



Brussel, 13.5.2019
COM(2019) 221 final

2019/0107 (COD)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot machtiging van Duitsland om zijn huidige bilaterale overeenkomst met Zwitserland inzake wegvervoer te wijzigen zodat cabotage wordt toegestaan in het internationale personenvervoer over de weg per touringcar en autobus in de grensgebieden van beide landen

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Onderwerp

De grensgebieden van Duitsland en Zwitserland zijn sterk geïntegreerd. Veel Duitsers pendelen naar het werk in Zwitserland en omgekeerd, wat voor intensief grensoverschrijdend personenvervoer over de weg zorgt. De grensgebieden van de twee landen worden met elkaar verbonden door een aantal grensoverschrijdende autobus- en touringcardiensten.

Het vervoer van passagiers en goederen over de weg tussen Zwitserland en de EU wordt geregeld door de Overeenkomst inzake vervoer over land tussen de EU en Zwitserland¹ (hierna de "EU-overeenkomst").

In artikel 20, lid 1, van de EU-overeenkomst is het volgende bepaald: *"Vervoer tussen twee punten op het grondgebied van één overeenkomstsluitende partij door op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partij gevestigde vervoerders, is krachtens deze overeenkomst niet toegestaan"*. Vervoerders die grensoverschrijdende passagiersdiensten exploiteren, mogen dus alleen passagiers vervoeren over de grens of op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partij waar zij gevestigd zijn. Autobus- en touringcarexploitanten die in Zwitserland zijn gevestigd, mogen geen personen vervoeren tussen twee punten aan de Duitse zijde van de grens en in de EU gevestigde exploitanten mogen geen personen vervoeren tussen twee punten aan de Zwitserse zijde van de grens.

Volgens artikel 20, lid 2, van de EU-overeenkomst kunnen reeds bestaande rechten die voortvloeien uit bilaterale overeenkomsten tussen afzonderlijke EU-lidstaten en Zwitserland die van kracht waren op het moment dat de EU-overeenkomst werd gesloten, verder worden uitgeoefend mits er geen discriminatie tussen vervoerders uit de EU en geen concurrentievervalsing is. Cabotage in het personenvervoer met autobussen en touringcars kan in Zwitserland dus mogelijk zijn als dat is opgenomen in een overeenkomst tussen een EU-lidstaat en Zwitserland die op 21 juni 1999 van kracht was. In de praktijk was er in geen van de desbetreffende bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaten en Zwitserland die op dat moment van kracht waren, sprake van cabotagerechten voor personenvervoer met touringcars en autobussen².

In een brief van 11 mei 2017 heeft Duitsland de Commissie laten weten dat het zou appreciëren als de Unie Duitsland overeenkomstig artikel 2, lid 1, VWEU zou machtigen om

¹ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake het goederen- en personenvervoer per spoor en over de weg (PB L 114 van 30.4.2002, blz. 91).

² Hoewel in de laatste zin van artikel 20, lid 2, van de EU-overeenkomst wordt aangegeven dat de overeenkomstige rechten worden opgesomd in bijlage 8 bij die overeenkomst, bevat bijlage 8 momenteel alleen rechten voor personenvervoer in het kader van driehoeksvervoer (krachtens artikel 19, lid 2, van de EU-overeenkomst) en geen cabotagerechten.

In 2007 heeft Frankrijk zijn bilaterale overeenkomst inzake wegvervoer met Zwitserland uit 1951 gewijzigd om cabotage in de grensgebieden van beide landen mogelijk te maken tijdens het verlenen van geregelde grensoverschrijdende diensten tussen de twee landen. Frankrijk is op dit moment het enige land dat met Zwitserland een overeenkomst heeft voor cabotage in het personenvervoer over de weg per touringcar en autobus.

zijn bilaterale overeenkomst met Zwitserland voor vervoer over de weg van 1953³ te wijzigen zodat cabotage wordt toegestaan tijdens het verlenen van personenvervoerdiensten per touringcar en autobus in de grensgebieden van beide landen. Tijdens de vergadering van het bij de EU-overeenkomst ingestelde Comité vervoer over land EU/Zwitserland in juni 2018, heeft Zwitserland de Commissie meegedeeld dat het ook in een wijziging van die overeenkomst geïnteresseerd is.

