



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.12.1995
COM(95) 689 def.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

**Een communautaire strategie ter beperking van de
CO₂-uitstoot door personenauto's en ter verbetering
van het brandstofrendement**

I. Inleiding

1. In het kader van het wereldwijde streven naar bestrijding van klimaatverandering en als partij bij het in 1992 gesloten Raamverdrag inzake klimaatverandering van de Verenigde Naties heeft de Gemeenschap zich ertoe verbonden de CO₂-uitstoot in het jaar 2000 op het niveau van 1990 te stabiliseren. Op middellange termijn zullen, gezien de door het Raamverdrag gestelde doel om "broeikasgasconcentraties in de lucht te stabiliseren op een niveau dat gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem voorkomt", in de geïndustrialiseerde landen maatregelen tot beperking van de uitstoot van broeikasgassen moeten worden getroffen.

De noodzaak van beperkingen van de uitstoot van broeikasgassen werd door de Raad bevestigd met het oog op de eerste Conferentie van de Partijen bij het Raamverdrag inzake klimaatverandering die in maart/april 1995 te Berlijn is gehouden. De Conferentie van de Partijen heeft besloten een proces op gang te brengen dat gericht is op de vaststelling van gekwantificeerde doelstellingen voor de beperking en terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen na het jaar 2000. In dit verband is de Gemeenschap verplicht de noodzakelijke maatregelen te treffen, in de eerste plaats om de uitstoot van broeikasgassen voor het jaar 2000 te stabiliseren en in de tweede plaats om deze uitstoot na het jaar 2000 te beperken en terug te dringen. Het "Werkdocument van de Commissie betreffende de EU-strategie inzake klimaatverandering: een aantal mogelijkheden"¹, dat ter voorbereiding van de conferentie is opgesteld, bevat een eerste reeks voorstellen. In dit document werd tevens het belang van kosteneffectieve strategieën benadrukt. Reeds de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie voor een algemene strategie van de Gemeenschap tot beperking van de CO₂-emissie vestigden de aandacht op het "no-regrets"-potentieel dat is vervat in maatregelen die tot voordelen op andere beleidsterreinen leiden².

2. Tegen deze achtergrond geven vooral de ontwikkelingen van de CO₂-emissies in de vervoersector reden tot bezorgdheid. De huidige en verwachte groei in deze sector brengt de CO₂-doelstellingen van de Gemeenschap in gevaar. CO₂ uit personenauto's is verantwoordelijk voor ongeveer de helft van de CO₂-emissies die met de transportsector verband houden en voor ongeveer 12% van de totale CO₂-uitstoot in de Europese Unie. Bovendien draagt de toename van de CO₂-emissies door personenauto's bij tot de toename van de CO₂-emissies die van de vervoersector afkomstig zijn. Als op de oude voet wordt voortgegaan wordt verwacht dat de CO₂-uitstoot door auto's voor het jaar 2000 met ongeveer 20% zal toenemen en voor het jaar 2010 met ongeveer 36% ten opzichte van het niveau in 1990. In één jaar stoot een middelgrote auto in de Europese Unie gemiddeld ongeveer 3 ton CO₂ uit¹. Het wegvervoer is in de laatste jaren opgevallen als een van de weinige sectoren in de Unie waar de CO₂-emissie toeneemt.

In dit verband ziet de Commissie met bezorgdheid het gebrek aan vooruitgang bij de verbetering van het brandstofrendement van auto's in de afgelopen jaren. Terwijl zich tot het midden van de jaren tachtig een duidelijke trend naar verbetering van het brandstofrendement voordeed, is het gemiddelde brandstofverbruik per kilometer sindsdien ongewijzigd gebleven. Er is evenwel een

¹ SEC(95)288 def. van 1.3.1995.

² SEC(91)1744 def. van 14.10.1991.

¹ Aangenomen wordt dat een afstand van 12.600 km wordt afgelegd met een gemiddeld brandstofverbruik op de weg van 9,6 l/100 km.

duidelijk "no-regrets"-potentieel voor een beperking van de CO₂-uitstoot van personenauto's door verbetering van het brandstofrendement. Zelfs binnen dezelfde voertuigcategorie loopt het brandstofrendement van verschillende modellen sterk uiteen.

3. Het is duidelijk dat de geconstateerde en voorspelde groei van de CO₂-uitstoot door het autoverkeer het gevolg is van een hele reeks verschillende factoren. De economische welvaart heeft de personenauto binnen het bereik van het merendeel van de Europese burgers gebracht. Tegenover de voordelen die aan het uitgebreide autobezit voor de burger en de economie in het algemeen ongetwijfeld zijn verbonden, staan ten dele bepaalde kosten die de samenleving belasten. De verkeerstoename is in de hand gewerkt door het onvoldoende doorberekenen van de externe kosten van het vervoer; de Commissie zal binnenkort hierover een Groenboek indienen. Veranderingen in levensstijl en ruimtelijke ordeningsplannen hebben de burger nog meer afhankelijk gemaakt van de auto en op veel plaatsen zijn het dienstenaanbod en de investeringen in het openbaar vervoer zo beperkt dat eventuele alternatieven voor de personenauto onaantrekkelijk blijven. De grote verkeersdichtheid heeft dan weer geleid tot een algemeen probleem van verkeersopstoppingen die de inefficiëntie en het brandstofverbruik doen toenemen.

4. Tegen deze achtergrond kan de CO₂-uitstoot van het wegvervoer alleen worden verminderd door middel van een pakket maatregelen. In beginsel kunnen deze maatregelen worden gericht op beperking van het gebruik van motorvoertuigen, beïnvloeding van het rijgedrag (bij voorbeeld snelheid) en verbetering van het brandstofrendement door middel van een combinatie van technische en niet-technische maatregelen. Op het gebied van het personenvervoer moet een globale strategie de verbetering van het openbaar vervoer omvatten in het kader van een algemeen plan voor intermodaliteit en stimulering van een modale verschuiving naar openbare en niet-gemotoriseerde vervoermiddelen, zoals de Commissie in een recent Groenboek heeft bepleit; voorts vallen onder die strategie ook hogere brandstofprijzen die een rationeler gebruik van de auto moeten stimuleren, de toepassing van vervoerstelematica in het kader van algemene lokale en regionale vervoersplannen om opstoppingen te voorkomen alsook flexibeler werktijden en telewerken ter beperking van het forenzenverkeer. De informatiemaatschappij kan op langere termijn veel transportactiviteiten overbodig maken. De in deze mededeling behandelde maatregelen zijn er namelijk niet op gericht de mobiliteit van de Europese burgers te beperken, maar op het rationaliseren van hun keuzen ten einde de externe effecten van het vervoer te doen afnemen. De verschillende maatregelen zijn dan ook ten dele onderling verbonden. Het fiscale beleid kan bij voorbeeld alleen de nagestreefde CO₂-vermindering bewerkstelligen als de consument een duidelijke keuze heeft tussen verschillende transportalternatieven. Bovendien moet de consument in staat worden gesteld door middel van transparantie en informatie die keuzemogelijkheden te benutten.

De Commissie wenst de nadruk te leggen op deze noodzaak van een allesomvattende aanpak bij het bestrijden van CO₂-emissies in verband met het personenvervoer, waartoe op veel niveaus beslissingen moeten worden genomen. Een eerste stap bij de bestrijding van de CO₂-uitstoot zou in het bijzonder maatregelen moeten omvatten waaraan de laagste economische kosten zijn verbonden en die tegelijkertijd voordelen op andere beleidsterreinen opleveren. In dit verband moet bijzondere aandacht worden geschonken aan het benutten van rendabele technische oplossingen. Verbetering van het brandstofrendement van auto's door het toepassen van beschikbare technologieën vormt derhalve een hoeksteen van een strategie tot beperking van de CO₂-uitstoot afkomstig van de vervoersector. Tegelijkertijd kan een programma ter verbetering van de energie-efficiëntie van het transportsysteem nog meer voordelen opleveren dan alleen maar de vermindering van de CO₂-uitstoot. Het zal onder andere leiden tot vermindering van andere dan

CO₂-emissies in de lucht en van de geluidshinder, tot verbetering van de positie wat de energievoorziening betreft en het kan de industriële concurrentiekracht versterken. Het zou voorts een nieuwe impuls geven aan de verschillende energiebesparingsmaatregelen die sinds de daling van de energieprijzen halverwege de jaren tachtig op een laag pitje zijn gezet. Het moet evenwel duidelijk zijn dat deze mededeling die op het brandstofrendement van auto's is toegespitst, slechts één oplossing behandelt.

