

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en motoren en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, met betrekking tot hun emissies en de duurzaamheid van batterijen (Euro 7) en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009

(COM(2022) 586 final — 2022/0365(COD))

(2023/C 228/14)

Rapporteur: **Bruno CHOIX**

Corapporteur: **Guido NELISSEN**

Raadpleging	Europees Parlement, 15.12.2022 Raad van de Europese Unie, 21.12.2022
Rechtsgrond	Artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Adviescommissie Industriële Reconversie
Goedkeuring door de afdeling	27.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.4.2023
Zitting nr.	578
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	140/1/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De automobieliindustrie is momenteel bezig met de grootste transformatie in haar geschiedenis, namelijk het koolstofvrij maken en digitaliseren van het wegvervoer. Dit nieuwe paradigma zal ingrijpende gevolgen hebben voor de structuur van de industrie en voor de hoeveelheid arbeidsplaatsen en de kwaliteit daarvan. Gezien de omvang van de transitie pleit het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) voor een alomvattend industriebeleid waarin de drie dimensies van duurzame ontwikkeling — de economische, de sociale en de milieudimensie — geïntegreerd zijn. De werkgelegenheidsdimensie moet worden aangepakt door grotere inspanningen te leveren op het gebied van beroepsopleiding, bij- en omscholing van de beroepsbevolking, regionale/lokale economische reconversieprogramma's en professionele herindeling. Dit moet worden ondersteund door een goed functionerende sociale dialoog en het streven naar het behoud/creëren van fatsoenlijke banen in de sector.

1.2. Het EESC steunt de invoering van Euro 7-emissienormen als een belangrijk element om de doelstellingen van de EU inzake luchtkwaliteit te verwezenlijken. Tegelijkertijd zal de EU hierdoor de industriële koploper kunnen blijven op het gebied van schone voertuigtechnologieën.

1.3. Het EESC is ingenomen met de vele verbeteringen die in het voorstel voor een verordening zijn aangebracht: de preventie van manipulatie, het gebruik van digitale technologieën, de vermindering van de complexiteit, de opname van elektrische voertuigen en niet-uitlaatemissies.

1.4. Om verschillende redenen pleit het EESC voor een "realistische" en "kosteneffectieve" aanpak bij de vaststelling van nieuwe emissienormen:

1.4.1. naleving van het evenredigheidsbeginsel: aangezien verbrandingsmotoren vanaf 2035 waarschijnlijk een verouderde technologie zullen worden, zullen de budgetten die nodig zijn om aan de nieuwe normen te voldoen, niet langer beschikbaar zijn om rechtstreeks in schone aandrijflijnen te investeren;

1.4.2. individuele automobilititeit moet betaalbaar blijven om "mobiliteitsarmoede" te voorkomen (alternatieve vervoersmogelijkheden zijn buiten stedelijke agglomeraties onvoldoende voorhanden);

1.4.3. te hoge kosten van Euro 7-emissienormen dreigen contraproductief te zijn omdat de consumenten de vervanging van hun auto zullen uitstellen en met hun meer vervuulende voertuig zullen blijven rijden. Op die manier blijven de potentiële gezondheidsvoordelen van Euro 7-emissienormen beperkt.

1.5. Daarom is het belangrijk dat alle elementen van de nieuwe verordening gebaseerd zijn op een wetenschappelijke kosten-batenanalyse. In dit verband is het essentieel dat alle belanghebbenden op dezelfde manier begrijpen hoe de kosten van de nieuwe normen worden berekend.

1.6. Volgens het EESC zou het bieden van stimulansen aan de consumenten de vernieuwing van het wagenpark versnellen en aanzienlijke gezondheidsvoordelen opleveren, aangezien de vervanging van voertuigen Euro 1-5/I-V door Euro 6/VI-voertuigen de NO_x -uitstoot met 80 % zou verminderen.

1.7. Het EESC pleit voor een snelle goedkeuring van de verordening en een minimumtermijn van twee jaar voor auto's/bedrijfsvoertuigen en drie jaar voor bussen en vrachtwagens om de technische en economische haalbaarheid van de voorgestelde verordening te waarborgen.

2. Achtergrond van het voorstel

2.1. De automobielsector is goed voor circa 10 % van de industriële toegevoegde waarde van de EU en biedt 13 miljoen Europeanen werk, wat neerkomt op bijna 7 % van de beroepsbevolking van de EU.

2.2. Na een gestage groei gedurende meer dan een eeuw kampt de sector sinds 2018 met een recessie en een crisis in zijn bedrijfsmodel. Door de aanhoudende crisissituaties zijn de vooruitzichten op een herstel van de wereldwijde autoproductie, vooral in Europa, verder gedaald.

2.3. Tegelijkertijd moet de automobielsector de grootste transformatie sinds de uitvinding van de auto doorvoeren: de elektrificatie van de aandrijflijn en de digitalisering van het voertuig.

2.4. In het licht van deze structurele omschakeling moet de automobielsector nu zware investeringen doen die haar bedrijfsmodel onder druk zetten. Dit wordt gefinancierd door besparingen op investeringen in conventionele technologieën (waaronder verbrandingsmotoren) en door een verlaging van de productiekosten.

2.5. De invoering van vermogenslektronica en digitale technologie opent bovendien de deur voor nieuwe concurrenten en veroorzaakt een verschuiving in de sector, waardoor de positie van gevestigde toeleveranciers wordt verzwakt. Dit zal ook grote gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid.

2.6. Kwantitatief gezien is er een daling van de werkgelegenheid in deze industriële sector, als gevolg van de capaciteitsvermindering en de vereenvoudiging van de nieuwe aandrijfsystemen. Maar op kwalitatief vlak is er een sterke ontwikkeling in de aard van de werkgelegenheid. Zo vereisen de elektrificatie en digitalisering meer knowhow op nieuwe expertisegebieden binnen de automobielsector.

2.7. Deze werkgelegenheidsontwikkelingen zien we ook in de autodieselsector. De nieuwe aandrijfsystemen vergen immers minder onderhoud en vragen om nieuwe vaardigheden.

2.8. Tegen deze achtergrond heeft de Europese Commissie op 10 november 2022, na herhaaldelijk uitstel, een voorstel gepubliceerd voor nieuwe Euro 7-emissienormen voor auto's, bedrijfsvoertuigen, vrachtwagens en bussen.

2.9. Het voorstel voor nieuwe Euro 7-emissienormen maakt deel uit van een veel breder pakket EU-beleidsmaatregelen om vervoersgerelateerde luchtverontreiniging aan te pakken. De EU-regels op het gebied van luchtkwaliteit, periodieke technische controles, CO_2 -emissies, brandstofkwaliteit, infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, schone voertuigen en het Eurovignet komen voort uit de noodzaak om de aanzienlijke bijdrage van het vervoer aan de luchtverontreiniging terug te dringen. Zij vullen elkaar aan en dragen samen bij tot het bereiken van de doelstellingen van de Europese Green Deal op het gebied van klimaat en het tot nul terugdringen van verontreiniging en tot de verschuiving naar duurzame mobiliteit.

2.10. De nieuwe Euro 7-normen zullen waarschijnlijk de laatste zijn voor auto's met een verbrandingsmotor, aangezien in het kader van het programma "Fit for 55" van 2021 is beslist om de auto-industrie versneld koolstofvrij te maken. Dat heeft geleid tot een akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad (op 27 oktober 2022) om de CO_2 -uitstoot van auto's tegen 2030 met 55 % te verminderen en de verkoop van nieuwe auto's met een verbrandingsmotor (inclusief hybriden) vanaf 2035 te verbieden.

3. Inhoud van het voorstel

De belangrijkste wijzigingen die in de verordening worden voorgesteld:

