

Vergaderjaar 2011–2012

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**33 431**

## **EU-voorstel: wetgevingsvoorstellen voor harmonisatie en uitbreiding van periodieke (technische) controles op rijwaardigheid en veiligheid van motorvoertuigen en aanhangers (waaronder APK-keuringen)**

**FM<sup>1</sup>**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 9 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening financiële aansprakelijkheid bij investeringsgeschillen van investeerders uit derde landen

Fiche 2: Verordening betalingsbalansfaciliteit voor niet-eurolanden

Fiche 3: Mededeling Europese strategie voor sleuteltechnologieën

Fiche 4: Mededeling bestrijding belastingfraude en belastingontduiking

Fiche 5: Verordening handelsgerelateerde maatregelen visserijproducten

Fiche 6: Pakket inzake technische controles voertuigen

Fiche 7: Mededeling betere toegang tot wetenschappelijke informatie

Fiche 8: Mededeling gezamenlijke strategie voor een partnerschap tussen de EU en het caribisch gebied

Fiche 9: Mededeling ontwikkeling EU beleid voor Noordpoolgebied

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
H. P. M. Knapen

<sup>1</sup> De letters FM hebben alleen betrekking op 22 112.

## 1. Algemene gegevens

Het pakket omvat de volgende drie voorstellen:

- Voorstel tot wijziging van Richtlijn 1999/37/EG van de Raad inzake de kentekenbewijzen van motorvoertuigen (381);
- Voorstel voor een verordening betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die in de Unie aan het verkeer deelnemen en tot intrekking van Richtlijn 2000/30/EG (382);
- Voorstel voor een verordening betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van Richtlijn 2009/40/EG (380).

### *Datum Commissiedocumenten*

13 juli 2012

NB : Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor I&M van de Tweede Kamer is dit fiche versneld aan beide Kamers toegestuurd.

### *Nr. Commissiedocumenten*

COM (2012) 380, 381 en 382

### *Prelex*

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201818](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201818)

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201819](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201819)

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201820](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201820)

### *Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board*

SWD (2012) 206 en 207

### *Behandelingstraject Raad*

Transportraad

### *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

### *Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

#### *a) Rechtsbasis*

Artikel 91 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

#### *b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure art. 294 VWEU. De Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid; het Europees Parlement heeft medebeslissingsrecht.

### c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Er is voorzien in de vaststelling van gedelegeerde handelingen en in de vaststelling van uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie in de volgende artikelen COM(2012) 380 artikel 17, COM(2012) 381, artikel 6 en COM(2012) 382, artikel 21. Het betreft:

- Bijwerken van enkele artikelen om rekening te houden met wijzigingen van voertuigcategorieën en/of frequentie van de controles die voortvloeien wijzigingen van de in die artikelen bedoelde wetgeving;
- Bijwerken van de bijlagen in het licht van technische vooruitgang of om rekening te houden met wijzigingen van het internationaal recht of het recht van de Unie.

## 2. Samenvatting BNC-fiche

### • *Korte inhoud voorstel*

Doel van het voorstel is het verbeteren van de verkeersveiligheid en het milieu door het harmoniseren en uitbreiden van technische controles van voertuigen en aanhangwagens (periodiek en langs de weg).

### • *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Artikel 91 VWEU. Nederland onderschrijft de bevoegdheid van de Unie op dit terrein.

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld, waar het voorstel verdere Europese harmonisatie van bestaande APK (Algemene Periodieke Keuring) en wegkantcontroles beoogt door het gelijkrekken van eisen en keuringsmethodes, echter negatief waar het voorstel beoogt de APK-verplichting uit te breiden naar andere voertuigcategorieën. De proportionaliteit wordt negatief beoordeeld, omdat voor diverse punten het voorstel verder gaat dan noodzakelijk is om het doel van het voorstel te verwezenlijken.

