

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3783

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling voortgang en koers EU-missies Horizon Europe (Kamerstuk 22 112, nr. 3781)

Fiche: Herziening Verordening inzake kwik (Kamerstuk 22 112, nr. 3782)

Fiche: Herziening Richtlijn Gewichten en Afmetingen Zware wegvoertuigen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Herziening Richtlijn Gewichten en Afmetingen Zware wegvoertuigen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 96/53/EG van de Raad houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
11 juli 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 445
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0445>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2023) 445
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Transport, Telecommunicatie en Energie (Transportraad)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 91, lid 1 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 11 juli 2023 presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) het «Vergroening van vrachtvervoer»-pakket (*Greening Freight Package*). Met dit pakket beoogt de Commissie de efficiëntie en duurzaamheid van het vrachtvervoer te vergroten. Het pakket wordt begeleid door een toelichtende mededeling¹ waarin de ontwikkeling van het goederenvervoer en de lopende beleidsmaatregelen worden beschreven en toegelicht hoe de nieuwe voorstellen zich tot elkaar verhouden. Hiervan zal geen BNC-fiche opgesteld worden omdat de mededeling geen aanvullende informatie bevat ten opzichte van de voorstellen in het pakket en bedoeld is ter begeleiding.

Naast deze mededeling bestaat het pakket uit drie voorstellen: de verordening voor het bepalen van broeikasgasemissies van transportdienstverleningen², een verordening voor het gebruik van de spoorinfrastructuur³ en een herziening van de richtlijn afmetingen en gewichten van zware wegvoertuigen⁴. Voor de drie wetgevende voorstellen worden

¹ Green Deal: Greening freight for more economic gain with less environmental impact (europa.eu).

² https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_441.pdf.

³ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_443_0.pdf.

⁴ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_445_0.pdf.

separaat BNC-fiches opgesteld. Dit fiche betreft het voorstel voor de herziening van de richtlijn afmetingen en gewichten van zware bedrijfsvoertuigen.

Het voorstel kent drie doelstellingen: ten eerste, het wegnemen van belemmeringen voor de introductie van emissievrije zware bedrijfsvoertuigen, ruimte bieden voor alternatieve aandrijvingen en het stimuleren van intermodaal transport⁵; ten tweede; het harmoniseren van regels voor maximale gewichten en afmetingen van zware bedrijfsvoertuigen in grensoverschrijdende situaties; ten derde, de handhaving van grensoverschrijdende regelgeving voor internationaal wegvervoer verbeteren. Om dit te bereiken stelt de Commissie een aantal wijzigingen voor.

Om de vraag naar emissievrije zware bedrijfsvoertuigen te stimuleren, stelt de Commissie voor om voor nul-emissie voertuigen (*zero emission vehicles*, hierna: ZEVs) de bestaande eisen aan maximale lengte en gewicht te verruimen. Als redenen hiervoor noemt de Commissie dat deze technologieën in veel gevallen het onbeladen gewicht van de voertuigen verhogen en meer ruimte behoeven. Deze beperking zorgt voor een relatieve achterstelling van ZEVs, die de Commissie hiermee wil mitigeren. Het benodigde accupakket voor ZEVs, of de invoeging van een waterstoftanker, zijn zwaar en door extra lengte en gewicht toe te staan, beperkt het gewicht van de accu of de tanker de belading van de ZEVs niet. Dit geeft een stimulans om ZEVs te gebruiken.

De Commissie stelt voor om 44 ton voor zware bedrijfsvoertuigen toe te laten tussen alle lidstaten die dit tonnage reeds nationaal hanteren zonder de noodzaak voor bilaterale akkoorden. Vanaf 2035 wordt echter wel verwacht dat de voertuigen die 44 ton grensoverschrijdend vervoeren, ZEVs zijn, anders valt het voordeel van het extra toegestane gewicht weg bij gebruik van ZEVs. Een verhoogde aslast op de aangedreven as wordt hieraan toegevoegd (tot 12.5 ton) voor ZEVs. Bijkomende lengte wordt mogelijk gemaakt voor enkele voertuigen die ruimte nodig hebben voor ZEV-technologie.

De Commissie stelt verder voor om duurzamer intermodaal grensoverschrijdend transport te stimuleren door extra gewicht toe te staan. Afhankelijk van de samenstelling, wordt tot 45 ton toegestaan voor alternatieve aandrijvingen en tot 48 ton voor ZEV voor intermodaal grensoverschrijdend transport. Daarnaast is de norm van 44 ton uitgebreid naar alle vormen van intermodaal wegtransport, waar de huidige richtlijn zich voornamelijk richt op intermodaal containertransport⁶ en wissellaadbakken. Tenslotte wordt ook voorgesteld om de maximale hoogte voor voertuigen te verhogen, specifiek voor het vervoer van high-cube containers (van 4m naar 4.3m), om intermodaal transport te stimuleren.

Om harmonisatie te bevorderen, wil de Commissie de huidige fragmentatie op het terrein van bedrijfsvoertuigen aanpakken door de regels omtrent internationale vervoersbewegingen te verduidelijken. Om die reden stelt de Commissie voor om grensoverschrijdend verkeer tussen lidstaten die het *European Modular System* (hierna: EMS) hanteren, te vereenvoudigen. Met EMS worden voertuigcombinaties bedoeld die een hoger maximum combinatiegewicht en extra lengte ten opzichte van een reguliere vrachtwagencombinatie hebben. Bij internationale transporten

⁵ Transport waarbij het eerste of laatste gedeelte in het traject gebruik wordt gemaakt van de weg en voor het andere gedeelte van het spoor, de binnenwateren of een zeetraject.

