

Fiche 7: EETS richtlijn betreffende interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de raad betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter vergemakkelijking van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herschikking).

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

6 juni 2017

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2017) 280 final

d) *EUR-Lex*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017PC0280&qid=1497359460003>

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

SWD(2017) 191 final

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Transport, Telecom en Energie

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

h) *Rechtsbasis*

Artikel 91 van het Verdrag betreffende de werking van de Unie.

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure (voorheen medebeslissing)

2. Essentie voorstel

Het betreft een onderdeel van een reeks voorstellen voor de wegverkeerssector met het oog op de ondersteuning van de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, beprijzen en

connectiviteit, betere informatie voor de consument, de versterking van de interne markt en betere arbeidsomstandigheden in het goederenvervoer over de weg; aangevuld met maatregelen om de basis te leggen voor coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde mobiliteit.

a) Inhoud voorstel

Het voorstel heeft net als de huidige European Electronic Toll Service (EETS) richtlijn 2004/52/EG als doelstelling de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen te bevorderen. Het voorstel beoogt daarnaast de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van tolgeden in de Unie te vergemakkelijken.

De bestaande richtlijn ziet op de systemen die gebruik maken van een OBU (On Board Unit- kastje in het voertuig). In het voorstel voor de nieuwe richtlijn wordt dat uitgebreid tot alle elektronische systemen, waar niet enkel contant wordt betaald. Hiermee komen meer tolsystemen binnen de EU onder de EETS-richtlijn en worden er meer eisen gesteld aan de interoperabiliteit van de diverse systemen. Wel is een uitzondering opgenomen zodat bestaande systemen (bijvoorbeeld voor de Westerscheldetunnel en de Kiltunnel), pas na een systeemwijziging moeten voldoen aan technische eisen van de richtlijn. In het voorstel wordt ook rekening gehouden met gebruik van draagbare apparatuur voor elektronische tolheffingstransacties. Die apparatuur moet ook worden beschouwd als "on board" apparatuur voor de toepassing van de richtlijn.

Tenslotte verbetert de richtlijn de markt van EETS-aanbieders, onder andere door het beperken van de verplichting van EETS-aanbieders op technisch en procedureel vlak. De verplichting dat een EETS-aanbieder binnen 24 maanden na registratie contracten moet hebben gesloten met alle toldomeinen in alle lidstaten is bijvoorbeeld geschrapt. Ook hoeven EETS-aanbieders die diensten leveren aan enkel personenvervoertuigen, tot 2028 geen techniek op basis van satellietnavigatie te faciliteren.

b) Impact assessment Commissie

Het initiatief wordt ondersteund door een effectbeoordeling van de Europese Commissie. In de effectbeoordeling zijn drie grote beleidsopties onderzocht:

1. bepaalde problemen aanpakken via zelfregulering en andere via wetgeving;
2. alle problemen aanpakken via wetgeving en de "marktgebaseerde" benadering van Beschikking 2009/750/EG behouden; en
3. bepaalde problemen aanpakken via de volledige technische en procedurele harmonisering van de systemen voor elektronische tolheffing in de EU en andere via wetgeving.

Optie 2 is de voorkeursoptie. Ze werd gekozen op basis van haar hoge effectiviteit en hoogste efficiëntie (kosten versus baten) voor het bereiken van de doelstellingen, met algemeen positieve neveneffecten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft momenteel twee operationele tolverbindingen, namelijk de Westerscheldetunnel en de Kiltunnel. Onder de huidige EETS-richtlijn kwalificeren zij zich echter niet als EETS toldomeinen. Er is voldaan aan implementatie-eisen van de richtlijn en het besluit die gelden, zoals het kunnen registreren van EETS-aanbieders die in Nederland woonachtig zijn (registratie in land van vestiging). Er is ook een register opgericht voor in Nederland geregistreeerde EETS-aanbieders en EETS-toldomein, welk register evenwel leeg is. De RDW is aangewezen als instantie die registratie en toezicht van EETS dienstaanbieders verzorgt.

