

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2325

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders
Fiche: Verordening voortzetting beperkte toepassing EU ETS voor de luchtvaart en voorbereidingen implementatie wereldwijd systeem CO₂-emissiereductie luchtvaart (Kamerstuk 22 112, nr. 2326).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Wijziging van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en Richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs
- b) *Datum ontvangst Commissie document:*
2 februari 2017
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2017) 47
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1486729275691&uri=CELEX:52017PC0047>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
SWD(2016) 27 final
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad Transport, Telecom en Energie
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- h) *Rechtsbasis:*
Artikel 91, lid 1, VWEU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De richtlijn vakbekwaamheid bestuurders (2003/59/EG) stelt eisen aan de basiskwalificatie en nascholing van beroepschauffeurs (bus- en vrachtautochauffeurs). De Commissie constateert dat deze richtlijn op drie punten tekortkomingen vertoont. In het voorstel worden deze problemen geadresseerd met een beperkte wijziging die volgens de Commissie beperkte kosten en administratieve lasten met zich mee zal brengen:

Inhoud van de opleiding en nascholing

De inhoud van de opleiding en nascholing zou beter op de behoeften van chauffeurs en op het doel van de richtlijn (de verbetering van de verkeersveiligheid) kunnen worden afgestemd. Het Commissievoorstel betreft hier de volgende wijzigingen:

- Het wordt verplicht dat er tijdens de nascholing aandacht moet worden geschonken aan het thema «verkeersveiligheid»;
- Binnen de onderwerpen voor opleiding en nascholing wordt er ingespeeld op de actuele stand van de techniek;
- Er wordt verduidelijkt dat binnen de opleiding en de nascholing gebruik mag worden gemaakt van e-learning;
- Er wordt verduidelijkt dat het mogelijk is om een deel van de nascholing te combineren met nascholing die door andere Europese regelgeving wordt voorgeschreven;
- De mogelijkheid wordt ingeperkt dat chauffeurs dezelfde opleidingsmodule binnen de nascholingscyclus van 5 jaar kunnen herhalen.

Wederzijdse erkenning

Er zijn problemen t.a.v. de onderlinge erkenning van een in een andere lidstaat gevolgde nascholing. Dit geldt vooral in het geval de nascholing is gevolgd in een andere lidstaat dan de lidstaat waarin men gevestigd is en de lidstaat waar de nascholing is gevolgd geen kwalificatiekaart bestuurders verstrekt maar – zoals Nederland – het bewijs van vakbekwaamheid op het rijbewijs vermeldt¹.

De Commissie stelt voor dat, in het geval het bewijs van vakbekwaamheid niet op het rijbewijs kan worden aangebracht (omdat de persoon geen rijbewijs heeft van het land waar de nascholing is gevolgd), de lidstaten verplicht worden om een kwalificatiekaart bestuurders te verstrekken die door alle lidstaten moet worden erkend. Daarbij dient de lidstaat die deze kaart afgeeft te controleren of de ontvanger over een geldig EU-rijbewijs beschikt.

Juridische zekerheid

Er is sprake van problemen en juridische onzekerheden bij de interpretatie van uitzonderingen en er zijn inconsistenties met andere Europese regelgeving.

Onder deze richtlijn zijn bestuurders van bepaalde voertuigen en in bepaalde situaties uitgezonderd van de opleidingsverplichtingen. In sommige lidstaten worden deze uitzonderingen ruimer geïnterpreteerd dan in andere waardoor er geen gelijk speelveld is. In dit voorstel verduidelijkt de Commissie de reikwijdte van deze uitzonderingen. Verder stelt de Commissie een verduidelijking in de rijbewijsrichtlijn voor (2006/126/EG) wat betreft minimumleeftijden van professionele bestuurders van C- en D-voertuigen. Hiermee sluit deze richtlijn beter aan bij de uitzonderingen die op dit punt zijn vastgelegd in de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders.

b) Impact assessment Commissie

Het initiatief is onderbouwd met een effectbeoordeling waarover de Raad voor de regelgevingstoetsing een positief advies heeft uitgebracht. In de effectbeoordeling zijn verschillende opties vergeleken op de drie hoofdthema's. Het Commissievoorstel ligt in lijn met deze voorkeursopties.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Inhoud van de opleiding en nascholing

In de huidige richtlijn is per nascholingscyclus van 5 jaar 35 uur nascholing verplicht. Wat betreft de invulling hiervan heeft Nederland gekozen voor een flexibel model waarbij het aan chauffeurs/transportbedrijven wordt overgelaten een keuze te maken uit een aanbod van door het CBR gecertificeerde nascholingscursussen zodat zoveel mogelijk bij hun behoeften wordt aangesloten. De enige verplichting betreft het volgen van een praktijkdag waarbij aandacht wordt besteed aan verkeersveiligheid en brandstofverbruik. Daarnaast staat Nederland nu al toe dat de nascholing gecombineerd wordt met nascholing die door andere Europese regelgeving wordt voorgeschreven, zoals cursussen op

¹ Lidstaten wordt de keuze geboden om als bewijs van vakbekwaamheid een kwalificatiekaart bestuurders af te geven of dit bewijs op het rijbewijs (d.m.v een code 95) te vermelden.

het terrein van gevaarlijke stoffen (de zogenaamde ADR cursussen) en het vervoer van dieren. Ook het gebruik van e-learning wordt in Nederland toegestaan.

Wederzijdse erkenning

Nederland heeft o.a. uit kostenoverwegingen gekozen voor het vermelden van het bewijs van vakbekwaamheid (de code 95) op het rijbewijs in plaats van het afgeven van een kwalificatiekaart. Indien dit niet mogelijk is, omdat de chauffeur zijn nascholing wel in Nederland heeft gevolgd maar geen Nederlands rijbewijs heeft, geeft het CBR een omwisselcertificaat af. De chauffeur kan dit in de eigen lidstaat vervolgens laten omzetten in een kwalificatiekaart of een code 95 op het rijbewijs.

Juridische zekerheid

Nederland is voorstander van de huidige minimumleeftijd voor vrachtwagenchauffeur (18 jaar) en buschauffeur (21 jaar). Nederland heeft recent een experiment gedaan waarbij onder bepaalde voorwaarden de minimumleeftijd voor buschauffeurs met getuigschrift van vakbekwaamheid naar 18 jaar respectievelijk 20 jaar ging. Er wordt momenteel overwogen of dit experiment in een definitieve regeling wordt omgezet. Het voorstel laat deze uitzonderingen ongemoeid.

In Nederland valt de ambulante handel en het vervoer van kermis- en circusattracties ook onder een van de vrijstellingen. Daarnaast zijn personen die een lege truck of bus besturen ook vrijgesteld op grond van de algemene door de Commissie gehanteerde regel dat lege trucks of bussen waarbij geen sprake is van vervoer van goederen of personen niet onder de scope van de richtlijn vallen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland deelt de analyse van de Commissie dat de richtlijn vakbekwaamheid tekortkomingen kent en is er blij mee dat deze met de voorgestelde wijziging worden aangepast. Ook positief is dat er deels wordt aangesloten bij de reeds in Nederland bestaande praktijk. In een aantal gevallen zet Nederland wel kanttekeningen bij exacte uitwerking die door de Commissie wordt voorgesteld. Deze brengt financiële consequenties met zich mee voor rijksoverheid en bedrijfsleven (m.n. initiële investering in ICT en metingen om kwalificatiekaarten bestuurders te kunnen verstrekken) en zorgt ervoor dat systemen van uitvoeringsorgaan CCV (onderdeel van het CBR) moeten worden aangepast.

Hieronder wordt in meer detail ingegaan op de drie hoofdpunten van het voorstel.

Inhoud van de opleiding

Nederland juicht, vanuit de doelstelling van de richtlijn, verplichte aandacht voor verkeersveiligheid tijdens de nascholing toe maar is er voorstander van dit nader uit te werken, bijvoorbeeld door een verplichte praktijktraining met aandacht voor gevaarherkenning.

Nederland is echter tegen de inperking van de mogelijkheid om dezelfde opleidingsmodule te herhalen. Dit staat naar de mening van Nederland haaks op het doel om meer aan te sluiten bij de behoeften van chauffeurs. Daarnaast roept dit extra controle op.

Ook acht Nederland het een goede zaak dat duidelijk wordt gemaakt dat nascholing die vanuit andere EU regelgeving verplicht is, mag meetellen voor de nascholing t.b.v. het behoud van de vakbekwaamheid. Nederland maakt echter bezwaar tegen beperken van de inzet van dergelijke cursussen tot 7 uur per nascholingscyclus omdat dit tot een lastenverzwaring zal leiden.

Nederland acht het een goede zaak dat duidelijk wordt gemaakt dat het gebruik van e-learning is toegestaan. Nederland acht het wel het wenselijk dat er op EU-niveau een kader wordt geschetst waarbinnen het gebruik van e-learning is toegestaan, of ten minste een nadere uitwerking van wat er bedoeld wordt met het «ten dele» toestaan van het gebruik van e-learning. Een dergelijk kader is volgens Nederland van toegevoegde waarde om duidelijkheid te verkrijgen over het aantal e-learning modules dat maximaal is toegestaan en over de wijze waarop controle kan plaatsvinden of de chauffeur de module ook daadwerkelijk zelf heeft gevolgd.

Wederzijdse erkenning

De verplichting aan lidstaten om kwalificatiekaarten te verstrekken (in plaats van een omwisselcertificaat) brengt met zich mee dat systemen moeten worden aangepast. Nederland is tegen deze verplichting vanwege de relatief hoge kosten (i.v.m. het opzetten van een systeem en de inzet in mensuren) en omdat het lastig te controleren is of de ontvanger van de kaart over een geldig rijbewijs beschikt. Voorwaarde voor een efficiënte controle t.b.v. de kwalificatiekaart bestuurder is het kunnen gebruiken van het Europese RESPER-systeem, waar de nationale rijbewijsdatabanken op zijn aangesloten. Echter, de huidige rijbewijsrichtlijn voorziet niet in deze toepassing van RESPER voor dit doel. Nederland zal erop inzetten dit wel mogelijk te maken.

Dit voorstel biedt bovendien geen oplossing voor het thans bestaande probleem dat deelcertificaten van in een lidstaat genoten nascholing niet hoeven te worden erkend door een andere lidstaat. Een door iedere lidstaat te erkennen fraudebestendig omwisseldocument voor (deel)certificaten volgens een bepaald EU-format zou hier wel een oplossing voor kunnen bieden.

Juridische zekerheid

Nederland heeft één van de uitzonderingen ruim geïnterpreteerd, waardoor het vervoer door ambulante kleinhandel, het vervoer van kermis- en circusbaterieel, het vervoer van ambulante ruimten en winkels voor markten uitgezonderd is van opleidingsverplichtingen. Nederland zal de Commissie vragen deze uitzonderingen toe te voegen. Daarnaast gaat Nederland ervan uit dat het rijden met lege bussen en trucks niet onder de richtlijn Vakbekwaamheid bestuurders valt. Dit vloeit voort uit het algemene, in het verleden door de Commissie gehanteerde uitgangspunt dat de richtlijn gericht is op het commercieel vervoer van goederen en personen. Aan de Commissie zal gevraagd worden dit te bevestigen.

Er wordt in het voorstel niet getornd aan de huidige minimumleeftijden. Nederland kan het voorstel op dit punt dus steunen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is nog weinig bekend over het krachtenveld. Tijdens de eerste besprekingen hebben vrijwel alle lidstaten een studievoorbehoud aangetekend. Naar verwachting zal er brede steun zijn voor het verduidelijken van de uitzonderingen en de versterkte aandacht voor verkeersveiligheid.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Nederland heeft een positieve houding ten aanzien van de bevoegdheid. De EU is op grond van artikel 91, lid 1 onder C van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie bevoegd regels te stellen om de veiligheid van het vervoer te verbeteren, met inbegrip van de verkeersveiligheid.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. Het regelen van de wederzijdse erkenning van opleidingen van bestuurders kan alleen effectief op EU-niveau. Duidelijke regels op het terrein van uitzonderingen zijn nodig om te zorgen voor harmonisatie en daarmee voor een *level playing field*. Europees optreden is ook nodig om de consistentie met andere EU-regelgeving te verbeteren. Tot slot vindt Nederland het, gelet op het grensoverschrijdende karakter van transport, positief dat er op EU niveau verplichtingen worden gesteld m.b.t. aandacht voor verkeersveiligheid in de nascholing van chauffeurs,

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel deels positief en deels negatief. Nederland plaatst vraagtekens bij de proportionaliteit van twee elementen uit dit voorstel. Ten eerste gaat het om het verbod op herhalen van eenzelfde opleidingsmodule, zelfs als gebleken is dat de betreffende chauffeur op dat terrein een opfriscursus nodig heeft. Naar de mening van Nederland staat een dergelijke inperking van de flexibiliteit niet in verhouding tot het doel dat hiermee wordt beoogd.

Ten tweede gaat het om de verplichting een kwalificatiekaart aan buitenlandse chauffeurs uit te reiken na voltooiing van de in Nederland gevolgde nascholing. De te verwachten kosten en administratieve lasten wegen naar verwachting niet op tegen het hiermee te bereiken voordeel en tegen het gebruik dat hiervan wordt gemaakt. Voor wat betreft de overige elementen gaat het Commissievoorstel volgens het kabinet niet verder dan nodig om de beoogde doelen te bereiken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

n.v.t.

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

Het verstrekken van een kwalificatiekaart bestuurders vergt een initiële investering door de overheid in ICT- en productiesystemen. De verplichting aan lidstaten om kwalificatiekaarten bestuurders te verstrekken zou met zich mee kunnen brengen dat er een register moet worden gevormd en bijgehouden van personen die niet in de Basisregistratie Personen (BRP) geregistreerd staan. Geschat wordt dat hiermee 2000 tot 4000 mensuren gemoeid zijn. De hiermee gemoeide kosten, die indicatief in de tonnen euro's kunnen oplopen, zullen, gelet op het beperkte aantal gevallen, maar gedeeltelijk kunnen worden terugverdiend uit de bijdragen van de chauffeurs die deze kaarten aanvragen. Daarnaast zijn er kosten voor implementatie in regelgeving. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Bedrijven die gevaarlijke stoffen vervoeren en de nascholing hiervoor (ADR) nu nog in zijn geheel kunnen laten meetellen voor de nascholing voor vakbekwaamheid, zullen meer geld kwijt zijn aan de nascholing van hun personeel en zullen hun chauffeurs door het beperken van de combinatiemogelijkheden minder kunnen inzetten. De lastenverzwaring die voortvloeit uit de extra in te kopen nascholing wordt geschat op 2 à 3 miljoen euro.

Het expliciet toestaan van e-learning zal mogelijk de weg openen voor toenemend gebruik van een digitale leeromgeving, waardoor meer plaats- en tijdonafhankelijk nascholing kan worden gevolgd en de kosten voor nascholing kunnen dalen. Dit kan op termijn mogelijk de vraag naar klassikale nascholingscursussen en van inzet van docenten doen afnemen.

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

Naar verwachting zal de verduidelijking van de uitzonderingen niet leiden tot een grote stijging of daling van het aantal chauffeurs dat onder de richtlijn valt. Dit wordt anders als zou blijken dat personen die momenteel in Nederland nog zijn vrijgesteld onder de nieuwe richtlijn wel opleidingsverplichtingen krijgen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Beperkt. In het voorstel wordt de inzet van ADR-cursussen voor nascholing beperkt tot 7 uur per nascholingscyclus. Hiermee verliest Nederland een concurrentievoordeel, omdat dit in de huidige situatie 28 uur betreft.

6. Implicaties juridisch

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

De voorgestelde richtlijn noodzaakt tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994, het Reglement rijbewijzen en de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012

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

n.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

18 maanden na publicatie. Dat is een minimale termijn voor een wetswijziging; Nederland geeft de voorkeur aan een implementatietermijn van 24 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

CCV is het organisatieonderdeel van het Centraal Bureau voor de Rijvaardigheid (CBR) dat belast is met de registratie van de nascholing en de afgifte van de verklaring van vakbekwaamheid aan de Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW). Het controleren op het herhaaldelijk volgen van eenzelfde cursus zal een kostbare aanpassing vergen van de systemen van het CCV. Voorts is het voor de uitvoering van belang dat stilgestaan wordt bij overgangsmaatregelen: chauffeurs bevinden zich in verschillende fases van de vijfjarige nascholingscyclus en hebben al dan niet één of meerdere nascholingscursussen gevolgd. Afsproken moet worden vanaf wanneer en voor wie de gewijzigde regelgeving ingaat. Dit is lastig te automatiseren.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

n.v.t.