

Fiche 2: Verordening bepalen broeikasgasemissies transportdienstverleningen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on the accounting of greenhouse gas emissions of transport services

b) Datum ontvangst Commissiedocument

11 juli 2023

c) Nr. Commissiedocument

COM (2023) 441

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0441>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD (2023) 441 en SEC (2023) 441

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Transport, Telecom en Energie (Transportraad)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 91, lid 1, en artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 11 juli 2023 presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) het Vergroening van vrachtvervoer-pakket (*Greening Freight Package*). Met dit pakket beoogt de Commissie de efficiëntie en duurzaamheid van het vrachtvervoer te vergroten. Het pakket wordt begeleid door een toelichtende mededeling¹ waarin de ontwikkeling van het goederenvervoer en de lopende beleidsmaatregelen worden beschreven en waarin wordt toegelicht hoe de nieuwe voorstellen zich

¹ https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/green-deal-greening-freight-more-economic-gain-less-environmental-impact-2023-07-11_en

tot elkaar verhouden. Hiervan zal geen BNC-fiche opgesteld worden omdat de mededeling slechts een overkoepelend verhaal bevat voor bij de voorstellen in het pakket. Naast deze mededeling bestaat het pakket uit drie voorstellen: de verordening voor het bepalen van broeikasgasemissies van transportdienstverleningen², een verordening voor het gebruik van de spoorinfrastructuur³, een herziening van de richtlijn afmetingen en gewichten van zware bedrijfsvoertuigen⁴. Over de drie voornoemde wetgevende voorstellen zullen separate BNC-fiches worden opgesteld.

Dit fiche betreft het voorstel voor een verordening voor het bepalen van broeikasgasemissies (voorts afgekort: CO₂-emissies⁵) van transportdienstverleningen, voor zowel personen- als goederenvervoer. De Commissie komt in het voorstel met een gemeenschappelijke methodologische aanpak waarmee transportbedrijven de CO₂-emissies van hun vervoersdiensten kunnen berekenen, als ze ervoor kiezen deze informatie te publiceren of als ze om contractuele redenen hierom worden gevraagd.

De Commissie identificeert dat er diverse standaarden, methoden, berekeningsmodellen en databases zijn voor het meten van CO₂-emissies en dat die tot verschillende uitkomsten leiden. Daardoor zijn uitkomsten ingewikkeld met elkaar te vergelijken. Daarnaast hebben transportdienstverleners en -exploitanten momenteel onvoldoende prikkels om informatie over de CO₂-emissies van hun diensten te berekenen en openbaar te maken. Dit komt door terughoudendheid om commercieel gevoelige informatie te onthullen, door de waargenomen complexiteit en de kosten van het bepalen van CO₂-emissies en door het gebrek aan vertrouwen in de gedeelde emissiecijfers op de markt.

Met dit voorstel beoogt de Commissie om de CO₂-uitstoot van vervoersmogelijkheden op een betrouwbare en vergelijkbare manier te kunnen bepalen. Zo wil de Commissie transportdienstverleners in staat stellen om de CO₂-uitstoot van hun diensten te presenteren ten opzichte van elkaar, en consumenten in staat stellen om weloverwogen keuzes te maken voor transport- en leveringsmogelijkheden. De Commissie wil hiermee innovatie en gedragsverandering op het gebied van duurzaamheid in de sector stimuleren.

Om deze doelen te realiseren, stelt de Commissie een geharmoniseerd raamwerk voor waarmee vervoerders in goederen- en personenvervoer de CO₂-emissies van hun activiteiten kunnen meten, berekenen en monitoren. Het raamwerk bevat een berekeningsmethodiek voor alle broeikasgasemissies, voor alle modaliteiten en over de hele keten. Emissies worden berekend van de energiebron tot aan het energieverbruik in het vervoermiddel (het *well-to-wheel* of *well-to-wake* principe). Ook de uitstoot van werk in distributiecentra en transporthubs worden meegenomen in de berekening. Emissies zoals fijnstof en NO_x vallen buiten de reikwijdte van het voorstel.

² https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_441.pdf

³ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_443_0.pdf

⁴ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_445_0.pdf

⁵ De term *broeikasgas* bevat een breder spectrum aan gassen, die bijdragen aan het broeikaseffect. Het aardopwarmingsvermogen van deze gassen wordt vaak omgerekend naar CO₂-equivalenten (CO₂e). Voor de leesbaarheid van dit document wordt gekozen voor het gebruik van de term CO₂ in plaats van broeikasgas.