Cabotage in het personenvervoer met touringcar en autobus kan het vervoer efficiënter maken omdat de benuttingsgraad van de voertuigen wordt verhoogd. De EU staat daarom in het algemeen positief ten aanzien van de opening van de cabotagemarkt, zoals reeds is gebeurd overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1073/2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor de toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobUSDiensten⁴ (hierna "Verordening (EG) nr. 1073/2009"). Het verstrekken van vergunningen voor cabotage in het kader van het verlenen van internationale personenvervoerdiensten per touringcar en autobus in de grensgebieden van Duitsland en Zwitserland zou de betrokken vervoerders concurrentiëler en efficiënter maken.

Bevoegdheid van de EU

In artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is het volgende bepaald: *"De Unie is tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen."*

Volgens Verordening (EG) nr. 1073/2009 mag cabotagevervoer binnen de Unie onder bepaalde voorwaarden uitsluitend worden verricht door vervoerders die houder zijn van een communautaire vergunning. Internationale verbintenissen waarbij andere vervoerders, met name uit derde landen, dergelijke activiteiten mogen verrichten, beïnvloeden de bovengenoemde verordening in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU⁵.

Bovendien hebben dergelijke internationale verbintenissen een invloed op de EU-overeenkomst, met name artikel 20. Volgens lid 1 van dat artikel zijn ze niet toegestaan, behalve voor zover in lid 2 anders is bepaald.

Bijgevolg valt een verbintenis zoals door Duitsland is bedoeld onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, VWEU kan de Unie de lidstaten echter machtigen om op te treden op gebieden waarop de Unie exclusief bevoegd is.

Het doel van dit voorstel is Duitsland te machtigen om zijn huidige bilaterale overeenkomst met Zwitserland inzake wegvervoer te wijzigen zodat cabotage wordt toegestaan tijdens het

³ De tekst van de overeenkomst is online opvraagbaar onder nr. "0.741.619.136" in de Systematische Sammlung des Bundesrechts (<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html>).

⁴ Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobUSDiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 (PB L 300 van 14.11.2009, blz. 88).

⁵ Zie voor een soortgelijke situatie Advies 2/15 van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, punten 189 en 190.

verlenen van internationale personenvervoerdiensten over de weg per autobus en touringcar in de respectieve grensgebieden van beide landen.

Procedure

Cabotagevervoer in de Unie door vervoerders uit derde landen die geen houder zijn van een communautaire vergunning overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1073/2009, beïnvloedt de werking van de interne markt voor touringcar- en autobusdiensten als vastgesteld door de wetgever van de Unie bij Verordening (EG) nr. 1073/2009. Daarom moet elke machtiging op grond van artikel 2, lid 1, VWEU worden verleend door de wetgever van de Unie overeenkomstig de wetgevingsprocedure van artikel 91, VWEU.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

De EU-overeenkomst staat momenteel geen cabotagevervoer toe in het personenvervoer over de weg per touringcar en autobus. Volgens artikel 20, lid 2, van de EU-overeenkomst kunnen reeds bestaande cabotagerechten evenwel verder worden uitgeoefend mits er geen discriminatie tussen vervoerders uit de EU en geen concurrentievervalsing is. Een overeenkomst tussen Duitsland en Zwitserland waarbij cabotage tijdens het verlenen van internationale personenvervoerdiensten per touringcar en autobus wordt toegestaan, zou de rechten van Zwitserland in het kader van de EU-overeenkomst niet wijzigen. Een wijziging van de bestaande bilaterale overeenkomst die beperkt is tot cabotage in de respectieve grensgebieden en die onderworpen is aan identieke voorwaarden als die in artikel 20, lid 2, van de EU-overeenkomst met betrekking tot discriminatie en concurrentievervalsing, is bovendien in overeenstemming met het beleid dat ten grondslag ligt aan de in die bepaling vervatte uitzondering.

Binnen de EU is cabotage in het passagiersvervoer over de weg per touringcar en autobus toegestaan in overeenstemming met de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1073/2009. Volgens artikel 15 van die verordening is cabotage binnen de EU toegestaan: 1) voor ongeregeld vervoer, 2) voor bijzondere vormen van geregeld vervoer mits zulks onder een contract valt dat tussen de organisator en de vervoerder is gesloten en 3) voor geregeld vervoer in het kader van een internationale geregelde dienst, met uitzondering van vervoersdiensten die voorzien in de behoeften van een stedelijk centrum of een agglomeratie, of van het vervoer met de omliggende gebieden. De wijziging van de bilaterale overeenkomst inzake wegvervoer zoals door Duitsland wordt gevraagd, zou de toepassing van die verordening beïnvloeden, maar slechts in beperkte mate als de vergunning wordt verleend onder de hierboven beschreven voorwaarden.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Een wijziging van de huidige bilaterale overeenkomst tussen Duitsland en Zwitserland zodat cabotage wordt toegestaan tijdens het verlenen van internationale personenvervoerdiensten per touringcar en autobus in de respectieve grensgebieden van beide landen, zou niet in strijd zijn met andere beleidsmaatregelen van de Unie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 2, lid 1, VWEU en artikel 91, VWEU.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het voorstel valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie.

- **Evenredigheid**

Het enige doel van dit voorstel is Duitsland overeenkomstig artikel 2, lid 1, VWEU te machtigen om zijn huidige bilaterale overeenkomst met Zwitserland inzake wegvervoer te wijzigen zodat cabotage wordt toegestaan tijdens het verlenen van internationale personenvervoerdiensten per autobus en touringcar in de grensgebieden van beide landen. Bijgevolg gaat het voorgestelde besluit van het Europees Parlement en de Raad niet verder dan nodig is om dit doel te bereiken.

- **Keuze van het instrument**

Cabotagevervoer binnen de Unie door vervoerders uit derde landen die geen houder zijn van een communautaire vergunning overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1073/2009, beïnvloedt de werking van de interne markt voor touringcar- en autobusdiensten als vastgesteld door de wetgever van de Unie bij Verordening (EG) nr. 1073/2009. Daarom moet elke machtiging op grond van artikel 2, lid 1, VWEU worden verleend door de wetgever van de Unie overeenkomstig de wetgevingsprocedure van artikel 91, VWEU. De voorgestelde handeling, vanwege de aard ervan een individuele machtiging, moet worden vastgesteld als reactie op een dienovereenkomstig verzoek van Duitsland. Zij moet daarom de vorm aannemen van een besluit dat gericht is tot Duitsland. Bijgevolg is het voorgestelde besluit van het Europees Parlement en de Raad een geschikt instrument om Duitsland overeenkomstig artikel 2, lid 1, VWEU te machtigen om in deze kwestie op te treden.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Duitsland en heeft uitsluitend betrekking op deze lidstaat. Italië heeft een soortgelijk verzoek ingediend, dat aan een parallelle procedure is onderworpen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

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

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot machtiging van Duitsland om zijn huidige bilaterale overeenkomst met Zwitserland inzake wegvervoer te wijzigen zodat cabotage wordt toegestaan in het internationale personenvervoer over de weg per touringcar en autobus in de grensgebieden van beide landen

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 2, lid 1, en artikel 91,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁶,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁷,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 20, lid 1, van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake het goederen- en personenvervoer per spoor en over de weg⁸ (hierna "de EU-overeenkomst") is het vervoer van personen met touringcars en autobussen tussen twee punten op het grondgebied van dezelfde overeenkomstsluitende partij door vervoerders die op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partij zijn gevestigd ("cabotage") niet toegestaan.
- (2) Overeenkomstig artikel 20, lid 2, van de EU-overeenkomst kunnen bestaande cabotagerechten die voortvloeien uit bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaten van de Unie en Zwitserland die van kracht waren toen de EU-overeenkomst werd gesloten, namelijk op 21 juni 1999, verder worden uitgeoefend mits er geen discriminatie tussen in de Unie gevestigde vervoerders en geen concurrentievervalsing is. Volgens de bilaterale overeenkomst inzake wegvervoer tussen Duitsland en Zwitserland van 1953⁹ is cabotage tijdens het verlenen van personenvervoerdiensten per touringcar en autobus tussen beide landen niet toegestaan. Daarom behoort het recht om dergelijke activiteiten uit te voeren als gevolg van de mogelijke wijziging van de overeenkomst niet tot de rechten die vallen onder artikel 20, lid 2, van de EU-overeenkomst.
- (3) Internationale verbintenissen op grond waarvan vervoerders uit Zwitserland cabotage mogen verrichten binnen de Unie kunnen gevolgen hebben voor artikel 20 van de EU-overeenkomst, voor zover die bepaling dergelijke activiteiten niet toestaat.

⁶ PB C , , blz. .

⁷ PB C , , blz. .

⁸ PB L 114 van 30.4.2002, blz. 91.

⁹ Tekst opvraagbaar onder nr. "0.741.619.136" in de Systematische Sammlung des Bundesrechts.

- (4) Bovendien mag volgens Verordening (EG) nr. 1073/2009¹⁰ cabotage binnen de Unie onder bepaalde voorwaarden uitsluitend worden verricht door vervoerders die houder zijn van een communautaire vergunning. Internationale verbintenissen op grond waarvan vervoerders uit derde landen die geen houder zijn van een dergelijke vergunning activiteiten van die aard mogen uitvoeren, kunnen gevolgen hebben voor die verordening.
- (5) Bijgevolg vallen dergelijke verbintenissen onder de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie. De lidstaten mogen alleen over dergelijke verbintenissen onderhandelen of deze aangaan als zij daartoe door de Unie zijn gemachtigd overeenkomstig artikel 2, lid 1, VWEU.
- (6) Cabotagevervoer binnen de Unie door vervoerders uit derde landen die geen houder zijn van een communautaire vergunning overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1073/2009, beïnvloedt de werking van de interne markt voor touringcar- en autobusdiensten als vastgesteld door de wetgever van de Unie bij Verordening (EG) nr. 1073/2009. Daarom moet elke machtiging op grond van artikel 2, lid 1, VWEU worden verleend door de wetgever van de Unie overeenkomstig de wetgevingsprocedure van artikel 91, VWEU.
- (7) In een brief van 11 mei 2017 heeft Duitsland de Unie verzocht het te machtigen om zijn overeenkomst met Zwitserland inzake wegvervoer te wijzigen zodat cabotage wordt toegestaan tijdens het verlenen van internationale personenvervoerdiensten per touringcar en autobus in de respectieve grensgebieden van beide landen.
- (8) Cabotage maakt de diensten economisch efficiënter omdat de benuttingsgraad van de voertuigen wordt verhoogd. Het is daarom aangewezen dergelijke verrichtingen toe te staan tijdens het verlenen van internationale personenvervoerdiensten per touringcar en autobus in de respectieve grensgebieden van Zwitserland en Duitsland. Dit kan de nauwe integratie van deze grensregio's verder versterken.
- (9) Om te waarborgen dat de desbetreffende cabotageverrichtingen de werking van de interne markt voor touringcar- en busdiensten, als vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1073/2009, niet al te sterk wijzigt, mag de toestemming alleen worden gegeven op voorwaarde dat er geen discriminatie tussen in de Unie gevestigde vervoerders en geen concurrentievervalsing is.
- (10) Om dezelfde reden mag cabotage in de grensregio's van Duitsland alleen worden toegestaan tijdens het verlenen van touringcar- en autobusdiensten tussen Duitsland en Zwitserland. Daartoe moeten de grensgebieden van Duitsland in de zin van dit besluit op zodanige wijze worden vastgesteld dat rekening wordt gehouden met de werking van Verordening (EG) nr. 1073/2009, terwijl tegelijk de efficiëntie van de desbetreffende verrichtingen kan worden verhoogd,

HEBBEN HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Duitsland wordt hierbij gemachtigd om zijn huidige bilaterale overeenkomst met Zwitserland inzake wegvervoer te wijzigen zodat cabotage in de respectieve grensgebieden van Duitsland en Zwitserland wordt toegestaan tijdens het verlenen van touringcar- en busdiensten tussen beide landen, mits er geen discriminatie tussen in de Unie gevestigde vervoerders en geen concurrentievervalsing is.

¹⁰ PB L 300 van 14.11.2009, blz. 88.

Als grensgebieden van Duitsland in de zin van het eerste lid worden beschouwd de bestuurlijke districten Freiburg en Tübingen in Baden-Württemberg en het bestuurlijke district Zwaben in Beieren.

Artikel 2

Duitsland stelt de Commissie in kennis van de wijziging van zijn bilaterale overeenkomst met Zwitserland inzake wegvervoer overeenkomstig artikel 1 van dit besluit en van de tekst van die overeenkomst. De Commissie stelt de Raad en het Europees Parlement daarvan in kennis.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter