



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 29 oktober 2021
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2017/0114(COD)

10542/21
ADD 1

TRANS 459
FISC 116
ENV 484
CODEC 1046

ONTWERPMOTIVERING VAN DE RAAD

Betreft: Standpunt van de Raad in eerste lezing, met het oog op de vaststelling van een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van de Richtlijnen 1999/62/EG, 1999/37/EG en (EU) 2019/520 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan voertuigen

– Ontwerpmotivering van de Raad

I. INLEIDING

1. De Europese Commissie heeft dit voorstel op 1 juni 2017 toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad. Het voorstel is een onderdeel van het eerste mobiliteitspakket.
2. Het voorstel wijzigt Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen¹ (hierna "Richtlijn 1999/62/EG" genoemd) en heeft tot doel de problemen in verband met broeikasgas-emissies, financiering van de wegeninfrastructuur en congestie aan te pakken.
3. Het Europees Parlement wees zijn Commissie vervoer en toerisme (Commissie TRAN) aan als de bevoegde commissie voor dit voorstel, en Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy als rapporteur voor de achtste zittingsperiode.
4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité keurde tijdens zijn 529e zitting op 18 oktober 2017 een advies over het voorstel goed. Het Europees Comité van de Regio's bracht tijdens zijn 127e zitting op 1 februari 2018 advies uit.

¹ PB L 187 van 20.7.1999.

5. Het Europees Parlement stelde op 25 oktober 2018 zijn standpunt in eerste lezing vast.
6. Na de parlementsverkiezingen in 2019 werd de heer Giuseppe Ferrandino aangewezen als rapporteur voor de negende zittingsperiode.
7. De Commissie TRAN nam op 24 september 2019 een besluit aan om informele politieke trialogen aan te gaan, op basis van het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing.
8. In de Raad begon de Groep landtransport op 1 juni 2017 met haar werkzaamheden met een algemene presentatie van het voorstel. Op 21 juni 2017 volgde een analyse van de effectbeoordeling.
9. De Raad (TTE, Vervoer) hield op 5 december 2017 een eerste oriënterend debat over het voorstel².
10. Sindsdien werd het voorstel meermaals besproken en werd er uitgebreid aan gewerkt.
11. Op 18 december 2020 hechtte het Comité van permanente vertegenwoordigers zijn goedkeuring aan het mandaat in de bijlage bij document 13827/20, waardoor de onderhandelingen met het Europees Parlement konden beginnen.
12. Tussen januari en juni 2021 vond er een aanzienlijk aantal vergaderingen plaats op het niveau van de Groep landtransport en het Comité van permanente vertegenwoordigers om de onderhandelingen voor te bereiden en op te volgen.
13. Dankzij drie informele politieke trialogen met het Europees Parlement, die werden gehouden op 29 januari, 23 maart en 15 juni 2021 en vergezeld gingen van een aantal technische vergaderingen, konden de twee wetgevers hun standpunten dichterbij elkaar brengen en een politiek akkoord bereiken.
14. Op 30 juni 2021 analyseerde het Comité van permanente vertegenwoordigers de voorlopige compromistekst met het oog op een akkoord³.

² Zie doc. 14426/17.

³ Zie doc. 9960/21 en 9960/21 COR 1.

15. Op 14 juli 2021 heeft de voorzitter van de Commissie TRAN van het Europees Parlement de voorzitter van het Comité van permanente vertegenwoordigers een brief⁴ doen toekomen met de mededeling dat indien de Raad zijn standpunt in eerste lezing overeenkomstig de tekst in de bijlage bij die brief vaststelt, zij de leden van de Commissie TRAN en vervolgens de plenaire vergadering zou aanbevelen het standpunt van de Raad, mits bijgewerkt door de juristen-vertalers, tijdens de tweede lezing van het Europees Parlement zonder amendementen goed te keuren.
16. Op 9 november 2021 zal de Raad naar verwachting zijn standpunt in eerste lezing over dit voorstel vaststellen in de bijlage bij document 10542/21.

II. DOELSTELLING

17. De wijzigingen in Richtlijn 1999/62/EG in het voorstel van de Europese Commissie zijn erop gericht het koolstofvrij maken van het wegvervoer te stimuleren. Zij hebben met name betrekking op het volgende:
- uitbreiding van het toepassingsgebied van de heffingsregels tot bussen en touringcars, tot vrachtwagens van tussen de 3,5 en 12 ton en, in zekere mate, tot lichte voertuigen, waaronder personenwagens;
 - geleidelijke afschaffing van tijdsgebonden heffingssystemen (de zogenoemde "vignetten") voor zware bedrijfsvoertuigen en lichte voertuigen;
 - verplichte toepassing van een externekostenheffing op zware bedrijfsvoertuigen op de gedeelten van het wegennet waar de door deze voertuigen veroorzaakte milieuschade aanzienlijk is, en de herziening van de voorschriften voor het opleggen van dergelijke heffingen;
 - differentiatie van prijzen op basis van CO₂-uitstoot in plaats van de Euro-emissienorm; en
 - gebruik van de inkomsten uit congestieheffingen, of het financiële waarde-equivalent van die inkomsten, voor het aanpakken van het congestieprobleem.

⁴ Zie doc. IM 010110 2021. Door de COVID-19-pandemie is de papieren versie van de brief niet per gewone post verzonden.

III. ANALYSE VAN HET STANDPUNT VAN DE RAAD IN EERSTE LEZING

A. Algemeen

18. De compromistekst die naar verwachting op 9 november 2021 door de Raad zal worden bevestigd, weerspiegelt volledig het akkoord dat tussen de twee wetgevers was bereikt. In de tekst zijn tevens de voornaamste doelstellingen van het voorstel van de Europese Commissie behouden en is een evenwicht gevonden tussen de belangrijkste amendementen in het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing en het mandaat van de Raad.
19. Het Europees Parlement heeft in eerste lezing ongeveer 130 amendementen aangenomen, die in de Groep landtransport meermaals zijn besproken. Van meet af aan bleek dat de standpunten van de twee wetgevers over veel bepalingen ver uiteen lagen, ook over de meest controversiële kwesties, zoals de geleidelijke afschaffing van gebruiksrechten. Desondanks werd er na intensieve onderhandelingen op politiek en technisch niveau uiteindelijk overeenstemming bereikt tussen de twee wetgevers.

B. Belangrijkste punten

20. Bij de wijzigingen die in het voorstel van de Europese Commissie zijn aangebracht, zijn de overkoepelende doelstellingen van het voorstel grotendeels in acht genomen:
 - toepassing van de beginselen "de vervuiler betaalt" en "de gebruiker betaalt" versterken;
 - bijdragen aan de financiering van de wegeninfrastructuur;
 - congestie terugdringen;
 - koolstofvrij maken van het vervoer stimuleren; en
 - bijdragen tot de verwezenlijking van de klimaatdoelen.

21. Tegelijk lijken de twee wetgevers het juiste evenwicht te hebben gevonden tussen de ambitie om bovengenoemde doelstellingen te bereiken en de noodzaak van een regelgevingskader dat gemakkelijk door de sector of autoriteiten kan worden toegepast en flexibel genoeg is om de lidstaten de vrijheid te geven de voor hen meest geschikte heffingsregeling te kiezen, zonder onverantwoorde administratieve lasten.
22. Meer bepaald kunnen de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie als volgt worden samengevat:
- a) de lijst met definities in artikel 2 is uitgebreid met een aantal nieuwe definities (bijvoorbeeld "kampeerauto", "bestelwagen", "emissievrij voertuig") en andere worden verduidelijkt of specifieker gemaakt (bijvoorbeeld "zwaar bedrijfsvoertuig", "licht voertuig", "ingrijpend gewijzigde tol- of heffingsregeling");
 - b) artikel 7, de kernbepaling waarin de algemene heffingsbeginselen zijn vastgelegd, is zodanig herzien dat:
 - op voertuigen – zowel lichte voertuigen als zware bedrijfsvoertuigen of voertuigtypen binnen die categorieën – onafhankelijk van elkaar heffingen kunnen worden toegepast. Wanneer er echter een heffing op personenauto's wordt toegepast, moet er ook een minimaal even hoge heffing op lichte bedrijfsvoertuigen in rekening worden gebracht;
 - De lidstaten kunnen besluiten de status quo van bestaande concessie-overeenkomsten te handhaven en de nieuwe heffingsregels niet toe te passen totdat de overeenkomst wordt verlengd of de tol- of heffingsregeling ingrijpend wordt gewijzigd;
 - De lidstaten kunnen voorzien in verlaagde toltarieven of gebruiksrechten, dan wel in vrijstellingen van de verplichting tolgeld of gebruiksrechten te betalen in specifieke gevallen (bijvoorbeeld voor emissievrije voertuigen met een technisch toelaatbare maximummassa in beladen toestand tot 4,25 ton);

- gebruiksrechten voor zware voertuigen zullen in de acht jaar na de inwerking-treding van de richtlijn geleidelijk worden afgeschaft op het trans-Europese kernnetwerk. Lidstaten die een gemeenschappelijk systeem voor gebruiks-rechten toepassen (bijvoorbeeld het "Eurovignetverdrag") krijgen echter nog twee jaar extra om dat systeem aan te passen of op te heffen. In afwijking van het algemene beginsel van geleidelijke afschaffing zijn in behoorlijk gemotiveerde gevallen vrijstellingen toegestaan, nadat de Commissie van de regeling in kennis is gesteld;
 - het artikel bevat (samen met artikel 7 bis) nu twee herzieningsclausules die de Commissie in staat stellen de tenuitvoerlegging en doeltreffendheid van de richtlijn inzake heffingen voor lichte voertuigen te beoordelen, alsook de technische en juridische haalbaarheid van een differentiatie van de behandeling van lichte bedrijfsvoertuigen.
- c) een nieuwe bepaling, artikel 7 bis bis, bevat nu de zogenoemde "gecombineerde heffingsregeling". In dit artikel staat dat lidstaten die vóór de inwerkingtreding van de richtlijn tolgelden op hun kernnetwerk of een deel ervan toepassen, een gecombineerde heffingsregeling voor alle zware bedrijfsvoertuigen of voor sommige typen zware bedrijfsvoertuigen kunnen vaststellen. Binnen die regeling moeten de gebruiksrechten worden gedifferentieerd op basis van de CO₂-emissies en de euro-emissieklasse van het voertuig;
- d) in artikel 7 bis zijn kleine aanpassingen gedaan met betrekking tot de evenredigheid van de gebruiksrechten voor personenauto's. Daarnaast moeten volgens deze bepaling de infrastructuurvoorzieningen ook beschikbaar zijn voor een dag, en voor een week of tien dagen of beide. De lidstaten kunnen echter ook andere gebruiksperiodes van de infrastructuur instellen. Indien de lidstaten voor lichte bedrijfsvoertuigen andere gebruiksrechten vaststellen dan voor personenauto's, moeten de gebruiksrechten voor lichte bedrijfsvoertuigen hoger zijn dan die voor personenauto's;

- e) wat de internalisering van de externe kosten van zware bedrijfsvoertuigen betreft, wordt in artikel 7 quater bis en 7 quater ter de externekostenheffing voor luchtverontreiniging verplicht gesteld, na een overgangsperiode van vier jaar waarin tolgelden worden toegepast. De lidstaten kunnen er evenwel voor kiezen de externekostenheffing voor luchtverontreiniging niet toe te passen als er sprake is van onbedoelde gevolgen, bijvoorbeeld als voertuigen gaan omrijden, nadat zij de Commissie daarvan in kennis hebben gesteld. Deze verplichte heffing doet geen afbreuk aan de keuze van de lidstaten om hoe dan ook een externekostenheffing voor CO₂-emissies toe te passen. Desalniettemin zal de Commissie de uitvoering en de doeltreffendheid van de externekostenheffing voor CO₂-emissies te beoordelen;
- f) wat optionele heffingen betreft:
- in artikel 7 quinquies bis staat dat inkomsten uit (optionele) congestieheffingen, of het financiële waarde-equivalent daarvan, moeten worden gebruikt om het congestieprobleem aan te pakken of om duurzaam vervoer en duurzame mobiliteit in het algemeen te ontwikkelen. Wanneer die inkomsten aan de algemene begroting worden toegewezen, worden lidstaten geacht aan de verplichting te hebben voldaan indien zij een beleid voor financiële steun ten uitvoer leggen om het congestieprobleem aan te pakken of om duurzaam vervoer en duurzame mobiliteit in het algemeen te ontwikkelen, waarbij die financiële steun een waarde moet hebben die gelijk is aan de inkomsten uit de congestieheffingen; en
 - in artikel 7 septies staat nu dat als twee of meer lidstaten besluiten in dezelfde corridor een toeslag aan te rekenen, de toeslag meer dan 25 % mag bedragen (maar niet meer dan 50 %), maar uitsluitend na instemming van alle lidstaten die deel uitmaken van die corridor en die grenzen aan de lidstaten op wier grondgebied het gedeelte van de corridor valt waarop de toeslag wordt geheven;

- g) met betrekking tot differentiaties op basis van CO₂-emissies en de milieuprestaties van de voertuigen:
- in een nieuwe bepaling, artikel 7 octies bis, wordt CO₂ in de lijst met in rekening te brengen kosten opgenomen, in overeenstemming met de klimaatdoelen. In deze bepaling staat dat de lidstaten infrastructuurheffingen en gebruiksrechten voor zware bedrijfsvoertuigen moeten differentiëren op grond van CO₂-emissies. In eerste instantie zou de regeling alleen gelden voor de grootste vrachtwagens, maar ze zou geleidelijk worden uitgebreid naar andere soorten zware bedrijfsvoertuigen en regelmatig worden aangepast aan de technologische vooruitgang. Ook kunnen de lidstaten emissievrije voertuigen een voorkeursbehandeling geven om de aankoop van "best-in-class"-voertuigen te stimuleren. De nieuwe bepaling bevat echter waarborgen om ervoor te zorgen dat hybride voertuigen niet tweemaal worden beloond en om eventuele overlappingsen met andere instrumenten voor koolstofheffingen te voorkomen; en
 - artikel 7 octies ter laat de lidstaten nu de vrijheid om de tolgelden en gebruiksrechten voor lichte voertuigen te differentiëren op basis van de milieuprestaties van het voertuig. Wel stelt deze bepaling dat de differentiatie van tolgelden en het jaartarief van de gebruiksrechten voor bestelwagens en minibussen op basis van de milieuprestaties van het voertuig vanaf 2026 verplicht wordt indien er tolgelden en gebruiksrechten worden geheven en voor zover dit technisch werkbaar is;
- h) er zijn aanpassingen aangebracht aan artikel 11. Deze aanpassingen betreffen het soort informatie dat moet worden verstrekt in het verslag dat de lidstaten in geaggregeerde vorm moeten publiceren en de frequentie van publicatie (d.w.z. het verslag moet drie jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn worden gepubliceerd en daarna om de vijf jaar);
- i) artikel 4 van de wijzigingsrichtlijn voorziet in een overgangperiode van twee jaar; en
- j) de bijlagen zijn herzien wat betreft maximumbedragen van gebruiksrechten, minimumeisen en referentiewaarden voor externe kostenheffingen, minimumeisen en referentiewaarden van congestieheffingen en criteria voor emissieprestaties voor verontreinigende stoffen voor lichte voertuigen.

IV. CONCLUSIE

23. In het standpunt van de Raad worden de hoofddoelstellingen van het voorstel van de Europese Commissie gehandhaafd. Het standpunt weerspiegelt volledig het compromis dat tussen de Raad en het Europees Parlement, met de steun van de Europese Commissie, tijdens de informele onderhandelingen is bereikt.
24. Dit compromis is in een brief van de voorzitter van de Commissie TRAN van het Europees Parlement d.d. 14 juli 2021 aan het voorzitterschap bevestigd; het zal naar verwachting door de Raad (Ecofin) op 9 november 2021 worden aangenomen als standpunt in eerste lezing.
-