### • *Implicaties/risico's/kansen*

- De nieuwe APK-plicht voor twee en driewielers, caravans en snelle trekkers in combinatie met de enorme toename aan geadmistratieerde wegkantcontroles zal leiden tot een ongewenste administratieve lastenverzwaring, terwijl het positieve effect in termen van verkeersveiligheid en milieu naar verwachting gering zal zijn;
- Het voorstel houdt rekening met de invloed van leeftijd, kilometerstand, constructiesnelheid van het voertuig, status van de fleetowner (eigenaar van een wagenpark), technische details en ontwikkelingen, kwaliteit van de keurmeester en de toezichthouder, administratieve handelingen, handhavingsbeleid etc., maar gaat hierin zover, dat sprake is van een onevenredig grote lastenverzwaring voor alle betrokkenen;
- In het huidige Nederlandse APK-systeem wordt de onafhankelijkheid van de keurmeester geborgd door een intensief risicogestuurd toezichtstelsel. Andere regels om de onafhankelijkheid van de keurmeester te waarborgen zijn voor Nederland onnodig en niet uitvoerbaar;
- De frequentie van controles langs de weg moet sterk worden verhoogd en worden gebaseerd op een risicoprofiel van de betrokken transportondernemer. Dit brengt hoge kosten met zich mee;
- Een invoeringstermijn van 12 maanden na publicatie (5 jaar voor testapparatuur en geautoriseerde supervisie) is onhaalbaar; een spreiding in implementatie is essentieel;
- Het voorstel biedt niet de mogelijkheid om een APK in het buitenland te laten verrichten. Dit is niet in lijn met de inzet op wederzijdse erkenning;

- Het voorstel is onduidelijk over hoe invulling gegeven wordt aan diverse essentiële punten, zoals wederzijdse erkenning en internationale gegevensuitwisseling.
- *Nederlandse positie*
  - Nederland heeft ernstige bedenkingen tegen het voorstel omdat het onnodig de APK-plicht uitbreidt naar nieuwe voertuigcategorieën en de APK-frequentie en het aantal wegkantcontroles verhoogt. De voordelen voor de verkeersveiligheid en het milieu wegen niet op tegen de extra lasten voor burgers en bedrijfsleven. Bovendien is Nederland gekant tegen uitbreiding van bevoegdheden voor de Europese Commissie zodat zij zelfstandig voertuigcategorieën, frequenties en keuringseisen kan wijzigen.
  - Nederland is ervan overtuigd dat het nationale APK-systeem, in combinatie met zelfdiagnose van het voertuig, voldoende waarborg biedt voor verkeersveiligheid en milieu. Wel ondersteunt Nederland een verhoogde effectiviteit van keuringen door meer wederzijdse erkenning en digitale informatie-uitwisseling.

### **3. Samenvatting voorstel**

#### *• Inhoud voorstel*

Het voorstel omvat een pakket maatregelen met daarin ondermeer de volgende punten:

- Een verhoging van de bestaande Nederlandse APK-frequentie (in jaren) voor lichte voertuigen van 4-2-2-1-1- naar 4-2-1-1-1- en voor voertuigen met een kilometerstand hoger dan 160 000km naar 4-1-1-1-1-;
- Een uitbreiding van de APK naar nieuwe voertuigcategorieën, waaronder motorfietsen, bromfietsen, getrokken voertuigen (aanhagwagens en caravans) boven 750kg en snelle land- en bosbouwtrekkers. Er is nog onduidelijkheid over de categorie O1 (aanhagwagens onder 750 kg);
- Een forse uitbreiding van de APK met extra technische testen – op bijvoorbeeld schokdempers en remolie – en met een uitgebreidere rapportageplicht – met informatie over o.a. techniek en kilometerstanden, ondersteund door informatie van de fabrikant;
- Een standaardisatie van APK-eisen en methodes ten behoeve van een Europese wederzijdse erkenning en Europese digitale informatie-uitwisseling, o.a. ook opleiding en supervisie;
- Een forse verhoging van het aantal wegkantinspecties van commerciële zware voertuigen van 1% naar 5%, een uitbreiding van wegkantinspecties naar de categorie van lichte bedrijfswagens en implementatie van risicogestuurde controles, zodanig dat vooral de slecht presterende fleetowners aangehouden worden;
- Een forse uitbreiding van de minimumeisen aan zowel apparatuur als ten aanzien van de competenties van keurmeesters;
- Intrekking en annulering van inschrijvingen in het kentekenregister;
- Fraude kilometer tellers opsporen door verplichte registratie kilometerstanden.

