

De specifieke doelstellingen zijn:

- over emissiewetgeving en voorschriften voor typegoedkeuring beschikken die rekening houden met technische vooruitgang en gebreken in de regelgeving aanpakken;
- gebruikmaken van de mogelijkheden voor vereenvoudiging van het juridische kader;
- de efficiëntie van rijpatronen verbeteren om de emissie van luchtverontreiniging en broeikasgassen te verminderen.

³ WHO 2004, Health aspects of air pollution.

De operationele doelstellingen zijn:

- ervoor zorgen dat nieuwe motorvoertuigen zijn uitgerust met systemen die de bestuurder helpen bij een ecologisch efficiënte rijstijl in het geval dat mogelijke brandstofbesparingen niet volledig worden benut;
- vermijden dat de overeengekomen grenswaarden voor NH₃ voor alle zware voertuigen de vermarkting van bepaalde voertuigen met elektrische ontsteking hinderen;
- de noodzaak voor dure dubbele emissiecertificering wegnemen en daarmee een eind maken aan onnodige kosten voor naleving;
- de Commissie in staat stellen om bijgewerkte emissiegrenswaarden bij lage temperaturen door middel van een gedelegeerde handeling voor te stellen indien dit nodig wordt geacht en wordt gerechtvaardigd door de feiten;
- de Commissie in staat stellen om een afzonderlijke NO₂-grenswaarde voor lichte voertuigen door middel van een gedelegeerde handeling voor te stellen indien dit nodig wordt geacht en wordt gerechtvaardigd door de feiten;
- de Commissie in staat stellen om de deregulering van methaanemissies door middel van een gedelegeerde handeling voor te stellen indien dit nodig wordt geacht en wordt gerechtvaardigd door de feiten, en op voorwaarde dat methaanemissies worden opgenomen als CO₂-equivalente emissies onder de CO₂-regelgeving voor automobielen.

4. BELEIDSOPTIES

In overeenstemming met de vastgestelde problemen die in punt 1.2 zijn beschreven, worden concrete beleidsopties voor de aanpak van de eerste drie probleemgebieden hieronder weergegeven:

- 1) *het vermogen om brandstofverbruik door efficiënt rijgedrag te verminderen, wordt onvoldoende benut.*

Optie 1: geen wijzigingen in de bestaande situatie

Optie 2: verplichte brandstofverbruiksmeters voor alle lichte voertuigen en uitbreiding van de verplichte installatie van schakelindicatoren van uitsluitend personenauto's naar alle lichte voertuigen

Optie 3: invoering van verplichte brandstofverbruiksmeters voor lichte en zware voertuigen en uitbreiding van de verplichte installatie van schakelindicatoren van uitsluitend personenauto's naar alle lichte en zware voertuigen;

- 2) *het bereik van grenswaarden voor ammoniak (NH₃) dreigt zware voertuigen die op aardgas rijden uit de markt te drukken.*

Optie 1: geen wijzigingen in de bestaande situatie

Optie 2: het toepassingsgebied van de grenswaarden voor NH₃ van Euro VI wijzigen zodat deze uitsluitend op zware voertuigen met compressieontstekingsmotoren van toepassing zijn;

- 3) *voor sommige voertuigplatformen zijn twee goedkeuringen nodig als gevolg van de bovenste massagrenswaarde van de Euro 6-regelgeving voor lichte voertuigen.*

Optie 1: geen wijzigingen in de bestaande situatie

Optie 2: verwijder de bovenste massagrenswaarde van de Euro 6-regelgeving voor lichte voertuigen voor emissiedoelinden

Voor de specifieke problemen 4 tot en met 6 die hierboven zijn genoemd, zijn de opties om de bestaande situatie ongewijzigd te laten of om mandaten voor gedelegeerde handelingen in de betreffende typegoedkeuringsregelgeving op te nemen.

5. EFFECTBEOORDELING

5.1. Aanpak

De beleidsopties worden op basis van evenredigheid geanalyseerd, met de nadruk op de economische (gevolgen voor de sector en consumenten) en milieuaspecten (emissies van broeikasgassen en verontreinigende stoffen). Door de relatief kleine omvang van mogelijke effecten op de werkgelegenheid zijn de mogelijkheden voor betekenisvolle kwantificering van sociale effecten zeer beperkt.

Aangezien de regelgevingsopties die voor de probleemgebieden 4, 5 en 6 zijn vastgesteld erop gericht zijn de Commissie een mandaat te geven voor wijziging of aanvulling van wetgeving inzake emissies, wordt er voor deze opties geen effectbeoordeling gegeven. Daarom is dit rapport gericht op het bieden van een evenredige beoordeling van de gevolgen van de beleidsopties voor de aanpak van de probleemgebieden 1, 2 en 3.

5.2. Beoordeling

- 1) Het vermogen om brandstofverbruik door efficiënt rijgedrag te verminderen, wordt onvoldoende benut.