Het huidige kabinet is geen voorstander van nieuwe wegbeprijzingsinitiatieven, zoals ook in het regeerakkoord is opgenomen. Wel is voor de nieuwe verbindingen ViA15 en Blankenburgverbinding een tijdelijke tolheffing voorzien voor het realiseren van een deel van de financiering. Voor deze tolwegen is het van groot belang dat de handhaving niet alleen ziet op voertuigen die in Nederland geregistreerd zijn, maar ook op voertuigen die uit het buitenland komen. De uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn en de juridische grondslag tot uitwisseling van gegevens ten behoeve van de handhaving, maakt dit mogelijk en is in lijn met de eerder met de Tweede Kamer afgestemde lijn dat wordt ingezet op effectieve handhaving op deze verbindingen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt het voorstel. Een betere interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen is belangrijk voor de goede werking van het vrije verkeer en vervoer van personen en goederen. De vrachtsector wordt momenteel geconfronteerd met de noodzaak om diverse OBU's voor verschillende systemen in het voertuig te hebben voor internationaal transport. Wanneer de OBU's vereist voor een systeem ook met systemen in andere landen interoperabel zijn, worden onnodige lasten voor de gebruiker voorkomen en kan een vrachtvoertuig uiteindelijk met minder OBU's in het voertuig terecht. De herziene richtlijn draagt hieraan bij.

Voor de handhaafbaarheid is het belangrijk dat er – zoals opgenomen in de herziene richtlijn – een mogelijkheid tot gegevensuitwisseling tussen lidstaten wordt geïntroduceerd, ook voor systemen die niet van een OBU gebruik maken. Het kabinet vindt de uitbreiding van de reikwijdte naar alle elektronische tolsystemen daarom proportioneel. Daarbij is het belangrijk dat ook vooruit wordt gekeken naar mogelijk toekomstige opties, zoals losse apparaten (smart phones).

Het voorstel voor gegevensuitwisseling voorziet naar mening van het kabinet in passende garanties om te waarborgen dat het voorstel volledig in overeenstemming is met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten en met het toepasselijke wetgevingskader inzake de bescherming van persoonsgegevens. De gegevens die in het

kader van deze richtlijn worden verzameld, mogen niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan die van deze richtlijn.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

De meeste landen kennen een nationaal systeem voor wegbeprijzing, zoals vignetten, tolwegen of een kilometerprijs. De meeste nationale systemen zullen onder de reikwijdte van de richtlijn komen met dit voorstel, omdat alleen systemen waar enkel fysiek wordt betaald, uitgezonderd zijn. Ook geldt een uitzonderingsbepaling ten opzichte van de eisen in de richtlijn voor reeds bestaande systemen, zolang daarbij geen sprake is van een systeemwijziging. Daarmee lijkt de impact in de meeste gevallen beperkt.

Gezien het internationale karakter van het vervoer van goederen en personen lijkt een verdergaande interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen binnen de Unie bespreekbaar.

Door de mogelijkheid van gegevensuitwisseling op te nemen in de richtlijn wordt geregeld dat ook aan voertuigen met een buitenlands kenteken bij het niet betalen van de tol een boete kan worden opgelegd. Dit is een positieve ontwikkeling voor het speelveld in de transportsector. Momenteel is er slechts zeer beperkt gegevensuitwisseling mogelijk tussen lidstaten, op basis van bilaterale overeenkomsten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel voor deze richtlijn is gebaseerd op artikel 91 VWEU. Op grond van artikel 90 VWEU worden de doelstellingen van de EU-Verdragen voor wat betreft vervoer nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Ter uitvoering daarvan stellen, artikel 91, eerste lid, VWEU, het Europees Parlement en de Raad, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, vast:

- a. gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of voor het grondgebied van één of meer lidstaten;
- b. de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn;
- c. de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren;
- d. alle overige dienstige bepalingen.

Het voorstel van de Commissie voldoet hieraan.

b) Subsidiariteit

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. De aanpak op EU-niveau is logisch omdat diverse lidstaten reeds eigen tolsystemen kennen, waarvan een deel (met gebruik OBU) onder de richtlijn valt, maar een deel (geen gebruik OBU) ook niet. Dit bevordert niet de interoperabiliteit van alle systemen voor gebruikers, om gebruikte technologie ook bij

andere systemen te kunnen inzetten. De uitbreiding van de reikwijdte naar alle elektronische tolheffingssystemen is in lijn met de noodzaak om voor alle systemen te komen tot een uitwisseling van gegevens ten behoeve van de handhaving. Daarbij hoeven bestaande systemen zoals de Westerscheldetunnel pas bij een systeemwijziging te voldoen aan de technische eisen van de richtlijn. De Commissie geeft hierover terecht aan dat een zuiver intergouvernementele aanpak grenzen heeft. Er zijn slechts enkele bilaterale overeenkomsten gesloten tussen lidstaten en alleen de EU kan efficiënt een systeem instellen voor de uitwisseling van overtreders van tolregelingen in alle lidstaten.

c) Proportionaliteit

Dit kabinet staat positief tegenover de proportionaliteit van het voorstel. De alternatieven (zelfregulering via de lidstaten dan wel volledige technische en procedurele harmonisering van de systemen) zijn onvoldoende effectief respectievelijk disproportioneel. Het (detail)niveau van de voorgestelde wijzigingen in de richtlijn en in het besluit zijn bovendien in lijn met huidige regelgeving.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