Bovendien zijn er sterke argumenten, onder andere die welke betrekking hebben op kwesties als rentabiliteit en concurrentie, die pleiten voor totstandbrenging van een communautair kader ter verbetering van het brandstofrendement van personenauto's.

5. Zowel de Raad als het Europees Parlement hebben de Commissie verzocht een voorstel in te dienen voor een maatregel ter beperking van de CO₂-uitstoot door personenauto's. In Richtlijnen 89/458/EEG en 91/441/EEG van de Raad was reeds vastgelegd dat deze kwesties moesten worden aangepakt. De Raad Milieuzaken in december 1994 heeft de Commissie meer in het bijzonder verzocht de mogelijkheid te onderzoeken van een aanzienlijke vermindering van het brandstofverbruik van nieuw geregistreerde auto's voor het jaar 2005. In deze context hebben twaalf Lid-Staten en het Europees Parlement een gemiddeld brandstofverbruik van 5 l/100 km voor benzineauto's en van 4,5 l/100 km voor dieselauto's (hetgeen overeenkomt met 120 g CO₂/km) als doelstelling vermeld.

De Commissie deelt de mening van de Raad en het Parlement dat maatregelen ter verbetering van het brandstofrendement van auto's zijn vereist. In het "Werkdocument van de Commissie betreffende de EU-strategie inzake klimaatverandering: een aantal mogelijkheden"¹ dat ter voorbereiding van de conferentie werd opgesteld, heeft de Commissie er reeds op gewezen dat een communautair initiatief tot beperking van de CO₂-uitstoot van auto's een bijzonder veelbelovende beleids optie vormt. De Milieuraad in juni 1995 heeft de Commissie verzocht de in het werkdocument vervatte voorstellen nader uit te werken. Met deze mededeling wordt dus gereageerd op het verzoek van de Raad en het Parlement, terwijl de Commissie hierin tevens haar bezorgdheid uitspreekt over de toename van de CO₂-uitstoot in verband met de algemene communautaire CO₂-strategie en de daarmee samenhangende internationale verplichtingen.

6. Deze mededeling moet dienen als grondslag voor een discussie in de Raad en het Europees Parlement over de strategie die moet worden gevolgd ter verbetering van het brandstofrendement van personenauto's². De Commissie is er van overtuigd dat deze strategie moet worden gebaseerd op een geschikte combinatie van elkaar aanvullende maatregelen zowel op het niveau van de Gemeenschap als op dat van de Lid-Staten. De strategie moet consistent zijn en rekening houden met de verschillende beleidsdoelstellingen die daardoor eventueel worden beïnvloed.

Ter voorbereiding van het overleg in de Raad en het Parlement geeft de mededeling een overzicht van de kosten en baten van een significante verbetering in het brandstofrendement van

¹ SEC(95)288 def. van 1.3.1995.

² In deze mededeling wordt onder personenauto's verstaan motorvoertuigen van categorie M₁ als gedefinieerd in bijlage I van Richtlijn 70/156/EEG van de Raad. Bij de vaststelling van het toepassingsgebied van met name de fiscale instrumenten die in deze mededeling worden voorgesteld, zal er in het bijzonder op moeten worden gelet dat daarin ook voertuigen worden opgenomen die formeel niet als personenauto's zijn gedefinieerd, maar die hoofdzakelijk voor hetzelfde doel worden gebruikt (bij voorbeeld bepaalde kleine pick-ups en voertuigen met vierwiel aandrijving).

personenauto's, met een analyse van de verschillende beleidsinstrumenten die voor het bewerkstelligen van deze verbetering beschikbaar zijn. De mededeling stippelt vervolgens een coherente strategie uit om het gemiddelde brandstofrendement van personenauto's op korte tot middellange termijn op een rendabele manier duidelijk te verbeteren. Tenslotte worden de maatregelen aangegeven welke de Commissie voornemens is te treffen ten einde de uitwerking van die strategie te bevorderen.

II. Samenhangende beleidsdoelstellingen

7. Het bereiken van bepaalde doelstellingen inzake brandstofrendement mag geen conflict met andere beleidsdoelstellingen veroorzaken, vooral met betrekking tot de vermindering van schadelijke emissies van motorvoertuigen en de veiligheid van voertuigen. Een al te ambitieuze doelstelling inzake brandstofrendement in combinatie met een verkeerde keuze van beleidsinstrumenten kan deze andere doelstellingen in gevaar brengen.

De Gemeenschap heeft geleidelijk strengere normen voor schadelijke emissies van voertuigen vastgesteld, die in de komende jaren de luchtverontreinigingsproblemen in de Europese Unie aanzienlijk zullen verminderen. Op basis van de resultaten van een algemene evaluatie van resterende luchtkwaliteitsproblemen en de meest rendabele manier om de doelstellingen inzake luchtkwaliteit te bereiken (Europees "auto-oil" programma) zal de Commissie binnenkort voorstellen indienen voor emissienormen van personenauto's en specificaties van de brandstofkwaliteit die in het jaar 2000 van kracht moeten worden. De bestrijding van schadelijke emissies beperkt reeds het effect van auto's op het wereldklimaat, aangezien bepaalde schadelijke emissies tevens broeikasgassen of precursoren daarvan zijn. Deze inspanningen worden evenwel grotendeels tenietgedaan door de toeneming van de CO₂-uitstoot door auto's. CO₂ is het belangrijkste broeikasgas en de internationale inspanningen in het kader van het verdrag inzake klimaatverandering van de Verenigde Naties zijn dan ook op beperking van de CO₂-emissies gericht.

Tussen de doelstellingen van een beter brandstofrendement en de bestrijding van schadelijke emissies kan een conflict ontstaan indien een maatregel tot beperking van de CO₂-uitstoot zou leiden tot vertraging van de vervanging van het autopark. De doelstellingen inzake luchtkwaliteit kunnen op korte tot middellange termijn alleen worden bereikt als het wagenpark snel wordt vervangen door nieuwe en minder verontreinigende voertuigen. Een instrument dat die vervanging vertraagt bemoeilijkt het bereiken van luchtkwaliteitsdoelstellingen.

Op het gebied van de CO₂-uitstoot presteren dieselauto's beter dan benzineauto's. Beperkte verbeteringen in het gemiddelde brandstofrendement kunnen het gevolg zijn van een groter aandeel van dieselauto's in het autopark. De CO₂-uitstoot van dieselmotoren is evenwel ook vatbaar voor verbetering. De Gemeenschap kan de CO₂-doelstellingen niet bereiken door gewoon over te schakelen op dieselveertuigen.

8. Een belangrijke beleidsdoelstelling die ten grondslag ligt aan de communautaire voorschriften inzake typegoedkeuring van voertuigen is de veiligheid. De Europese auto-industrie heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de verbetering van de veiligheid van motorvoertuigen. Passieve veiligheid bij ongevallen vormt een belangrijk onderdeel van de algemene veiligheid van een voertuig. De Commissie heeft twee voorstellen voor richtlijnen ingediend betreffende de weerstand van motorvoertuigen tegen zijdelingse botsingen en betreffende de weerstand van

motorvoertuigen tegen frontale botsingen¹. Door het verhogen van de passieve veiligheid worden auto's gewoonlijk zwaarder, hoewel andere ontwerpaspecten eveneens belangrijk zijn. In de nabije toekomst zal onder meer nog een voorstel worden ingediend dat betrekking heeft op een "voetgangersvriendelijke" voorkant voor auto's.

Een maatregel ter beperking van het brandstofverbruik mag geen afbreuk doen aan de nagestreefde passieve veiligheid. De twee voorgestelde richtlijnen zullen, zodra ze zijn goedgekeurd, in dit opzicht een belangrijke garantie vormen. Tegelijkertijd kan in het licht van deze voorstellen op korte termijn enige wisselwerking tussen doelstellingen als veiligheid en brandstofrendement noodzakelijk zijn, daar de voorgestelde richtlijnen het potentieel kunnen beperken voor een verlaging van het brandstofverbruik door vermindering van het voertuiggewicht, hoewel nieuwe en lichtere materialen in dit opzicht nieuwe mogelijkheden kunnen bieden. Een significante verbetering van het brandstofrendement is evenwel ook met de huidige samenstelling van het autopark mogelijk door het aanmoedigen van de beste technieken en een verschuiving naar modellen met minder vermogen in elke autocategorie.

Tegen deze achtergrond is de Commissie ervan overtuigd dat na het van kracht worden van nieuwe communautaire normen voor botsingbestendigheid van voertuigen de doelstellingen inzake de veiligheid van voertuigen en vermindering van brandstofverbruik en CO₂-uitstoot onderling verenigbaar zijn. De Commissie wijst erop dat in de toekomst onvermijdelijk nog meer veiligheidsvoorzieningen zullen worden aangebracht op voertuigen, omdat het publiek veilige voertuigen wenst. De uitdaging om dit doel te verzoenen met de noodzaak van een zuiniger brandstofverbruik zal blijven bestaan.

9. Zoals de Commissie vroeger heeft verklaard¹ bestaat de technologische uitdaging waarmee de auto-industrie wordt geconfronteerd in het optimaliseren van het produkt zowel volgens de criteria van comfort en betrouwbaarheid, als die van veiligheid, schadelijke emissies en brandstofverbruik, ten einde een uit een maatschappelijk en milieu-oogpunt aanvaardbaar produkt te behouden. Een aantal technologieën zijn thans beschikbaar om het brandstofrendement van auto's te verbeteren zonder de overige criteria nadelig te beïnvloeden. Daar de brandstofprijzen momenteel niet een voldoende stimulans vormen om de consumenten ertoe aan te zetten zuiniger auto's te eisen, zijn deze technologieën niet op de huidige modellen toegepast. Er is derhalve behoefte aan een beleid dat ervoor zorgt dat het brandstofrendement van nieuwe auto's wordt verbeterd zonder andere beleidsdoelstellingen in gevaar te brengen.

III. Technische uitvoerbaarheid en kosten

10. In overeenstemming met de verzoeken van de Lid-Staten en het Europees Parlement is de Commissie uitgegaan van een gemiddeld brandstofrendement van 5 l/100 km voor nieuwe benzineauto's en 4,5 l/100 km voor nieuwe dieselauto's als doelstellingen voor het jaar 2005. De door de Commissie geraadpleegde deskundigen zijn het erover eens dat met behulp van de beste beschikbare technologie een gemiddeld brandstofverbruik in dat gebied kan worden bereikt. Deze verbetering kan grotendeels worden bewerkstelligd door middel van technische aanpassingen en een verschuiving naar voertuigen met minder vermogen binnen elk marktsegment, terwijl een

¹ COM(94)519 def. van 13.12.1994; COM(94)520 def. van 13.12.1994.

¹ Mededeling betreffende de auto-industrie van de Europese Unie, COM(94)49 def. van 23.2.1994.

vermindering van het brandstofverbruik ten dele kan worden verkregen door ruimere verspreiding van lichtere en/of kleinere (compacte) voertuigen.

Er is een zekere aanlooptijd vereist voordat de technische verbeteringen ter vermindering van het brandstofverbruik in de lopende produktiemodellen kunnen worden geïntegreerd en in alle modellen worden verwerkt. Dat is grotendeels afhankelijk van de produktcyclus van de verschillende fabrikanten. Hoewel ongetwijfeld voor het jaar 2005 significante vooruitgang in de richting van de bovengenoemde doelstellingen inzake brandstofrendement kan worden geboekt, zal voor de toepassing van nieuwe technologieën in alle modellen meer tijd zijn vereist.

11. Bovendien dient rekening te worden gehouden met de kosten van de technische aanpassingen die nodig zijn om het gestelde doel, namelijk 5 l/100 km respectievelijk 4,5 l/100 km te bereiken. De extra kosten van een zuiniger voertuig voor de consument bij de aanschaf worden gecompenseerd door brandstofbesparingen over de gehele levensduur van het voertuig. Tegen de huidige brandstofprijzen in de Europese Unie kan een verbetering in het brandstofrendement in de bovengenoemde orde van grootte een brandstofbesparing over de gehele levensduur van meer dan 3.000 ecu opleveren. Uit een eerste analyse blijkt dat er een aanzienlijk "no-regrets"-potentieel is voor verbeteringen van het brandstofrendement waarbij de kosten van een zuiniger auto door de consument worden terugverdiend dank zij de brandstofbesparingen over de gehele levensduur van het voertuig (zie bijlage). Alleen veranderingen die verder gaan dan het "no-regrets"-potentieel leiden tot extra kosten voor de automobilist. Het "no-regrets"-potentieel vormt evenwel geen eenduidig richtsnoer, daar het varieert naar gelang van de brandstofprijzen in de toekomst.

12. Op grond van de bovenstaande overwegingen is de Commissie van mening dat significante vooruitgang zou moeten worden geboekt in de richting van de doelstellingen voor het gemiddelde brandstofrendement, namelijk 5 l/100 km voor nieuwe benzineauto's en 4,5 l/100 km voor nieuwe dieselauto's. Dat klopt met name als rekening wordt gehouden met de toekomstige onderzoek- en ontwikkelingswerkzaamheden waartoe een communautaire maatregel ter beperking van de CO₂-uitstoot door personenauto's de aanzet zal geven. Het jaar 2005 is evenwel een vrij ambitieuze streefdatum. Een tijdschik na het jaar 2005 voor het bereiken van het nagestreefde brandstofrendement zal het daarentegen gemakkelijker maken de gehele modellenreeks te vernieuwen zonder geforceerde invoering van een aanzienlijk compacter autopark. De Gemeenschap en de Lid-Staten dienen ondertussen de noodzakelijke maatregelen te treffen om het autopark in de gewenste richting te sturen.

IV. Criteria voor beoordeling van beleidsinstrumenten

13. De Commissie heeft een aantal verschillende beleidsinstrumenten in overweging genomen die in beginsel kunnen worden aangewend om de CO₂-uitstoot door personenauto's te verminderen door verbetering van het brandstofrendement. Aan elk instrument zijn verschillende voor- en nadelen verbonden. De doelmatigheid daarvan in termen van CO₂-beperking is tevens afhankelijk van de kracht waarmee het wordt toegepast. Ter verduidelijking van de eventueel op te leggen maatregelen heeft de Commissie een brandstofverbruik van 5 respectievelijk 4,5 l/100 km voor een nieuwe auto in het jaar 2005 als referentiepunt gehanteerd bij de analyse van de verschillende beleidsinstrumenten (zie hieronder).

Ten einde in de Raad en het Europees Parlement een debat met volledige kennis van zaken te kunnen voeren over de opties voor een strategie ter verbetering van het brandstofrendement van personenauto's, wenst de Commissie de beleidsinstrumenten in deze mededeling uiteen te zetten alvorens haar eigen voorstel voor een strategie te formuleren. De intrinsieke voor- en nadelen van de verschillende beleidsinstrumenten zullen worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- * De maatregel moet rendabel zijn (Er zij op gewezen dat de desbetreffende opmerkingen in deze mededeling eerder op een kwalitatieve beoordeling dan op een kwantitatieve analyse zijn gebaseerd.)
- * De maatregel moet rekening houden met het belang van de auto in de huidige samenleving en niet bepaalde groepen uitsluiten van het bezit en het gebruik van een auto (billijkheidsoverwegingen). Er dient te worden gekeken hoe negatieve gevolgen van een maatregel voor de behoeften van bij voorbeeld bejaarden en gehandicapten kunnen worden vermeden.

V. Fiscale opties

14. De fiscale behandeling van auto's loopt van Lid-Staat tot Lid-Staat sterk uiteen, niet alleen in termen van belastingdruk, maar ook in de wijze waarop verschillende soorten belastingen worden gecombineerd. De Lid-Staten hanteren vaak een gedeeltelijke of volledige combinatie van acquisitiebelastingen (bij voorbeeld BTW, registratiebelastingen), eigendomsbelastingen (bij voorbeeld wegen- of motorrijtuigenbelastingen, verzekeringsbelastingen) en gebruiksbelastingen (bij voorbeeld brandstofbelastingen, wegentol). Voorts kunnen de factoren die van invloed zijn op het belastingbeleid inzake personenauto's eveneens van Lid-Staat tot Lid-Staat aanzienlijk variëren, omdat behalve van de meer voor de hand liggende economische, industriële en fiscale aspecten, vaak wordt uitgegaan van traditionele, maatschappelijke en culturele gegevens. De diensten van de Commissie hebben een grondig onderzoek opgezet naar de autobelastingssystemen die door de Lid-Staten worden toegepast, met het oog op de vaststelling van de gevolgen van dergelijke uiteenlopende systemen voor het juist functioneren van de interne markt. Bij dit onderzoek zal eveneens worden nagegaan in welke mate gebruik kan worden gemaakt van autobelastingen om op andere beleidsterreinen van de Gemeenschap, waaronder het milieu, vooruitgang te boeken.

