

Fiche 7: Wijzigingsvoorstel Verordening CO2-emissienormen zware bedrijfsvoertuigen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1242 met betrekking tot de berekening van emissiekredieten voor zware bedrijfsvoertuigen voor de rapporteringsperioden van de jaren 2025 tot en met 2029

b) Datum ontvangst Commissiedocument

16 december 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 784

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025PC0784 - EN - EUR-Lex](#)

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

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Art. 192 VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 16 december 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een wijzigingsvoorstel voor de verordening CO2 emissienormen voor zware voertuigen (hierna: CO2-HDV) gepresenteerd als onderdeel van het "Automobiel Pakket". Met het pakket beoogt de Commissie om de innovatiekracht en groeimogelijkheden van EU-bedrijven te versterken, bedrijfswagenparken te verduurzamen en administratieve lasten te verlagen. Het pakket bestaat uit vier voorstellen: een

revisie van de CO2-normen voor lichte voertuigen,¹ een gerichte wijziging van de CO2-normen voor zware bedrijfsvoertuigen,² een voorstel voor het vergroenen van bedrijfswagenparken,³ het Omnibusvoorstel met gerichte wijzigingen van bestaande EU-wetgeving op het gebied van mobiliteit met als doel vereenvoudiging en lastenverlichting en het *Battery-Booster* voorstel met bevorderingsmaatregelen voor de gehele batterijen waardeketen van grondstoffen.⁴ Dit BNC-fiche beoordeelt de gerichte wijziging van de CO2-normen voor zware bedrijfsvoertuigen. Over de drie voornoemde wetgevende voorstellen zullen separate BNC-fiches worden opgesteld.

In het voorstel stelt de Commissie voor om een gerichte wijziging door te voeren in de CO2-emissienormen voor zware bedrijfsvoertuigen,⁵ die voertuigfabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen extra flexibiliteit geeft voor de nalegingsverplichting van CO2-emissienormen in 2030. De flexibiliteit voorziet dat voertuigfabrikanten in de periode 2025 tot 2029 extra emissiekredieten kunnen opbouwen.

De CO2-emissienormen voor zware bedrijfsvoertuigen schrijven voor dat de jaarlijkse gemiddelde CO2-uitstoot van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen in de hele EU om de vijf jaar moet worden verlaagd. In 2025 geldt een doelstelling van 15% CO2-emissiereductie ten opzichte van de referentiewaarden in 2019, in 2030 geldt een reductiedoelstelling van 45%, in 2035 65% en in 2040 90%. Deze laatste doelstelling vereist een aanzienlijk aandeel emissievrije (bijvoorbeeld batterij-elektrische) voertuigen onder de geregistreerde nieuwverkopen van een fabrikant. De huidige verordening biedt fabrikanten reeds de mogelijkheid om emissierechten te verzamelen als hun specifieke CO2-emissies onder het traject voor CO2-emissiereductie liggen. Het traject is een lineair pad tussen de doelstellingen die van toepassing zijn aan het begin van twee opeenvolgende periodes van vijf jaar, bijvoorbeeld tussen 2025 en 2030 bijvoorbeeld. Deze emissierechten kunnen vervolgens in een later stadium worden gebruikt om aan de doelstellingen in de jaren 2030, 2035 en 2040 te voldoen (met een vervaldatum van 7 jaar). In het geval van niet naleven – als een fabrikant niet voldoet aan de doelstellingen – kan de Commissie een boete opleggen aan de fabrikant. De gerichte wijziging biedt fabrikanten extra flexibiliteit met betrekking tot CO2-doelstellingen, waardoor zij in de jaren vóór 2030 meer emissiekredieten kunnen verzamelen. Dit zou de naleving in de periode vanaf 2030 vergemakkelijken, terwijl de doelstellingen voor de vermindering van de CO2-uitstoot gehandhaafd blijven.