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

De financiële consequenties voor de rijksoverheid zijn onbekend. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Er zijn op termijn minder lasten te verwachten voor bedrijfsleven en burgers, omdat de apparatuur in voertuigen vanwege de interoperabiliteit in tolsystemen van verschillende landen te gebruiken is. Dit kan ook tot gevolg hebben dat de technologie goedkoper kan worden, omdat een grotere en beter functionerende markt beschikbaar is.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

onbekend

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Een betere interoperabiliteit biedt in eerste instantie meer ruimte voor toldienstverleners die grote (bestaande) toldomeinen kunnen faciliteren, zoals in Frankrijk, België en Duitsland. Doordat in de richtlijn ook mogelijkheden zijn opgenomen om ruimte te bieden aan nieuwe (mobiliteits)technologieën ontstaan in de toekomst mogelijk ook kansen voor Nederlandse bedrijven die zich op dit terrein begeven.

6. Implicaties juridisch

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

De uitbreiding van de reikwijdte van elektronische tolsystemen met een OBU, naar alle elektronische tolsystemen, betekent dat ook de Westerscheldetunnel als EETS-toldomeinen worden geraakt voor zover de tolheffing op elektronische wijze plaatsvindt. Nederland moet deze als zodanig opnemen in het daartoe bestaande register, dat momenteel leeg is. De bestaande systemen moeten dan ook geregistreerde EETS-aanbieders toelaten tot het verlenen van diensten, het faciliteren van het betalen van de tol. Voor de afhandelingen van eventuele geschillen tussen de toldomeinen en de EETS-dienstverleners, moet een bemiddelende instantie worden aangewezen cf. artikel 10, derde lid.

De toekomstige tolwegen ViA15 en Blankenburgverbinding, waarbij gebruik zal worden gemaakt van ANPR (automatic number plate recognition) zullen ook als EETS-toldomeinen worden aangemerkt. Hierdoor kunnen er voor de inning van de tolgelden voor deze wegen contracten worden afgesloten met EETS-dienstverleners. Dit leidt naar verwachting tot een hogere klantvriendelijkheid en betaalbereidheid, met name voor (buitenlands) vrachtverkeer dat al bij een EETS-aanbieder is aangesloten.

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

Een aantal eisen voor de goede werking van de richtlijn worden niet geregeld in de richtlijn zelf, maar in het daaronder hangende besluit 2009/750/EU. Ook dit besluit wordt herzien en valt die wijziging niet onder de gewone wetgevingsprocedure, maar onder de procedure tot vaststelling van uitvoeringshandelingen op grond van artikel 291 van het EU-Werkingsverdrag. De wijzigingen van het besluit worden besproken in het tol comité dat onder de EETS-richtlijn is geregeld. Naar verwachting loopt deze aanpassing parallel met richtlijn, vanwege de samenhang, maar zal het besluit niet eerder in werking kunnen treden dan nadat de herziene richtlijn is vastgesteld. Volledigheidshalve wordt het hier toch genoemd, omdat zeer recent ook een voorstel tot wijziging van dit besluit is ontvangen, dat relevant is voor een betere werking van de richtlijn.

Uit een eerste scan lijken de belangrijkste voorgestelde wijzigingen in het besluit te zijn:

- De bestaande verplichting dat EETS-aanbieders binnen 24 maanden na registratie contracten moeten sluiten met alle toldomeinen in alle lidstaten in de Europese Unie wordt losgelaten om de markt meer ruimte te geven. EETS-aanbieders bepalen in de toekomst zelf waar deze zijn diensten wil aanbieden (het faciliteren van de betaling van tolsystemen voor een gebruiker, zodat deze enkel met de EETS-aanbieder te maken heeft en niet met diverse tolsystemen). EETS-aanbieders moeten openbaar maken waar zij hun diensten aanbieden.
- Er mogen nationaal geen extra technische of proceseisen worden gesteld aan de EETS-aanbieders boven op de eisen uit de richtlijn of de beschikking. Met deze wijzigingen

hoopt de Commissie de positie van EETS-aanbieders te versterken, het functioneren van de markt van EETS-aanbieders te verbeteren en daarmee de interoperabiliteit van de verschillende Europese tolsystemen te verbeteren. Het kabinet zal dit nog nader bestuderen, maar is primair positief over deze wijzigingen, omdat dit naar verwachting bestaande problematiek van een missende markt van EETS-aanbieders kan helpen oplossen.