OPTIES	ECONOMISCH	SOCIAAL	MILIEU
Optie 1:	Geen verwachte aanvullende economische effecten.	Geen verwachte effecten op werkgelegenheid.	Het uitblijven van technische systemen die de bestuurder helpen bij een ecologisch efficiënte rijstijl in een deel van de voertuigen zou leiden tot gederfde reductie van emissies van verontreinigende stoffen en broeikasgassen.
Optie 2:	Lichte extra kosten voor producenten, geschat op 0 tot 10 EUR per voertuig voor brandstofverbruiksmeters en 0 tot 15 EUR voor schakelindicatoren ⁴ .	Geen verwachte effecten op werkgelegenheid.	Verwachte besparing op emissie van CO ₂ . Deze wordt direct in verband gebracht met verminderd brandstofverbruik dat voorzichtig wordt geschat op 1 % voor een gemiddelde bestuurder.
Optie 3:	Er bestaan geen exacte kostenschattingen voor het installeren van brandstofverbruiksmeters en schakelindicatoren in zware voertuigen. De kosten voor brandstofverbruiksmeters liggen	Door de relatief kleine omvang van de kostenstijging worden er geen effecten op de werkgelegenheid verwacht.	Door een aantal specifieke kwesties met betrekking tot zware voertuigen worden de extra positieve milieueffecten van optie 3 ten opzichte van optie 2

⁴

TNO 2010, Effects of a gear shift indicator and a fuel economy meter on fuel consumption.

	waarschijnlijk in dezelfde orde van grootte als bij lichte voertuigen. De kosten voor schakel-indicatoren worden aanzienlijk hoger geschat.		zeer beperkt geacht.
--	---	--	----------------------

Door de vrij lage kosten van brandstofverbruiksmeters en schakelindicatoren in lichte voertuigen, betaalt de investering zichzelf zelfs bij een relatief laag potentieel voor brandstofbesparing zeer snel terug.

Hoewel er in principe positieve effecten op ecologisch rijden en er daardoor vermindering van CO₂-emissies kan worden verwacht bij het installeren van brandstofverbruiksmeters en schakelindicatoren in zware en lichte voertuigen, zullen de extra voordelen van de toepassing in zware voertuigen zeer waarschijnlijk marginaal zijn.

2) *Het bereik van grenswaarden voor ammoniak (NH₃) dreigt zware voertuigen die op aardgas rijden uit de markt te drukken.*

OPTIES	ECONOMISCH	SOCIAAL	MILIEU
Optie 1:	De geschatte extra materiaalkosten bedragen 48 miljoen EUR per jaar en de extra projectkosten zouden rond de 60 tot 80 miljoen EUR per jaar zijn.	De omvang van de kostenstijging doet vermoeden dat het marktpotentieel van deze voertuigen ernstig zou worden verminderd. Dit zou een onevenredig grote invloed hebben op kleine en middelgrote leveranciers van onderdelen.	De vermindering van NH ₃ -emissies zou grotendeels niet significant zijn. Het verminderde marktpotentieel van bussen op aardgas zou waarschijnlijk leiden tot een toename van PM-, NO _x - en CO ₂ -emissies.
Optie 2:	Er wordt een positief economisch effect verwacht voor fabrikanten en gebruikers van zware voertuigen op aardgas, omdat extra materiaal- en projectkosten, geschat op 108 tot 128 miljoen EUR per jaar, zouden worden vermeden.	Er wordt verwacht dat het effect op de werkgelegenheid neutraal of licht positief is. Er kan enige werkgelegenheid bij de fabrikanten van zware voertuigen op aardgas worden gecreëerd. De mogelijk negatieve effecten op de werkgelegenheid van het basisscenario zou worden vermeden.	De extra NH ₃ -emissies zouden grotendeels niet significant zijn. Er wordt een positief milieueffect verwacht met betrekking tot de emissies van NO _x en CO ₂ .

3) *Voor sommige voertuigplatformen zijn twee goedkeuringen nodig als gevolg van de bovenste massagrenswaarde van de Euro 6-regelgeving voor lichte voertuigen.*

OPTIES	ECONOMISCH	SOCIAAL	MILIEU
Optie 1:	De extra ontwikkelingskosten zijn moeilijk in te schatten, maar zullen naar verwachting verschillende miljoenen EUR per kalibratie bedragen. De administratieve kosten voor twee procedures voor typegoedkeuring zijn beperkt (rond de 100 000 EUR per typegoedkeuring).	Geen verwachte effecten op werkgelegenheid.	Er worden geen milieueffecten verwacht.