Het voorstel voor meer flexibiliteit voor de nalegingsverplichting voor zware voertuigen in 2030 wordt door de Commissie hoofdzakelijk gemotiveerd door de trage uitrol van laadinfrastructuur voor zwaar vervoer in de EU. Hierdoor zou ook de marktvraag naar emissievrije zware voertuigen vertragen. De Commissie ziet bij sectorpartijen zorgen over boetes voor fabrikanten indien zij de doelstellingen niet halen. De voorgestelde flexibiliteit moet dit scenario afwenden.

¹ [COM\(2025\) 995 final](#)

² [COM\(2025\) 784](#)

³ [Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on clean corporate vehicles](#)

⁴ [Automotive package documents - Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs](#)

⁵ [Regulation \(EU\) 2019/1242](#)

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment uitgevoerd door de Commissie. Het kabinet hecht er waarde aan dat Commissievoorstellen gepaard gaan met een degelijk impact assessment. Dit mag ook verwacht worden vanuit de agenda voor betere regelgeving van de Commissie. Zonder een impact assessment ontbreekt een grondige analyse van de economische, sociale, ecologische gezondheidsgevolgen van de wijzigingen in wetgeving. De urgentie van de voorstellen laat volgens de Commissie echter geen ruimte voor een dergelijke toets.

Volgens ngo *International Council on Clean Transport (ICCT)*⁶ leidt deze flexibiliteit voor voertuigfabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen tot 21 Mt extra CO₂ uitstoot (cumulatief tot 2040) en tot een ongeveer 30% lagere ingroei van emissievrije trucks in 2030. Het is onbekend wat de impact is op de emissie van stikstofoxiden (NO_x) en andere luchtverontreinigende stoffen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Volgens de Nederlandse Klimaatwet streeft Nederland naar een CO₂-emissiereductie van 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050 ten opzichte van 1990. Dit is in lijn met de Europese Klimaatwet. De transportsector zal een belangrijke bijdrage moeten leveren aan het behalen van deze doelstellingen. Zware bedrijfsvoertuigen zijn namelijk verantwoordelijk voor 6% van de totale CO₂ emissies van de EU.⁷ Het Nederlandse kabinet heeft afspraken gemaakt om de CO₂-reductie voor zware bedrijfsvoertuigen te reduceren, o.a. door het invoeren van zero-emissiezones voor stadslogistiek in 30 tot 40 steden vanaf 2025, inzet op schoon en emissieloos bouwen en de invoering van een vrachtwagenheffing vanaf 2026. Verder stimuleert het kabinet de aanschaf van emissievrije zware bedrijfsvoertuigen door middel van de Aanschafsubsidie Zero-Emissie Trucks (AanZET) en via de subsidies voor publieke (SPULA) en private (SPRILA) laadinfrastructuur.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In algemene zin is het kabinet positief over de integrale benadering van het Automobiel Pakket, waarbij oplossingen zowel aan de aanbod- als vraagzijde van de auto-industrie worden verkend. Europese vraagstimulering geeft duidelijkheid aan voertuigfabrikanten dat er een markt is voor emissievrije voertuigen in de toekomst. Wanneer er door Europese voertuigproducenten een afnemende vraag naar Europese voertuigen (waaronder elektrische voertuigen) ervaren wordt, is het onzeker of het aanpassen van de CO₂-emissienormen bijdraagt aan het versterken van de mondiale concurrentiepositie van de sector. Het kabinet ziet dat de mondiale vraag naar emissievrije voertuigen toeneemt en het met name producenten van buiten de EU zijn die hierop inspelen. Wat betreft de nieuwverkoop van voertuigen binnen de EU ziet het kabinet een stijgende lijn in zowel de vraag naar als het aanbod van emissievrije voertuigen, waarbij met name Europese voertuigproducenten het grootste aandeel van de nieuwverkoop vormen. Het kabinet benadrukt het belang van duidelijke regels, investeringszekerheid en een gelijk speelveld om de ingroei van emissievrije voertuigen te bevorderen en de noodzakelijke

⁶ [ICCT comments on the proposed amendments to the credit system in the heavy-duty vehicle CO₂ standards - International Council on Clean Transportation](#), 2026

⁷ [Lorries, buses and coaches - Climate Action - European Commission](#)

emissiereductiedoelstellingen te halen. Het is daarbij van belang dat duurzame mobiliteit betaalbaar is voor burgers en bedrijven.

Het kabinet steunt staand beleid dat voorziet dat er pas in 2027 een herziening komt op CO2-HDV. Het kabinet is tegen een vroegtijdige en/of gefragmenteerde herziening. De huidige regelgeving is pas tot stand gekomen in 2024, als gevolg van de aanscherping van Verordening 2019/1242. Het naar voren halen van de evaluatie en/of het opknippen van de evaluatie in meerdere gerichte amendementen zonder gedegen marktonderzoek en impact assessment door de Commissie is niet wenselijk. Dit zorgt voor onzekerheid bij ondernemers en banken die vroegtijdig geïnvesteerd hebben in de transitie naar emissievrij transport. Bovendien wordt pas eind 2026 duidelijk of de fabrikanten de 2025 CO2-emissiedoelstelling gehaald hebben. Volgens een analyse van ICCT⁸ zijn alle Europese truckfabrikanten goed op weg om de 2025 doelstelling te halen. Enkele voertuigproducenten hebben de 2025 doelstellingen zelfs al in 2023 gehaald. Het geven van flexibiliteit is vanuit dit oogpunt onnodig.

Tegelijkertijd heeft het kabinet begrip voor de meervoudige uitdagingen waar de automobiel sector nu voor staat. Deze uitdagingen worden veroorzaakt door een verschuivende mondiale vraag, geopolitieke ontwikkelingen en verscherpte mondiale concurrentie voor de Europese automobiel sector. Het kabinet herkent dat de uitrol van laadinfrastructuur voor zwaar vervoer in de EU trager verloopt dan wenselijk is. Terwijl Nederland in Europa tot de koplopers hoort op gebied van publieke laadpunten voor zwaar vervoer,⁹ zijn er veel lidstaten (voornamelijk in Oost-Europa) die nog nauwelijks laadpunten voor zwaar wegvervoer hebben aangelegd.¹⁰ De Commissie concludeert in haar communicatie over de marktrijpheid van emissievrij zwaar vervoer in Europa,¹¹ dat hoewel de investeringen in laadinfrastructuur voor zwaar wegvervoer toenemen, veel projecten momenteel vertraging ondervinden door langdurige vergunnings- en netaansluitingsprocedures. Uit zowel de ondersteunende studie als de raadplegingen van belanghebbenden blijkt dat de belangrijkste belemmering voor de uitrol van een wijdverbreid laadnetwerk voor zware voertuigen de toegang tot het elektriciteitsnet is. Om de invoering van emissievrije zware bedrijfsvoertuigen te versnellen heeft de Commissie daarom het afgelopen jaar een aantal maatregelen ingevoerd waaronder het proefproject voor Europese vervoerscorridors,¹² waar Nederland lid van is, en het Europese *Grids Package*.¹³ Deze maatregelen kunnen op termijn helpen om de het net te versterken, de vergunningsprocedures voor laadinfrastructuurprojecten aan te pakken en om doorlooptijden voor netaansluitingen te verkorten. Op de korte termijn resteert onzekerheid of lidstaten de uitrol van laadinfrastructuur voor zwaar vervoer kan bijbenen. Vanuit dit oogpunt is het geven van flexibiliteit aan fabrikanten te verantwoorden.

⁸ [Within reach – The 2025 CO2 targets for new heavy-duty vehicles in Europe - International Council on Clean Transportation](#)

⁹ [Exec-Summary-and-Final-full-Report-18032025.pdf](#)

¹⁰ [EU27 + UK, Norway, Iceland, Switzerland, Turkey, Liechtenstein | European Alternative Fuels Observatory](#)

¹¹ [New communication assesses market readiness of heavy-duty road transport vehicles](#)

¹² [Ministerial Declaration on the Clean Transport Corridor Initiative](#)

¹³ [European grids - European Commission](#)

Het kabinet vindt het belangrijk, mede vanwege investeringszekerheid, dat de EU vasthoudt aan de Europese klimaatdoelen en zal zich er tijdens de onderhandeling voor inzetten dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de impact is van de voorgestelde gerichte wijziging. De CO₂-normen voor lichte en zware voertuigen zijn het kernstuk van de Europese wetgeving om de verduurzaming van personen-, bestel- en vrachtwagens aan te jagen. Het stimuleert fabrikanten om betaalbare emissievrije voertuigen op de Europese markt te brengen. Een wijziging kan veel impact hebben op de transitie naar schoon en emissievrij transport, en kan de druk op andere sectoren mogelijk vergroten. Dat raakt niet alleen de klimaatopgave, maar ook de opgave op reductie van stikstofemissies en andere luchtverontreinigende stoffen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen de Commissie vragen om een toelichting rond de impact van dit voorstel en de keuze om geen impactanalyse uit te voeren. In het geval dat er een negatieve impact is op de Europese klimaatdoelstelling, stikstofemissies of luchtkwaliteit, wil het kabinet weten met welk Europees of nationaal beleid dit gecompenseerd kan worden. De broeikasgasemissie die met dit voorstel gemoeid is valt onder het *Effort Sharing Regulation (kort: ESR)* kader¹⁴. Dat stelt nationale doelen aan lidstaten. Dit betekent dat een negatief impact op de CO₂-emissie gecompenseerd dient te worden door aanvullend nationaal beleid.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

Enkele lidstaten hebben in de basis reeds positief op het Commissievoorstel gereageerd en hebben geen verdere wijzigingsvoorstellen. Eerder pleitten meerdere lidstaten voor vervroegde herziening van de CO₂-emissienormen voor zware bedrijfsvoertuigen en aanvullende flexibiliteit voor voertuigproducenten als onderdeel van het Automobiel Pakket. Tegelijkertijd willen enkele lidstaten bij voorkeur meer inzicht in de gevolgen voor productie van emissievrije zware bedrijfsvoertuigen en de klimaatdoelen, met name in 2030. De verwachting is dat er een ruime meerderheid zal zijn voor dit voorstel en dat de Commissie en het Cypriotische voorzitterschap het voorstel snel willen behandelen in de Raad. De beschikbare onderhandelingsruimte voor aanpassingen op het voorstel zal daarom zeer beperkt zijn. De verwachting is dat er mogelijk begin februari al een akkoord bereikt wordt.

De opstelling en rapporteur van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Overeenkomstig artikel 191 en artikel 192, lid 1, VWEU draagt de Europese Unie bij tot het nastreven van onder meer de volgende doelstellingen: behoud,

¹⁴ De volgende sectoren vallen onder het ESR: gebouwde omgeving, mobiliteit, kleine industrie en landbouw

bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; bevordering van maatregelen op internationaal niveau om regionale of wereldwijde milieuproblemen aan te pakken, en met name bestrijding van klimaatverandering. Op het terrein van de milieu is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub e, VWEU). Het huidige beleid om de CO₂-uitstoot van zware bedrijfsvoertuigen aan te pakken (Verordening (EU) 2019/1242, gewijzigd door Verordening (EU) 2024/1610) is ook gebaseerd op artikel 192 VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer er sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De voorgestelde verordening heeft tot doel om voertuigproducenten binnen de interne Europese markt voor zware bedrijfsvoertuigen meer flexibiliteit te geven om de CO₂-emissiereductiedoelen te halen. Gezien de grensoverschrijdende effecten van CO₂-uitstoot kan dit onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door CO₂-emissienormen op Europees niveau af te stemmen wordt een gelijk speelveld gecreëerd tussen lidstaten om hun voertuigproducenten tegemoet te komen. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van de CO₂-normen zware bedrijfsvoertuigen is positief en ongewijzigd ten opzichte van de laatste aanscherping van Verordening (EU) 2019/1242 in 2024.¹⁵ Het kabinet vindt het instrument emissienormering geschikt om emissiereductie in het wegvervoer te realiseren. De voorgestelde flexibiliteit van het voorliggende Commissievoorstel is proportioneel vanuit het oogpunt dat de uitrol van laadinfrastructuur voor zwaar vervoer in de EU vertraging oploopt. Het voorgestelde optreden is geschikt, omdat met dit voorstel voertuigproducenten in Europa meer ruimte wordt gegeven om te voldoen aan de CO₂-emissiereductiedoelen. Het voorgestelde optreden gaat daarbij niet verder dan noodzakelijk, omdat de bestaande doelstellingen uit Verordening (EU) 2019/1242 voor 2030, 2035 en 2040 overeind blijven.

¹⁵ Gewijzigd door Verordening (EU) 2024/1610, zie [BNC-fiche CO2-HDV](#)

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

De financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten zijn niet uitvoerig behandeld in het Commissievoorstel. Het wijzigingsvoorstel bevat geen impact assessment. Wel is in de bijlage van het voorstel een budgettaire tabel opgenomen.

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting.

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

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor de Rijksoverheid en/of medeoverheden.

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

Het voorstel heeft mogelijk positieve financiële consequenties voor fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen, doordat fabrikanten minder risico lopen een administratieve boete te krijgen door de Commissie bij niet naleven van verordening 2019/1242.

Het ontbreken van een impact assessment bij het voorstel is onwenselijk, temeer omdat dit de inschatting van de regeldrukeffecten bemoeilijkt. Het kabinet is van mening dat voorstellen met (mogelijke) regeldrukgevolgen altijd vergezeld moeten gaan van een impact assessment. Het kabinet roept de Commissie dan ook op om alsnog een impact assessment uit te voeren. Als de Commissie geen impact assessment presenteert of als deze onvoldoende informatie oplevert om het voorstel goed te kunnen beoordelen, zal het kabinet zelf het nodige doen om (aanvullend) effecten in kaart te brengen, bijvoorbeeld met behulp van een MKB-toets, zodat ze kunnen worden beoordeeld en meegewogen bij de standpuntbepaling van het kabinet.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De exacte gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten is niet bekend doordat er geen impact analyse is gepubliceerd bij dit Commissievoorstel. In het algemeen biedt het gerichte wijzigingsvoorstel voor CO2-HDV een pragmatistisch beleidskader dat kan helpen de automobiel sector te ondersteunen in de overgang naar schone mobiliteit, terwijl het concurrentievermogen behouden blijft. Flexibiliteit bij emissienormen vermindert het risico op boetes en geeft ruimte voor gefaseerde technologische implementatie.

De lange-termijn impact op het concurrentievermogen van de Europese automobiel sector is niet te overzien. Voor de concurrentiekracht van Europa en Europese fabrikanten blijft het belangrijk dat er nieuwe Europese emissievrije voertuigmodellen op de markt komen die concurrerend zijn met voertuigen van buitenlandse makelij. Investerings in de ontwikkeling van emissievrije zware voertuigen en de gehele waardeketen (batterijen, *fuel-cells*, elektromotoren, etc.) door de Europese automobiel sector en haar toeleveranciers zijn even noodzakelijk en urgent als daarvoor.

6. Implicaties juridisch

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

De voorgestelde verordening zal rechtstreeks van toepassing zijn in de Nederlandse rechtsorde. Er bestaat al een werkend systeem dat de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1242 monitort. Dit systeem zelf is vastgelegd in Verordening (EU) 2018/956. Lidstaten en vrachtwagenfabrikanten melden elk jaar aan de Commissie wat de CO₂-uitstoot en energieprestatie is van nieuw geregistreerde vrachtwagens. De Dienst Wegverkeer voerde de Nederlandse verplichtingen onder Verordening (EU) 2018/956 reeds uit en blijft dit in het voorstel doen.

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de toepassing van lex silencio positivo.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, inc. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat geen aanvullende bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen, anders dan de bevoegdheden die reeds zijn opgenomen in verordeningen 2019/1242 (en 2024/1610).

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

De Verordening zal in werking treden op de twintigste dag na de publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het toelaten van voertuigen tot de markt gebeurt in Nederland door de Dienst Wegverkeer, onder de Verordening (EU) 2018/858. Het Commissievoorstel leidt niet tot aanpassingen in de typekeuring van zware bedrijfsvoertuigen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen verwachte implicaties voor ontwikkelingslanden, anders dan implicaties voor derde landen in het algemeen.