Ondanks het geïntegreerde karakter van het belastingbeleid van de Lid-Staten ten aanzien van auto's wordt in dit hoofdstuk een aantal mogelijke middelen voor het invoeren van een belastingmaatregel ter beperking van de CO₂-uitstoot en ter bevordering van een groter brandstofrendement in overweging gegeven. In beginsel kunnen fiscale instrumenten worden gehanteerd om de financiële druk op de consument naar aanleiding van de aanschaf of het bezit van een auto te differentiëren naar gelang van de specifieke CO₂-uitstoot respectievelijk het brandstofverbruik van het voertuig. Deze differentiëring zal de vraag van de consument naar zuiniger voertuigen versterken. Dergelijke stimulerings/ontmoedigingsmaatregelen kunnen worden ingepast in omzet/registratie- en jaarlijkse motorrijtuigenbelastingen of worden gehanteerd als fiscale stimuleringsmaatregelen in combinatie met een CO₂-referentienorm.

De verwezenlijking van een der in deze mededeling voorgestelde fiscale opties zou een belangrijke stap vormen bij het doorberekenen van een van de externe kosten van het vervoer en voor een

ruimere toepassing van economische instrumenten wanneer doelstellingen op milieugebied moeten worden bereikt. De Commissie wenst hierover een breder debat te openen en zal in de nabije toekomst daartoe een Groenboek indienen.

1. Differentiatie van omzet/registratiebelastingen

15. Aan de consumenten kan een sterke stimulans worden gegeven om zuiniger auto's te vragen en bijgevolg ook aan de industrie om deze op de markt te brengen, door het differentiëren van de prijs van de auto voor de consument naar gelang van het brandstofrendement. Dit kan worden verwezenlijkt door middel van omzet- of registratiebelastingen die verschillen naar gelang van het brandstofrendement. Verschillende Lid-Staten passen momenteel een omzet- of registratiebelasting toe. In een Lid-Staat (Oostenrijk) geldt reeds een omzetbelasting die door het brandstofverbruik wordt bepaald.

Ten einde de doelmatigheid van gedifferentieerde omzet/registratiebelastingen voor de beperking van de CO₂-uitstoot van personenauto's te waarborgen zal in een communautair kader het volgende moeten worden vastgesteld:

- * een basiswaarde voor de CO₂-uitstoot die volgens een duidelijk tijdschema stapsgewijze wordt verlaagd;
- * richtsnoeren voor de differentiatie van belastingpercentages naar gelang van de CO₂-uitstoot;
- * de gebieden waarbinnen de Lid-Staten de relatie tussen het belastingtarief en de basiswaarde van de CO₂-uitstoot kunnen variëren.

Uit ramingen die voor de Commissie door de werkgroep Emissies van motorvoertuigen (MVEG) en door een onafhankelijke consultant zijn verricht, blijkt dat de belastingdifferentie die nodig is om het beoogde brandstofrendement van 5 l/100 km voor benzineauto's en 4,5 l/100 km voor dieselauto's voor het jaar 2005 te bereiken, ongeveer 45 ecu per extra g CO₂- per km zou bedragen (= 1.050 ecu per extra liter brandstof die per 100 km wordt verbruikt bij benzineauto's en 1.180 ecu per extra liter brandstof die per 100 km wordt verbruikt bij dieselauto's).

16. Rentabiliteit: Aangezien op CO₂ gebaseerde omzet- of registratiebelastingen de aanvankelijke kosten van een nieuwe auto voor de consument wijzigen, wordt verwacht dat zij een direct en duidelijk effect hebben op de beslissing tot aankoop. Een fiscaal instrument dat van invloed is op de aankoopbeslissingen vormt een tegenwicht tegen het feit dat de consument op het ogenblik van de aanschaf van het voertuig niet ten volle rekening houdt met mogelijke toekomstige brandstofbesparingen; de daaraan verbonden kosten zullen bijgevolg waarschijnlijk laag zijn. Het zou dan ook voor de fabrikant nuttig zijn bepaalde technieken ter beperking van het brandstofverbruik toe te passen, daar de kosten van deze technieken worden gecompenseerd door lagere belastingen bij de verkoop van de auto. De werkelijke doelmatigheid van het instrument is afhankelijk van de grootte van de belastingdifferentie. Een gemeenschappelijke basiswaarde voor de CO₂-uitstoot die elk jaar in een communautair kader wordt vastgesteld, zorgt ervoor dat naar de auto-industrie en de consument een sterk signaal uitgaat met betrekking tot de beoogde verbetering van het brandstofrendement.

Daar het instrument de kosten van nieuwe auto's doet stijgen, althans boven een bepaald brandstofverbruiksniveau, zou het evenwel kunnen leiden tot een algemene vertraging van de vervanging van het autopark. Dat zou een ongewenst gevolg zijn zowel uit het oogpunt van de

CO₂-beperking als van de bestrijding van schadelijke emissies, aangezien oudere, meer verontreinigende en minder zuinige auto's dan langer deel blijven uitmaken van het autopark. Gedifferentieerde omzet/registratiebelastingen die op een fiscaal neutrale wijze worden ingevoerd, kunnen dit effect eventueel tenietdoen, omdat de autoprijzen gemiddeld niet zullen stijgen en het effect op de vervanging van het autopark waarschijnlijk neutraal zal zijn. Indien deze optie wordt gevolgd, zal het effect ervan van Lid-Staat tot Lid-Staat variëren als gevolg van de uiteenlopende structuur van de industrie en het autopark in elk land.

17. Billijkheidsoverwegingen: De maatschappelijke aanvaardbaarheid van dit instrument is grotendeels afhankelijk van de gehanteerde belastingtarieven. Het feit dat zuinige auto's geheel of ten dele worden vrijgesteld van extra heffingen, zorgt voor een betere maatschappelijke aanvaardbaarheid van het instrument. Ook indien op alle nieuwe auto's een belasting wordt geheven, hebben de consumenten de mogelijkheid om de extra kosten te beperken door een zuiniger model te kiezen.

2. Differentiatie van de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting op basis van de CO₂-uitstoot

18. In alle Lid-Staten wordt een jaarlijkse motorrijtuigenbelasting geheven. De criteria voor de berekening daarvan lopen uiteen, meestal wordt er rekening gehouden met fiscale paardekracht, cilinderinhoud, voertuigmassa en leeftijd van het voertuig. Structuur, tarief en progressie van de belasting alsook de behandeling van dieselauto's lopen van Lid-Staat tot Lid-Staat uiteen. Aangezien het brandstofverbruik van het voertuig ten dele wordt bepaald door cilinderinhoud, motorvermogen en voertuiggewicht, zijn de meeste bestaande jaarlijkse motorrijtuigenbelastingen reeds in mindere of meerdere mate gerelateerd aan de CO₂-uitstoot. De huidige differentiatie van jaarlijkse motorrijtuigenbelastingen is evenwel te klein om een significante invloed op de CO₂-uitstoot te hebben.

Een instrument ter beperking van de CO₂-uitstoot door personenauto's door middel van een verbeterd brandstofrendement, kan worden gebaseerd op jaarlijkse motorrijtuigenbelastingen. In dat geval zou de CO₂-uitstoot een belangrijke grondslag worden voor het berekenen van de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting.

Net zoals bij de hierboven vermelde omzet/registratiebelastingsoptie en om dezelfde redenen zou in een communautair kader het volgende moeten worden vastgesteld:

- * een basiswaarde voor de CO₂-uitstoot die volgens een bepaald tijdschema trapsgewijze wordt verlaagd;
- * richtsnoeren voor differentiatie van de belastingpercentages naar gelang van de CO₂-uitstoot;
- * de gebieden waarbinnen de Lid-Staten de relatie tussen het belastingtarief en de basiswaarde van de CO₂-uitstoot kunnen variëren.

