

Brussel, 16.11.2021
COM(2021) 693 final

2017/0114 (COD)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

**overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van
de Europese Unie**

over het

**standpunt van de Raad 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**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

over het

standpunt van de Raad 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

1. CHRONOLOGISCH OVERZICHT

Toezending van het voorstel aan het Europees Parlement en de Raad 1 juni 2017
(COM(2017) 275 final – 2017/0114 COD):

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité:	18 oktober 2017
Advies van het Europees Comité van de Regio's:	1 februari 2018
Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing:	25 oktober 2018
Indiening van het gewijzigd voorstel:	Niet van toepassing
Vaststelling van het standpunt van de Raad:	9 november 2021

2. DOEL VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

Als onderdeel van het eerste mobiliteitspakket (“Europa in beweging”) heeft de Commissie op 31 mei 2017 een herziening van Richtlijn 1999/62/EG (“Eurovignetrichtlijn”) voorgesteld. Die herziening betreft de aspecten van die richtlijn inzake heffingen voor het gebruik van het wegennet.

Met dit initiatief wil de Commissie stappen nemen naar de toepassing van de beginselen “de vervuiler betaalt” en “de gebruiker betaalt” en werk maken van een financieel en ecologisch duurzaam wegvoer dat maatschappelijk billijk is. De doelstellingen zijn onder meer:

- bijdragen tot de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs en tot de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen van de EU door de CO₂-uitstoot door het wegvervoer terug te dringen;
- het risico op discriminatie van occasionele, vaak buitenlandse autobestuurders verminderen; en
- specifieke tekortkomingen in de huidige wetgeving aanpakken, d.w.z. een betere verwezenlijking van de doelstellingen, met name dankzij een vereenvoudiging van de regels inzake externe kostenheffingen, waarvoor momenteel een omslachtige motiverings- en kennisgevingsprocedure geldt, en de invoering van een nieuwe mogelijkheid voor congestieheffingen.

3. OPMERKINGEN OVER HET STANDPUNT VAN DE RAAD

3.1. Soort heffing (tolgelden en/of vignetten)

(a) Zware bedrijfsvoertuigen

Terwijl de Commissie heeft voorgesteld om tijdsgebonden heffingen (d.w.z. gebruiksrechten die algemeen bekend staan als vignetten) na 6 jaar uit te faseren, moeten de vignetten voor zware bedrijfsvoertuigen op het kernnetwerk (TEN-T) volgens het standpunt van de Raad binnen 8 jaar worden uitgefaseerd,

- met maximaal twee jaar extra voor lidstaten die een gemeenschappelijk systeem voor gebruiksrechten toepassen (d.w.z. het Eurovignetverdrag¹),
- behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen (in verband met de aan het verkeer/de bevolkingsdichtheid gerelateerde kosten/baten of het risico op een verschuiving van het verkeer).

Bovendien zou de mogelijkheid om een “gecombineerde heffingsregeling” in te voeren lidstaten die reeds tolheffingen hanteren de mogelijkheid bieden vignetten in te voeren, d.w.z. onder bepaalde voorwaarden gebruiksrechten op te leggen voor wegen of voertuigcategorieën die nu nog niet onder een tolregeling vallen.

De Commissie gaf de voorkeur aan de geleidelijke opheffing van vignetten voor alle zware bedrijfsvoertuigen op het volledige TEN-T-netwerk. Ook zou het toepassingsgebied van de gecombineerde heffingsregeling in de desbetreffende wettelijke bepaling preciezer kunnen worden omschreven. Tegelijkertijd moet die bepaling worden gelezen in de context van de richtlijn en de overwegingen daarvan, en wordt de toepassing ervan beperkt door de reeds bestaande tolsystemen. Gezien het relatief beperkte effect op de infrastructuur en de externe kosten van kleinere vrachtwagens (waarvoor in enkele lidstaten op dit moment geen tolheffingen moeten worden betaald), en gezien de ingebouwde waarborgen (d.w.z. voorafgaande kennisgeving aan de Commissie) in geval van gerechtvaardigde vrijstellingen en de invoering van gecombineerde heffingsregelingen, kan de Commissie het compromis aanvaarden.