- de emissiegrenswaarden voor diesel- en benzineauto's en diesel- en benzinevrachtwagens worden aangescherpt (hoewel de NO_x-grenswaarden voor auto's onveranderd blijven);
- de testvoorwaarden voor het meten van emissies onder reële rijomstandigheden worden uitgebreid, terwijl de conformiteitsfactoren worden geschrapt;
- er wordt meer nadruk gelegd op kortere ritten. De afstand voor de berekening van het budget inzake emissies bij koude start wordt teruggebracht van 16 tot 10 km;
- de niet-uitlaatmissies van remdeeltjes en van microplastics afkomstig van banden worden gemeten en gereguleerd;
- de duurzaamheidseisen worden aangescherpt: 200 000 km of tien jaar voor auto's en bedrijfsvoertuigen en 875 000 km zonder tijdslimiet voor vrachtwagens en bussen;
- invoering van continue emissiecontrole door middel van on-board monitoring. Sensoren zullen gedurende de gehele levensduur van een voertuig de werkelijke emissies meten;
- om de levensduur van de batterijen te beoordelen, zal worden nagegaan hoe hun capaciteit zich ontwikkelt naarmate het aantal afgelegde kilometers toeneemt;
- strengere regels zullen ervoor zorgen dat voertuigen niet worden gemanipuleerd;
- er worden emissiegrenswaarden vastgesteld voor voorheen niet-gereguleerde verontreinigende stoffen: ammoniak voor auto's, formaldehyde voor vrachtwagens. Voor het eerst worden grenswaarden vastgesteld voor de emissies die worden veroorzaakt door verdamping tijdens het tanken.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Hoewel het aantal vroegtijdige sterfgevallen als gevolg van blootstelling aan luchtverontreinigende stoffen in de EU-27 in 2019 met 33 % is gedaald ten opzichte van 2005, blijven ambitieuzere grenswaarden noodzakelijk. In dit verband is het wegvervoer verantwoordelijk voor 37 % van de totale NO_x-uitstoot. Geschat wordt dat fijnstof en stikstofoxiden afkomstig van het wegvervoer elk jaar verantwoordelijk zijn voor meer dan 70 000 vroegtijdige sterfgevallen in de EU-27.

4.2. De Commissie heeft bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving voor een "realistische" aanpak gekozen. Auto's met een verbrandingsmotor zullen betaalbaar blijven, ook al zal de aanscherping van de emissienormen voor diesels de afname van het aanbod van zulke voertuigen waarschijnlijk versnellen. Verder mag niet worden vergeten dat de nieuwe CO₂-normen ook de aankooprijzen van voertuigen zullen beïnvloeden.

4.3. Hoewel de Euro 7-norm minder ambitieus is dan velen hadden verwacht wat de vastgestelde emissiewaarden betreft, is de norm toch een ingrijpende herziening waarbij een aantal zwakke punten van de Euro 6-norm zijn aangepakt, zoals het risico van manipulatie, de complexiteit van de regelgeving, de veroudering van voertuigen en de emissies onder reële omstandigheden. Ook is gekozen voor een veel bredere aanpak door elektrische voertuigen en niet-uitlaatmissies op te nemen.

4.4. De regelgevingsdruk van de opeenvolgende Euro-emissienormen heeft geleid tot innovatie in de ontwikkeling van emissiebeheersings- en aandrijflijsystemen en heeft ertoe bijgedragen dat de EU een leidende rol speelt in de sector. Daarom is het belangrijk dat de EU-normen voor blijven lopen op de normen die momenteel op de belangrijkste markten worden ontwikkeld. Als de EU het voortouw neemt bij de integratie van digitale en schone technologieën is dat een belangrijke troef om toegang te krijgen tot internationale markten. In dit verband moeten ook ambitieuzere normen worden overwogen, zoals de duurzaamheidseisen die in de VS gelden (240 000 km of 15 jaar).

4.5. Door de consument stimulansen aan te bieden, zo meent het EESC, zou het wagenpark sneller kunnen vernieuwen. Dat zou een duidelijke impact hebben op de luchtkwaliteit en de vermindering van de uitstoot. Vervanging van het oude wagenpark door de meest recente, Euro 6-conforme voertuigen, in combinatie met de voortgaande elektrificatie, zou leiden tot een aanzienlijke vermindering (80 %) van de NO_x-uitstoot van het wegvervoer tegen 2035.

4.6. Het EESC dringt aan op een degelijke en wetenschappelijk onderbouwde kosten-batenanalyse van elk van de nieuwe elementen die moeten worden gereguleerd. Dit zal duidelijk maken in hoeverre deze vereisten afzonderlijk kunnen bijdragen tot een kosteneffectieve emissiereductie. In dit verband is het belangrijk dat alle belanghebbenden de analyse van de extra kosten die de invoering van de Euro 7-norm met zich meebrengen op dezelfde manier interpreteren.

