

Brussel, 31.5.2017  
SWD(2017) 191 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

*bij*

**VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het  
wegverkeer en ter vergemakkelijking van de grensoverschrijdende uitwisseling van  
informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herschikking)**

{ COM(2017) 280 final }

{ SWD(2017) 190 final }

{ SWD(2017) 192 final }

{ SWD(2017) 193 final }

| Samenvatting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Effectbeoordeling van de herziening van <i>Richtlijn 2004/52/EG</i> en <i>Beschikking 2009/750/EG</i> ("EETS-rechtskader")                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>A. Behoeftte aan maatregelen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p><i>De nationale markten voor het elektronisch innen van tol worden gedomineerd door lokale monopolies, en aanbieders van tolinningsdiensten die in de hele EU actief zijn (EETS<sup>1</sup>-aanbieders), worden geconfronteerd met belemmeringen wanneer zij willen uitbreiden naar nieuwe markten. Dit heeft tot gevolg dat weggebruikers veel verschillende boordunits (OBU's), contracten en factureringsregelingen nodig hebben om tol te betalen in verschillende delen van de EU, wat tot veel kosten en rompslomp leidt.</i></p> <p><i>Een ander probleem is de relatieve straffeloosheid wanneer voertuigen die in de ene lidstaat zijn geregistreerd, geen tol betalen in een andere lidstaat. Op dit ogenblik bestaat er op EU-niveau geen efficiënte oplossing voor het uitwisselen van informatie over niet-betalers van tol. Dit heeft gevolgen voor de inkomsten uit de tolheffing en leidt tot frustratie bij bestuurders die wel betalen. Bovendien belemmert het de technologische ontwikkeling van traditionele tolkantoren naar moderne oplossingen met vrije verkeersdoorstroming.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Wat is het streefdoel?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p><i>Algemene doelstelling:</i> Bijdragen tot de correcte werking van de interne markt door te garanderen dat toldiensten volledige toegang hebben tot interoperabiliteit, overeenkomstig met en in verhouding tot de behoeften van de weggebruikers.</p> <p><i>Specifieke doelstelling 1:</i> Hinderpalen voor markttoegang uit de weg ruimen en de ontwikkeling van een concurrerende markt voor elektronische tolinningsdiensten bevorderen.</p> <p><i>Specifieke doelstelling 2:</i> Het handavingsniveau bij het heffen van tol op in het buitenland geregistreerde voertuigen verbeteren.</p> <p><i>Specifieke doelstelling 3:</i> De buitensporige verplichtingen voor EETS-aanbieders afschaffen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p><i>Als de markt voor elektronische tolinning in lidstaat A niet optimaal is georganiseerd, heeft dit negatieve gevolgen voor weggebruikers die geregistreerd zijn in lidstaat B en omgekeerd. Geen enkele individuele lidstaat voelt dus een prikkel om de zaken te veranderen, tenzij rekening wordt gehouden met het belang van de EU-burgers en -bedrijven. Dit kan alleen worden bereikt als actie wordt ondernomen op het niveau van de EU.</i></p> <p><i>Wat de grensoverschrijdende handhaving van tolheffingen betreft, is gebleken dat een zuiver intergouvernementele benadering niet werkt. Een efficiënt systeem voor de uitwisseling van informatie over niet-betalers van tol kan alleen door de EU worden opgezet, voor alle lidstaten.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>B. Oplossingen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo neen, waarom niet?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p><i>Er zijn drie oplossingen overwogen:</i></p> <p><b>1) Zelfregulering om specifieke doelstelling 1 te bereiken + wetgevende maatregelen om specifieke doelstellingen 2 en 3 te bereiken.</b> Deze beleidsoptie houdt in dat de Commissie met het bedrijfsleven afspraken maakt over een aantal duidelijke operationele doelstellingen die zijn afgeleid uit de eerste specifieke doelstelling, maar geen manier oplegt om deze doelstellingen te bereiken. De zelfregulering wordt aangevuld met harde regelgeving om doelstellingen 2 en 3 te bereiken.</p> <p><b>2) Wetgevende benadering,</b> waarbij alle vastgestelde problemen en oorzaken worden aangepakt met EU-wetgeving (wijzigingen van Richtlijn 2004/52/EG en Beschikking 2009/750/EG).</p> <p><b>3) Eén EU-norm voor elektronische tolheffing om de technische en procedurele interoperabiliteit te vergemakkelijken + wetgevende maatregelen om de concurrentie op de markt te bevorderen en om specifieke doelstellingen 2 en 3 te bereiken.</b> In deze beleidsoptie worden de kosten van het aanbieden van interoperabele diensten beperkt dankzij een verregaande harmonisering van tolsystemen en -procedures. De andere doelstellingen worden bereikt via wijzigingen van de wetgeving.</p> <p><b>De voorkeur gaat uit naar optie 2. Het is de op één na meest effectieve oplossing voor het bereiken van de doelstellingen, maar scoort het best wat de kosten-batenanalyse betreft.</b></p> |
| <b>Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p><b>Beleids optie 1</b> wordt gesteund door het EETS Facilitation Platform (EFP), het samenwerkingsplatform van de sector, waar de belangrijkste spelers op het vlak van elektronische tolheffing uit 12 landen aan deelnemen. De meeste leden van het EFP steunen ook (grote delen van) beleidsoptie 2.</p> <p>De wetgevende maatregelen van <b>beleids optie 2</b> bouwen grotendeels voort op de vaststellingen van de tekortkomingen van de huidige wetgeving door de sector en de nationale instanties. Bijna alle maatregelen</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>1</sup> EETS: European Electronic Toll Service.