De verordening stelt de rapportage over CO₂-emissies niet verplicht, maar als vervoerders ervoor kiezen te rapporteren over hun CO₂-emissies dan zijn ze verplicht gebruik te maken van het voorgestelde raamwerk. Verder zijn vervoerders verplicht het voorgestelde raamwerk te gebruiken als zij op grond van andere EU-maatregelen (bijvoorbeeld de *Corporate Sustainability Reporting* richtlijn⁶ en de Europese rapportage-standaarden voor duurzaamheid⁷) gebonden zijn om informatie te verstrekken over hun CO₂-emissies of indien bedrijven door overheden (bijv. in een vergunning) of door andere bedrijven (bijv. contractuele afspraken) verplicht zijn om inzicht te geven over hun emissies.

Voor het geharmoniseerde raamwerk stelt de Commissie een rekenmethode voor die is gebaseerd op de recent door het Europees Comité voor Standaardisatie (CEN, *European Committee of Standardization*⁸) gepubliceerde, internationaal erkende norm 'Broeikasgassenkwantificering en rapportage van broeikasgasemissies afkomstig van activiteiten in de transportketen' (EN ISO norm 14083:2023)⁹. Deze norm bestaat uit gemeenschappelijke regels voor emissieberekeningen voor transporteurs waarmee de CO₂-emissies van meerdere modaliteiten in één transportketen berekend kunnen worden. Omdat deze standaard wereldwijd wordt erkend, kan deze worden gebruikt om gegevens voor internationale transportketens te genereren, waardoor de mogelijkheid ontstaat voor wereldwijde afstemming.

Voor de rapportage van de CO₂-uitstoot is het bedrijven toegestaan externe rekentools te gebruiken op voorwaarde dat deze formeel gecertificeerd zijn. Externe rekentools moeten voldoen aan de vereisten van deze verordening, met name wat betreft het gebruik van de gemeenschappelijke referentiemethode (ISO-norm), de juiste invoerparameters (bijvoorbeeld aangifte van het aantal gereden kilometers) en de juiste reeks standaardwaarden (bijvoorbeeld de energie-inhoud en de koolstofintensiteit van 1 liter diesel). Het raamwerk maakt hiervoor gebruik van een centrale database die in beheer is van het Europees Milieuagentschap (*European Environmental Agency*, EEA).

Voor grote bedrijven geldt een verificatieverplichting om aan te tonen dat de boekhouding en de berekeningen volgens het voorgeschreven raamwerk plaatsvinden. Voor kleinere bedrijven is de verificatie vrijwillig.

⁶ Richtlijn (EU) 2022/2464. Engels: Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). Inwerkingtreding: 5 januari 2023. De CSRD is een Europese richtlijn voor duurzaamheidsrapportage. Deze richtlijn verplicht ondernemingen te rapporteren over hun duurzaamheid door middel van verschillende duurzaamheidscriteria. In deze duurzaamheidsrapportage komen drie gebieden aan bod: milieu, sociale omstandigheden en bestuur, ook wel de ESG-indicatoren genoemd. ESG staat voor Environment, Social, Governance.

⁷ Engels: European Sustainability Reporting Standards (ESRS). De uitwerking van de onderwerpen Environment, Social, Governance staan in de ESRS. De milieustandaarden gaan bijvoorbeeld over de CO₂-uitstoot en waterverbruik.

⁸ Het CEN is een organisatie waarin de nationale standaardisatie-instituten van 34 Europese landen zijn verenigd. Het CEN ontwikkelt Europese normen en andere technische documenten met betrekking tot verschillende soorten producten, materialen, diensten en processen.

⁹ https://standards.cencenelec.eu/dyn/www/f?p=CEN:110:0:::FSP_PROJECT,FSP_ORG_ID:71306,6301&cs=15489292EEBF072E3BE1B1A077D0BD0D0

b) Impact assessment Commissie

Het door de Commissie uitgevoerde impact assessment beschouwt zes verschillende beleidsopties. De beleidsopties verschillen in de manier waarop optiekenmerken worden gecombineerd. Deze kenmerken zijn ten eerste het volledig, gedeeltelijk of niet volgen van de ISO-standaard 14083:2023, ten tweede de wel of niet verplichte deelname door bedrijven, ten derde centrale of decentrale opslag van de door bedrijven gerapporteerde gegevens, en ten vierde wel of niet verplichte verificatie voor bedrijven van de gegevens die ze rapporteren.

Het impact assessment beoordeelt de beleidsopties op hun bijdrage aan het terugdringen van CO₂-emissies, op hun effect op de volksgezondheid, op hun effect op de verkeersveiligheid en op de kosten en baten voor het bedrijfsleven. Het impact assessment concludeert dat één van de beschouwde beleidsopties het beste gecombineerde effect heeft voor deze factoren.

De best presterende beleidsoptie (beleidsoptie 4 in het impact assessment) heeft als kenmerken dat bedrijven vrijwillig ervoor kiezen om de CO₂-emissies van hun transportdiensten te bepalen en te rapporteren, dat daarbij de volledige ISO-norm 14083:2023 wordt gevolgd, dat de gerapporteerde gegevens decentraal worden opgeslagen in al of niet reeds bestaande databases, en dat bedrijven boven een bepaalde omvang hun gegevens moeten laten verifiëren door een daarvoor op nationaal niveau aan te wijzen instantie.

Beleids optie 4 betekent een kostenpost voor de bedrijven binnen de EU van 1,5 miljard euro. Tegelijkertijd schat het impact assessment dat toepassing van beleidsoptie 4 voor die bedrijven een kostenbesparing van 2,4 miljard euro oplevert. Netto betekent dat een positief effect voor de bedrijven binnen de EU van 0,9 miljard euro. Dit zijn opgetelde bedragen over de periode 2025-2050. Het effect wordt voornamelijk bepaald door bespaarde brandstofkosten als gevolg van meer inzicht in het brandstofverbruik door bedrijven en meer bewustzijn van de daaraan gerelateerde CO₂-emissies.

Beleids optie 4 levert binnen de EU een maatschappelijke winst op van 674 miljoen euro door verminderde CO₂-uitstoot, van 163.5 miljoen euro door verminderde luchtvervuiling, en van 645 miljoen door verbeterde verkeersveiligheid. Dit zijn opgetelde bedragen over de periode 2025-2050. Deze maatschappelijke winst treedt op door verwachte verschuivingen in het gebruik van transportmodaliteiten en door efficiëntere inrichting van het transport van personen en goederen wanneer de kennis van de CO₂-prestaties van de transportsector verbetert.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat er een normstellende regeling komt om de “negatieve effecten van werk-gerelateerd verkeer, goederenvervoer en eigen wagenparken terug te dringen”¹⁰. Verder is in het Klimaatakkoord afgesproken dat de transportsector het initiatief neemt voor een geïntegreerde sectorale aanpak, waarin duurzame oplossingen met (aantoonbaar) minder uitstoot worden ontwikkeld en geïmplementeerd voor diverse logistieke ketens.

¹⁰ Klimaatakkoord (2019), hoofdstuk C2 mobiliteit (C2.4b)

In de voorjaarsbesluitvorming 2023¹¹ heeft het kabinet aanvullend beleid aangekondigd om de CO₂-prestaties in het goederenvervoer te verbeteren. Hiervoor maakt het kabinet prestatieafspraken met de transportsector over het terugdringen van CO₂-emissies, met als eindpunt de invoering van een wettelijke norm voor CO₂-prestaties¹².

Het meten en registreren van CO₂ in transport speelt een belangrijke rol bij het vormgeven van het Nederlands beleid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is in algemene zin positief over het voorstel. Het kabinet ziet het nut en de noodzaak in van een geharmoniseerd en gestandaardiseerd raamwerk waarmee vervoerders hun CO₂-emissies kunnen berekenen. Het door de Commissie voorgestelde raamwerk draagt bij aan meer transparantie, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid in de gerapporteerde resultaten van vervoerders.

Het kabinet is tevreden met de gekozen beleids optie 4 die een decentrale en quasi-vrijwillige aanpak voorstelt. Deze beleidskeuze toont volgens de impactanalyse die de Commissie bij het voorstel heeft gepubliceerd een goede balans tussen de doelstellingen van het initiatief en het algemene implementatiekosten, hetgeen resulteert in de beste kosten-batenverhouding. Daarnaast legt het voorstel geen nieuwe verplichting op aan bedrijven om hun CO₂-emissies te rapporteren.

Het kabinet is tevreden over de aandacht voor beperking van administratieve lasten voor het mkb in het voorstel. Het kabinet houdt hier aandacht voor bij de verdere uitwerking en implementatie van het voorstel.

Het kabinet is positief over de keuze voor de ISO-norm 14083:2023 als methodologie. Ten eerste is een wereldwijde standaard een noodzaak voor internationaal opererende partijen. Ten tweede hebben de innovatie-inspanningen van de vervoerssector in Nederland (Topsector Logistiek en brancheorganisaties) een duidelijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de ISO-norm 14083:2023. Dat betekent dat er veel draagvlak is voor deze norm. De al opgedane kennis over het toepassen van de norm in de praktijk geeft het Nederlandse bedrijfsleven een concurrentievoorsprong, zowel voor de sector zelf als voor de dienstverleners die externe rekentools en adviesdiensten aanbieden.

Het kabinet is positief over de keuze voor het *Well-to-Wheel/Wake*-principe, omdat zo brandstoffen en aandrijvingen op een eerlijke manier met elkaar vergeleken worden, over de hele cyclus van productie tot gebruik.

Het kabinet is positief over het initiatief om tot een centrale EU-database van emissiefactoren te komen.

¹¹ TK 20222023, 32813, nr. 1230

¹² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c0cebcf4a278f92d9d3cff063e8a6ca49df1d57c/pdf>

Het kabinet ondersteunt het initiatief om tot certificering van externe rekentools te komen. Verder ziet het kabinet de noodzaak voor additionele toepassingshandleidingen om het raamwerk in een rekeninstrument te vertalen. Voor met name het mkb zal het raamwerk naar verwachting geïntegreerd worden in de bedrijfssoftware (zoals het Transport Management Systeem¹³). Het certificeringsproces van dergelijke tools moet wat betreft aard en kosten bereikbaar zijn voor het mkb. Toepassingshandleidingen kunnen daarbij helpen. De Nederlandse Topsector Logistiek heeft dit soort handleidingen reeds ontwikkeld en stelt deze toepassingshandleidingen binnenkort beschikbaar. Met zijn expertise is Nederland koploper op dit gebied. Bedrijven in Europa kunnen gebruik maken van de beschikbare kennis.

Het kabinet is tevreden over de beperking tot grote bedrijven voor een verificatieverplichting van onderliggende data en berekeningen: deze vallen samen met verificatieverplichtingen die deze bedrijven uit oogpunt van de CSRD al hebben.

Verder heeft het kabinet ook enkele aandachtspunten bij het voorstel, waarover het meer duidelijkheid van de Commissie zal vragen.

Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op een raamwerk dat coherent is met bestaande rapportageregimes en methodes zoals het Europese emissiehandelssysteem ETS¹⁴, RED¹⁵ en het in ReFuelEU¹⁶ voorgestelde eco-label voor de luchtvaart. Als de emissieberekeningsmethode in dit voorstel niet dezelfde is als in andere voorstellen (zoals de RED) dan heeft dit implicaties op de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid of de regeldruk (afhankelijk van wie het moet berekenen).

Verder zal het kabinet inzetten op een raamwerk dat het bepalen en rapporteren van CO₂-emissies voor het mkb makkelijker maakt. Het kabinet vreest namelijk nieuwe drempels, zoals de verplichte aanschaf van de ISO-norm waarop het voorstel gebaseerd is.

Tot slot zal het kabinet de Commissie ook vragen om meer duidelijkheid op enkele aandachtspunten, waaronder over de redeneerlijn hoe het voorstel de vermindering van CO₂-emissies in de transportsector bewerkstelligt. Er bestaat geen twijfel aan de redeneerlijn op zich. Het meten van de CO₂-emissie kan veel inzicht geven in de logistieke efficiency van een vervoerder en hierdoor tegelijk handvatten geven voor het verhogen van de efficiency en het verlagen van het brandstofgebruik en de CO₂-emissies. Het is echter onduidelijk hoe de hoogte van de CO₂-emissiereductie is bepaald en of dit ook voor het Nederlandse vervoer van toepassing is. Het is bijvoorbeeld onduidelijk op welke manier het voorstel gedragsverandering bewerkstelligt bij zowel aanbieders als gebruikers van transportdiensten. Het is ook onduidelijk wat het verwachte tempo is waarmee bedrijven het raamwerk zullen gaan gebruiken en gaan bijdragen aan de beoogde CO₂-

¹³ Een Transport Management Systeem (TMS) is een softwaresysteem dat door transportondernemingen wordt gebruikt voor de inkoop van transportdiensten, het berekenen van de optimale routes en de registratie en uitvoering van de transportplannen ondersteunt.

¹⁴ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en

¹⁵ https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive-targets-and-rules/renewable-energy-directive_en

¹⁶ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)698900](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)698900)

winst. Verder wil het kabinet meer duidelijkheid over welke broeikasgassen meegenomen dienen te worden naast koolstofdioxide.

Om meer inzicht te krijgen in de impact van dit voorstel voor Nederland vraagt het kabinet de Commissie om meer toelichting op het impact assessment die de Commissie bij het voorstel heeft gepubliceerd. Verder zal het kabinet ook zelf een nationale impactanalyse uit laten voeren.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan¹⁷ om bij voorstellen voortkomend uit de EU Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: de kwaliteit van leven voor huidige generaties, de kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt de uitwerking van het voorstel op de brede welvaart als positief.

Het voorstel wordt positief beoordeeld wat betreft de impact op de kwaliteit van leven voor huidige generaties en de kapitaalvoorraden voor toekomstige generaties. Het voorstel richt zich namelijk op het aanpakken van problemen rondom het monitoren en vergelijken van CO₂-emissies. Dankzij transparante informatie kunnen dienstverleners hun uitstoot monitoren, verminderen en hun vervoer efficiënter maken, wat bijdraagt aan de energiezekerheid door verwachte reductie van het energiegebruik. Bovendien kunnen gebruikers hierdoor de meest duurzame opties kiezen.