De grondslag voor het berekenen van de fiscale differentie die is vereist om met behulp van een jaarlijkse motorrijtuigenbelasting die op de CO₂-uitstoot is gebaseerd het nagestreefde brandstofrendement van 5 l/100 km bij benzineauto's en 4,5 l/100 km bij dieselauto's te bereiken, is de fiscale differentie die is vastgesteld voor een op de CO₂-uitstoot gebaseerde omzet- of registratiebelasting (zie hierboven). De omzetting van deze differentie in een fiscale differentie voor de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting is afhankelijk van een schatting van de mate waarin consumenten rekening houden met toekomstige kosten. Als wordt aangenomen dat consumenten

gevoelig zijn voor toekomstige kosten¹ zou een differentiatie van de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting van ongeveer 6 ecu per extra g CO₂ per km (= 140 ecu per extra liter brandstof die per 100 km per jaar voor benzineauto's wordt verbruikt en 160 ecu per extra liter brandstof die per 100 km per jaar voor dieselauto's wordt verbruikt) nodig zijn om de hierboven vermelde doelstellingen inzake brandstofrendement te bereiken. Als wordt aangenomen dat consumenten alleen gevoelig zijn voor kosten die bij voorbeeld gedurende de eerste vier jaar na aanschaf van het voertuig worden gemaakt, zou de fiscale differentie ongeveer 12 ecu per extra g CO₂ per km bedragen (= 280 ecu per extra liter brandstof die per 100 km per jaar voor benzineauto's wordt verbruikt en 315 ecu per extra liter brandstof die per 100 km per jaar voor dieselauto's wordt verbruikt).

19. Rentabiliteit: De ervaring in sommige Lid-Statens heeft aangetoond dat de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting tot op zekere hoogte van invloed is op de kenmerken van het autopark. Gezien het doorgaans vrij lage niveau van de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting is de betekenis van deze invloed moeilijk te bepalen.

Verskillende factoren zijn van invloed op de doelmatigheid van een op de CO₂-uitstoot gebaseerde jaarlijkse motorrijtuigenbelasting. Indien het waar is dat consumenten niet ten volle rekening houden met de kosten over de gehele levensduur op het ogenblik van de aanschaf van het voertuig, moet de totale fiscale druk over de levensduur van het voertuig voor een vergelijkbaar stimulerings-effect hoger zijn, vergeleken bij een fiscale druk die op het ogenblik van de aanschaf van de auto wordt gehanteerd (zie hierboven). De wederverkoopwaarde van een auto is echter onder meer afhankelijk van de fiscale lasten die aan het voertuig zijn verbonden. Indien consumenten rekening houden met de wederverkoopwaarde van hun auto op het ogenblik van de aanschaf van het voertuig, zijn zij gevoelig voor toekomstige permanente fiscale lasten, inclusief de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting. In het algemeen is het dus wel duidelijk dat de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting voor het beïnvloeden van de oorspronkelijke aankoopbeslissing van de consument een minder direct instrument vormt dan de omzet- of registratiebelasting.

Op korte termijn kan een op de CO₂-uitstoot gebaseerde motorrijtuigenbelasting de vervanging van het bestaande autopark vertragen, indien de belasting alleen op nieuwe auto's wordt geheven om de eigenaars van bestaande auto's niet te benadelen (hoewel de belasting vanaf het begin op het gehele autopark kan worden geheven). Zodra de op de CO₂-uitstoot gebaseerde jaarlijkse motorrijtuigenbelasting voor het gehele autopark geldt, zou deze dan een continue stimulans vormen om het brandstofrendement te verbeteren door het afdanken van minder zuinige auto's.

20. Billijkheidsoverwegingen: De verhoging van het belastingtarief die nodig is om de beslissing van de consument bij de aanschaf van een voertuig in de richting van een zuinige auto te sturen, zou de kosten voor het bezit van minder zuinige auto's doen toenemen. De huidige maatschappelijke aanvaardbaarheid van een op de CO₂-uitstoot gebaseerde jaarlijkse motorrijtuigenbelasting is afhankelijk van de kenmerken daarvan uit een oogpunt van de relatie tussen het belastingtarief en de basiswaarde voor de CO₂-uitstoot. Consumenten hebben in ieder geval de mogelijkheid om extra kosten te vermijden door een zuiniger auto te kiezen.

¹ Aanname: een levensduur van tien jaar voor het voertuig en een kortingspercentage van 8%.

3. CO₂-referentienormen en een kader voor fiscale stimuleringsmaatregelen

21. De grondslag voor een dergelijke maatregel zou worden gevormd door een CO₂-referentienorm die in de typegoedkeuringsprocedure voor motorvoertuigen wordt opgenomen. Deze norm zou worden gerelateerd aan de voertuigmassa, de cilinderinhoud of de paardekracht. Fiscale stimuleringsmaatregelen zouden dan gelden voor voertuigen waarvan de CO₂-uitstoot onder de referentienorm blijft. De norm zou volgens een bepaald tijdschema stapsgewijze worden verlaagd, met een sterkere verlaging voor grotere voertuigen. Fiscale stimuleringsmaatregelen kunnen worden toegepast in het kader van de jaarlijkse motorrijtuigen-, omzet- of registratiebelasting.

In tegenstelling tot de omzet/registratie- en jaarlijkse motorrijtuigenbelastingen is er reeds een communautaire wetgeving tot harmonisatie van de typegoedkeuringsprocedures voor personenauto's¹. Voor de ontwikkeling van een geharmoniseerd communautair kader voor fiscale stimuleringsmaatregelen tot beperking van de CO₂-uitstoot door personenauto's dient alleen maar een CO₂-referentienorm te worden opgenomen in de huidige certificatieprocedure voor typegoedkeuringen. In de praktijk zou dat de vaststelling omvatten van:

- * een CO₂-referentienorm die volgens een bepaald tijdschema stapsgewijze wordt verlaagd;
- * een kader voor fiscale stimuleringsmaatregelen, met vermelding van een maximumbedrag voor de fiscale voordelen, ten gunste van voertuigen waarvan de CO₂-uitstoot onder de referentienorm blijft, in het kader van de jaarlijkse motorrijtuigen-, omzet- of registratiebelasting.

De referentienorm moet zodanig worden vastgesteld dat naar de consumenten en de auto-industrie een duidelijk signaal uitgaat met betrekking tot de beoogde verbeteringen inzake brandstofrendement.

Aan normen die aan bepaalde voertuigkenmerken (massa, cilinderinhoud, paardekracht) zijn gerelateerd, is in verband met de beperking van de CO₂-uitstoot het nadeel verbonden dat zogenaamde "paradoxale effecten" kunnen ontstaan. Het kan bij voorbeeld voorkomen dat een auto in een hogere voertuigcategorie aan de referentienorm voldoet en voor een fiscale stimuleringsmaatregel in aanmerking komt, terwijl een auto in een lagere voertuigcategorie niet aan zijn "strengere" norm voldoet en niet in aanmerking komt voor een fiscale stimuleringsmaatregel, ook al stoot deze laatste auto minder CO₂ uit.

22. Rentabiliteit: De doeltreffendheid van een op normen gebaseerd instrument is afhankelijk van de voor elk jaar vastgestelde referentienormen en van de gehanteerde fiscale stimuleringsmaatregelen. De referentienormen moeten worden vastgesteld op basis van het brandstofrendement dat in elke categorie door de zuinigste auto's wordt bereikt en worden verlaagd naar gelang van de verwachtingen inzake toekomstige technische verbeteringen.

Vergeleken met een economisch instrument mag worden aangenomen dat de welvaartskosten van een op normen gebaseerd instrument hoger zijn, daar er minder ruimte is voor flexibele aanpassingen door fabrikanten en consumenten.

¹ Richtlijn 70/220/EEG van de Raad, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/12/EG.

23. Billijkheidsoverwegingen: Dit instrument verzwaart niet de fiscale druk op de consument. Integendeel, dank zij de fiscale stimuleringsmaatregelen zou het bezit van een zuiniger auto goedkoper worden.

24. In het kader van een algemene strategie kan de Lid-Staten de keuze worden gelaten te opteren voor een van de bovengenoemde fiscale instrumenten of een combinatie daarvan om het in de handel brengen van zuiniger auto's te stimuleren. Op deze wijze kunnen oplossingen worden gevonden die beter aan de specifieke omstandigheden in elke Lid-Staat zijn aangepast. Voorts zou een communautair kader de Lid-Staten verschillende mogelijkheden bieden om de nadere regels voor een fiscaal instrument vast te stellen, met inbegrip van de belastingdifferentie of het bedrag van de fiscale stimuleringsmaatregelen.

4. Accijnzen op motorbrandstoffen

25. Brandstofprijzen hebben een effect op de CO₂-uitstoot omdat zij van invloed zijn op het gebruik van motorvoertuigen en omdat zij een stimulans voor een hoger brandstofrendement vormen. De huidige brandstofprijzen worden momenteel sterk beïnvloed door accijnzen op minerale olie. Richtlijn 92/82/EEG van de Raad stelt minimumtarieven voor accijnzen op olie en diesel vast. Het staat de Lid-Staten vrij hogere tarieven vast te stellen en de meeste Lid-Staten hebben dat ook gedaan. Het hanteren van accijnzen als instrument ter verbetering van het brandstofrendement van motorvoertuigen kan worden gebaseerd op een opwaartse herziening van de huidige minimumtarieven in de Gemeenschap. Bovendien zijn de koolstof/energieheffingen in de lijn van het voorstel van de Commissie erop gericht een stimulans te verschaffen voor het beperken van de CO₂-uitstoot en het verbeteren van de energie-efficiëntie in verschillende sectoren, hoewel het effect daarvan op de transportsector beperkt zou zijn gezien de reeds hoge heffingen op minerale olie¹.

Het is duidelijk dat de overige in deze mededeling vermelde instrumenten gepaard zullen moeten gaan met een strategie die op hogere brandstofprijzen is gericht, ten einde te voorkomen dat de kosten van het autorijden ten gevolge van een beter brandstofrendement afnemen, hetgeen ertoe zou aanzetten nog meer gebruik te maken van de auto.

Uit een onderzoek dat in opdracht van de Commissie door een onafhankelijke consultant is verricht, blijkt dat indien alleen brandstofaccijnzen worden gehanteerd als instrument ter verbetering van het brandstofrendement van personenauto's, de brandstofprijs voor de eindverbruiker van 1996 tot 2005 geleidelijk in reële waarde met ongeveer 110% voor benzine en met ongeveer 150% voor diesel moet worden verhoogd om voor nieuwe voertuigen een gemiddeld brandstofrendement van 5 l/100 km bij benzineauto's en 4,5 l/100 km bij dieselauto's te bereiken.

26. Rentabiliteit: Accijnzen op minerale olie vormen een rendabel instrument om de CO₂-uitstoot in de transportsector te verminderen. Het effect ervan is evenwel beperkter wanneer zij erop gericht zijn het brandstofrendement van personenauto's te verbeteren. Met name het feit dat de consument op het ogenblik van de aanschaf van het voertuig niet ten volle rekening houdt met mogelijke toekomstige brandstofbesparingen, leidt ertoe dat er geen optimale vraag naar

¹ COM(95)172 def. van 10.5.1995.

zuiniger auto's op basis van de brandstofprijzen alleen ontstaat. Alle brandstofverbruik is onderhevig aan een extra financiële druk, hoewel met de maatregel de minder zuinige voertuigen worden beoogd. Ook bestuurders van de zuinigste auto's zouden aan de heffing zijn onderworpen.

27. Billijkheidsoverwegingen: Een uitsluitend op brandstofprijzen gebaseerde maatregel die gepaard gaat met de hierboven vermelde verhoging van de brandstofprijs kan vooral voor de minderbedeelden in de samenleving duidelijke gevolgen hebben. In samenhang daarmee bestaat het gevaar dat plaatselijke verschillen in de beschikbaarheid van alternatieven voor het particuliere autogebruik leiden tot een ongelijke belasting van de burgers in verschillende regio's. Het algemene verdelingseffect van een stijging van de accijnzen is echter in grote mate afhankelijk van de wijze waarop de daaruit voortvloeiende belastinginkomsten worden besteed.

VI. Niet-fiscale opties

28. Andere niet-fiscale instrumenten ter verbetering van het brandstofrendement van personenauto's kunnen in overweging worden genomen.

1. Een overeenkomst met de auto-industrie

29. Met de auto-industrie kan een overeenkomst worden gesloten inzake een beperking van het brandstofverbruik van nieuwe auto's die in de handel worden gebracht. In deze overeenkomst zouden de voertuigfabrikanten zich ertoe verbinden de gemiddelde CO₂-uitstoot van alle nieuwe auto's binnen een bepaald tijdsbestek geleidelijk te verminderen tot een vooraf vastgesteld doel.

In 1991 hebben de Europese autofabrikanten toegezegd tussen 1993 en 2005 de CO₂-uitstoot van nieuwe voertuigen met 10% te verminderen. In maart 1995 hebben de Duitse autofabrikanten zich ertoe verbonden tussen 1990 en 2005 het gemiddelde brandstofverbruik van auto's die in Duitsland worden geproduceerd en verkocht met 25% te verminderen. Deze toezeggingen bevestigen dat de industrie bereid is met de overheid samen te werken om de CO₂-uitstoot door de transportsector te verminderen in een geest van gedeelde verantwoordelijkheid.

Het is evenwel duidelijk dat de huidige brandstofprijzen niet bevorderlijk zijn voor de toepassing van technieken tot beperking van het brandstofverbruik waaraan voor de consument extra kosten zijn verbonden, althans op korte termijn. Alle plannen van de industrie met betrekking tot het brandstofrendement die nog hoger mikken, dreigen derhalve commercieel te mislukken, aangezien de consumenten niet bereid zijn de daaraan verbonden kosten te dragen, ook al kunnen zij die kosten of een gedeelte daarvan dank zij toekomstige brandstofbesparingen terugverdienen. Een overeenkomst met de industrie zal bijgevolg moeten worden ondersteund met maatregelen die het gedrag van de consument beïnvloeden. Tussen een overeenkomst met de industrie en op de consument gerichte stimuleringsmaatregelen bestaat een onlosmakelijk verband. (De Commissie is voornemens in 1996 een mededeling op te stellen over een communautair kader voor het sluiten van dergelijke overeenkomsten.)

2. Onderzoek en ontwikkeling

30. Op langere termijn kan worden gehoopt dat fundamenteel nieuwe technologieën en lichte materialen een belangrijke doorbraak op het gebied van brandstofbesparing teweeg brengen. Voor een betere coördinatie en concentratie van de O&O-activiteiten in de Gemeenschap op het gebied van voertuigtechnologie heeft de Commissie een *Task Force voor de auto van de toekomst* opgericht. Het strategische doel is een technologische doorbraak, onder meer op het gebied van aandrijvingssystemen met wezenlijk lagere emissies, waaronder op accu's en brandstofcellen gebaseerde systemen alsook hybride oplossingen met optimaal rendement van de verbrandingsmotor. Bij bepaalde nieuwe technologieën is het CO₂-voordeel vanzelfsprekend in sterke mate afhankelijk van de primaire energiebron.

Het onderzoek dat door de *Task Force voor de auto van de toekomst* wordt beoogd is erop gericht op langere termijn een omwenteling teweeg te brengen op het stuk van de vermindering van het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot. Het actieprogramma van de Task Force heeft tot doel in de jaren 2000 tot 2005 te kunnen overgaan tot demonstratie van prototypetechnologieën. Het zal gebruik maken van bestaande specifieke OTO-programma's zoals JOULE en BRITE-EURAM. Op korte termijn kan evenwel aanzienlijke vooruitgang worden geboekt op basis van bestaande technische mogelijkheden die beschikbaar zijn om nog vóór het genoemde tijdstip in de modellenreeksen van de fabrikanten te worden toegepast. De in deze mededeling geschetste strategie heeft tot doel een koers uit te stippelen waarbij zoveel mogelijk wordt geprofiteerd van de bestaande technologische mogelijkheden. Bovendien bieden andere programma's van het vierde O&O-kaderprogramma van de Gemeenschap, zoals SAVE II, alsook THERMIE mogelijkheden om de energie-efficiëntie van de transportsector te verbeteren via de ontwikkeling en demonstratie van technologieën voor intelligent beheer van het verkeer en het openbaar vervoer en ter vermindering van de vervoerbehoefte voor middel van geavanceerde communicatiesystemen ("informatiemaatschappij").

3. Etikettering van brandstofrendement als aanvullende maatregel

31. Ter ondersteuning van de in deze mededeling behandelde instrumenten kunnen bepaalde aanvullende maatregelen worden getroffen. In dit verband acht de Commissie een etikettering inzake de CO₂-uitstoot bijzonder nuttig. Het verschaffen van informatie aan de consument over het brandstofrendement respectievelijk de CO₂-uitstoot van verschillende automodellen zou de doeltreffendheid van de fiscale stimuleringsmaatregelen versterken. Hoewel autofabrikanten gewoonlijk het brandstofverbruik van auto's in hun reclame vermelden, zou aan deze informatie meer doeltreffendheid kunnen worden gegeven door publikatie van een gestandaardiseerd overzicht van de brandstofkosten over de gehele levensduur van een bepaald automodel. Een communautaire maatregel zou derhalve moeten voorzien in een desbetreffende wijziging van Richtlijn 93/116/EG betreffende het brandstofverbruik van motorvoertuigen. De Commissie zal de daartoe vereiste voorstellen indienen.

32. In verband daarmee wijst de Commissie op het aanzienlijke potentieel voor vermindering van het brandstofverbruik dat aan een zuiniger rijgedrag is verbonden. Zij moedigt derhalve met name de auto-industrie en automobilistenclubs aan om zuinig rijgedrag te stimuleren door middel van bewustmakings- en opleidingscampagnes.

VII. Naar een communautaire strategie ter verbetering van het brandstofrendement van personenauto's

33. Op grond van de analyse in het eerste deel van deze mededeling is de Commissie van mening dat een algemene communautaire strategie ter vermindering van de CO₂-uitstoot door personenauto's door verbetering van het brandstofrendement op de volgende factoren moet zijn gebaseerd:

- * een overeenkomst tussen de Gemeenschap en de auto-industrie die duidelijke doelstellingen en bepalingen inzake controle bevat;
- * stimulering van zuiniger personenauto's die als een van de doelstellingen moet worden opgenomen in een toekomstig communautair initiatief op het gebied van motorrijtuigenbelasting, dat het resultaat moet vormen van de lopende herziening op dat gebied;
- * een aanvullende maatregel met betrekking tot etikettering van het brandstofrendement;
- * een ambitieus OTO-programma ter verbetering van de prestatie van motorvoertuigen in overeenstemming met het actieplan van de *Task Force voor de auto van de toekomst* en ter bevordering van aantrekkelijke alternatieven voor het wegvervoer waar de *Task Forces* voor *intermodaliteit* en voor *treinen en spoorwegsystemen van de toekomst* naar streven.

De eerste drie van deze factoren vormen het onderwerp van deze mededeling.

34. De Commissie zou op basis van de behandeling van deze mededeling in de Raad en het Europees Parlement een overeenkomst sluiten met de Europese auto-industrie en auto-importeurs². Voor de auto-industrie in de Europese Unie zal een algemene overeenkomst met de Europese Vereniging van Autofabrikanten (ACEA) een verbintenis door de industrie moeten bevatten om de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe auto's die in de Europese Unie worden verkocht te verminderen tot een nader te bepalen waarde in een nader te bepalen jaar. Soortgelijke overeenkomsten kunnen door de Commissie afzonderlijk worden gesloten met importeurs van auto's in de Europese Unie. De Commissie acht een vermindering met 25% van de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe auto's die in de Europese Unie worden verkocht, voor het jaar 2005 ten opzichte van 1990 een redelijk uitgangspunt voor een verbintenis die in een overeenkomst met de industrie moet worden vastgelegd. Deze percentagevermindering kan vanzelfsprekend worden vertaald in een gemiddelde richtwaarde van het brandstofrendement voor geheel Europa (in liter/100 km). De verdeling van de aan deze doelstelling verbonden taken of lasten over de verschillende fabrikanten, waarbij in bepaalde marktsegmenten een grotere vermindering mogelijk kan zijn dan in andere naar gelang van het door de verschillende modellen reeds bereikte brandstofrendement, wordt aan de industrie overgelaten. De *Task Force voor de auto van de toekomst* zal de Commissie en de industrie bijstaan bij het vaststellen van de technologische mogelijkheden om bepaalde doelstellingen inzake brandstofrendement te bereiken. De overeenkomst zal verenigbaar moeten zijn met de mededingingsregels van de Gemeenschap en zal op een voldoende transparante manier moeten worden gesloten om aan de desbetreffende GATT/WTO-regels te voldoen.

² Bij het opnemen van in de Europese Unie ingevoerde voertuigen in de overeenkomst zal rekening moeten worden gehouden met de bijzondere positie van auto-importeurs met betrekking tot de samenstelling van hun importcontingenten.

Met het oog op de transparantie en het scherper bijstellen van de strategie indien dat nodig zou zijn, zal de overeenkomst een reeks indicatieve tussentijdse doelstellingen en een controlesysteem voor deze doelstellingen bevatten. De Commissie en de industrie zullen gezamenlijk toezicht uitoefenen op de vooruitgang ten opzichte van deze doelstellingen en het algemene doel inzake CO₂-uitstoot voor de industrie in haar geheel. De Commissie zal op gezette tijdstippen bij de Raad en het Europees Parlement verslag uitbrengen over de geboekte vooruitgang. De CO₂-uitstoot zal worden gemeten overeenkomstig Richtlijn 93/116/EG betreffende het brandstofverbruik van motorvoertuigen¹; de Lid-Staten zullen de Commissie de desbetreffende typegoedkeuringscijfers en het aantal nieuw geregistreerde voertuigen van elk model in elk jaar moeten mededelen. De Commissie zal een voorstel indienen voor het tot stand brengen van dit gegevensuitwisselingssysteem.

35. De Commissie ziet in dat volgens de huidige communautaire wetgeving de Lid-Staten op het gebied van motorrijtuigenbelasting een aanzienlijke vrijheid hebben. De Commissie is er niettemin van overtuigd dat voordelen kunnen worden gehaald uit de totstandbrenging van een communautair kader voor fiscale maatregelen ter ondersteuning van de vermindering van de CO₂-uitstoot door personenauto's en de bevordering van een groter brandstofrendement. De Commissie ziet echter ook in dat een dergelijk kader tot stand moet worden gebracht in samenhang met de ontwikkeling van een algemene aanpak van de motorrijtuigenbelasting in de Gemeenschap, in het belang van het juist functioneren van de interne markt en met het oog op ondersteuning van andere beleidsdoelstellingen.

De Commissie heeft gezien de onzekerheid over de doeltreffendheid en de politieke aanvaardbaarheid ervan besloten accijnzen op transportbrandstoffen niet als enige beleidsmaatregel te hanteren. Billijkheidsoverwegingen in verband met de belastingtarieven die nodig zouden zijn om voldoende effect op het brandstofrendement van voertuigen te hebben, vormen een ernstige beperking voor de politieke aanvaardbaarheid van deze optie. Er zullen evenwel hogere brandstofprijzen nodig zijn ter aanvulling van de overige maatregelen die in deze mededeling zijn uiteengezet, om te voorkomen dat ten gevolge van een geringer brandstofverbruik de kosten van het autorijden gaan dalen, hetgeen de algemene beleidsdoelstelling om de CO₂-uitstoot te verminderen, zou ondermijnen. Hogere brandstofprijzen kunnen voorts meer in het algemeen nodig zijn om bij te dragen tot het volledig doorberekenen van de externe transportkosten.

Het bereiken van het uiteindelijk gestelde doel inzake CO₂-uitstoot zal in hoofdzaak afhankelijk zijn van de stimulansen die de consumenten worden gegeven om zuiniger auto's te kopen enerzijds en van de inspanningen die door de industrie zelf worden geleverd voor het produceren en in de handel brengen van zuiniger auto's anderzijds. Er is een nauw verband tussen een overeenkomst met de industrie en fiscale stimuleringsmaatregelen ter beïnvloeding van de consumenten.