konden rekenen op sterke steun van de belanghebbenden (en met name de lidstaten), hoewel ook bezwaren werden geuit tegen bepaalde elementen.

**Beleids optie 3** ten slotte kreeg de steun van niet-professionele weggebruikers en werd door bepaalde politici bestempeld als het te volgen pad. Deze optie wordt echter grotendeels verworpen door vertegenwoordigers van de tolsector.

### C. Effecten van de voorkeursoptie

#### Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

**Beleids optie 2** levert 370 miljoen euro aan besparingen op voor de weggebruikers (netto contante waarde - NCW, 2016-2025). De sector van het **wegvervoer**, die hoofdzakelijk bestaat uit kmo's, profiteert het meest van deze besparingen. **Wegbeheerders** profiteren eveneens van de besparingen omdat ze geen overbodige OBU's meer hoeven te kopen (48 miljoen euro NCW) en omdat ze extra tolinkomsten hebben dankzij betere regels inzake grensoverschrijdende handhaving (150 miljoen euro per jaar). Voor **EETS-aanbieders** zal de regelgevingslast bij het betreden van nationale markten afnemen (10 miljoen euro NCW, voor een verwachte groep van 12 EETS-aanbieders). Bovendien zal hun markt 700 miljoen euro extra inkomsten per jaar opleveren.

#### Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

**Wegbeheerders** worden geconfronteerd met 174 miljoen euro (NCW) aan extra kosten om hun tolsystemen aan te passen aan nieuwe eisen.

De **netto gecumuleerde baten van beleids optie 2 (kosten-baten) bedragen dus in totaal 254 miljoen euro (NCW).**

#### Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en het concurrentievermogen?

Voor **kmo's** heeft deze optie alleen maar voordelen; er zijn dus geen uitzonderingen nodig. De belangrijkste betrokken groep kmo's zijn wegvervoersondernemingen. **Voor hen loopt het positieve netto gecumuleerde economische effect op tot 300 miljoen euro (NCW).**

In het algemeen zal het initiatief het concurrentieniveau op de markt voor elektronische tolinning doen toenemen door eerlijke markregels vast te stellen. Dit initiatief draagt ook bij tot een toename van het concurrentieniveau voor **wegvervoersondernemingen** (omdat het de regelgevingslast voor deze ondernemingen beperkt). Het zal de competitiviteit van **EETS-aanbieders** sterk doen toenemen.

#### Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Aangezien veel wegbeheerders in feite nationale overheidsinstanties of agentschappen zijn, zullen de extra kosten voor wegbeheerders een effect hebben op de nationale begrotingen. Dit effect zal echter relatief klein zijn (maximaal een paar miljoen euro per overheidsinstantie).

Het verplichte gebruik van het wederverkopersmodel, waarbij de EETS-aanbieders in eigen naam en niet in naam van de beheerder factureert aan de gebruikers, kan leiden tot bepaalde tenuitvoerleggingsproblemen in lidstaten waar tol als een belasting wordt beschouwd.

#### Zijn er nog andere significante gevolgen?

Naast de hierboven beschreven gevolgen zijn er geen significante gevolgen.

#### Is de evenredigheid gewaarborgd?

De maatregelen van beleids optie 2 zijn gedefinieerd op basis van uitgebreide raadplegingen en overleg met alle actoren op de markt van elektronische tolinning, en vormen dus de weergave van een consensus tussen alle spelers uit de bedrijfstak. Dit moet de evenredigheid van deze optie garanderen.

### D. Follow-up

#### Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

Volgens het voorstel zal de Commissie de gevolgen van de nieuwe wetgeving in 2025 evalueren.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>C. Effecten van de voorkeursoptie</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Beleids optie 3b zou</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de congestiekosten met 9 miljard doen dalen tegen 2030, 10 miljard euro per jaar aan extra tolinkomsten opleveren en de investeringen in het wegennet met 25 doen toenemen</li> <li>• de uitstoot van CO<sub>2</sub>, NO en deeltjes aanzienlijk terugdringen</li> <li>• de volksgezondheid verbeteren en de kosten van luchtvervuiling en ongevallen doen afnemen (met 0,37 miljard euro tegen 2030)</li> <li>• tot 208 000 nieuwe banen opleveren en het BBP met 0,19 % doen stijgen, en</li> <li>• bijdragen tot de gelijke behandeling van EU-burgers door de prijs van kortetermijnvignetten te halveren.</li> </ul> |
| <b>Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>De kosten van vrachtvervoer stijgen met 1,1 %; de kosten voor reizigers blijven ongewijzigd. De kosten voor de overheidsinstanties omvatten de invoering van nieuwe tolsystemen of de uitbreiding van bestaande systemen in de betrokken lidstaten (eenmalige investering van in totaal 1,2-1,4 miljard euro), en werkingskosten ten bedrage van 168-200 miljoen euro per jaar. De uitbreiding van de tolheffing tot nieuwe delen van het netwerk en nieuwe gebruikersgroepen kan de nalevingskosten voor weggebruikers met 198-228 miljoen euro per jaar doen toenemen.</p>                                                                                                                |
| <b>Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en het concurrentievermogen?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Bijna 100 % van alle wegvervoersondernemingen zijn kmo's. De uitbreiding van de wegentol kan de nalevingskosten voor deze ondernemingen doen stijgen; de meeste extra kosten worden echter doorgeschoven naar de klanten, waardoor de prijzen slechts heel weinig zullen stijgen (minder dan 0,25 %).</p> <p>Meer investeringen in infrastructuur zouden een sterk positief effect hebben op de bouwsector.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>De overheden krijgen extra inkomsten, maar moeten wel investeren in de uitrol en werking van nieuwe elektronische tolheffingssystemen. De gevolgen voor de begrotingen van de lidstaten kunnen neerkomen op een overschot van bijna 10 miljard euro per jaar.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Zijn er nog andere significante gevolgen?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>Naar verwachting zal het verbruik van diesel relatief sterk dalen (met 1,3 %).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Is de evenredigheid gewaarborgd?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>Het initiatief draagt enkel bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen. In plaats van de toepassing van wegentolheffing verplicht te stellen, coördineert en faciliteert het nationale maatregelen. De kosten voor de lidstaten, het bedrijfsleven en de burgers zijn beperkt in vergelijking met de potentiële baten. Het voorstel gaat dus niet verder dan wat nodig is om de vastgestelde problemen op te lossen en de doelstellingen te verwezenlijken.</p>                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>D. Follow-up</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>De Commissie zal de nieuwe wetgeving in 2025 evalueren.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |