

|                   |                        |
|-------------------|------------------------|
| Kenmerk           | W17.23.00167/IV        |
| Datum aanhangig   | 10 juli 2023           |
| Datum vastgesteld | 13 september 2023      |
| Datum advies      | 14 september 2023      |
| Datum publicatie  | 18 september 2023      |
| Vindplaats        | Website Raad van State |

## Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2023, no.2023001676, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector (PbEU 2020, L 249), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan Verordening 2020/1055. (zie noot 1) Het bevat bepalingen inzake financiële draagkracht en vestiging waaraan vervoerders die openbaar vervoer of besloten busvervoer verrichten, moeten voldoen. Deze bepalingen worden toegevoegd aan het Besluit personenvervoer 2000.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de voorgestelde bepaling inzake financiële draagkracht afwijkt van Verordening 2020/1055. Daarnaast constateert zij dat de regering niet toelicht waarom zij gebruik wil maken van de mogelijkheid om verdergaande eisen aan de vestiging van vervoerders te stellen dan waartoe Verordening 2020/1055 verplicht. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het ontwerpbesluit.

### **1. Financiële draagkracht**

Ondernemingen die het beroep van wegvervoerondernemer uitoefenen, moeten voldoende financiële draagkracht bezitten. (zie noot 2) Tot 21 februari 2022 bepaalde artikel 7, eerste lid, van Verordening 1071/2009 dat zij hiertoe jaarlijks moesten beschikken over kapitaal en reserves ter waarde van ten minste € 9000 voor het eerste voertuig dat zij gebruiken, en € 5000 per extra voertuig. (zie noot 3) Artikel 1, onder 5, van Verordening 2020/1055 wijzigt deze bepaling aldus, dat de vereiste waarde per extra voertuig voortaan € 900 bedraagt als de toelaatbare maximummassa van dat voertuig tussen de 2,5 en 3,5 ton bedraagt (hierna: lichte voertuigen). Voor extra voertuigen met een toelaatbare maximummassa van meer dan 3,5 ton (hierna: zware voertuigen) blijft de oude voorwaarde gelden dat de onderneming over €

5000 per extra voertuig moet beschikken.

Het ontwerpbesluit bepaalt dat voor vervoerders die openbaar vervoer of besloten busvervoer verrichten, de oude eis van € 5000 per extra voertuig blijft gelden, ongeacht de toelaatbare maximummassa ervan. (zie noot 4) Toegelicht wordt dat het onderscheid tussen lichte en zware voertuigen alleen relevant is voor het goederenvervoer. Ondernemingen in het goederenvervoer die alleen lichte voertuigen gebruiken, vielen namelijk eerst niet, maar nu wel binnen de werkingssfeer van Verordening 1071/2009. (zie noot 5) In het personenvervoer speelt het onderscheid tussen lichte en zware voertuigen daarentegen geen rol. (zie noot 6) Daarom zou er onduidelijkheid kunnen ontstaan als aanbieders van personenvervoer hun financiële draagkracht voortaan wel op dit onderscheid moeten baseren, aldus de regering.

De Afdeling begrijpt dat de regering het onderscheid tussen lichte en zware voertuigen geen wenselijk criterium vindt om de vereiste financiële draagkracht van ondernemingen in het personenvervoer mee te bepalen. Zij constateert echter dat de eerste alinea van het gewijzigde artikel 7, eerste lid, van Verordening 1071/2009 uitdrukkelijk van toepassing is op het personenvervoer. (zie noot 7) Bovendien volgt uit zowel een grammaticale als een contextuele interpretatie van die bepaling dat lidstaten geen beleidsruimte hebben om ervan af te wijken. (zie noot 8) Met het ontwerpbesluit doet de regering dit wel, met als gevolg dat ondernemingen aan hogere eisen moeten voldoen dan het Unierecht vereist. (zie noot 9) De toelichting bij het ontwerpbesluit maakt onvoldoende duidelijk waarom dit, naast wenselijk, ook mogelijk is.

Het voorgaande laat onverlet dat het de lidstaten volgens punt 15 van de considerans van Verordening 2020/1055 moet worden toegestaan om de financiële vereisten inzake het gebruik van zware voertuigen ook toe te passen op het gebruik van lichte voertuigen. Voor zover de regering hieruit afleidt dat artikel 1, onder 5, van die verordening een fout bevat, acht de Afdeling het raadzaam hierover contact op te nemen met de Europese Commissie.

De Afdeling adviseert om dragend te onderbouwen dat artikel 24 van het ontwerpbesluit geen strijd oplevert met artikel 1, onder 5, van Verordening 2020/1055, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

## **2. Vestigingseis**

Artikel 5 van Verordening 1071/2009 geeft de voorwaarden waaraan een onderneming moet voldoen om werkelijk en duurzaam in een lidstaat te zijn gevestigd. (zie noot 10) Ingevolge het tweede lid van deze bepaling, zoals gewijzigd door Verordening 2020/1055, kunnen lidstaten ervoor kiezen om twee extra in die bepaling genoemde voorwaarden te stellen. Met het ontwerpbesluit wil de regering gebruikmaken van deze mogelijkheid.