Het kabinet is positief over de grensoverschrijdende effecten, omdat de verminderde CO₂-emissies een grensoverschrijdende impact hebben op de verandering van het klimaat.

Het kabinet is positief over de verdeling van kosten en baten. Het voorstel levert binnen de EU een maatschappelijke winst op van 3,9 miljard euro en is grotendeels het gevolg van een reductie van het energieverbruik en minder fossiele brandstoffen. Hiertegenover staan kosten voor het bedrijfsleven van 1,5 miljard euro en zeer beperkte kosten voor nationale overheden. Netto levert het voorstel een kostenvoordeel van 2,4 miljard euro.

Het kabinet is positief over de verdeling van de kosten en baten tussen grote en kleine bedrijven. Het mkb heeft vaak niet de volledige capaciteit om de emissies van hun vervoersactiviteiten te bepalen en te publiceren. Hiermee is in het voorstel rekening gehouden. Het mkb is bijvoorbeeld vrijgesteld van het verplichte verificatiesysteem. Mede hierdoor zijn de kosten voor het mkb lager in vergelijking met grote bedrijven. De kosten voor het mkb bedragen tussen 684 en 1.367 euro en tussen 3.281 en 3.828 euro voor grote bedrijven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De EU lidstaten zijn verdeeld over dit voorstel met zowel actieve voor- als tegenstanders. Een aantal lidstaten drukt de Commissie op het hart te zorgen voor coherentie tussen onderhavige verordeningen en reeds bestaande rapportageregimes zoals gestipuleerd in andere EU wetgeving (ETS, RED, etc.). Daarnaast is tevens genoemd dat het bepalen en rapporteren van Co2 emissies

¹⁷ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020 Kamerstukken 35 377, nr. 19

voor het MKB makkelijker gemaakt dient te worden en niet moet leiden tot nieuwe drempels. De positie van het Europees Parlement met betrekking tot dit voorstel is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 91, eerste lid, en artikel 100, tweede lid, VWEU. Artikel 91, eerste lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, aan een gemeenschappelijk vervoerbeleid dienstige bepalingen vast te stellen. Op grond van artikel 100, tweede lid, VWEU is de EU bevoegd omvassende bepalingen vast te stellen voor de zeevaart en de luchtvaart. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen, aangezien het voorstel een geharmoniseerd raamwerk bevat voor het bepalen van CO₂-emissies van aanbieders van personen- en goederenvervoer. Op het gebied van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van dit voorstel is positief. De verordening heeft tot doel een geharmoniseerde methode vast te stellen waarop de CO₂-emissies van vervoerders worden bepaald. Het afzonderlijk stellen van een verplichte berekeningsmethode van CO₂-uitstoot van vervoersopties door lidstaten zou leiden tot uiteenlopende methodieken in verschillende lidstaten. Marktpartijen die in meerdere lidstaten actief zijn, zouden dus aan verschillende voorwaarden moeten voldoen waardoor het functioneren van de interne markt zou worden belemmerd. Om deze reden kan standaardisatie van de bepaling van CO₂-emissies van vervoerders onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. De vervoerssector in de EU heeft een sterke grensoverschrijdende dimensie en speelt een belangrijke rol in het vrije verkeer van personen en goederen op de interne markt van de EU. Hierdoor zijn op EU-niveau geharmoniseerde regels wenselijk. Door een Europees raamwerk wordt het gelijk speelveld op het terrein van CO₂-emissiemetingen van transport verbeterd en dat komt de Europese interne markt ten goede. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van dit voorstel is positief. De verordening heeft tot doel een geharmoniseerde methode vast te stellen waarop de CO₂-emissies van vervoerders worden bepaald. Het kabinet acht het voorstel geschikt voor het vaststellen van geharmoniseerde regels over de berekening van de CO₂-uitstoot door vervoerders omdat het een berekeningsmethodiek bevat voor alle transportemissies. Het voorstel gaat daarnaast niet verder dan noodzakelijk. Ten eerste voorziet de voorgestelde verordening in het gebruik van de bestaande en algemeen erkende norm EN ISO 14083:2023. Deze methode kreeg veel steun van de belanghebbenden die deelnamen aan verschillende overlegactiviteiten¹⁸. Ten tweede biedt het

¹⁸ In Nederland hebben de volgende partijen gereageerd op de aankondiging van dit initiatief: Connex, Smart Freight Center, BigMile, TNO, Topsector Logistiek, SkyNRG. Onder andere de volgende Europese instellingen reageerden positief: de Europese consumentenbond BEUC en de Europese wegtransportsector IRU. Verder reageerden deze bedrijven positief: IKEA, Neste, Volvo, Decathlon, Rolls-Royce.

initiatief de mogelijkheid voor decentrale uitvoering van bepaalde onderdelen, zodat de lasten beter verdeeld kunnen worden. Ten derde is het gebruik van het voorgestelde raamwerk quasi-vrijwillig. Het gebruik van het raamwerk wordt alleen opgelegd aan partijen die anderzijds (via wetgeving of contractuele afspraken) verplicht zijn om gegevens over de CO₂-uitstoot te berekenen en te delen of die er vrijwillig voor kiezen deze gegevens te delen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel leidt volgens het impact assessment tot extra benodigde middelen van 1 FTE en EUR 6,3 miljoen van 2028 tot 2050, met als doel de EEA te ondersteunen in verband met de implementatie van het voorgestelde raamwerk. De financiering van deze middelen zal worden beschouwd in de context van de lopende beoordeling van de middelen van de Europese Milieuagentschap en zal worden gedekt door de EU-subsidie aan het Agentschap, zonder afbreuk te doen aan toekomstige MFK-overeenkomsten.

Daarnaast worden netto contante kosten verwacht van EUR 0,6 miljoen over de periode 2025-2027. Deze kosten kunnen volledig worden gefinancierd doorerschikking binnen het begrotingsonderdeel ter ondersteuning van het vervoersbeleid van het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Het vervoersbeleid ondersteunt onder meer activiteiten om gemeenschappelijke IT-instrumenten en databanken te ontwikkelen en te onderhouden en de nodige gegevens voor de vervoerssector te verzamelen.

Tot slot leidt het voorstel tot bijkomende administratieve kosten voor nationale accreditatieinstanties, nationale statistische bureaus en het Europese Milieuagentschap, inclusief de opzet en het onderhoud van EU-databases voor inputgegevens, evenals de kwaliteitscontrole van externe databases. Deze kosten worden geraamd op EUR 0,1 miljoen, EUR 0,1 miljoen en EUR 3,9 miljoen, respectievelijk.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De ontwikkeling van de administratieve uitgaven voor de periode 2021-2027 moeten in lijn zijn met de conclusies van de Europese Raad in juli 2020 over het MFK-akkoord.

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

Het voorstel brengt administratie- en aanpassingskosten met zich mee voor de nationale bureaus voor de statistiek, in Nederland is dit het CBS (Centraal Bureau voor Statistiek). Deze kosten bestaan uit het handhaven van minimumvereisten voor geharmoniseerde formaten en maatstaven voor de output van CO₂-emissies op EU-niveau. De werklast die nodig is om zich aan te passen aan het geharmoniseerde gegevensformaat voor de CO₂-uitstoot is beperkt. Het is waarschijnlijk dat de nieuwe regels binnen de context van het reguliere werk kunnen worden uitgevoerd. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de desbetreffende beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Het voorstel brengt ook administratie- en aanpassingskosten met zich mee voor nationale accreditatiebureaus, in Nederland is dit de RvA (Raad voor Accreditatie). Het accreditatiebureau is verantwoordelijk voor het opstellen van een lijst met partijen bevoegd voor de verificatie en certificatie van de CO₂-emissieberekeningen van bedrijven. De werklast die nodig is om vertrouwd te raken met het voorgestelde raamwerk evenals aanvullende inspanningen in verband met de accreditatie van instanties die de voorziene verificatie- en certificeringsactiviteiten zullen uitvoeren is beperkt.

Volgens de impactanalyse die de Commissie bij het voorstel heeft gepubliceerd wordt de werklast voor de nationale bureaus voor de statistiek evenals de werklast voor de nationale accreditatiebureaus geschat op éénmalig 120 uur (samen 240u). Bij een gemiddeld tarief van €40,9/uur bedragen de kosten ca. 5.000 euro per lidstaat, samen 10.000 euro (prijspeil 2022). Middels een nationale impactanalyse wenst het kabinet een onderbouwde inschatting te krijgen van de hoogte van de financiële consequenties voor rijksoverheden en/of medeoverheden.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het toepassen van een geharmoniseerd raamwerk brengt kosten met zich mee voor transportbedrijven. Dit geldt zowel voor bedrijven die hun CO₂-emissies reeds rapporteren (om in lijn te zijn met het voorgestelde raamwerk) als ook voor bedrijven die het rapportageproces nog moeten opstarten. De eenmalige aanpassingskosten zijn hoger voor grote bedrijven en voor bedrijven die het proces nog moeten inrichten.