Optie 2:	Extra keuze bij typegoedkeuring, wat de regeldruk met name zou verminderen bij voertuigplatformen waarbij sommige voertuigen boven en andere onder de huidige referentiemassagrenswaarde voor lichte/zware voertuigen vallen.	Er worden geen grote effecten op de werkgelegenheid verwacht. Het zou tot kostenvermindering moeten leiden die mogelijk vertaald zouden kunnen worden in lagere prijzen voor kopers.	Er worden geen milieueffecten verwacht.
-----------------	---	--	---

Gezien de verschillende aard van de gebieden die in deze effectbeoordeling worden behandeld, zijn er geen synergievoordelen of wisselwerkingen tussen de opties die voor de verschillende gebieden tegen elkaar worden afgewogen. Het cumulatieve effect van alle opties is daarom gelijk aan de som van de delen.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Bij het vergelijken van de beleidsopties in de drie probleemgebieden die onderwerp van een gedetailleerde effectbeoordeling waren, ontstaat het volgende beeld:

VERGELIJKING VAN DE OPTIES VOOR PROBLEEM 1			
Het vermogen om brandstofverbruik door efficiënt rijgedrag te verminderen, wordt onvoldoende benut			
OPTIES	DOELTREFFENDHEID	RENDEMENT	SAMENHANG
Optie 1: <i>geen wijzigingen in de bestaande situatie</i>	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.
Optie 2: <i>invoering van verplichte brandstofverbruiksmeters voor lichte voertuigen en uitbreiding van de verplichte installatie van schakelindicatoren van personenauto's naar alle lichte voertuigen</i>	HOOG	GEMIDDELD	HOOG
Optie 3: <i>invoering van verplichte brandstofverbruiksmeters voor lichte en zware voertuigen en uitbreiding van de verplichte installatie van schakelindicatoren van uitsluitend personenauto's naar alle lichte en zware voertuigen</i>	HOOG	LAAG	GEMIDDELD

In deze vergelijking komt optie 2 naar voren als de voorkeursoptie, aangezien het de meest efficiënte manier is om het probleem aan te pakken. Het is onwaarschijnlijk dat de positieve milieueffecten van optie 3 significant hoger zullen zijn dan die voor optie 2. Hoewel er enige beperkte extra milieuvoordelen van optie 3 ten opzichte van optie 2 zijn, is het onwaarschijnlijk dat deze in verhouding staan tot de kosten. In de huidige fase lijkt daarom de verplichte installatie van schakelindicatoren of brandstofverbruiksmeters in zware voertuigen moeilijk te rechtvaardigen.

VERGELIJKING VAN DE OPTIES VOOR PROBLEEM 2
Het bereik van grenswaarden voor ammoniak (NH₃) dreigt zware voertuigen die op aardgas rijden uit de markt te drukken

OPTIES	DOELTREFFENDHEID	RENDEMENT	SAMENHANG
Optie 1: <i>geen wijzigingen in de bestaande situatie</i>	0	0	0
Optie 2: <i>het toepassingsgebied van de grenswaarden voor NH₃ van Euro VI wijzigen zodat deze uitsluitend op zware voertuigen met compressieontstekingsmotoren (dieselmotoren) van toepassing zijn</i>	HOOG	HOOG	HOOG

Optie 2 heeft duidelijk de voorkeur ten opzichte van het basisscenario, aangezien deze het probleem oplost zonder enige kosten te veroorzaken. De samenhang met beleidsdoelstellingen van de EU is hoog doordat wordt verwacht dat de milieueffecten en sociale effecten per saldo positief zijn.

VERGELIJKING VAN DE OPTIES VOOR PROBLEEM 3			
Voor sommige voertuigplatformen zijn twee goedkeuringen nodig als gevolg van de bovenste massagrenswaarde van de Euro 6-regelgeving voor lichte voertuigen			
OPTIES	DOELTREFFENDHEID	RENDEMENT	SAMENHANG
Optie 1: <i>geen wijzigingen in de bestaande situatie</i>	0	0	0
Optie 2: <i>verwijder de bovenste massagrenswaarde van de Euro 6-regelgeving voor lichte voertuigen voor emissiedoeleinden</i>	HOOG	HOOG	HOOG

Optie 2 heeft duidelijk de voorkeur ten opzichte van het basisscenario, aangezien deze het probleem oplost zonder enige kosten te veroorzaken. Er worden geen negatieve milieueffecten of sociale effecten verwacht.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Een gezamenlijke evaluatie van de maatregelen die in deze effectbeoordeling en de follow-up-effectbeoordeling zijn vervat, is nuttig indien deze vijf jaar na de inwerkingtreding wordt uitgevoerd. Er zijn al rapportagemechanismen voorhanden om toezicht te houden op de luchtkwaliteit en op de mate waarin lidstaten zich aan de communautaire doelstellingen inzake luchtkwaliteit houden. Deze rapportagemechanismen leveren ook gegevens op waarmee toezicht kan worden gehouden op verontreinigende emissies.

De mate waarin motorvoertuigen die op de Europese markt worden verkocht, aan EU-voorschriften voldoen, wordt tijdens het goedkeuringsproces voor nieuwe voertuigtypen gecontroleerd door de nationale typegoedkeuringsinstanties. Deze bestaande rapportagemechanismen zouden daarom de Commissie in staat moeten stellen om in zekere mate toezicht te houden op de effectiviteit van de voorgestelde wetgeving.