4.7. Het EESC is ervan overtuigd dat individuele automobilititeit voor iedereen toegankelijk en betaalbaar moet blijven, met name voor degenen die geen toegang hebben tot goed openbaar vervoer (of andere mobiliteitsoplossingen). Daarom roept het EESC de automobiellindustrie op om instapmodellen te blijven aanbieden die voor iedereen betaalbaar zijn. Aangezien de autoprijzen veel sneller stijgen dan de koopkracht en deelmobiliteitsdiensten nog geen goed alternatief zijn, is het volgens het EESC hoog tijd om het probleem van "mobiliteitsarmoede" serieus aan te pakken.

4.8. In het algemeen is het EESC van mening dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen de drie dimensies van duurzame ontwikkeling. Als de Europese autofabrikanten niet alleen in de overstap naar elektrische voertuigen moeten investeren, maar ook in het herontwerpen van verbrandingsmotoren, kunnen zij een concurrentienadeel ondervinden ten opzichte van fabrikanten die alleen elektrische voertuigen produceren of van buitenlandse autofabrikanten die niet aan dezelfde verplichtingen zijn onderworpen. Bovendien moet worden voorkomen dat te hoge prijzen voor Euro 7-conforme auto's ertoe leiden dat de consumenten de vervanging van hun meer vervuilende auto uitstellen. Dit zou de potentiële voordelen van de Euro 7-norm aanzienlijk verminderen en een industriële herstructurering veroorzaken als gevolg van de instorting van de verkoop.

4.9. Gezien de omvang van de transformatie pleit het EESC voor een coherent industriebeleid dat een antwoord biedt op de drievoudige uitdaging waar de automobiellindustrie voor staat:

- milieu: bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Green Deal en de nieuwe emissienormen van de luchtkwaliteitsrichtlijn;
- economie: een leidende rol in de industrie blijven spelen, de toeleveringsketen voor de automobielsector in de EU houden, een solide ecosysteem voor elektrische auto's ontwikkelen;
- sociaal aspect: een kader voor de rechtvaardige transitie, voorafgaande informatie en raadpleging/sociale dialoog om op de transitie te anticiperen en deze in goede banen te leiden, plannen voor regionale herstructurering, omscholing en behoud van kwaliteitsbanen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. De Commissie legt in haar voorstel twee data vast voor de toepassing van de verordening: juli 2025 voor lichte voertuigen en juli 2027 voor zware voertuigen. In beide gevallen moeten de lidstaten vanaf deze data weigeren voertuigen te registreren die niet aan de Euro 7-normen voldoen.

De keuze van deze data, met name die voor lichte voertuigen, roept vragen op.

5.1.1. De voorgestelde datum van juli 2025 lijkt weinig realistisch. Zo zullen de fabrikanten hun productie enkele maanden voor deze datum moeten aanpassen om te voorkomen dat zij voorraden Euro 6-voertuigen produceren die niet meer geregistreerd kunnen worden. Het duurt meestal meer dan een jaar voor een hele voorraad voertuigen is goedgekeurd. De typegoedkeuringen zouden dus begin 2024 van start moeten gaan, d.w.z. onmiddellijk na de aanneming van de Euro 7-verordening en mogelijk vóór de bekendmaking van de uitvoeringsbepalingen.

De voorgestelde datum van juli 2027 voor zware voertuigen lijkt geschikter. Er moet echter rekening worden gehouden met de tijd die nodig is voor de ontwikkeling van innovatieve technische oplossingen, zoals een elektrisch verwarmde katalysator, die nodig zijn om de voorgestelde emissiegrenswaarden te halen. Het EESC is daarom van mening dat een snelle goedkeuring van de verordening en een minimumtermijn van twee jaar voor auto's/bedrijfsvoertuigen en drie jaar voor vrachtwagens noodzakelijk zijn om de technische en economische haalbaarheid van de voorgestelde verordening te waarborgen.

5.2. Met betrekking tot lichte voertuigen wordt voorgesteld de verschillende emissiegrenswaarden voor bedrijfsvoertuigen, die afhankelijk zijn van hun massa, te vervangen door uniforme waarden die gelden voor alle bedrijfsvoertuigen waarvan het vermogen per gewichtseenheid niet meer dan 35 kW/t bedraagt. Dit streven naar vereenvoudiging is lovenswaardig, maar zal waarschijnlijk grote gevolgen hebben voor de activiteit van de sector lichte bedrijfsvoertuigen, met name voor die van omgebouwde voertuigen, vooral omdat voor de toepassing van de verordening op respectievelijk lichte en zware voertuigen een verschillende datum wordt overwogen. In dit verband pleit het EESC voor afwijkingen en flexibiliteit bij de toepassing, bijvoorbeeld bij de ombouw van een licht bedrijfsvoertuig van categorie N1 (massa minder dan 3 500 kg) tot een minibus van categorie M2 (massa minder dan 5 000 kg).