De eenmalige aanpassingskosten en de jaarlijks terugkerende administratiekosten voor bedrijven variëren afhankelijk van de grootte van de onderneming en de mate waarmee bedrijven reeds een rapportageproces hebben ingericht. De kosten zijn hoger voor grote bedrijven in vergelijking met het mkb en zijn evenals hoger voor bedrijven die het rapportageproces nog moeten inrichten.

Volgens de impactanalyse die de Commissie bij het voorstel heeft gepubliceerd bedragen de totale jaarlijkse kosten voor bedrijven tussen 684 en 1.367 euro voor het mkb en tussen 3.281 en 3.828 euro voor grote bedrijven (prijspeil 2022). Hiertegenover staat een kostenvoordeel als gevolg van een lager energiegebruik. Volgens de impactanalyse zijn de baten voor het bedrijfsleven hoger dan de kosten. Op Europees niveau leidt het voorstel tot een energiebesparing van 2,4 miljard euro in vergelijking met kosten voor het bedrijfsleven van 1,5 miljard euro. Middels een nationale impactanalyse wenst het kabinet een onderbouwde inschatting te krijgen van de hoogte van de financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

Het mkb heeft vaak niet de volledige capaciteit om de emissies van hun vervoersactiviteiten te bepalen en te publiceren. Hiermee is in het voorstel rekening gehouden. Het mkb is bijvoorbeeld vrijgesteld van het verplichte verificatiesysteem en kan gebruik maken van een geharmoniseerde reeks standaardwaarden en de mogelijkheid om externe hulpmiddelen voor de berekening van de

CO₂-uitstoot te gebruiken. Voor bedrijven die al verplicht zijn te rapporteren over de CO₂-emissies bij hun operatie, wordt niet verwacht dat de regeldruk sterk toeneemt.

d) Gevolgen concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel van de Commissie zorgt binnen de EU voor een gelijk speelveld voor de boekhouding en berekening van CO₂-emissies van transport. Bij een transparant, geharmoniseerd raamwerk om CO₂-emissies te bepalen en te publiceren, kan deze koploperspositie duidelijker worden gemaakt en dat kan vervoerders binnen de EU ten goede komen. Het voorstel kent geen geopolitieke aspecten, maar kan wel gevolgen hebben voor derde landen. Vervoerders buiten de EU zijn niet verplicht het raamwerk toe te passen of kunnen ervoor kiezen een andere methode te gebruiken. Dit leidt mogelijk tot een oneerlijke vergelijking tussen vervoerders. Over het algemeen wordt verwacht dat de concurrentiekracht van de EU gesterkt wordt door het voorstel. Het voorstel leidt netto tot een kostenbesparing door energiebesparing. Door het voorstel hebben bedrijven in de EU een voorsprong op bedrijven in derde landen met betrekking tot de implementatie van de ISO-certificering van hun CO₂-emissies. Dit kan een concurrentievoordeel opleveren voor bedrijven bij aanbiddingen van hun diensten.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft geen consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid.

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de lex silencio positivo.

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

De verordening geeft de Commissie diverse bevoegdheden om uitvoeringshandelingen vast te stellen in artikel 4, zesde lid, artikel 7, vierde lid, artikel 11, zesde lid, en artikel 13, negende lid. Deze uitvoeringsbevoegdheden hebben betrekking op het beoordelen en uitsluiten van bepaalde elementen van de referentiemethodiek, het indienen van verzoeken bij het Europees Comité voor Normalisatie, het vaststellen van regels voor het uitvoeren van de technische kwaliteitscontrole van externe databases met standaardwaarden, het aanpassen van maatstaven voor outputgegevens over CO₂-emissies en het vaststellen van verdere methoden en criteria voor accreditatie van conformiteitsbeoordelingsinstanties.

Deze uitvoeringshandelingen zien niet op essentiële onderdelen van het voorstel. De toekenning van uitvoeringsbevoegdheden is daarmee mogelijk. De keuze voor uitvoeringsbevoegdheden ligt voor de hand, omdat het gaat om handelingen die ertoe leiden dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden is ook wenselijk, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde snelheid voor de uitvoering van de richtlijn wordt gewaarborgd. Het kabinet kan daarom instemmen met de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden.

Artikel 17 bepaalt dat de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld overeenkomstig de onderzoeksprocedure zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011¹⁹. De keuze voor de onderzoeksprocedure bij de vaststelling van uitvoeringshandelingen acht het kabinet geschikt omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a, van Verordening (EU) 182/2011).

De verordening geeft de Commissie daarnaast bevoegdheden om gedelegeerde handelingen vast te stellen in artikel 4, vierde en vijfde lid, artikel 9, vierde lid, en artikel 15, vierde lid. Het gaat om handelingen die de reikwijdte van de verordening wijzigen en die het Europees Comité voor Normalisatie verzoeken de ISO-norm 14083:2023 te herzien, mede op basis van de bevinding of de ISO-norm moet worden herzien en de nalevingscontrole op de ISO-norm. De Commissie kan daarnaast de lijst met maatstaven voor outputgegevens waarin de emissies gemeten dienen te worden aanvullen. Ook kan de Commissie nadere methoden en criteria voor de accreditatie van conformiteitsbeoordelingsinstanties vaststellen.

Delegatie naar de Commissie is mogelijk, omdat de gedelegeerde handelingen geen essentiële onderdelen van het voorstel regelen. De toekenning van een delegatiebevoegdheid is ook aangewezen, omdat het gaat om bevoegdheden tot aanvulling of wijziging van de verordening. Het kabinet is positief over de wenselijkheid van de bevoegdheidstoekenning, omdat dit de nodige flexibiliteit biedt voor het aanvullen en wijzigen van de toepasselijke normeringen, criteria en methoden.

Artikel 16 bakent de gedelegeerde bevoegdheid procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. De gedelegeerde bevoegdheid geldt voor onbepaalde tijd, waarbij het Europees Parlement en de Raad een intrektingsrecht, en een recht van bezwaar hebben, en de Commissie verplicht is tot het raadplegen van door elke lidstaat aangewezen deskundigen. Het kabinet zal pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

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

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Toepassing is voorzien vanaf 42 maanden na de inwerkingtreding van de verordening. De grondslagen voor de gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen zijn echter van toepassing vanaf de datum van inwerkingtreding van deze verordening.

De implementatietermijn is ruim genoeg om te kunnen worden geïmplementeerd in Nederland.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

¹⁹ Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren

De Commissie zal een evaluatie uitvoeren op de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze verordening. De belangrijkste bevindingen worden vastgelegd in een verslag en worden gepresenteerd aan het Europees Parlement en de Raad. De evaluatie is voorzien over 5 jaar nadat de verordening van toepassing is en wordt door het kabinet wenselijk geacht.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid voor bedrijven wordt beschouwd als positief. Het gebruik voor bedrijven is quasi-vrijwillig. Een bedrijf kiest zelf voor het volgen van het voorgestelde raamwerk of kan op een andere manier gevraagd wordt het raamwerk te gebruiken, bijvoorbeeld door wetgeving of contractuele afspraken. Verificatie van de gevolgde aanpak is alleen verplicht voor grote bedrijven, het mkb is vrijgesteld van de verificatieplicht. Daarnaast is de keuze voor de rekentools vrij, mits ze zijn gecertificeerd.

b) Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid van het initiatief wordt als positief gezien. Het initiatief zorgt voor harmonisatie qua CO₂-emissieregistratie, waardoor de CO₂-emissies van bedrijven beter met elkaar kunnen worden vergeleken.

Ten aanzien van toezicht voorziet het voorstel duidelijke mechanismen voor de certificering van externe rekentools, de verificatie van gerapporteerde CO₂-emissies, de accreditatie van conformiteit-verklarende organisaties en monitoring van gerapporteerde CO₂-emissies.

Voor de rapportage van de CO₂-uitstoot is het bedrijven toegestaan externe rekentools te gebruiken, op voorwaarde dat deze formeel gecertificeerd zijn. Externe rekentools moeten voldoen aan de vereisten van deze verordening, zie hoofdstuk 2a) *Inhoud voorstel*. Een leverancier van een externe tool kan aan een goedgekeurde certificerende partijen vragen om de tool te certificeren.

Als een bedrijf de CO₂-emissie berekent aan de hand van het raamwerk dan is verificatie verplicht voor bedrijven van een bepaalde omvang. Bij de verificatie zal een conformiteit-verklarende organisatie (bijvoorbeeld de 'huisaccountant' van een bedrijf) het proces doorlopen voor het berekenen en meten van de CO₂-emissie en de data die dit oplevert verifiëren. Aan het eind van de verificatie wordt een verklaring ondertekend.

Het initiatief geeft aan dat een nationale accreditatie organisatie (in Nederland: de raad van accreditatie) verantwoordelijk is voor de accreditatie van conformiteit-verklarende organisaties die verificatie- en/of certificeringsactiviteiten uitvoeren.

De Commissie volgt de uitvoering van dit voorstel, de gerapporteerde CO₂-emissies en de impact van dit voorstel via verschillende monitoringsactiviteiten. Genoemd wordt o.a. het monitoren van

het aantal organisaties welke de CO₂ berekeningen hebben uitgevoerd, monitoring van het aantal geverifieerde meet- en rekenprocessen en monitoring van het aantal gecertificeerde tools.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen specifieke effecten voor ontwikkelingslanden verwacht, anders dan die voor derde landen in het algemeen zoals uiteengezet onder 5d.