De Afdeling merkt op dat de regering deze keuze niet toelicht en adviseert dit alsnog te doen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

## **Nader rapport (reactie op het advies) van 19 december 2023**

### **1. Financiële draagkracht**

De Afdeling constateert dat, hoewel het begrijpelijk is dat de regering het onderscheid tussen lichte en zware voertuigen geen wenselijk criterium vindt om de vereiste financiële draagkracht te bepalen, dit wel volgt uit de grammaticale en contextuele interpretatie van artikel 7, eerste lid, van Verordening (EG) 1071/2009. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling heeft de regering ambtelijk contact opgenomen met de Europese Commissie. De Europese Commissie bevestigt de lezing dat artikel 7, eerste lid, van de Verordening ook van toepassing is op ondernemers in het personenvervoer, inclusief het onderscheid tussen licht en zware voertuigen. Echter, de Europese Commissie merkt op dat er slechts sprake is van een theoretische juridische discussie, aangezien er volgens informatie van de Commissie geen bussen (d.w.z.: motorvoertuigen die door hun bouwtype en uitrusting geschikt en bestemd zijn om, met inbegrip van de bestuurder, meer dan negen personen te vervoeren) bestaan met een toegestane maximummassa van 3,5 ton of minder.

Op basis van deze informatie acht de regering het niet langer passend om eisen over financiële draagkracht op te nemen in het Besluit personenvervoer 2000. De voorgenomen wijziging van artikel 24 van het Besluit personenvervoer 2000 is daarom in het ontwerpbesluit geschrapt.

## **2. Vestigingseis**

De Afdeling adviseert de regering alsnog toe te lichten om welke reden de regering gebruik wens te maken van de mogelijkheid om de voorwaarden van artikel 5, tweede lid, van Verordening (EG) 1071/2009, in te voeren. De regering is voornemens gebruik te maken van deze mogelijkheid, omdat de Inspectie Leefomgeving en Transport, die namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat besluit over de verlening of verlenging van communautaire vergunningen, verwacht dat de eisen van artikel 5, tweede lid, extra handvatten geven om effectief te controleren of ondernemingen daadwerkelijk en op duurzame wijze in Nederland zijn gevestigd. De nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is conform de opmerking van de Afdeling aangevuld.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

## **Voetnoten**

(1) Verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) nr. 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector (PbEU 2020, L 249)

(2) Artikel 3, eerste lid, onder c, van Verordening 1071/2009.

(3) Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad (PbEU 2009, L 300).

(4) Artikel 24 van het ontwerpbesluit.

(5) Mits zij niet uitsluitend nationaal vervoer verrichten in hun lidstaat van vestiging. Zie de nota van toelichting, paragraaf 2.a. Zie verder artikel 1, onder 1, en punten 2, 14 en 15 van de considerans van Verordening 2020/1055.

(6) Zie het gewijzigde artikel 1, vierde lid, van Verordening 1071/2009, waar de toepasselijkheid van de verordening op het goederenvervoer wél, maar de toepasselijkheid

ervan op het personenvervoer niet afhankelijk wordt gesteld van de toelaatbare maximummassa van de gebruikte voertuigen. Het onderscheid tussen lichte en zware voertuigen speelt ook geen rol in de definitie van 'beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg' in artikel 2, aanhef en onder 2, van Verordening 1071/2009.

(7) Artikel 7 van Verordening 1071/2009 is de uitwerking van artikel 3, en dus gericht tot 'ondernemingen die het beroep van wegvervoerondernemer uitoefenen'. Ingevolge artikel 2, aanhef en onder 3, omvat dit begrip naast goederenvervoer ook personenvervoer.

(8) Artikel 1, onder 2, van Verordening 2020/1055 schrapte artikel 3, tweede lid, van Verordening 1071/2009, welke bepaling beleidsruimte gaf om extra voorwaarden te stellen. Uit de considerans, punt 5, van Verordening 2020/1055 blijkt dat de Uniewetgever hiermee belemmeringen op de interne markt heeft willen wegnemen. De beleidsruimte die de lidstaten op het terrein van financiële draagkracht nog wél hebben, wordt expliciet vermeld in het gewijzigde artikel 7 van Verordening 1071/2009.

(9) Dat staat op gespannen voet met het doel van Verordening 1071/2009 om een interne wegvervoersmarkt met eerlijke mededingingsvoorwaarden te creëren. Zie de considerans, punt 1, van Verordening 1071/2009.

(10) Artikel 5 is een uitwerking van artikel 3, eerste lid, onder a, van Verordening 1071/2009.