5.3. In het kader van de digitale ambities van de Green Deal stelt de Commissie voor in zowel lichte als zware voertuigen een innovatief boorddiagnosesysteem (OBM of "On Board Monitoring") te installeren, dat de verontreinigende emissies van het voertuig continu registreert, met als doel:

- overschrijdingen van emissiegrenswaarden te signaleren die niet door het OBD-systeem worden gedetecteerd;

- de emissiewaarden regelmatig naar servers door te sturen om het markttoezicht, de conformiteitscontrole tijdens het gebruik en de technische controle te vergemakkelijken.

Hoewel een dergelijk systeem inderdaad kan helpen de controleprocessen te vereenvoudigen, vereist het ontwerp ervan een snelle uitwerking van technische voorschriften die aangeven welk materiaal nodig is (sensoren, software enz.). Deze vernieuwing, die grote gevolgen kan hebben voor de gebruikers, vergt op zich al een periode van drie jaar vanaf de bekendmaking van de technische voorschriften voor ze kan worden toegepast.

5.4. De door de Commissie voorgestelde grenswaarden voor lichte voertuigen kunnen weinig ambitieus lijken, omdat zij in beginsel overeenkomen met een harmonisatie op basis van de laagste waarde die in de Euro 6-verordening voor benzine-dieselmotoren is vastgesteld. Er zij echter gewezen op het volgende:

- in de bijlagen bij de ontwerpverordening worden de voorwaarden opnieuw gedefinieerd die er momenteel voor zorgen dat tests op de weg representatief zijn voor normaal voertuiggebruik. Dit zal de fabrikanten ertoe verplichten de nabehandelingssystemen aan te passen;
- de harmonisatie van de grenswaarden op basis van de gunstigste waarde zal leiden tot strengere beperkingen voor benzinemotoren (CO-grenswaarde verlaagd met 50 % voor personenauto's op benzine) en voor diesels (NO_x-grenswaarde verlaagd met 40 % voor zware dieselveertuigen);
- anders dan in de Euro 6-verordening wordt in de Euro 7-verordening geen tolerantie meer toegestaan. De basis hiervoor zal de test op de weg zijn.

5.5. Aangezien microplastics afkomstig van banden een van de belangrijkste bronnen van oceaanverontreiniging zijn en er nog geen grenswaarden zijn vastgesteld bij gebrek aan een VN-procedure, moet een dergelijke procedure dringend worden ontwikkeld.

5.6. Het EESC vraagt zich af of er normen moeten komen voor ammoniakemissies van auto's. Aangezien de vervoerssector minder dan 1 % van de Europese ammoniakuitstoot voor zijn rekening neemt, lijken de kosten van deze maatregel niet in verhouding te staan tot de baten. Het EESC vraagt zich ook af of het wenselijk is om voertuigen een systeem op te leggen om de verdampingsemisies bij het tanken te beperken, aangezien Europa al een afzuigstelsel bij de brandstofpomp heeft ingevoerd.

5.7. Voor zware voertuigen wijken de door de Commissie voorgestelde grenswaarden aanzienlijk af van die van de Euro 6-verordening. Zo moeten de grenswaarden voor NO_x-emissies en het deeltjesaantal met 80 % en de grenswaarde voor koolmonoxide met 95 % worden verlaagd. Voorts stelt de Commissie voor de grenswaarden voor CH₄ (methaan) en N₂O (distikstofoxide) afzonderlijk te regelen vanwege het daarmee samenhangende broeikaseffect, met een bijzonder lage grenswaarde voor distikstofoxide. Uiteraard zullen deze veranderingen aanzienlijke investeringen vergen. Hiermee moet rekening worden gehouden bij toekomstige besprekingen over het CO₂-traject van zware voertuigen⁽¹⁾.

Brussel, 27 april 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Oliver RÖPKE

⁽¹⁾ COM(2023) 88 final.