

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2444

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2017

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

Fiche: Wijziging verordening markttoegang busvervoer

Fiche: Wijziging richtlijn gecombineerd vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 2445)

Fiche: Mededeling actieplan infrastructuur alternatieve brandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2446)

Fiche: Wijziging aardgasrichtlijn – gaspijpleidingen met derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 2447)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: wijziging verordening markttoegang busvervoer

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) Nr. 1073/2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
november 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2017) 647
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1510755860928&uri=CELEX:52017PC0647>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2017) 358
- f) *Behandelingstraject Raad*
Transportraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 91, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de EU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Deze verordening maakt onderdeel uit van het tweede mobiliteitspakket. Dit pakket bevat zowel aanbod- als vraaggestuurde maatregelen om de transitie naar emissiearme en emissievrije mobiliteit in de EU te versnellen.

Bevordering van het lange afstandsbusvervoer als concurrerende en duurzame mobiliteitsvorm komt volgens de Commissie het milieu, de economie en de samenleving ten goede en bevordert de bereikbaarheid van alle regio's voor grote groepen mensen. De bestaande Verordening 1073/2009 realiseert deze doelen volgens de Commissie in onvoldoende mate. De ontwikkeling van het lange afstandsbusvervoer als veilig en milieuvriendelijk alternatief voor de auto en het vliegtuig blijft achter.

Volgens de Commissie belemmeren obstakels op de nationale markten de ontwikkeling van lange afstandsbusvervoer; speelt het probleem van discriminatie tussen busvervoerders bij de toegang tot terminals en zijn de administratieve toegangskosten buitensporig hoog.

De Commissie stelt daarom voor de nationale markten voor busvervoer verder open te stellen door:

1. Instellen Europese vergunningprocedure die voor buitenlandse vervoerders de toegang regelt tot de nationale markten voor busvervoer;
2. Tegelijkertijd afschaffen van de voorwaarden in de huidige Verordening 1073/2009 ten aanzien van cabotage (binnenlands vervoer in een ander land);

3. Regels voor een niet-discriminerende toegang van busvervoerders tot busterminals;
4. Aanwijzen door lidstaat van een onafhankelijk toezichthoudende instantie;
5. Afschaffen reisblad als controledocument.

Om te waarborgen dat openbare dienstcontracten (concessies in het geval van Nederland) niet in gevaar komen, introduceert de Commissie de economische evenwichtstoets. Die toets biedt de mogelijkheid om vergunningsaanvragen voor vervoer beneden de 100 km te weigeren. In Nederland zouden de concessieverlener en -houder een dergelijke toets kunnen laten uitvoeren door de onafhankelijke toezichthoudende instantie. Vergunningaanvragen voor vervoer boven de 100 km kunnen niet worden geweigerd met een beroep op de evenwichtstoets.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft vijf beleidsopties beoordeeld. De combinatie van onderstaande opties heeft daarbij de voorkeur op basis van effecten, kosten en draagvlak:

1. Een open markt voor busvervoer over afstanden van 100 km of meer;
2. De mogelijkheid een vergunning te weigeren voor busvervoer over een afstand minder dan 100 km als het economische evenwicht van een bestaande concessie (openbaredienstcontract) in gevaar komt;
3. Regels die een niet-discriminerende toegang tot busterminals realiseren.

De Commissie verwacht op basis van het impact assessment over de periode tot 2035 (als referentiejaar is het «EU reference scenario 2016» genomen):

- Besparingen voor bedrijfsleven en overheid (€ 1,5 mrd);
- Meer busvervoer (11%);
- Meer reizigerskilometer (€ 62 mrd);
- Nieuwe banen (85.000);
- Daling CO₂ uitstootkosten en kosten milieu (€ 183 respectievelijk € 590 mln);
- Marktaandeel spoor daalt met 0,4%.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland staat positief ten aanzien van de ontwikkeling van kwalitatief en duurzaam busvervoer voor de reiziger. Busvervoer is van essentieel belang voor de reiziger, zowel in de vorm van openbaar vervoer, besloten vervoer als internationaal vervoer. Busvervoer is een duurzame en relatief goedkope vervoerswijze waarmee veel reizigers dagelijks van deur tot deur reizen, op vakantie gaan of uitstapjes maken. Busvervoer ontsluit daarnaast veel gebieden, steden en dorpen. Het maakt mobiliteit mogelijk en bestemmingen bereikbaar.

Wat betreft de Nederlandse markt voor busvervoer: in de huidige stelsel geldt in Nederland de Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000). Het openbaar vervoer wordt ingevolge de WP 2000 in concessie uitgegeven door provincies en vervoerregio's. Andere busvervoerders kunnen alleen na ontheffing door de concessieverlener toegang krijgen. Dit kunnen zowel binnenlandse als buitenlandse busvervoerders zijn.

De verantwoordelijkheid voor toegang tot busterminals ligt bij gemeenten.

De huidige Verordening 1073/2009 maakt ook toegang voor buitenlandse busvervoerders tot de Nederlandse markt mogelijk (cabotage)¹, mits het busvervoer onderdeel is van een internationale lijnverbinding (hoofddoel) en buiten stedelijke centra, agglomeratie en omliggende gebieden plaats vindt. KIWA² verleent na een aanvraag daartoe een vergunning waarbij zienswijzen moeten worden gevraagd van één of meerdere betrokken concessieverleners.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat in beginsel positief tegenover Europese voorstellen die bijdragen aan de ontwikkeling van het lange afstandsbusvervoer. De kern van het voorstel van de Commissie gaat echter over de toegang tot de binnenlandse markt voor busvervoer. Dat vergt een zorgvuldige behandeling van het voorstel vanwege de mogelijke betekenis voor de inrichting van het vervoersstelsel in Nederland.

Het voorstel van de Commissie zal van invloed zijn op de concessiesystematiek in Nederland. Zo stelt de Commissie voor de ontheffingsmogelijkheid voor de concessieverlener te vervangen door een Europese vergunningsprocedure die de toegang van buitenlandse vervoerders tot de binnenlandse markt regelt. Daarnaast vervallen de cabotagevoorwaarden uit de huidige Verordening die stellen dat het busvervoer onderdeel moet zijn van een internationale lijnverbinding (hoofddoel) en buiten stedelijke centra, agglomeratie en omliggende gebieden plaatsvindt.

De ontheffingsmogelijkheid voor de concessieverlener is in de WP 2000 opgenomen om innovaties vanuit de markt mogelijk te maken. Tegelijkertijd is de ontheffing opgenomen om te waarborgen dat concessies niet worden uitgehold door vervoerders die vervoer buiten de concessies om verrichten en in die zin de «krenten uit de pap» van de concessie halen. Er moet zorgvuldig worden beoordeeld of de Europese vergunningprocedure deze belangafweging goed mogelijk maakt. Hier zal het Nederlandse impact assessment zich onder andere op richten.

Het voorstel van Commissie voorziet in een belangenafweging door een economische evenwichtstoets voor het busvervoer over een afstand van minder dan 100 km in te voeren. Deze economische evenwichtstoets is de enige grondslag waarop een vergunning kan worden geweigerd. Concessieverlener en concessiehouder kunnen de uitvoering van een dergelijke toets aanvragen bij een nog door de lidstaten aan te wijzen onafhankelijke toezichthoudende instantie. Voor busvervoer over een afstand van meer dan 100km kan geen beroep op de economische evenwichtstoets worden gedaan.

Nederland kan een niet-discriminatoire en transparante toegang van busvervoerders tot de terminals ondersteunen. Realisatie hiervan is een opgave gegeven de diverse praktijk waarin rollen en verantwoordelijkheden zijn opgepakt door terminalbeheerders. Zowel gemeenten (als wegbeheerder) en concessiehouders spelen hierbij een belangrijke rol.

¹ Het betreft hier cabotage in het kader van het busvervoer. In het eerste mobiliteitspakket heeft de Commissie voorstellen gedaan die o.a. betrekking hebben op cabotage in het kader van vrachtovervoer (Verordening 1072/2009)

² KIWA geeft onder mandaat van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vergunningen uit.

Nederland is voorstander van het afschaffen van het reisblad voor internationaal ongeregeld vervoer (dat is besloten vervoer bijvoorbeeld naar vakantieoorden). Dit controlemiddel is niet langer nodig omdat de gevraagde informatie al beschikbaar is via de verplicht in de bus aanwezige (digitale) tachograaf en andere administratieve bescheiden. Nut en noodzaak van het reisblad ontbreekt.

De Nederlandse inzet richt zich op de volgende punten:

- Nederland begrijpt de beweegredenen van de Commissie voor de invoering van een Europese vergunningprocedure. De lappendeken aan nationale regels zoals de Commissie constateert, gaat ten koste van de rechtszekerheid, verhoogt de administratieve lasten en staat de ontwikkeling van busvervoer in de weg. Nederland wil meer duidelijkheid over de economische evenwichtstoets alvorens met een Europese vergunningprocedure in te kunnen stemmen. In het voorstel van de Commissie staat alleen dat het gaat om een analyse waarmee kan worden nagegaan of een concessie in het gedrang komt. De Commissie zal worden gevraagd wat de relatie is met de economische evenwichtstoets zoals die wordt uitgewerkt in kader van het Vierde spoorpakket.
- Nederland zet in op het opnemen van uitvoeringshandelingen om een grotere rol ten aanzien van de te ontwikkelen evenwichtstoets te verzekeren (conform inzet in Vierde spoorpakket).
- Nederland wil duidelijkheid van de Commissie over de gehanteerde afstand van 100km en een uniforme uitleg en toepassing ervan bereiken. Waarom is het 100 km? En wat mag een vervoerder niet tijdens een lijndienst over een afstand van meer dan 100km en wat wel mag tijdens een lijndienst korter dan 100km?
- Nederland zal een voorbehoud maken om de impact van het voorstel van de Commissie voor Nederland middels eigen onderzoek duidelijk te krijgen: de betekenis van de Europese vergunningprocedure voor de positie van de concessieverleners en -houders, het proces van concessieverlening, de mogelijke impact op vervoersvraag en -aanbod in Nederland, de positie van de reiziger en de kansen voor de sector in de andere lidstaten. Dit geldt ook voor de gevolgen voor gemeenten en concessiehouders in hun rol als beheerder van busterminals in termen van capaciteit, administratieve lasten en handavingsinzet. De resultaten hiervan worden in het tweede kwartaal van 2018 verwacht.
- Nederland zal de Commissie steunen in het afschaffen van het reisblad voor ongeregeld vervoer.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Afhankelijk van de wijze waarop de toegang tot de binnenlandse markt voor busvervoer is geregeld, de grootte van het land en de potentie voor lange afstandsbusvervoer over een afstand van meer dan 100km zullen naar verwachting de eerste posities worden ingenomen. Een aantal grote lidstaten heeft zich hier bij de presentatie van het voorstel door de Commissie geen voorstander betoond.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 91, lid 1 van het 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, stellen het Europees Parlement en de Raad ter uitvoering daarvan, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de gewone

wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, vast:

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

Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. Het wegnemen van de gebrekkige toegang tot nationale markten voor busvervoer in de lidstaten, het zorgen voor een gelijke toegang tot busterminals en het terugdringen van de daarmee samenhangende administratieve lasten kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Het tot stand brengen van een interne markt voor passagiersvervoer vergt immers coherente en gecoördineerde eenvormige regels voor de toegang tot de markt. Wijziging van bestaande EU-regels kunnen voorts enkel op EU-niveau worden doorgevoerd.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel als positief met een kanttekening. De voorgestelde wijzigingen zijn nodig om de nationale markten voor busvervoer effectief en op uniforme wijze verder open te stellen. Het is de echter de vraag of de economische evenwichtstoets voldoende ruimte laat aan lidstaten ten aanzien van de organisatie van openbaar vervoer door middel van openbare dienstcontracten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

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

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

Het Nederlandse impact assessment zal de financiële en personele consequenties voor de overheid inzichtelijk maken. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

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

Voor het bedrijfsleven worden besparingen verwacht als gevolg van het afschaffen van reisblad. Voor de burger worden goedkopere lange afstandsbusreizen verwacht.

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

Het Nederlandse impact assessment zal de financiële en personele consequenties voor de overheid inzichtelijk maken.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Uniforme toegangseisen tot de nationale markten voor busvervoer creëren naar verwachting kansen voor de Nederlandse bussector. Het Nederlandse impact assessment zal dit inzichtelijk maken.

6. Implicaties juridisch

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

Verordeningen werken rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Voor de effectieve en volledige toepassing van Vo 1073/2009 zijn wel nationale uitvoeringsmaatregelen getroffen in de Wet personenvervoer. Het betreft hier bijvoorbeeld aanwijzing van de Minister als bevoegde instantie. Bekeken moet worden of er in deze uitvoeringsmaatregelen wijzigingen noodzakelijk zijn. Verder wordt in het voorstel van de Commissie een nieuwe toezichthoudende instantie geïntroduceerd en hieraan zou in de Wet personenvervoer uitvoering moeten worden gegeven.

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

Voorgesteld wordt om de Commissie de bevoegdheid te verlenen om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de verordening aan te vullen met regels inzake:

- het formaat van certificaten voor vervoer voor eigen rekening (artikel 5, vijfde lid);
- het formaat van vergunningsaanvragen (artikel 7, tweede lid) en vergunningen (artikel 6, vierde lid);
- de rapportageverplichtingen van de lidstaten (artikel 28, derde lid).

Daarnaast wordt voorgesteld om in artikel 4, lid 2, de bevoegdheid aan de Commissie te verlenen om gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage I en II (beveiligingskenmerken van de communautaire vergunning en model van communautaire vergunning) te kunnen aanpassen aan de technische vooruitgang.

De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt ten aanzien van deze punten juridisch gezien voor de hand omdat een bevoegdheid voor de Commissie tot aanvulling en wijziging van het basisinstrument (waartoe ook de bijlagen worden gerekend) alleen via delegatie kan worden verleend. Wel vindt de Nederlandse regering dat de bevoegdheid om de bijlagen aan te passen te weinig geclausuleerd is. Dit zou nader ingekaderd moeten worden.

Daarnaast wordt aan de Commissie de bevoegdheid verleend om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de procedure en criteria vast te stellen die moeten worden gevolgd om te bepalen of een voorgestelde busdienst het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract in het gedrang brengt (artikel 8 quinquies, vijfde lid). Voor zover het gaat om de bevoegdheidsdelegatie om de procedure vast te stellen die voor de toepassing van artikel 8 quinquies moet worden gevolgd is het Kabinet van mening dat zou moeten worden gekozen voor uitvoeringhandelingen in plaats van voor gedelegeerde handelingen. Het gaat hierbij namelijk om een nadere bepaling van de inhoud van artikel 8, om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd. Daarbij zou dan gekozen moeten worden voor toepassing van de onderzoeksprocedure omdat het hier gaat om handelingen van

algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening)). Daarnaast is het kabinet van mening dat de door de Commissie voorgestelde bevoegdheidsdelegatie ten aanzien van de vast te stellen criteria voor de evenwichtstoets te ruim is. In de verordening zelf zal over de inhoud van de evenwichtstoets meer duidelijk moeten worden. Het kabinet zal zich er zodoende voor inzetten dat de inhoud van de bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie nader wordt afgebakend.

De bovengenoemde bevoegdheden van de Commissie worden voorts verleend voor onbepaalde tijd (artikel 26). Nederland geeft er de voorkeur aan de bevoegdheidsdelegatie voor beperkte duur te verlenen.

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

De verordening treedt 20 dagen na publicatie in werking. Het moment waarop de verordening gaat gelden is nog niet vastgesteld. Aangezien de Verordening waarschijnlijk een wijziging van wetgeving betreft en decentrale overheden en het bedrijfsleven de gelegenheid moeten krijgen om zich voor te bereiden, zal Nederland pleiten voor een aanzienlijke overgangstermijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Europese Commissie is ingevolge artikel 28, vijfde lid, verplicht om uiterlijk vijf jaar nadat de Verordening van toepassing wordt, een rapportage aan het Europees Parlement te zenden. Hierin moet worden opgenomen in hoeverre de Verordening heeft bijgedragen aan het beter functioneren van de markt van personenvervoer over de weg.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor uitvoering en handhaving zullen in het Nederlandse impact assessment inzichtelijk worden gemaakt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.