In het voorstel tot wijziging van de richtlijn wordt de Commissie bevoegd (artikel 10, eerste lid) om de bijlagen I en IV te wijzigen. Bijlage I heeft betrekking op de eisen voor de definiëring en invoering van de EETS. Het kabinet heeft daar geen bezwaar tegen. Bijlage IV bevat een lijst van technologieën die zijn toegestaan voor gebruik in systemen voor elektronische wegentol, met het oog op de uitvoering van elektronische toltransacties. Ook hier heeft het kabinet geen bezwaar tegen.

Voorts is de Commissie bevoegd (artikel 10, tweede lid) om gedelegeerde handelingen vast te stellen over de definitie van technische specificaties en eisen voor de EETS en de contractuele regels voor het aanbieden van de EETS, met inbegrip van rechten en plichten van EETS-aanbieders, tolheffers en EETS-gebruikers. Het kabinet is van mening dat niet duidelijk is wat hier de consequenties van zijn en of de Commissie dan bijvoorbeeld ook regels mag stellen ten aanzien van het aanbieden van abonnementen. Zonder deze gewenste duidelijkheid heeft het kabinet bezwaren tegen deze mogelijkheid voor de Commissie.

De Commissie is bevoegd (artikel 10, derde lid) om gedelegeerde handelingen vast te stellen over administratieve regelingen, vrijwaringsbepalingen en een procedure voor de beslechting van geschillen tussen tolheffers en EETS-aanbieders. Het kabinet is van mening dat het onduidelijk is wat de administratieve regelingen en vrijwaringsbepalingen behelzen. Zonder deze gewenste duidelijkheid heeft het kabinet bezwaren tegen deze mogelijkheid voor de Commissie.

De Commissie is bevoegd (artikel 10, vierde lid) om bijlage II ten aanzien van geautomatiseerde gegevensuitwisseling te wijzigen als dat nodig is in verband met een wijziging van de Besluiten 2008/615/JBZ en 2008/616/JBZ voor de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, of wanneer dit vereist is uit hoofde van andere relevante wetgevingshandelingen van de Unie. Het kabinet heeft hier geen bezwaar tegen.

- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid* 18 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn. De haalbaarheid hiervan moet nog nader worden bestudeerd.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De lidstaten rapporteren de eerste keer binnen uiterlijk vier jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn en vervolgens om de twee jaar aan de Commissie over het aantal geautomatiseerde zoekopdrachten vanwege niet-betaling van tol door een voertuig met een buitenlands kenteken, samen met de aard van de verzoeken daartoe en het aantal mislukte verzoeken. Ook dient de rapportage een beschrijving te bevatten van de afhandeling van deze gevallen waarvoor een kennisgeving werd verstuurd. Vijf jaar na inwerkingtreding van richtlijn zal de Commissie daarover een rapport opstellen. Het kabinet is van mening dat dit een goede gelegenheid is om te evalueren hoe de gegevensuitwisseling in de praktijk werkt.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Omdat voor bestaande systemen, zoals de Westerscheldetunnel en de Kiltunnel, een uitzondering is opgenomen, waardoor deze pas hoeven te voldoen aan de technische eisen na een systeemwijziging, zijn de uitvoeringsimplicaties relatief beperkt. De overige eisen uit de richtlijn zijn overigens wel direct van toepassing, waardoor o.a. een tol domain statement moet worden opgesteld en EETS-dienstverleners moeten worden toegelaten tot contractonderhandelingen.

Met het opnemen van een juridische grondslag in de richtlijn voor het uitwisselen van informatie wordt de handhaving van de toekomstige elektronische tolsystemen op de Blankenburgverbinding en de ViA15 fors verbeterd. Door de juridische grondslag, moeten gegevens van weggebruikers met een buitenlands kenteken die de tolheffing niet tijdig voldoen, worden verstrekt aan de relevante Nederlandse uitvoeringsorganisaties¹. Omgekeerd zal RDW, als nationaal contactpunt, ook een rol hebben in het verstrekken van gegevens van Nederlandse kentekenhouders die in het buitenland een tolgerelateerde overtreding begaan. Overigens bestaat een deel van deze uitwisseling al, omdat RDW deze gegevens nu al moet verstrekken op basis van artikel 8a van het Kentekenreglement.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

¹ Conform de memorie van toelichting van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (Kamerstuk 34.189, nr 3) is het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) de beoogde uitvoeringsorganisatie voor de feitelijke verzending en invordering van bestuurlijke boetes. Hierbij zal het kenteken worden verrijkt met de naam, het adres en de woonplaats (NAW-gegevens) van de kentekenhouder. De verrijking zal plaatsvinden via de RDW, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de dan geldende standaard werkwijze.