(b) Lichte voertuigen

De Commissie heeft ook voorgesteld de vignetten voor lichte voertuigen geleidelijk af te schaffen. De medewetgevers zijn het er echter over eens dat de lidstaten de mogelijkheid moeten hebben om voor dergelijke voertuigen (personenauto's, lichte bedrijfsvoertuigen en minibussen) vignetten te behouden of in te voeren.

Wat de evenredigheid van de vignetprijzen betreft, heeft de Commissie voor kortetermijnvignetten iets lagere maxima voorgesteld dan die in het standpunt van de Raad. Tegelijkertijd zouden de lidstaten op grond van het standpunt van de Raad verplicht worden om **dagvignetten** aan te bieden, die een belangrijke stap vormen in de richting van een meer evenredige prijsstelling voor lichte voertuigen. Daarnaast zijn er met betrekking tot de regels voor lichte voertuigen in het algemeen en met name lichte bedrijfsvoertuigen, op verzoek van het Europees Parlement herzieningsclausules opgenomen.

Een meer evenredige prijsstelling is in overeenstemming met het voorstel van de Commissie.

¹ In Denemarken, Luxemburg, Nederland en Zweden wordt dit gemeenschappelijk systeem voor gebruiksrechten voor zware vrachtvoertuigen nog steeds toegepast: <https://www.eurovignettes.eu/>

3.2. Differentiatie van de heffingen op basis van de milieuprestaties

(a) Zware bedrijfsvoertuigen

De Commissie heeft voorgesteld de differentiatie op basis van de Euro-emissieklasse te vervangen door een **verplichte differentiatie op basis van de CO₂-emissies** van zware bedrijfsvoertuigen (de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen moet worden aangepakt met externekostenheffingen, zie punt 3.3). Aangezien er ten tijde van het voorstel geen referentie beschikbaar was, heeft de Commissie voorgesteld de details in gedelegeerde handelingen vast te leggen.

In zijn standpunt in eerste lezing is het Europees Parlement dat voorstel grotendeels gevolgd en heeft het slechts beperkte wijzigingen aangebracht in verband met de behandeling van emissievrije activiteiten, die in overeenstemming zijn met het standpunt van de Raad. De Raad heeft de differentiatie op basis van de CO₂-emissies van zware bedrijfsvoertuigen gedetailleerd uitgewerkt op basis van de in 2019 goedgekeurde CO₂-normen². Tegelijkertijd heeft de Raad de verplichte tariefdifferentiatie uitgebreid tot vignetten (gebruiksrechten).

In het licht van het recente voorstel voor een regeling voor de handel in emissierechten voor het wegvervoer³ heeft de Raad in zijn het standpunt een herzienings-/evaluatieclausule opgenomen om elk reëel en gepercipieerd risico van dubbele koolstofbeprijzing aan te pakken.

De Commissie steunt de in de tekst van de Raad ontwikkelde methode voor de differentiatie van de CO₂-emissies alsook de bijbehorende herzieningsclausule.

(b) Lichte voertuigen

De Commissie heeft voorgesteld de tolheffingen van lichte voertuigen te koppelen aan hun milieuprestaties, d.w.z. rekening te houden met de uitstoot van zowel CO₂ als verontreinigende stoffen. De medewetgevers zijn het erover eens dat de differentiatie van de heffingen voor personenauto's facultatief moet zijn.

Volgens het standpunt van de Raad wordt 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, voor zover dit technisch werkbaar is. De regeling van artikel 7 octies ter en bijlage VII, die gebaseerd is op de meest recente emissienormen, zou indicatief zijn. Lidstaten die ervoor kiezen een andere regeling toe te passen (bv. met andere emissieprestatiecriteria, een verschillende mate van differentiatie of andere criteria) moeten hun keuze motiveren en de Commissie daarvan in kennis stellen. De lidstaten kunnen er echter voor kiezen om uitsluitend voor emissievrije voertuigen korting te verlenen, zonder de heffingen voor andere voertuigen te differentiëren en zonder de Commissie daarvan in kennis te stellen.

² Verordening (EU) 2019/1242 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 595/2009 en (EU) 2018/956 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 96/53/EG van de Raad (PB L 198 van 25.7.2019, blz. 202).

³ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757 [COM(2021) 551 final].

Hoewel de Commissie de voorkeur had gegeven aan een soortgelijke regel voor alle lichte bedrijfsvoertuigen, kan zij het compromis steunen aangezien het beginsel van gedifferentieerde heffingen die de kosten van het weggebruik weerspiegelen, in overeenstemming is met het voorstel van de Commissie.

3.3. Externekostenheffingen

De Commissie heeft voorgesteld de externekostenheffingen te vereenvoudigen (met direct toepasbare referentiewaarden) en die heffingen te verplichten voor zware bedrijfsvoertuigen, althans op die delen van het wegennet waar de externe kosten van luchtverontreiniging en/of lawaai hoger liggen dan gemiddeld. In het definitieve standpunt van de Raad is het toepassingsgebied van die verplichting uitgebreid. Uiterlijk vier jaar na de inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn zou ze voor het volledige tolwegennet gelden.

De lidstaten zullen externekostenheffingen voor verontreiniging moeten opleggen, behalve in specifieke en naar behoren gemotiveerde gevallen. Dat is een welkome verhoging van het ambitieniveau ten opzichte van het voorstel van de Commissie.

De Raad heeft de optie toegevoegd de kosten voor de CO₂-uitstoot in rekening te brengen als alternatief voor (of in combinatie met) de differentiatie van de infrastructuurheffingen voor zware bedrijfsvoertuigen op basis van de CO₂-uitstoot (cf. deel 3.2). Hoewel dit opnieuw een duidelijke verhoging van de ambitie inhoudt, zal dit tot dubbele koolstofbeprijzing leiden als de bestaande nationale brandstofbelasting reeds een CO₂-component omvat en als brandstoffen voor het wegvervoer in de emissiehandel zouden worden opgenomen, zoals de Commissie in juli heeft voorgesteld. Zoals vermeld in punt 3.2, moeten herzieningsclausules waarborgen bieden om dit risico zoveel mogelijk te beperken. Op grond van een van die herzieningsclausules zou de Commissie verplicht worden de voor CO₂-emissies in rekening gebrachte prijzen aan te passen, rekening houdend met de effectieve koolstofprijs voor wegvervoersbrandstoffen in de EU. De Commissie acht de waarborgen toereikend en steunt de mogelijkheid om de kosten van CO₂-emissies in rekening te brengen zolang die niet volledig door een geschikter instrument, zoals emissiehandel of brandstofbelasting, worden gedekt.

3.4. Congestieheffingen

Het standpunt van de Raad over de optie van congestieheffingen is grotendeels in overeenstemming met het voorstel van de Commissie. De lidstaten kunnen een congestieheffing invoeren op elk deel van hun wegennet dat met congestie kampt. Die heffing moet op niet-discriminerende wijze voor alle voertuigcategorieën gelden. De Raad heeft de maximaal in rekening te brengen kosten vervangen door referentiewaarden. Die mogen onder bepaalde voorwaarden worden overschreden, mits de Commissie daarvan in kennis wordt gesteld. De Raad heeft, in overeenstemming met het standpunt van het Europees Parlement, ook één uitzondering toegevoegd, namelijk dat de lidstaten minibussen, bussen en touringcars volledig of gedeeltelijk kunnen vrijstellen. De Commissie kan deze wijzigingen aanvaarden.

3.5. Toeslagen

Zoals voorgesteld door de Commissie, kunnen toeslagen worden opgelegd in alle gevoelige gebieden (niet alleen in berggebieden) en moeten de inkomsten uit die toeslagen worden geïnvesteerd in de financiering van de ontwikkeling van vervoersdiensten, of in de bouw of het onderhoud van vervoersinfrastructuur van het trans-Europese kernnetwerk.