⁶ Vrachtverkeer met gebruik van enkel containers om rechtstreeks over te kunnen zetten naar een andere modaliteit.

zou dit toegestaan worden zonder het bestaan van een onderling bilateraal verdrag en zonder de beperking van één enkele grensovergang. De Commissie stelt verder voor om proeven rond EMS-voertuigen te versoepelen, en binnen een termijn van 5 jaar proeven op het openbare weggennet toe te staan.

Om de handhaving te verbeteren, worden met het oog op een consistente en effectieve handhaving minimumeisen vastgesteld voor het aantal en het soort wegcontroles dat wordt uitgevoerd. De TEN-T Verordening⁷ verplicht weegmechanismen in de weginfrastructuur, met een minimumaantal van één per 300 km in het TEN-T netwerk. Het voorstel staat toe dat die *Weigh-in-Motion* (hierna: WiM) systemen worden gebruikt om overbeladen voertuigen op te sporen en te identificeren voor verdere wegcontroles. Ook stelt de Commissie voor dat een lidstaat elk kalenderjaar tenminste zes controles per miljoen gereden kilometers per voertuig uitvoert. Dit geldt voor voertuigen en voertuigcombinaties die worden gebruikt voor het goederenvervoer. Verder biedt het voorstel ook mogelijkheden voor het verdere gebruik van *Intelligent Access Policy Schemes* (hierna: IAPS). IAPS kan voornamelijk ingezet worden om te waarborgen dat de juiste voertuigen op de juiste tijd op de juiste weg rijden. Het voorstel beoogt daarmee de lidstaten de flexibiliteit te geven om verdergaande maatregelen te nemen, waaronder het direct beboeten van overbeladen voertuigen. Tenslotte wordt aangegeven dat de Commissie op een latere datum verdere voorstellen voor verdere uitwerking van deze richtlijn zal aanleveren omtrent handhaving, met behulp van gedelegeerde handelingen.

De Commissie stelt voor dat lidstaten een nationaal systeem opstellen voor het aanvragen van vergunningen en ontheffingen, met specifieke aandacht voor ondeelbare lading. Deze nationale systemen faciliteren vervolgens de mogelijkheid om dit soort informatie internationaal te delen, aldus de Commissie. Om deze voorstellen te concretiseren stelt de Commissie dit nader uit te werken in uitvoeringshandelingen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd, waarbij drie beleidsopties zijn uitgewerkt die gericht zijn op de volgende drie doelstellingen: verduurzaming van het wegvervoer, harmonisatie van regels in verschillende landen en verscherping van de handhaving. Beleids optie A bevat een basispakket met maatregelen die zorgen voor verruiming van de gewichten en dimensies voor ZEV en extra hoogte voor *high cube* containers voor intermodaal transport. Daarnaast verduidelijkt de beleids optie de regels voor zwaardere en/of langere voertuigen (namelijk EMS en 44 ton vrachtwagens) in grensoverschrijdend transport, intermodaal internationaal vervoer en handhavingmogelijkheden. Beleids optie B gaat verder met extra gewicht voor ZEV en intermodaal transport dan beleids optie A toestaat en dit te koppelen aan een streefdatum voor verduurzaming in 2035. Vanaf deze datum moeten alle zwaardere bedrijfsvoertuigen (44 ton) voor grensoverschrijdend vervoer verplicht gebruik maken van nul-emissie technologie of worden gebruikt voor intermodaal vervoer. Beleids optie B harmoniseert ook procedurele vereisten voor transport door EMS-voertuigen en introduceert controles met behulp van WiM-systemen. Beleids optie C zet in op de hoogste mate van harmonisatie, verduurzaming en handavingsinzet door EMS toe te staan in de hele EU, mits gebruik wordt gemaakt van nul-emissie technologie of het voertuig betrokken is bij intermodaal transport. Dit

⁷ Verordening (EU) Nr. 1315/2013.

brengt hogere onderhoudskosten voor de infrastructuur met zich mee voor de lidstaten.

Uit het impact assessment komt beleidsoptie B naar voren als voorkeursoptie voor de Commissie. Deze optie heeft een bredere reikwijdte dan beleidsoptie A, doordat deze extra maatregelen bevat die het gebruik van ZEVs sterker stimuleren. Tegelijkertijd voldoet beleidsoptie B beter aan de subsidiariteitstoets dan beleidsoptie C doordat lidstaten zelf kunnen besluiten over EMS-voertuigen. Het huidige voorstel behelst dan ook een nadere invulling van beleidsoptie B.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland maakt gebruik van meerdere uitzonderingsmaatregelen waarvoor de huidige richtlijn aan lidstaten op nationaal niveau ruimte geeft. Zo hanteert Nederland 50 ton⁸ als het standaard maximumgewicht (exceptioneel vervoer uitgezonderd) voor zwaar vervoer, en niet de door de richtlijn beschreven standaard van 40 ton. Hierbij is de maximale aslast van belang, met name voor verhardingen van de weg en kunstwerken (bv. viaducten en (beweegbare) bruggen in het (hoofd-)wegennet). Behalve bij enkele voertuigen die als exceptioneel transport beschouwd worden, houdt Nederland de Europese maxima aan van 10 ton voor een niet-aangedreven as en 11,5 ton voor een aangedreven as. De Nederlandse rijkswegen zijn dus sinds lange tijd ingericht op deze limieten.

Verder laat Nederland zogenaamde EMS-categorie 1 (EcoCombi) voertuigen toe op het wegennet met behulp van een ontheffingsproces, ook wel langere en zwaardere voertuigen (LZV's) genoemd. LZV's rijden al sinds 2001 in Nederland. Regelgeving hierover is vastgelegd in de Beleidsregel «Keuring en ontheffing verlening LZV». Dit samenstel van voertuigen kan tot 25,25 meter lang zijn en tot 60 ton wegen volgens de Nederlandse regelgeving. Nederland heeft een bilaterale overeenkomst met Duitsland (2021) gesloten voor grensoverschrijdend LZV-verkeer, en er bestaat al langer een beschikking binnen de Benelux over LZV-verkeer. Nederland laat geen EMS-categorie 2 (een zogenaamde Super EcoCombi, tot 34 meter lang en tot 72 ton gewicht) toe op het wegennet.

Een groei in aantallen, gewichten en afmetingen in het gebruik van weginfrastructuur kan tot extra risico's leiden van het al volle en zwaarbelaste wegennet, zowel op hoofdwegennet (HWN) als op onderliggend wegennet (OWN). Overbelading is voor Nederland hier het grootste zorgpunt. Het vormt een problematiek die enorme druk op het wegennet zet, grote impact heeft op de instandhouding van het (hoofd)wegennet, en moeilijk te handhaven is. Nederland maakt reeds enkele jaren gebruik van WiM-systemen, maar dit kent nog meerdere verbeterpunten. Deze technologie kent veel beperkingen (met name de onbetrouwbaarheid van de data), en kan voorlopig in Nederland niet gebruikt worden om op basis van data uit een WiM systeem een mogelijke overtreder rechtstreeks te beboeten. Daarnaast zijn de WiM-systemen schadegevoelig en vergen ze periodiek onderhoud. Ondanks deze knelpunten blijft het kabinet voorstander om deze WiM systemen verder te ontwikkelen.

Ook heeft het kabinet reeds de opties rond Intelligente Toegang systemen (IAPS) verkend. Het kabinet heeft recent een pilot gedaan met een bredere en meer preventieve aanpak aan de hand van IAPS, met voorzichtig positieve conclusies, hoewel erkend wordt dat deze technologie nog in de

⁸ Kamerstuk 25 000 XII, nr. 5.

kinderschoenen staat. Verder onderzoek en ontwikkeling wordt hiervoor de komende jaren cruciaal. Gezien de ervaring en belangen van Nederland is het belangrijk dat er voldoende ruimte is voor invloed op de Europese eisen en de implementatie daarvan.

Het kabinet zet zich ten slotte in voor de verdere verduurzaming van het wegvervoer, onder andere met behulp van meerdere stimuleringsprogramma's rond elektrificatie, waterstof en hernieuwbare brandstoffen. Een voorbeeld hiervan is de Aanschafsubsidie Zero-Emissie Trucks (AanZET). In de Europese context blijft het kabinet zich inzetten voor ambitieuze CO₂-normen voor zware bedrijfsvoertuigen. Extra versnelling van de toepassing van deze technologieën is noodzakelijk.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt en ondersteunt de doelen van het voorstel, zoals verduurzaming, harmonisatie en verbeterde handhaving. De huidige richtlijn sluit niet meer goed aan bij de gewijzigde praktijk en de ambities voor de toekomst, zo blijkt ook uit de evaluatie die de Commissie heeft uitgevoerd⁹. Eerdere wijzigingen van deze richtlijn op onderdelen maakten het geheel minder inzichtelijk doordat er een lappendeken is ontstaan van uiteenlopende regels.

Het kabinet onderschrijft het doel om het gebruik van nul-emissie-technologieën te stimuleren. Het kabinet is daarom positief over het voorstel om extra lengte en gewicht toe te staan voor ZEVs. De Commissie heeft aan dit voorstel de streefdatum van 2035 gekoppeld. Tot en met 2034 mogen echter ook voertuigen die niet zijn voorzien van nul-emissie technologieën gebruik maken van het extra gewicht (4 ton meer). Hoewel de zwaardere voertuigen in Nederland nu ook al worden toegestaan zonder onderscheid naar het type technologie, betreurt het kabinet dat de stimulerende werking van de maatregel tot 2035 grotendeels en na 2035 gedeeltelijk teniet wordt gedaan. Daarnaast zijn lidstaten ook na 2035 verplicht om de zwaardere fossiele voertuigen in het nationaal verkeer toe te blijven laten, terwijl in het internationale verkeer deze voertuigen juist worden geweerd vanaf 2035. Hiermee gaan nationaal en internationaal verkeer door elkaar lopen.

Het kabinet ziet graag meer ambitie in het voorstel, bijvoorbeeld door lidstaten nationaal ruimte te bieden voor verduurzaming van het vrachtwagenpark.

