

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Nr. 810

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2020

Om de verspreiding van COVID-19 in te perken en de volksgezondheid te beschermen, hebben de Europese lidstaten een verscheidenheid aan nationale maatregelen genomen, met het uiteindelijke doel om het virus onder controle te krijgen. Deze maatregelen hebben grote gevolgen voor het vrij verkeer van goederen, personen en diensten.

Om ervoor te zorgen dat het vrij verkeer van goederen, personen en diensten zo veel mogelijk ongehinderd doorgang kan blijven vinden, en tegelijkertijd de verdere verspreiding van het virus te voorkomen, heeft de Europese Commissie op 29 april jl. een viertal wetgevingsvoorstellen gepresenteerd. Mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat wil ik uw Kamer informeren over deze maatregelen en de beoordeling ervan door het kabinet.

Gegeven de snelheid in het behandelingstraject, is in onderstaande brief, daar waar dit significante gevolgen heeft voor het voorstel, de uitkomst van de onderhandelingen in Raadskader meegenomen. Deze brief zal daarmee de gebruikelijke BNC-fiches vervangen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

Voorstel voor een verordening als tijdelijke maatregel ter verlenging van de geldigheidsduur van rijbewijzen en certificaten¹

Wegvervoer

Het voorstel bevat een aantal tijdelijke maatregelen betreffende de geldigheid van bepaalde certificaten, rijbewijzen en autorisaties alsmede het uitstel van bepaalde periodieke controles en trainingen die verplicht zijn in Europese transportregelgeving. Voorgesteld wordt om de geldigheid van rijbewijzen en certificaten die in de periode vanaf 1 februari tot en met 31 augustus verlopen met een half jaar te verlengen. Dit vanwege het feit dat als gevolg van de maatregelen tegen de verspreiding van COVID-19 het niet mogelijk is het rijbewijs en de bedoelde certificaten te verlengen en het gewenst is om op eenduidige wijze in de gehele Unie hiervoor een tijdelijke oplossing te bieden. Daarnaast wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om voor 1 augustus een voorstel bij de Commissie in te dienen voor een verlenging van deze tijdelijke maatregel, indien de COVID-19- maatregelen het na 1 september nog steeds niet mogelijk maken om de rijbewijzen en certificaten te vernieuwen en trainingen te volgen. Deze verlengingsmogelijkheid geldt zowel voor de periode dat de bedoelde rijbewijzen en certificaten verlopen als voor de verlenging van de geldigheid. Verder wordt voorgesteld dat lidstaten de termijn voor APK-keuringen die zouden moeten worden uitgevoerd tussen 1 maart 2020 en 31 augustus 2020 met zes maanden moeten verlengen.

Nederland is tevreden dat de Commissie een voorstel doet voor een gezamenlijke Europese aanpak van administratieve belemmeringen waar burgers en de transportsector tegenaan lopen. Nederland is akkoord gegaan met dit voorstel², maar heeft tijdens de bespreking van het voorstel wel een aantal aandachtspunten meegegeven. Vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid is het te verkiezen dat rijbewijzen die om medische redenen voor slechts een of drie jaar worden afgegeven buiten de werkingssfeer blijven. Daarnaast is Nederland geen voorstander van een generieke verlenging van de termijn van de APK. De APK-dienstverlening loopt in Nederland momenteel nog steeds redelijk normaal door. Nederland heeft daarom voorgesteld de keuze tot een verlenging van de termijn van de APK aan de lidstaten te laten, zowel vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid als vanuit het economisch belang voor de sector. Ten slotte is erop gewezen dat eventuele individuele verlengingen van de termijnen door lidstaten, alleen betrekking kunnen hebben op het eigen grondgebied. Op verzoek van Nederland en meerdere lidstaten zijn er naar aanleiding van de gemaakte opmerkingen *opt-out* mogelijkheden opgenomen. Hiermee kunnen lidstaten bepaalde artikelen buiten toepassing verklaren binnen hun grondgebied indien de maatregelen in relatie tot de aanpak van COVID-19 geen effect hebben (gehad) op de voor verlenging benodigde trainingen, keuringen of administratieve handelingen of indien nationale maatregelen zijn genomen om problemen te mitigeren. Deze *opt-out* is alleen van toepassing op de artikelen in hun geheel. Dit maakt het niet mogelijk om alleen een *opt-out* toe te passen op rijbewijzen die om medische redenen voor slechts een of drie jaar worden afgegeven. Nederland kiest er daarom voor de *opt-out* niet toe te passen, omdat dit gevolgen zou hebben voor alle rijbewijzen. Wel is een *opt-out* inzake de APK-keuringen mogelijk. Daarnaast is duidelijk geworden dat de

¹ COM (2020) 176.

² Zie voor een toelichting op de momenteel gebruikte procedures de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 30 maart jl. Kamerstuk 21 501-02, nr. 2137.

verlenging van de termijnen die lidstaten willen doorvoeren door andere lidstaten gerespecteerd dienen te worden.

Spoor

De Commissie stelt voor om de termijnen van veiligheidscertificaten, certificaten voor spoorwegpersoneel en voor spoorwegvergunningen die aflopen in de periode 1 maart 2020 t/m 31 augustus 2020 met zes maanden te verlengen. Lidstaten die van mening zijn dat de termijn na 31 augustus verder moet worden verlengd, kunnen een met redenen omkleed verzoek indienen voor 15 juli 2020.

De Inspectie Transport en Leefomgeving had voor verlenging van termijnen van keuringen en herinstructies al meer flexibiliteit geboden tot 30 juni 2020. Nederland kan zich vinden in het voorstel omdat het bijdraagt aan continuering van spoorgoederenvervoer en spoorpersonenvervoer, wat cruciaal is in de periode van de COVID-19-crisis. De risico's voor de spoorwegveiligheid zijn beperkt, omdat de voorstellen van de Commissie alleen maar betrekking hebben op partijen die nu ook al onderdeel zijn van de spoorsector. Met andere woorden, de regels hebben geen betrekking op nieuwe toetreders.

Binnenvaart

In het belang van de rechtszekerheid stelt de Commissie voor om binnenvaartcertificatie te verlengen indien maatregelen inzake COVID-19 dit belemmeren. Dit vanwege het feit dat als gevolg van de maatregelen tegen de verspreiding van COVID-19 het niet mogelijk is de bedoelde certificaten te verlengen. Door de uitbraak van COVID-19 worden daarnaast inspecties en onderzoeken op het gebied van binnenvaart of maritieme veiligheid in deze periode bemoeilijkt, omdat daarbij de fysieke aanwezigheid van inspecteurs in de haven, in havenfaciliteiten en op schepen vereist is. Derhalve wordt voorgesteld de geldigheidsduur van die documenten met zes maanden te verlengen, zonder daarbij de veiligheid in gevaar te brengen. Dat geldt ook voor de frequentie van maritieme veiligheidsoefeningen, die tijdens de nationale lockdowns wellicht moeilijk uit te voeren zijn. Het kabinet kan zich vinden in deze voorstellen.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op de artikelen 91 VWEU en art. 100, lid 2, VWEU. Artikel 91 maakt het mogelijk regels vast te stellen voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of voor het grondgebied van één of meer lidstaten. Artikel 100, lid 2, maakt het mogelijk alle passende bepalingen op het gebied van zeevaart vast te stellen. Naar de mening van het kabinet is het voorstel gebaseerd op de juiste rechtsgrondslag. Op het gebied van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g VWEU).

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van COVID-19 en het grensoverschrijdende karakter van vervoer, vragen aanpassing van de bestaande wetgeving op EU-niveau om instandhouding van de connectiviteit in en van Europa te waarborgen.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorstel is een geschikt middel om de algemene inspanningen van de EU om de continuïteit van essentiële vervoersstromen te verzekeren en duidelijkheid

te bieden aan EU-burgers en bedrijven over de geldigheid van betreffende rijbewijzen en certificaten. Het voorstel gaat ook niet verder dan hiervoor noodzakelijk is. Zo blijven de uitzonderlijke operationele maatregelen die de lidstaten worden verzocht ten uitvoer te leggen in de tijd beperkt tot de duur van de COVID-19-crisis.