Volgens het standpunt van de Raad zouden die toeslagen het huidige maximum van 25 % kunnen overschrijden als alle betrokken lidstaten daarmee instemmen. In dat geval kan de toeslag tot 50 % bedragen. Dit is evenmin in strijd met het voorstel van de Commissie.

3.6. Gebruik van inkomsten en verslaglegging

Zoals voorgesteld door de Commissie, vereist het standpunt van de Raad dat de lidstaten, bovenop de toewijzing van de inkomsten uit toeslagen, financiële middelen uittrekken om het congestieprobleem aan te pakken of om duurzaam vervoer te ontwikkelen en moet de omvang van die financiële steun minstens gelijk zijn aan de inkomsten uit congestieheffingen.

Wat de verslaglegging betreft, kon de Raad niet instemmen met de door de Commissie voorgestelde eis om de kwaliteit van het tolwegennet te evalueren. Wat andere aspecten betreft, komen de standpunten van de Raad en het Europees Parlement grotendeels overeen, met betrekking tot de verschillende heffingen, differentiatie per voertuigcategorie, de geïnde inkomsten en de besteding daarvan en de ontwikkeling van de milieuprestaties van voertuigen die tolwegen gebruiken.

De Commissie juicht deze verbeteringen toe.

3.7. Vrijstellingen

De Raad wil de mogelijkheid behouden om bestaande concessieovereenkomsten vrij te stellen van de verplichting om heffingen te differentiëren of externekostenheffingen op te leggen, hetgeen de Commissie kan aanvaarden. Die ontheffing zou niet gelden voor nieuwe, vernieuwde of ingrijpend gewijzigde concessies. Daartoe is op basis van het voorstel van de Commissie het begrip “ingrijpend gewijzigde tolregeling” gedefinieerd.

De door de Commissie voorgestelde mogelijkheid om voertuigen van minder dan 12 ton vrij te stellen, zou uiterlijk na 5 jaar worden geschrapt.

Het standpunt van de Raad biedt de mogelijkheid vrijstellingen toe te staan voor voertuigen van minder dan 7,5 ton die worden gebruikt voor ambachtelijke doeleinden, voor voertuigen die door gehandicapten worden gebruikt en voor oldtimers.

Hoewel het beleid van de Commissie erin bestaat het aantal vrijstellingen te beperken, zullen de gekozen vrijstellingen wellicht geen significante verstoringen veroorzaken en geen significante afbreuk doen aan de milieudoelstellingen van het voorstel. Die vrijstellingen zouden immers slechts betrekking hebben op een relatief klein segment van vrachtwagens van minder dan 7,5 ton die voor ambachtelijke doeleinden worden gebruikt, oldtimers en voertuigen die door gehandicapten worden gebruikt. Het gaat telkens om voertuigen waarmee op tolwegen, in vergelijking met andere voertuigen, slechts beperkte afstanden worden afgelegd. De Commissie kan die vrijstellingen derhalve aanvaarden.

4. CONCLUSIE

Hoewel het ambitieniveau voor bepaalde aspecten enigszins is teruggeschoefd (geleidelijke afschaffing van tijdsgebonden heffingen, differentiatie van heffingen voor lichte voertuigen, vrijstellingen), is het standpunt van de Raad ambitieuzer op een aantal andere punten die even belangrijk zijn:

- de aanscherping van de bepaling inzake heffingen op basis van de CO₂-uitstoot, door die uit te breiden tot alle vignetsystemen;
- verplichte heffingen voor de externe kosten van verontreiniging op het volledige tolwegennet;
- een facultatieve heffing voor de externe kosten van CO₂-emissies;
- flexibelere toepassing van congestieheffingen en toeslagen;
- dagvignetten voor occasionele gebruikers van lichte voertuigen.

Als zodanig betekent het standpunt van de Raad een aanzienlijke vooruitgang op het gebied van billijker en efficiënter rekeningrijden en dus van de toepassing van de beginselen “de vervuiler betaalt” en “de gebruiker betaalt”. Deze wijziging van de Eurovignetrichtlijn is een essentieel onderdeel van de Europese Green Deal en wordt door de Commissie gesteund.