Het kabinet is positief over de voorstellen voor een verhoging van het gewicht van ZEVs naar 44 ton en voor intermodaal transport naar maximaal 45 ton voor alternatieve aandrijvingen en 48 ton voor ZEV. Het kabinet waakt wel voor de overschrijding van de aslasten bij dit tonnage. Het kabinet gaat er hierbij van uit dat Nederland nationaal gebruik mag blijven maken van 50 ton als maximumgewicht voor alle reguliere vrachtwagencombinaties, ongeacht de aandrijving. Het kabinet moedigt aan dat ZEVs naar 44 ton niet alleen in binnenlands vervoer, maar juist ook in internationaal vervoer worden toegelaten. De Commissie stelt een verhoging voor van de aslasten naar 12,5 ton voor een aangedreven as van ZEVs. Dit heeft grote consequenties voor het (hoofd-)wegennet in Nederland. In Nederland is de infrastructuur ingericht op 11,5 ton. Het kabinet kan het voorstel tot verhoging van de aslasten van ZEVs daarom niet steunen, omdat dit meer schade aan de wegen en civiele kunstwerken zal veroorzaken en de instandhoudingsopgave zowel financieel als in

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13278-Commercial-vehicles-weights-and-dimensions-evaluation_en.

omvang zal vergroten. De beheer- en onderhouds-/instandhoudingskosten worden (fors) groter en ook zijn er consequenties voor het milieu. Een groot aantal kunstwerken heeft de einde technisch levensduur al bereikt, een hogere aslast zal dit nog sterker belasten. Wel erkent het kabinet de noodzaak om de aslastenverdeling zo goed mogelijk in te plannen.

Het kabinet verwelkomt de mogelijkheid om extra lengte toe te staan (tot 90cm) voor nul-emissie voertuigen. Dit biedt ruimte voor een accupakket(ten) of waterstoftank(s). Met een bindende EU-norm wordt het voor fabrikanten interessant om voor de Europese markt langere voertuigen te ontwikkelen. Voor de handhaafbaarheid is er echter wel de behoefte om lengtevermeerderingen aan te duiden met absolute waarden. Zonder absolute waarden is dit in de handhavingspraktijk namelijk niet te controleren en leidt dit nu al tot ongewenste effecten.

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde maatregelen omtrent EMS-voertuigen, waarbij grensoverschrijdend vervoer mogelijk gemaakt wordt voor die voertuigen die aangrenzende lidstaten in hun eigen grondgebied toestaan zonder de noodzaak tot het aangaan van bilaterale overeenkomsten. Ook maakt deze maatregel het mogelijk om meerdere grenzen te passeren met EMS-voertuigen. Het stimuleert het gebruik van voertuigen die tot minder emissie leiden in het wegvervoer. Het kabinet ziet hier een kans voor de ontwikkeling van meerdere routes die zowel economische als duurzame voordelen met zich meebrengen.

Het kabinet zet wel in op verdere verduidelijking van de uitwerking van het voorstel rond EMS-voertuigen. Het kabinet bepleit dat vraagstukken rond de specifieke categorisatie van het voertuig, gebruiksvoorschriften en certificering van de chauffeur zo goed mogelijk uitgewerkt worden in samenhang met dit voorstel. Hierbij zijn Europese standaarden wenselijk om nieuwe vormen van fragmentatie te voorkomen. Daarom is het kabinet voorstander van een Europees EMS1-certificaat voor chauffeurs en een specificatie van het soort EMS-voertuigen dat grensoverschrijdend vervoer kan uitvoeren, zo mogelijk als onderdeel van intelligente toegang, waarbij ook persoonsgegevens gecontroleerd kunnen worden. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten om dit op te nemen in het voorstel.

Verder pleit het kabinet voor een langere duur voor proeven met EMS-voertuigen dan nu gestipuleerd in het voorstel. Eventuele proeven voor nieuwe EMS-voertuigen zouden niet beperkt moeten worden tot 5 jaar, de ervaring leert dat 5 jaar te kort is. De beslissing om EMS1 voertuigen tot een vast concept in Nederland te maken, heeft mede in verband met veel onderzoeken tenminste 10 jaar geduurd. Tenslotte wil het kabinet waken voor een *reverse modal shift*, waarbij de mogelijkheid voor langere ritten met zwaardere voertuigen leidt tot minder gebruik van spoorvervoer en mogelijk ook binnenvaart. Het kabinet zal in de onderhandelingen zoeken naar een balans tussen het bevorderen van zwaarder wegtransport in de EU en het voorkomen van een eventuele *reverse modal shift*.

Het voorstel om intermodaal transport te stimuleren met behulp van een tonnageverhoging, ondersteunt het kabinet. 44 ton wordt toegelaten bij alle vormen van intermodaal transport (waar de vorige richtlijn zich voornamelijk richtte op intermodaal containertransport). Het kabinet schat in dat deze uitbreiding mogelijkheden kan bieden voor de sector, en *modal shift* ook grensoverschrijdend kan stimuleren. Het kabinet is echter geen voorstander van het voorstel om de maximale hoogte van intermodaal transport vast te stellen op 4,3 meter en wil met het oog op hoogtemeldingen bij tunnels de huidige norm van 4 meter behouden. De

maximale hoogte verhogen naar 4,3m heeft tot gevolg dat er bepaalde tunnels en onderdoorgangen niet meer toegankelijk zijn. Hierdoor zijn met name tunnels en onderdoorgangen van voor 1967 (meestal een vrije ruimte van 4,2 m) niet meer toegankelijk. Ook ziet het kabinet nog enkele aandachtspunten omtrent handhaving rond intermodaal transport – zoals de ontwikkeling van de digitale vrachtbrief¹⁰ en de elektronische uitwisseling van transport gerelateerde informatie – en de link die nu gelegd wordt met de richtlijn gecombineerd vervoer waarbij de definiëring van dit soort vervoer een herziening vereist.

De Commissie stelt voor om nationale systemen voor het aanvragen van vergunningen en ontheffingen op te stellen en te harmoniseren, met specifieke aandacht voor ondeelbare lading. Om deze voorstellen te concretiseren, worden later nog uitvoeringshandelingen door de Commissie opgesteld. Het kabinet heeft reeds bestaande gecentraliseerde processen rondom het aanvragen van soortgelijke ontheffingen. Om die reden kan het kabinet het opstellen van nationale systemen, alsook de suggestie om dat via uitvoeringshandelingen te doen, ondersteunen. Voor het kabinet is het aldus logisch om al het bijzonder wegtransport te blijven faciliteren via het bestaande nationale loket voor ontheffingen bij RDW. Het kabinet kijkt uit naar de plannen omtrent internationale koppeling tussen de lidstaten die later in een uitvoeringshandeling opgesteld worden. De Commissie stelt de eis de nationale systemen te harmoniseren. Hierdoor kunnen er kosten verbonden zijn aan het aanpassen van de reeds bestaande systemen. Tenslotte wil het kabinet de Commissie meegeven dat de eisen voor het vervoer van ondeelbare lading bij exceptioneel vervoer in elke lidstaat gelijk dienen te zijn.

Het kabinet verwelkomt extra inzet op handhaving, maar zal tijdens de onderhandelingen aandacht vragen voor de uitvoerbaarheid. Het kabinet beschouwt de geformuleerde eis van zes controles per miljoen kilometer per voertuig en combinaties per lidstaat als niet uitvoerbaar. Ook zet het kabinet in de onderhandelingen in op meer duidelijkheid over de voorgestelde eisen ten aanzien van WiM en Intelligente Toegang. Voornamelijk de potentieel verhoogde inzet van Intelligente Toegang mede als toekomstig alternatief zoals omschreven in het voorstel, wil het kabinet graag verduidelijkt zien. Het kabinet verwelkomt wel de basis dat het gebruik van WiM en Intelligente toegang nog steeds de competentie van de lidstaat zelf blijft. Het kabinet staat open voor het gesprek met de Commissie en andere lidstaten over de uitwerking o.a. in de uitvoeringshandelingen.

Tenslotte vraagt het kabinet ook aandacht voor de onderhandelingen die momenteel lopen rond de 4^{de} rijbewijsrichtlijn¹¹, en de samenhangigheid tussen deze twee richtlijnen. Specifiek wordt in de 4^{de} rijbewijsrichtlijn voorgesteld om bestelwagens tot 4.250kg vrij te stellen van de verplichting van een rijbewijs C (voor vrachtauto's), en mogelijk ook van de tachograafplicht. Dit heeft ook gevolgen voor de richtlijn Gewichten en Afmetingen, aangezien deze richtlijn de definiëring van een vrachtauto inbedt – en dit soort voertuigen boven 3.500kg nu als vrachtauto definieert. Het kabinet zal in de onderhandelingen dus aansturen op verdere verduidelijking op dit onderwerp. Verder wordt gevraagd om duidelijkheid omtrent de tachograafplicht (die op dit moment geldt voor voertuigen boven de 3.500kg die worden ingezet voor het beroepsgoederenvervoer), verkeersveiligheid en waarborging van het gewicht van de ZE-technologie bij deze voertuigen.

¹⁰ Kamerstuk 35 570 V, nr. 66.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A127%3AFIN&qid=1677674645431>.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie van het lid Van Raan¹² om bij voorstellen voortkomend uit de EU Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt de impact van het voorstel op de kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties als positief. Reden daarvan is de beoogde lagere CO₂-uitstoot en de positieve impact hiervan op het klimaat. Het kabinet merkt hierbij wel op dat het precieze te verwachten reducerende effect groter zou kunnen uitpakken. Het kabinet beoordeelt de bijdrage aan de kapitaalvoorraden voor latere generaties positief gezien de verwachte reductie van het verbruik van fossiele brandstoffen. Het kabinet beziet grensoverschrijdende effecten positief, omdat de verminderde CO₂-uitstoot grensoverschrijdende impact heeft op de verandering van het klimaat. Het kabinet beoordeelt de verdeling van kosten en baten van het voorstel als neutraal, omdat de uitvoeringskosten, handhavingskosten en lasten voor gebruikers onduidelijk zijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen de lidstaten het voorstel verwelkomen. Er wordt geen grote tegenstand verwacht ten opzichte van de voorstellen van de Commissie omtrent ZEVs. Bij de voorstellen omtrent controle en handhaving is het nog lastig in te schatten hoe de lidstaten zullen reageren. Dat zijn in beginsel nationale bevoegdheden die zijn belegd bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties vergelijkbaar met de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Politie. Er wordt tegenstand verwacht op de 4.3m hoogte en verhoging van de aslasten naar 12.5 ton, aangezien de infrastructuur in meerdere landen ingericht is op andere standaarden.

Lidstaten die nu een lagere maximumstandaard in gewicht hanteren zullen waarschijnlijk terughoudend of afwijzend reageren op de verhoging van de maximumtonnage vanwege mogelijke zorgen over de weginfrastructuur.

Een kleine groep lidstaten laat momenteel EMS-categorie 1 voertuigen toe op hun grondgebied, al verschillen de lidstaten in hun aanpak. In deze groep is men groot voorstander van het gebruik van EMS-voertuigen. Sommige maken gebruik van EMS1- en EMS2-voertuigen, terwijl andere alleen gebruik maken van EMS1 type voertuigen.

Het voorstel zal behandeld worden door de Comité Transport en Toerisme van het Europees Parlement. Er is nog geen rapporteur of schaduwrapporteur aangesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU als positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 91, lid 1 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. Op grond van artikel 91, lid 1, VWEU is de EU bevoegd om onder meer de gemeenschappelijke regels vast te stellen voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het

¹² Kamerstuk 35 377, nr. 19.

grondgebied van één of meer lidstaten (sub a) en de voorwaarden voor toelating van vervoerders tot nationaal vervoer in een lidstaat waar zij niet woonachtig zijn (sub b). De eerder vastgestelde herzieningen van de richtlijn gewichten en afmetingen bedrijfsvoertuigen waren ook gebaseerd op deze grondslag. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder g, van het VWEU.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit is positief. Het voorstel kent drie doelstellingen: ten eerste, het wegnemen van belemmeringen voor de introductie van emissievrije zware bedrijfsvoertuigen, ruimte bieden voor alternatieve aandrijvingen en het stimuleren van intermodaal transport; ten tweede, het harmoniseren van regels voor maximale gewichten en afmetingen van zware bedrijfsvoertuigen in grensoverschrijdende situaties; ten derde, de handhaving van grensoverschrijdende regelgeving voor internationaal wegvervoer verbeteren.

Tekortkomingen in de huidige richtlijn leiden tot uiteenlopende nationale eisen en verschillen in interpretatie en handhaving tussen de lidstaten. Deze fragmentatie leidt tot belemmeringen bij grensoverschrijdend verkeer, waar het kabinet pleit voor harmonisatie van wetgeving tussen de lidstaten.

Gezien het grensoverschrijdende karakter van wegtransport kunnen deze doelstellingen beter op het niveau van de EU worden bereikt dan op het niveau van de lidstaten. Door de standaardisering van voertuigen kunnen handhaving, weginrichting en de sector op Europese standaarden worden afgestemd en zo internationaal effectief opereren. Tenslotte kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over proportionaliteit is positief met aandachtspunten. De richtlijn heeft tot doel: ten eerste, het wegnemen van belemmeringen voor de introductie van emissievrije zware bedrijfsvoertuigen, ruimte bieden voor alternatieve aandrijvingen en het stimuleren van intermodaal transport; ten tweede, het harmoniseren van regels voor maximale gewichten en afmetingen van zware bedrijfsvoertuigen in grensoverschrijdende situaties; ten derde, de handhaving van grensoverschrijdende regelgeving voor internationaal wegvervoer verbeteren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat de voorgestelde maatregelen een bijdrage leveren aan duurzamer grensoverschrijdend (intermodaal) transport en meer uniforme handhaving.

Het voorstel gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel ruimte laat aan lidstaten om optionele bepalingen, zoals het toestaan van EMS-voertuigen, al dan niet te implementeren.

Ten aanzien van verduurzaming in de sector, heeft het kabinet wel als aandachtspunt dat het voorstel niet ver genoeg gaat. De Commissie wil de randvoorwaarden aanscherpen om verdere verduurzaming mogelijk te maken binnen de wegvervoerssector. Het kabinet stelt dat het voorstel ambitieuzer kan zijn in het stimuleren van gebruik van ZEVs, zoals bij het aanscherpen van de CO₂-normen voor zware bedrijfsvoertuigen. Ten slotte heeft het kabinet bedenkingen bij de effectiviteit van kwantitatieve handhavingsnormen voor de verbetering van de handhaving van

grensoverschrijdende regelgeving voor internationaal wegvervoer. De focus op de kwaliteit van toezicht en handhaving in plaats van de kwantiteit is volgens het kabinet geschikter om de handhaving van grensoverschrijdende regelgeving voor internationaal wegvervoer te verbeteren.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Naar verwachting brengt het voorstel tussen 2025 en 2027 een totaal van € 930.000,- aan kosten met zich mee. Deze kosten bestaan uit het vaststellen van technische en operationele normen voor informatie-uitwisseling over het vervoer van ondeelbare ladingen (geschat op € 460.000,-) en de ontwikkeling van normen voor *Intelligent Access Policies* (geschat op € 470.000,-). De benodigde middelen zijn gevonden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027, die in de Raad zijn afgesproken. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

De financiële consequenties voor de Rijksoverheid zijn naar verwachting klein, hoewel financiële gevolgen op het onderhoud van het wegennet groot kunnen uitvallen indien alle voorstellen overgenomen worden. Een onverhoopte verhoging van de aslast naar 12,5 ton, zou verhoogde instandhoudingskosten met zich meebrengen. Een verhoging van de maximaal toegelaten hoogte van voertuigen naar 4.3m zou ook leiden tot grootschalige aanpassingen aan onze infrastructuur, voornamelijk voor die bruggen/tunnels gebouwd voor 1967. De financiële impact hiervan zou nader onderzocht moeten worden, ook voor het onderliggend wegennet. De maatregelen hebben bij toepassing consequenties voor het basiskwaliteitsniveau van het (hoofd)wegennet. Eventuele financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de begrotingsregels. Het kabinet zal hiervoor uitvoeringstoetsen laten uitvoeren na de afronding van de onderhandelingsfase. De Rijksoverheid pleegt een eenmalige inspanning gericht op de implementatie van de voorgestelde nieuwe richtlijn in bestaande wet- en regelgeving en op de rol van Rijkswaterstaat, de Dienst Wegverkeer (RDW), het CBR, de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport, de Politie en het Openbaar Ministerie bij het toezicht op de nieuwe voorschriften. Na verduidelijking over de voorstellen in de nieuwe richtlijn zal blijken of er structurele kosten zijn voor deze partijen.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zullen door dit voorstel mogelijk verlaagd worden. Het voorstel geeft aan dat nationale vergunningen en ontheffingen ook internationaal opgevraagd kunnen worden met behulp van een «*single point of access electronic system*». Dit geldt voornamelijk voor het transporteren van ondeelbare lading. De Commissie komt later met een voorstel voor een standaardformulier voor dit proces rond ondeelbare lading met behulp van uitvoeringshandelingen.

De voorstellen rond intermodaal transport en internationaal vervoer van EMS-voertuigen kunnen ook tot bijkomende besparing leiden, aldus de Commissie. De Commissie schat in dat er een kostenbesparing van 45 miljard euro te halen valt voor vervoerders dankzij dit voorstel, vanwege besparingen rond nul-emissie technologie, vergunningen en harmonisatie wetgeving, aldus hun Impact Assessment. Het is mogelijk dat de bewijslevering van extra tonnage gebruikt voor nul-emissie technologie, samen met bijkomende opleidingseisen, kan leiden tot een administratieve lastenverhoging. Het kabinet zal hiervoor uitvoerings-toetsen laten uitvoeren.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft naar verwachting positieve gevolgen voor de concurrentiekracht van de EU. De versoepeling van de markt voor de vervoerssector leidt tot meer mogelijkheden op langeafstand transport met zwaarder vervoer. Daarmee wordt de concurrentiekracht van de EU versterkt.

Het voorstel kent geen geopolitieke aspecten, maar kan wel gevolgen hebben voor derde landen. Wegvervoer beperkt zich echter niet tot de EU alleen. Ook landen buiten de EU rijden op basis van bilaterale verdragen of de Conferentie van Europese Ministers voor Transport (hierna: CEMT) met vergunningen binnen de EU. Een uitdaging hierbij is dat de EU-eisen voor onder andere milieu afwijken van de geldende eisen in derde landen. De verschillen tussen vervoersondernemers binnen en buiten de EU zullen blijven bestaan.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel zal naar verwachting leiden tot een aanpassing van de Regeling voertuigen, Regeling taken Dienst Wegverkeer, Regeling wegvervoer Goederen, de RDW-beleidsregel keuring en ontheffingsverlening LZV en het Besluit ontheffingverlening exceptioneel vervoer (BOEV). Dit is regelgeving die voortvloeit uit de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet wegvervoer goederen, waarin richtlijn 96/53/EG en de wijzigingen daarop in Nederlands recht zijn geïmplementeerd.

Dit voorstel zorgt voor het goedkeuren van 44 ton voor internationaal vervoer met gelijkgezinde landen. Verder worden LZVs nu internationaal toegelaten, tussen lidstaten die dit reeds toelaten op nationaal grondgebied. Dit zal ook geborgd moeten worden. Het opstellen van één vergunningensysteem dat ook internationale informatie deelt leidt tot een aanpassing van de BOEV. De wijzigingen omtrent ondeelbare lading aangegeven in de Regeling Voertuigen (5.18.13) zullen ook aangepast moeten worden.

De uitzonderingsmogelijkheid in artikel 4 van de richtlijn zorgt ervoor dat lidstaten op hun nationaal grondgebied een hoger tonnage mogen hanteren. Dit artikel zal niet veranderen. De maximummassa staat onder 2 van Bijlage I van de richtlijn en hiervan mag een lidstaat volgens artikel 4, tweede lid, binnen het eigen grondgebied afwijken. Dit is in de Nederlandse regelgeving neergelegd in de gebruikseisen die zijn opgenomen in artikel 5.18.17a en 5.18.17b van de Regeling voertuigen. Hierin staat 50 ton als toegestane maximummassa of som van de aslasten. Voor verschillende voertuigtypen staan de aslasten deze beschreven in artikel 5.18.17c

tot en met 5.18.17g van de Regeling voertuigen, indien deze aangepast moeten worden.

De Commissie schrijft in het voorstel dat lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de richtlijn wordt nageleefd. De uitwerking en de details zijn niet in dit voorstel opgenomen. Hoewel de precieze invulling nog niet duidelijk is, wordt ter uitvoering van de sanctiëring ook wijziging van regelgeving voorzien.

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

Het voorstel voorziet in de toekenning van de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie over de volgende onderwerpen: bepalen gegevensreeksen en prestatie-indicatoren die moeten worden verstrekt door de door de lidstaten opgezette monitoring-systemen (artikel 4, lid 5a) en updaten lijst met alternatieve brandstoffen die extra gewicht nodig hebben (artikel 10b, lid 1).

Delegatie aan de Commissie is mogelijk, omdat de gedelegeerde handelingen geen betrekking hebben op essentiële onderdelen van de basishandeling. Het kabinet vraagt zich evenwel af of een bevoegdheid tot het opstellen van uitvoeringshandelingen hier niet meer op zijn plaats is en zal hier tijdens de onderhandelingen opheldering over vragen. De inhoud van de handelingen is nog onvoldoende duidelijk, waardoor niet kan worden vastgesteld of de handelingen een wijziging dan wel aanvulling van de basishandeling inhouden.

Artikel 10h, lid 2, bakent de gedelegeerde bevoegdheid procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. De gedelegeerde bevoegdheid geldt voor een periode van 5 jaar na inwerkingtreding, met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, waardoor de bevoegdheidsdelegatie naar behoren kan worden geëvalueerd.

Het voorstel voorziet in uitvoeringshandelingen op de volgende onderwerpen: vaststellen gemeenschappelijk standaard aanvraagformulier en harmonisatie van de regels en procedures voor de afgifte van nationale vergunningen of soortgelijke regelingen (artikel 4a, lid 2), vaststellen elektronisch standaardrapportageformulier bij indienen evaluatiegegevens lidstaten (artikel 10g, lid 3) en vaststellen tijdelijke uitzonderingen op de in bijlage I vastgestelde gewichts- en afmetingenlimieten in het internationale verkeer in een crisissituatie (artikel 10k).

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat de verordening op deze wijze snel en flexibel op eenduidige wijze kan worden uitgevoerd. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden.

De artikelen 4a, lid 2, en artikel 10g, lid 3, bepalen dat de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld overeenkomstig de onderzoeksprocedure zoals neergelegd in artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011. De keuze voor de onderzoeksprocedure bij de vaststelling van uitvoeringshandelingen acht het kabinet geschikt omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie artikel 2, lid 2, onder a, van Verordening (EU) 182/2011).

Artikel 10k bepaalt dat de uitvoeringshandelingen onmiddellijk in werking treden volgens de spoedprocedure conform artikel 8 van Verordening (EU) 182/2011. Deze uitvoeringshandelingen kunnen door de Commissie worden vastgesteld wanneer een crisis gevolgen heeft voor meerdere lidstaten. Een crisis wordt in artikel 10k als volgt omschreven: een uitzonderlijke, onverwachte en plotselinge, natuurlijke of door de mens veroorzaakte gebeurtenis van buitengewone aard en omvang die plaatsvindt binnen of buiten de Unie, met aanzienlijke directe of indirecte gevolgen voor het wegvervoer of de economie of het welzijn van de burgers van de Unie, waarbij het normale functioneren van de samenleving aanzienlijk wordt verstoord en waarbij het openbaar belang vereist dat er snel wordt opgetreden. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor deze procedure, omdat het in het geval van een crisissituatie, zoals gedefinieerd in de voornoemde bepaling, van belang is dat onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen kunnen worden genomen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn van 2 jaar is binnen de EU gebruikelijk en vanwege slagvaardigheid gewenst. In de Nederlandse context acht het kabinet een dergelijke implementatietermijn krap, zeker wanneer digitale toepassingen binnen die termijn moeten worden ingevoerd.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Implicaties voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn naar verwachting grotendeels positief. In zijn algemeenheid is harmonisering van de normen in Europa bevorderlijk voor de handhaafbaarheid ervan, evenals verduidelijking van de normen. Voor handhavers, bedrijven en chauffeurs dient duidelijk te zijn wat wel en niet is toegestaan. Het kabinet heeft echter wel twijfels over het stellen van kwantitatieve normen voor controles door lidstaten, en is in principe geen voorstander van een gedelegeerde bepaling met kwantitatieve handhavingsnormen. De kwaliteit van toezicht en handhaving is volgens het kabinet leidend boven de kwantiteit. Hierbij is van belang dat de Nederlandse WiM-systemen te vaak te veel gebreken vertonen om grote aantallen controles uit te kunnen voeren. Dit probleem speelt al geruime tijd, en blijkt moeilijk te verhelpen, mede door de korte levensduur van de WiM-systemen en het bijbehorende onderhoud die deze systemen vergen.

Het betreft hier een wijziging van een bestaande richtlijn. Er zal opdracht gegeven worden tot het opleveren van een uitvoeringstoets door de uitvoeringsorganisaties. De specifieke voorstellen omtrent handhaving moeten echter nog verder uitgewerkt worden. De rol van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport en de Politie blijft behouden. Met dit voorstel worden deze controle-instanties beter in staat gesteld om inbreuken op het gebied van overbelading op te sporen en de toepasselijke sancties te harmoniseren. De lidstaten dienen er voor zorg te dragen dat de bevoegde instanties de nodige informatie kunnen uitwisselen met

alle lidstaten via het nationaal contactpunt. Het nationaal contactpunt is de Dienst Wegverkeer (RDW), op grond van de verordening die regels vastlegt wanneer het beroep wegvervoerder uitgeoefend mag worden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen specifieke effecten voor ontwikkelingslanden verwacht, anders dan die voor derde landen in het algemeen zoals uiteengezet onder 5d.