Voorstel voor een verordening voor het bewerkstelligen van tijdelijke flexibiliteit bij het heffen van havengelden³

De havendienstverordening (2017/352) zet in op vrijheid van dienstverlening en financiële transparantie van investeringen in zeehavens met als doelen (i) het borgen van het gelijke speelveld, (ii) het beschermen van *port operators* tegen onzekerheid en (iii) het creëren van een klimaat waarbinnen publieke en private investeringen op efficiënte en transparante wijze kunnen plaatsvinden. De verordening verplicht lidstaten onder meer om te zorgen dat havenbeheerders infrastructuurgelden heffen. Vanwege de uitbraak van COVID-19 constateert de Europese Commissie dat het mogelijk zou moeten zijn om ontheffing, schorsing, vermindering of uitstel van betaling van havengelden te geven. Het voorstel voor een verordening voor het bewerkstelligen van tijdelijke flexibiliteit bij het heffen van havengelden geeft daarom lidstaten de mogelijkheid om voor de periode van 1 maart 2020 tot en met 31 december 2020 tot ontheffing, schorsing, vermindering of uitstel van betaling van haventarieven over te gaan, zonder dat de wijziging twee maanden voorafgaand aan inwerking-treding bij de gebruikers aangekondigd dient te worden.

Het kabinet is geen voorstander van het voorgestelde amendement. De eventuele aanpassing van de havendienstverordening zou kunnen leiden tot een ongewenste neerwaartse spiraal in haventarieven. Daarnaast biedt de huidige verordening havenbeheerders al de mogelijkheid om tarieven te verlagen en te differentiëren. Herziening kan de oorspronkelijke doelen van de havendienstverordening, in het bijzonder het borgen van een gelijk speelveld, in gevaar brengen. Dat moet voorkomen worden.

Omdat het kabinet geen voorstander is van het voorliggende voorstel, is door Nederland tegengestemd tijdens de behandeling in Raadskader. Hoewel ook verschillende andere lidstaten kritisch hebben gereageerd, was er onvoldoende steun om een blokkerende minderheid in de Raad te bereiken. Met enkele amendementen waarmee de werkingsperiode wordt ingekort (tot en met eind oktober 2020), een verplicht generiek karakter van een eventuele tariefkorting of nulstelling wordt weggenomen en er wordt aangesloten op de verhoudingen tussen lidstaten en havenbeheerders voor wat betreft vaststelling van tarieven, is het voorstel door de Raad aangenomen. De havenbeheerders zijn niet verplicht om tot aanpassing van tarieven over te gaan.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel artikelen 91 en 100, lid 2, VWEU. Artikel 91 maakt het mogelijk regels op te stellen voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of voor het grondgebied van één of meer lidstaten. Artikel 100, lid 2, maakt het mogelijk alle passende bepalingen op het gebied van zeevaart vast te stellen. Naar de mening van het kabinet is het voorstel gebaseerd op de juiste rechtsgrondslag. Op het gebied van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g VWEU).

³ COM (2020) 177.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als negatief. Hoewel het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van COVID-19 en het grensoverschrijdende karakter van vervoer, maatregelen vragen op EU-niveau ten behoeve instandhouding van het gelijke speelveld en van de connectiviteit in en van Europa, is optreden op EU-niveau in dit specifieke geval niet noodzakelijk. Naar de mening van het kabinet biedt de huidige verordening havenbeheerders ook al voldoende mogelijkheden om tarieven te verlagen en te differentiëren om zo de continuïteit van essentiële vervoersstromen te verzekeren.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als negatief. Hoewel er als gevolg van de onderhandelingen in Raadskader positieve stappen zijn gezet t.b.v. het tijdelijke karakter van het voorstel en door het wegnemen van het verplichte generieke karakter, gaat het voorstel verder dan noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken, nl. het bewerkstelligen van flexibiliteit bij het innen van havengelden.

Voorstel voor een verordening inzake tijdelijke wijziging van verschillende EU-regels inzake luchtvaartdiensten⁴

Het voorstel van de Commissie op het gebied van luchtvaart behelst allereerst een tijdelijke herziening van verordening 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap. Volgens deze verordening kan een lidstaat de uitoefening van verkeersrechten weigeren of beperken, of voorwaarden aan deze uitoefening stellen, om plotselinge kortstondige problemen die voortvloeien uit onvoorspelbare en onvermijdbare omstandigheden op te lossen. Tijdens de onderhandelingen in Raadskader zijn er geen wezenlijke wijzigingen doorgevoerd.

Het voorstel van de Commissie voorziet in een tijdelijke aanpassing van 1) de regels over vergunningverlening aan communautaire luchtvaartmaatschappijen, en 2) een vereenvoudiging van de te volgen procedures bij het weigeren van, of opleggen van andere beperkingen aan, verkeersrechten tussen EU-lidstaten. De tijdelijke aanpassing van de regels over vergunningverlening maakt het voor EU-lidstaten mogelijk om bij onderzoek naar de financiële situatie van een communautaire luchtvaartmaatschappij onder bepaalde voorwaarden tijdelijk af te zien van schorsing of intrekking van de exploitatievergunning. Dit geeft communautaire luchtvaartmaatschappijen, ook bij onzekerheid of ze hun financiële verplichtingen kunnen nakomen, tijdelijk wat meer armslag. Voorwaarde hierbij is dat de veiligheid niet in het geding komt en er een realistisch vooruitzicht is op een aanvaardbaar niveau van financiële herstructurering binnen 12 maanden. Nederland zal per geval moeten bezien wat dit betekent voor de vergunningverlening en er scherp op toezien dat aan de voorwaarden wordt voldaan. De voorgestelde vereenvoudigde procedures maken dit tot en met 31 december 2020 voor een langere onafgebroken periode mogelijk dan de huidig toegestane termijn van maximaal 14 dagen. Voor elke mogelijke verlenging is wel nog toestemming van de Commissie noodzakelijk en de periode mag niet langer duren dan de gezondheidsrisico's die duidelijk verband houden met de COVID-19- pandemie.

Daarnaast voorziet het voorstel, via wijziging van Richtlijn 96/67/EG, in de mogelijkheid om grondafhandelingscontracten op een efficiëntere wijze toe te staan, deze te verlengen of af te sluiten. Dit is relevant voor luchthavens binnen de EU, waar weinig grondafhandelaren actief zijn en er een noodzaak voor hen bestaat om een nieuwe grondafhandelaar via

⁴ COM (2020) 178.

de daarvoor geldende tenderprocedure te contracteren. Dit doordat bijvoorbeeld de bestaande grondafhandelaar stopt met zijn activiteiten. Ook kunnen de al bestaande contracten tussen EU-luchthavens en grondafhandelaren worden verlengd. Hiermee beoogt de Commissie continuïteit te bewerkstelligen.

Nederland kan het voorstel op hoofdlijnen ondersteunen in verband met de ernst van de situatie en de grote gevolgen van de uitbraak van COVID-19 op de Nederlandse en Europese luchtvaartsector. Voor Nederland zijn daarbij met name de tijdelijke aanpassing van de regels over vergunningverlening en de vereenvoudigde procedures voor het weigeren of opleggen van andere beperkingen aan verkeersrechten van belang. De verruiming van de regels over grondafhandelingscontracten tussen EU-luchthavens en grondafhandelaren is voor Nederland minder relevant omdat er op de Nederlandse luchthavens, zoals bijvoorbeeld op Schiphol, al sprake is van een geliberaliseerde grondafhandelingsmarkt.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op artikel 100, lid 2, VWEU. Die bepaling maakt het mogelijk alle passende bepalingen op het gebied van zeevaart en luchtvervoer vast te stellen en vormde reeds de grondslag voor de vaststelling van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en Richtlijn 96/67/EG. Naar de mening van het kabinet is het voorstel gebaseerd op de juiste rechtsgrondslag. Op het gebied van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g VWEU).

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van COVID-19 en het grensoverschrijdende karakter van vervoer, vragen aanpassing van de bestaande wetgeving op EU-niveau om instandhouding van de connectiviteit in en van Europa te waarborgen.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorstel is een geschikt middel om de algemene inspanningen van de EU om de continuïteit van essentiële vervoersstromen te verzekeren. Het voorstel gaat ook niet verder dan hiervoor noodzakelijk is, zo blijven de uitzonderlijke operationele maatregelen die de lidstaten worden verzocht ten uitvoer te leggen in de tijd beperkt tot de duur van de COVID-19-crisis.

Voorstel voor een verordening ter verlenging van de implementatietermijn van richtlijnen (EU) 2016/797 en (EU) 2016/798 (Vierde Spoorpakket)⁵

De Commissie stelt voor de omzettingstermijn van de technische pijler van het Vierde Spoorpakket met drie maanden te verlengen tot 16 september 2020 voor die lidstaten die omzetting voor 2020 voorbereiden. Dit aangezien enkele van deze lidstaten vanwege de COVID-19-crisis de omzetting niet op tijd kunnen afronden. Het gaat om de richtlijnen (EU) 2016/797 en (EU) 2016/798. Deze twee richtlijnen gaven lidstaten de keuze voor de oorspronkelijke omzettingstermijn per 16 juni 2019, of per 16 juni 2020.

Nederland kan zich vinden in het voorstel van de Commissie. Hiermee wordt lidstaten meer ruimte gegeven om juridische helderheid te geven aan de spoorsector. Immers, vanaf de nieuwe datum voor de definitieve omzetting, 16 september 2020, wordt het EU Agentschap voor spoor-

⁵ COM (2020) 179.

wegen (*European Railway Agency, ERA*) verantwoordelijk voor voertuigtoelating en veiligheidscertificering.

Voor Nederland zijn de gevolgen beperkt aangezien Nederland de omzetting al in 2019 heeft afgerond en het ERA, in samenwerking met de nationale instanties zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), al vanaf 16 juni 2019 voor Nederland en acht andere lidstaten de instantie is geworden voor voertuigtoelating en veiligheidscertificering.

In de onderhandelingen in Raadskader bleekhet merendeel van de lidstaten een voorkeur te hebben om de verlenging tot 31 december 2020 te laten gelden, waardoor dit opgenomen is in de tekst. Dit in tegenstelling tot Nederland en enkele lidstaten die voorstander waren voor het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Naar verluidt zou het Europees Parlement echter slechts een verlenging willen tot oktober. Het is derhalve op dit moment nog onduidelijk tot wanneer de verlenging precies zal gelden.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op art. 91, lid 1, VWEU. Op grond van artikel 91, lid 1, stellen het Europees Parlement en de Raad regels vast betreffende gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of voor het grondgebied van een of meer lidstaten. Naar de mening van het kabinet is het voorstel gebaseerd op de juiste rechtsgrondslag. Op het gebied van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g VWEU).

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Lidstaten kunnen niet afzonderlijk de gestelde termijn van omzetting van de richtlijnen (EU) 2016/797 en (EU) 2016/798 aanpassen en EU-optreden als reactie op de gevolgen van de COVID-19-crisis draagt bij aan de uniformiteit van omzetting van de richtlijnen (EU) 2016/797 en (EU) 2016/798.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het geboden uitstel gaat niet verder dan noodzakelijk en is passend om lidstaten de ruimte te geven de technische pijler van het vierde spoorpakket te implementeren en daarmee juridische duidelijkheid te verschaffen aan de spoorsector. Voor de Nederlandse praktijk heeft dit geen gevolgen, omdat Nederland de richtlijnen al heeft geïmplementeerd.