36. De Commissie is van mening dat de in deze mededeling naar voren gebrachte strategie het pad zal effenen voor een aanzienlijke verbetering van het gemiddelde brandstofrendement van personenauto's op korte tot middellange termijn. De strategie beantwoordt bijgevolg aan het verzoek van de Raad en het Parlement om een communautaire maatregel tot beperking van de CO₂-uitstoot door personenauto's.

¹ PB L 329 van 30.12.1993, blz. 39.

VIII. Conclusies

37. De Commissie is ervan overtuigd dat de juiste aanpak voor een communautair optreden tot beperking van de CO₂-uitstoot door personenauto's door middel van verbeterd brandstofrendement, wordt gevormd door een combinatie van een overeenkomst met de Europese auto-industrie en de importeurs van auto's in de Europese Unie, waarbij de industrie zich ertoe verbindt binnen een bepaald tijdschema een bepaald doel te bereiken voor de CO₂-uitstoot van nieuwe auto's, het opnemen van fiscale maatregelen ter stimulering van zuiniger personenauto's in een algemeen communautair initiatief inzake motorrijtuigenbelasting en een bijzondere OTO-inspanning ter stimulering van de ontwikkeling van motorvoertuigen met geen of geringe CO₂-uitstoot in overeenstemming met het actieprogramma van de *Task Force voor de auto van de toekomst*.

Betere consumentenvoorlichting met behulp van etikettering van de CO₂-uitstoot zal deze strategie aanvullen.

De Commissie wijst op het belang dat zij hecht aan een specifieke maatregel ter beperking van de CO₂-uitstoot door personenauto's. Een dergelijke maatregel is noodzakelijk om op middellange termijn een vermindering van de totale CO₂-uitstoot in de Europese Unie te bewerkstelligen. Voor een nadere uitwerking van de in deze mededeling voorgestelde strategie zal de Commissie verder overleg plegen met de betrokken bedrijfsorganisaties en andere belanghebbende partijen. Ten einde spoedig de desbetreffende besluiten te kunnen nemen verzoekt de Commissie de Raad en het Europees Parlement

- * de voorstellen in deze mededeling in overweging te nemen;
- * de algemene strategie zoals uiteengezet in punt 33 te bevestigen;
- * nota te nemen van de verdere initiatieven die de Commissie ontwikkelt, met name met betrekking tot (1) een algemene herziening van het belastingstelsel in verband met voertuigen in de Lid-Staten ten einde onder meer een fiscaal kader vast te stellen waarin de Lid-Staten fiscale instrumenten met betrekking tot motorvoertuigen kunnen hanteren om het in gebruik nemen van zuiniger auto's te stimuleren en (2) voorstellen voor een wijziging van Richtlijn 93/116/EG inzake de etikettering van het brandstofrendement van personenauto's;
- * de Commissie hun medewerking te verlenen bij de uitvoering van deze toekomstige initiatieven.

Bijlage

Voorlopige raming van de kosten en baten van technische maatregelen ter beperking van de CO₂-uitstoot door personenauto's

De diensten van de Commissie zijn overgegaan tot een eerste analyse van de kosten en baten van technische maatregelen ter beperking van de CO₂-uitstoot van personenauto's door verbetering van het brandstofrendement. Deze cijfers mogen niet als definitief worden beschouwd, maar geven slechts een indicatie van de te verwachten orde van grootte.

Technologisch potentieel en kosten

Op basis van cijfermateriaal van de National Research Council van de Verenigde Staten, dat voor zover nodig aan de kenmerken van het autopark in de Europese Unie is aangepast, over specifieke technologieën die beschikbaar zijn om het brandstofverbruik van personenauto's te verminderen, kan het volgende worden gesteld:

Een combinatie van verbeteringen op het gebied van motor- en transmissietechnologie, rolweerstand, luchtweerstand en een vermindering van het voertuiggewicht met 10% door het gebruik van nieuwe materialen kan het brandstofrendement bij benzineauto's volgens gemiddelde schattingen met ongeveer 40% verbeteren. De beschouwde technologieën zijn reeds commercieel verkrijgbaar of in een geavanceerd ontwerp stadium. Dit staakt de schattingen van de werkgroep van de Commissie inzake emissies van motorvoertuigen (MVEG).

Op basis van hetzelfde onderzoek wordt verwacht dat de totale kosten van een verbetering van het brandstofrendement met 40% ongeveer 940 ecu tot 2.270 ecu per voertuig zullen bedragen.

Baten

De Commissie verwacht dat een geleidelijke verbetering van het gemiddelde brandstofrendement van nieuwe personenauto's met 40% van 1996 tot 2005 de totale CO₂-uitstoot aan de uitlaatpijp van personenauto's in de Europese Unie met 17,5% zou verminderen, vergeleken met de huidige trends in 2005, en met 30,1%, vergeleken met de huidige trends in 2010. Ten gevolge van de groei van het autopark en de toename van het aantal afgelegde kilometers zou de totale CO₂-uitstoot aan de uitlaatpijp van personenauto's in 2005 evenwel met 4,9% toenemen, vergeleken met 1990. In 2010 zou men tot een vermindering van 6,9% komen, vergeleken met 1990.

"No-regrets"-potentieel

De brandstofbesparing die een verbetering van het brandstofrendement met 40% teweeg brengt voor de automobilist over de gehele levensduur van de auto, wordt geraamd op ongeveer 5.800 liter¹. Met een brandstofprijs van 0,827 ecu/l, hetgeen overeenkomt met de gewogen prijs

¹ Er wordt uitgegaan van een gemiddeld brandstofverbruik op de weg (benzine- en dieselauto's) van 9,6 l/100 km, waarbij jaarlijks een afstand van 12.600 km wordt afgelegd bij een levensduur van 12 jaar.

voor superbenzine in de Europese Unie in september 1994, en een korting van 8% leidt dit tot een kostenbesparing over de levensduur van het voertuig ten bedrage van 3.257,22 ecu (3.724,43 ecu bij een korting van 5%). De brandstofbesparing over de levensduur van het voertuig kan bijgevolg aanzienlijk meer bedragen dan de kosten van de verbetering van het brandstofrendement indien deze kosten geheel of ten dele kunnen worden gesitueerd in het gunstiger deel van het kosten/baten-gebied.

Het Britse Ministerie van Vervoer heeft de diensten van de Commissie een bottom-up-analyse van de kosten/baten-verhoudingen van afzonderlijke technische verbeteringen verstrekt. Hieruit blijkt dat bij de huidige brandstofprijzen in het VK (0,64 ecu/l) verbeteringen met ongeveer 14 tot 32% in het brandstofverbruik van benzineauto's kunnen worden bewerkstelligd tegen kosten die over de levensduur van het voertuig kunnen worden terugverdiend (bij een korting van 8%). Bij een terugverdiendtijd van niet meer dan drie jaar kunnen de kosten van technische verbeteringen die tot besparingen van 5 tot 28% leiden, worden terugverdiend. Bij een hogere brandstofprijs namelijk 0,85 ecu/l (die in het jaar 2000 kan worden bereikt indien de Britse regering haar strategie aanhoudt om de brandstofbelastingen jaarlijks met een minimum van 5% in reële waarde te verhogen), zouden de overeenkomstige cijfers voor een terugverdiendtijd over de levensduur van het voertuig 19 tot 36% bedragen en voor een terugverdiendtijd van drie jaar 11 tot 28%.

Opgemerkt moet worden dat deze analyses grotendeels afhankelijk zijn van de reële kosten van het aanbrengen van technische verbeteringen en een louter indicatieve waarde hebben. De resultaten kunnen namelijk aanzienlijk variëren naar gelang van de uitgangspunten (bij voorbeeld brandstofprijzen, terugverdiendtijd, kortingspercentage). Bovendien is het onduidelijk of de kostenramingen rekening houden met algemenere kosten zoals hogere onderhoudskosten, ontwerp- en aanpassingskosten of kosten voor de consument zoals verminderd comfort. Het is niettemin duidelijk dat ten minste een significant gedeelte van de maatregelen die noodzakelijk zijn om het brandstofrendement met 40% te verbeteren, een "no-regrets"-karakter heeft.

ISSN 0254-1513

COM(95) 689 def.

DOCUMENTEN

NL

14 07

Catalogusnummer : CB-CO-95-757-NL-C

ISBN 92-77-98639-5

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg

21