



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 07. 11. 2017
C(2017) 7208 final

Geachte voorzitter,

De Commissie dankt de Tweede Kamer voor haar advies over het mobiliteitspakket, dat de Commissie op 31 mei 2017 heeft aangenomen.

De Commissie is zeer verheugd dat meerdere parlementaire fracties van de Tweede Kamer onderkennen dat de Europese Unie, gelet op het grensoverschrijdende karakter van het pakket, het adequate wetgevingsniveau is en dat er op dit niveau behoefte is aan goede afspraken in verband met een betere handhaving, een gelijk speelveld en een betere bescherming van chauffeurs.

In antwoord op de opmerkingen en vragen van de parlementaire fracties over verschillende aspecten van het pakket verwijst de Commissie naar de bijlage. De verduidelijkingen in dit antwoord zijn gebaseerd op de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie. Dit voorstel doorloopt momenteel het wetgevingsproces, waarbij zowel het Europees Parlement als de Raad is betrokken.

De Commissie hoopt dat de vragen en opmerkingen van de Tweede Kamer hiermee zijn beantwoord en verheugt zich op het vervolg van de politieke dialoog.

Hoogachtend,

Frans Timmermans
Eerste vicevoorzitter

Violeta Bulc
Lid van de Commissie

Mevr. Stientje van VELDHOVEN
voorzitter van de vaste commissie
voor Infrastructuur en Milieu
Tweede Kamer
Postbus 20018
NL – 2500 EA DEN HAAG

cc. Mevr. Khadija ARIB
voorzitter van de Tweede Kamer
Postbus 20018
NL – 2500 EA DEN HAAG

BIJLAGE

De Commissie heeft alle punten die de Tweede Kamer in haar gemotiveerde advies aan de orde stelt, zorgvuldig bestudeerd en wenst de volgende verduidelijkingen onder de aandacht te brengen.

Sociale aspecten en detachering

In de ex-postevaluatie van de sociale wetgeving¹ werd geconcludeerd dat de wetgeving in de Europese Unie op verschillende manieren werd geïnterpreteerd en toegepast. Derhalve moet die wetgeving worden verduidelijkt om ervoor te zorgen dat ze in de hele Unie op een meer coherente wijze wordt toegepast.

De voorstellen van de Commissie² hebben tot doel sommige bepalingen te verduidelijken (bijv. de plaats waar de normale wekelijkse rusttijd kan worden genomen) en bepaalde termen beter te definiëren. Het is nu aan de Raad en het Europees Parlement om de tekst te beoordelen, en te beslissen of bepaalde punten nog nauwkeuriger moeten worden geregeld, bijvoorbeeld of de term „passend verblijf“ nader op EU-niveau moet worden omschreven.

De Commissie benadrukt dat handhaving een verantwoordelijkheid van de lidstaten is en blijft. Het voorstel van de Commissie heeft in dit verband louter tot doel de handhaving efficiënter te maken. Ten eerste, moeten de voorgestelde amendementen, dankzij vaste termijnen voor de uitwisseling van informatie, leiden tot een efficiëntere samenwerking tussen de nationale autoriteiten. Ten tweede, zouden de harmonisering van de nationale risicoclassificatiesystemen van ondernemingen en de toegang van controlebeambten tot de systemen meer gerichte controles van ondernemingen mogelijk maken. De Commissie heeft de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen getest in nauwe samenwerking met de nationale handhavingsinstanties.

Wat de sancties betreft, wijst de Commissie erop dat in Verordening (EG) nr. 561/2006 reeds is bepaald dat de door de lidstaten vastgestelde sancties „doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend moeten zijn en een afschrikkende werking moeten hebben“. In het voorstel wordt alleen aanbevolen dat de lidstaten rekening houden met de gemeenschappelijke lijst in bijlage III bij Richtlijn 2006/22/EG, waarin de inbreuken op basis van de ernst ervan zijn ingedeeld. De voorgestelde bepaling verleent de Commissie geen nieuwe bevoegdheden maar moet de rechtszekerheid waarborgen en de concurrentie tussen ondernemingen eerlijker doen verlopen. Bovendien creëert ze een gemeenschappelijke basis voor het voornoemde risicoclassificatiesysteem voor ondernemingen.

Wat de regels inzake detachering betreft, is de algemene detacheringsrichtlijn³ ook van toepassing op het internationaal vervoer, met uitzondering van transitvervoer. In sommige lidstaten, zoals Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk, vallen buitenlandse bestuurders vanaf de eerste dag onder de nationale regels inzake het minimumloon. De manier waarop dit gebeurt,

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0184&from=EN>.

² COM(2017) 277 final.

³ Richtlijn 96/71/EG.

brengt buitensporige registratieverplichtingen mee, zorgt voor aanzienlijke administratieve lasten voor de vervoerders en vormt daardoor een beperking van het vrij verkeer van diensten. In haar voorstellen⁴ komt de Commissie tegemoet aan het mobiele karakter van het internationaal vervoer door de invoering van sectorspecifieke regelgeving voor het wegvervoer. De voorgestelde drempel van drie dagen per kalendermaand, waaronder de bepalingen van de detacheringsrichtlijn inzake het loon en de jaarlijkse vakantie⁵ niet zouden gelden voor chauffeurs in het internationaal vervoer, moet het evenwicht waarborgen tussen het recht van de chauffeurs op een billijk loon en de kosten voor de vervoerders. Daarnaast stelt de Commissie voor de administratieve en controleverplichtingen te verlichten. Hierdoor zouden de administratiekosten naar schatting met 58 % dalen (van 1,352 miljoen EUR tot 567 miljoen EUR), zonder afbreuk te doen aan de arbeidsvoorwaarden van de chauffeurs

Op het gebied van cabotage zullen de voorstellen⁶ van de Commissie de huidige regels verduidelijken en daardoor de handhaving vergemakkelijken. In tegenstelling tot de huidige situatie, volstaat het vervoersdocument met betrekking tot het internationale vervoer als bewijs dat een vervoerder cabotagevervoer mag verrichten. Dit document kan digitaal worden verstrekt. Op basis van de huidige regels mag cabotagevervoer zowel worden verricht in de lidstaat van bestemming van het internationaal vervoer als in elke andere lidstaat (op voorwaarde dat het aantal cabotageritten binnen een periode van drie dagen beperkt blijft tot één per lidstaat). Het voorstel is neutraal ten aanzien van de openstelling van de markt en streeft niet naar een beperking of uitbreiding van de toegang tot de markt. De Commissie wil de toepassing van de cabotageregels integendeel gemakkelijker maken. Het voorstel biedt enerzijds meer flexibiliteit op het gebied van het maximale aantal cabotageritten dat is toegestaan maar anderzijds wordt cabotage beperkt tot een kortere periode en tot de lidstaat van bestemming en de daaraan grenzende lidstaten.

In de effectbeoordeling⁷ die ter voorbereiding van het voorstel is uitgevoerd, luidde de conclusie dat de nieuwe regels niet tot een toename van het cabotagevervoer zouden leiden en ook niet tot „systematische cabotage”. Volgens de effectbeoordeling is er ook geen sprake van bijzondere of buitensporige effecten in bepaalde lidstaten. De Commissie blijft bereid om over die aspecten met de medewetgevers overleg te plegen.

De Commissie is grote voorstander van een intensiever gebruik van de slimme tachograaf, ook voor de controle op cabotage. Op dit moment maakt zij een studie over mogelijke aanvullende stimulansen om de invoering van de slimme tachograaf te versnellen.

De nieuwe regels moeten de concurrentievoorwaarden eerlijker maken, de administratieve lasten verminderen en de handhaving efficiënter en gemakkelijker maken. Alleen al dankzij het bevorderen van elektronische vervoersdocumenten zouden de vervoerders in de periode 2020-2035 naar schatting 6 tot 9 miljard euro besparen.

⁴ COM(2017) 278 final.

⁵ Artikel 3, eerste alinea, onder b) en c), van Richtlijn 96/71/EG.

⁶ COM(2017) 281 final.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0194>.

De Commissie is van mening dat een minimale regulering voor lichte bedrijfsvoertuigen nodig is om tot een professionalisering van de sector te komen. De voorgestelde regels zullen tot gevolg hebben dat alle exploitanten over een vergunning moeten beschikken, hetgeen nu niet het geval is. De lidstaten zullen voor de toegang tot de markt van exploitanten van lichte bedrijfsvoertuigen minstens twee criteria moeten hanteren, namelijk de criteria inzake financiële draagkracht (minder strenge eisen dan voor bedrijven die vrachtwagens exploiteren) en inzake de werkelijke en duurzame vestiging. Dit moet een einde maken aan de oneerlijke concurrentievoordelen die deze marktdeelnemers genieten. Zij vallen nu onder geen enkele EU-regel inzake toegang tot het beroep⁸ terwijl de EU-regels inzake de toegang tot het beroep van wegvervoerder volledig van toepassing zijn op vervoerders die zware vrachtwagens gebruiken. Deze wijzigingen zouden de verschillen tussen de lidstaten verkleinen dankzij de facultatieve toepassing van de eisen voor exploitanten van lichte bedrijfsvoertuigen.

Het voorstel voorziet ook in de verplichting voor de lidstaten om nauw en regelmatig toezicht uit te oefenen op de ontwikkelingen van de binnenlandse markt voor vervoer met lichte bedrijfsvoertuigen. Aangezien sommige lidstaten de ontwikkelingen inzake het gebruik van lichte bedrijfsvoertuigen op hun grondgebied reeds van nabij volgen, brengen deze eisen niet voor alle lidstaten extra werk mee. Dankzij deze informatie zou de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement vóór eind 2024 verslag kunnen uitbrengen, op basis waarvan kan worden beoordeeld of er al dan niet behoefte is aan striktere regelgeving voor lichte bedrijfsvoertuigen.

In het kader van de strijd tegen brievenbusfirma's stelt de Commissie een aanpassing van de toepasselijke eisen voor. Met betrekking tot de eisen inzake een duurzame en werkelijke vestiging wordt voorgesteld te bepalen dat de activa en het personeelsbestand van de vervoerder evenredig moeten zijn met zijn activiteiten in de lidstaat van vestiging. De Commissie vreest dat meer specifieke kwantitatieve drempels niet aangepast zijn aan bepaalde individuele situaties en afbreuk zouden kunnen doen aan het principe van de vrijheid van vestiging. De voorgestelde nieuwe criteria inzake de werkelijke en duurzame vestiging zijn zorgvuldig geanalyseerd in de effectbeoordeling en genoten in de openbare raadpleging brede steun van de lidstaten en belanghebbenden.

Rekeningrijden:

- *Eurovignet*

Een sterkere convergentie van de praktijken op het gebied van rekeningrijden is één van de belangrijkste doelstellingen van het voorstel van de Commissie en zij verwacht dat die doelstelling zal bijdragen tot een gelijk speelveld voor de vervoersondernemingen. Een belangrijke doelstelling is het terugdringen van de uitstoot overeenkomstig de algemene emissiereductiedoelstellingen van de Europese Unie. Vorige herzieningen van de richtlijn hebben daar stelselmatig toe bijgedragen maar, gelet op het sterke internationale karakter

⁸ Verordening (EG) nr. 1071/2009.

van het wegvervoer, kan die doelstelling alleen worden verwezenlijkt door een meer geharmoniseerde aanpak.

Het voorstel tot herziening van de eurovignetrichtlijn doet geen afbreuk aan de speelruimte van de lidstaten op het gebied van belastingen. In de praktijk zullen de lidstaten dankzij het voorstel tot wijziging van de bepalingen inzake de belasting op vrachtwagens van meer dan 12 ton op dit gebied meer vrijheid krijgen. Er wordt voorgesteld de in de Eurovignetrichtlijn vastgestelde minimumbedragen stapsgewijs tot nul te verlagen. Na verloop van tijd zullen de lidstaten daardoor kunnen kiezen of zij al dan niet een voertuigbelasting opleggen, een keuze die momenteel niet bestaat. Het is geenszins de bedoeling die keuze door de Commissie te laten maken. Dat blijft een bevoegdheid van de lidstaten. Die laatste beslissen ook over de besteding van de gegenereerde inkomsten.

De gevolgen van het voorstel voor specifieke lidstaten zullen afhangen van de keuzes die zij bij de toepassing maken. Hetzelfde geldt voor de specifiek lokale effecten, die afzonderlijk moeten worden beoordeeld. Het voornemen van de Nederlandse regering om een eigen effectbeoordeling te maken over de specifieke nationale gevolgen is in dit verband zeker pertinent.

De beslissing om al dan niet een wegenheffing in te voeren blijft bij de lidstaten berusten en dat geldt, binnen de marges van de EU-regelgeving, ook voor de vaststelling van het niveau van die heffingen. Zoals nu reeds het geval is, moet de Commissie in kennis worden gesteld van nieuwe heffingsregelingen voor infrastructuur. Voor de doorberekening van de externe kosten stelt de Commissie echter een lichtere regeling voor, waarbij slechts bepaalde basisinformatie aan de Commissie moet worden meegedeeld. Zolang de referentiewaarden in acht worden genomen, moet de Commissie niet meer in kennis worden gesteld van de methode voor de berekening van de externekostenheffing en is er geen besluit van de Commissie meer vereist.

Uit de effectbeoordeling van de Commissie en diverse externe studies is gebleken dat de stijging van de totale vervoerskosten beperkt zou blijven en dat de impact op de bereikbaarheid verwaarloosbaar zou zijn.

Het is reeds aangetoond dat tolheffingen kunnen helpen om de milieuverontreiniging door het wegvervoer terug te dringen. In de effectbeoordeling bij dit voorstel zijn de milieueffecten nauwkeurig bestudeerd. Uit de ervaring is gebleken dat gedifferentieerde heffingen op basis van afstand de efficiency van vervoersactiviteiten ten goede komen en aanzetten tot een snellere vernieuwing van het wagenpark en tot een vermindering van de uitstoot van CO₂ en verontreinigende stoffen. Dit wordt bevestigd door studies die in Oostenrijk en Duitsland zijn uitgevoerd.

De Commissie benadrukt dat de lidstaten – als algemene regel – bevoegd blijven voor beslissingen over de besteding van de inkomsten uit wegenheffingen. Alleen wanneer toeslagen of congestieheffingen worden geïnd, is de Commissie voorstander van de verplichting om die inkomsten aan te wenden voor het wegwerken van de knelpunten die aan de basis liggen van de heffingen. Dit is cruciaal om het draagvlak voor dergelijke heffingen bij de gebruikers te versterken en die logica wordt nu reeds toegepast voor toeslagen.

De Commissie heeft inderdaad voorgesteld het toepassingsgebied van de „Eurovignetrichtlijn” uit te breiden met bussen en lichte personen- en bedrijfsvoertuigen. Dit weerspiegelt het feit dat de door bussen aan de infrastructuur veroorzaakte slijtage vergelijkbaar is met de slijtage door vrachtwagens. Daarbij moet er ook rekening mee worden gehouden dat bussen concurreren met het spoor, dat ook verplicht wordt infrastructuurheffingen te betalen. Lichte personen- en bedrijfsvoertuigen hebben een belangrijk aandeel in de congestie en emissies door het wegvervoer. Bovendien bestaat ook bij deze voertuigcategorieën het probleem van de discriminatie van niet-ingezeten chauffeurs en moeten bepaalde algemene regels derhalve ook op die categorieën van toepassing zijn.

De voorgestelde geleidelijke opheffing van de bestaande vignetsystemen is gerechtvaardigd, niet alleen om een einde te maken aan mogelijke discriminaties, maar ook om ervoor te zorgen dat weggebruikers betalen op basis van het principe „de vervuiler betaalt”, een beginsel dat brede steun geniet onder de Nederlandse parlementaire fracties. Zoals wordt toegelicht in de door de Commissie opgestelde effectbeoordeling zijn vignetrelingen niet in overeenstemming met die beginselen en bieden ze evenmin de mogelijkheid om de externe kosten door te berekenen. In het algemeen is er in de „Eurovignetrichtlijn” geen sprake van de verplichte invoering van tolheffingen door de lidstaten en in het voorstel van de Commissie wordt er ook niet voor gepleit om dat te veranderen. Er is dus geen verplichting om heffingen op basis van afstand in te voeren, noch op grond van de huidige, noch op grond van de voorgestelde regels. De lidstaten bepalen hun vrijheid om te bepalen hoe zij de weginfrastructuur financieren en kunnen nog steeds voor andere oplossingen kiezen (bv. belastingen). De impact op de inkomsten zal, zoals hierboven uiteengezet, afhangen van de keuzes die de lidstaten maken bij de tenuitvoerlegging van de voorgestelde bepalingen.

Het doel van de voorgestelde rapportageverplichtingen is zorgen voor meer transparantie over de inkomsten en de wijze waarop die worden aangewend en de gebruikers, die de heffingen betalen, beter te informeren. De voorgestelde rapportageverplichting gaat relatief minder ver dan de bestaande verplichtingen in de verordening, op grond waarvan de lidstaten verslag moeten uitbrengen over hun uitgaven voor weginfrastructuur⁹. Dit betekent dat die verordening kan worden ingetrokken.

Het voorstel draagt bij tot het oplossen van grensoverschrijdende problemen, het versterken van de interne markt en biedt met name een antwoord op de problemen in verband met de klimaatverandering. Een betere kwaliteit en benutting van de infrastructuur zal de congestie terugdringen en het wegvervoer efficiënter maken. Samen met meer coherente en rechtvaardige prijssignalen zal dit de werking van de interne markt ten goede komen.

- *Europese elektronische-tolheffingsdienst (EETS):*

Formeel is niet de Eurovignetrichtlijn maar artikel 91, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de rechtsgrondslag voor de voorgestelde herschikking van de EETS-richtlijn¹⁰. Dit gezegd zijnde, heeft de voorgestelde herschikking van de EETS richtlijn tot doel de kosten voor de tolinning te verlagen voor zowel de instanties die tol heffen als de

⁹ Verordening (EEG) nr. 1108/70.

¹⁰ COM(2017) 280 final.

gebruikers. De voorgestelde regels zijn bedoeld als nieuw instrument dat het innen van tolgelden bij eigenaars of gebruikers van voertuigen die in een andere lidstaat zijn geregistreerd efficiënter moet maken. Naar verwachting zal de tolheffing hierdoor effectiever en efficiënter worden, hetgeen eveneens een doelstelling is van de op hetzelfde moment¹¹ voorgestelde wijzigingen van de Eurovignet-richtlijn. Dit betekent echter niet dat beide aan elkaar zijn gekoppeld. De voorgestelde wijzigingen van respectievelijk de EETS-richtlijn en de Eurovignet-richtlijn moeten op hun individuele merites worden beoordeeld.

Gegevens van ANPR-camera's (automatische kentekenplaatherkenning) camera's worden doorgaans gebruikt voor de handhaving bij elektronische tolsystemen, waarvoor ze als primaire (vb. Londen Congestion Charge) of secundaire (bv. elektronische tolsystemen voor vrachtwagens op basis van gps of korteafstandsradio) technologie fungeren. ANPR is een universeel instrument om gebruikers van tolwegen te identificeren en overtreders op te sporen. De voorgestelde herschikking van de EETS-richtlijn voorziet in het gebruik van ANPR-gegevens voor die doelstelling. Er wordt een nieuwe tool gecreëerd om eigenaars van voertuigen met buitenlandse kentekenplaten gemakkelijker te kunnen identificeren. Het gebruik van de gegevens wordt hierdoor niet uitgebreid of beperkt, maar wel efficiënter gemaakt.

Zoals de Tweede Kamer terecht opmerkt en zoals dat reeds gebeurd is voor de richtlijn inzake grensoverschrijdende verkeershandhaving¹², zal voor de uitwisseling van informatie over gebruikers die de tolregels overtreden een IT-koppeling tot stand moeten worden gebracht tussen de kentekendatabanken van de lidstaten. Om de kosten zoveel mogelijk te drukken, stelt de Commissie voor om voor de uitwisseling van informatie over overtreders van de tolregels dezelfde IT-tools te gebruiken als voor de Richtlijn inzake grensoverschrijdende uitwisseling.

Om de herschikking van de EETS-richtlijn in nationale wetgeving om te zetten, zullen de lidstaten hun bestaande nationale wetgeving moeten wijzigen of nieuwe wetgeving moeten vaststellen. De Commissie is niet bij machte de Tweede Kamer een overzicht te geven van welke onderdelen van de Nederlandse wetgeving concreet zullen moeten worden gewijzigd. Het is de Commissie niet helemaal duidelijk wat de Tweede Kamer bedoelt met de vraag of „de belastingverdragen niet moeten worden aangepast”. Vanuit het oogpunt van het Unierecht zijn tolheffingen en belastingen verschillende instrumenten. De EETS-richtlijn heeft alleen betrekking op tolheffingen. Zij heeft derhalve geen enkele invloed op de belastingwetgeving.

¹¹ COM(2017) 275 final en COM(2017) 276 final.

¹² Richtlijn (EU) 2015/413.