#### *• Impact assessment Commissie*

Tijdens de impactanalyse is gekeken naar de kosten baten verhouding van het hele pakket en deze is positief bevonden vanuit het verbeteringspotentieel van 3% minder dodelijke verkeersslachtoffers. De Commissie heeft slechts drie beleidsopties onderzocht (minimum-, maximum- en een tussenvariant). Nederland heeft de indruk dat de effecten van de maatregelen te positief worden ingeschat.

#### 4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Het voorstel is gebaseerd op artikel 91 VWEU. De EU is bevoegd. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld voor zover er wordt gestreefd naar harmonisatie van de APK in Europa. Het oordeel van Nederland is negatief ten aanzien van de subsidiariteit over de punten die zich richten op uitbreiding van de APK-plicht naar andere voertuigcategorieën (caravans, motorfietsen en bromfietsen) en aanscherping van de periodiciteit.

De proportionaliteit wordt negatief beoordeeld ten aanzien van de gestelde doelen van het voorstel rondom verkeersveiligheid en milieu.

Het voorstel schiet op de volgende punten tekort:

- Het verplicht stellen van het gebruik van bestaande informatie-uitwisselingssystemen, zoals het gebruik van de technologie van European CAR and driving license Information System (EUCARIS) voor de gegevensuitwisseling van keuringsresultaten tussen de lidstaten;
- Het verplicht stellen van het vastleggen van technische informatie in het voertuig zelf;
- Een beschrijving van de uit te wisselen gegevens en de wijze waarop dat zou moeten gebeuren.

Daarnaast gaat het voorstel verder dan noodzakelijk t.a.v. de volgende punten:

- Het opvoeren van het aantal APK-keuringen door wijzigingen in frequentie voor bestaande voertuig categorieën (alhoewel het streven naar een geharmoniseerde frequentie door Nederland wordt ondersteund) en door toevoeging van extra voertuigcategorieën. In Nederland gaat het om ruim 650 000 aanhangwagens, 560 000 bromfietsen en 700 000 motorfietsen, uitgaande van de registrantaantallen;
- Het opvoeren van het minimum aantal technische controles langs de weg. Voor Nederland komt dit neer op een stijging van circa 2 500 naar circa 60 000 controles per jaar. Dit is onnodige uitbreiding omdat Nederland al een 100% handhaving garandeert door gebruik te maken van registercontroles. Bij overschrijding van de APK-datum wordt automatisch een boete verstuurd aan de houder van het kentekenbewijs (Wet Mulder).
- Het invoeren van een verbod op een (economische of andere) relatie tussen de keurmeester en de eigenaar/houder van het voertuig. Een dergelijk verbod is onnodig en niet handhaafbaar;
- Het invoeren van een kilometerstandenregistratie; hoewel Nederland dit toejuicht, past dit niet in het doel van dit voorstel en zou het moeten worden opgenomen in andere Europese regelgeving;
- De forse uitbreiding van (een deel van) de keuringseisen, de minimumeisen aan apparatuur en de competenties van de keurmeesters. Dit vraagt een forse investering die een geringe toegevoegde waarde oplevert en staat derhalve niet in relatie tot het doel van het voorstel in het kader van het verbeteren van de verkeersveiligheid en het milieu;
- Het verplicht stellen van een uitgebreid technisch APK-rapport in het voertuig;
- Het uitvoeren van diepgaande technische testen aan bijv. remvloeistof/schokdempers.

*c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Nederland kan zich vinden in het toekennen van de bevoegdheid aan de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor zover dit betrekking heeft op het in overeenstemming brengen van de verordening met andere wetgeving. Nederland acht het onwenselijk dat de Commissie gedelegeerde handelingen mag vaststellen waarmee voertuigcategorieën of de keuringsfrequenties worden gewijzigd. Nederland is eveneens geen voorstander dat de Commissie zelfstandig wijzigingen kan aanbrengen in de inhoud en methoden van controles, de technische informatie die door fabrikanten moet beschikbaar gesteld en de eisen aan controleapparatuur, opleiding en certificering van controleurs en toezichthoudende organen. Nederland is derhalve voorstander van het vastleggen van deze eisen en categorieën via uitvoeringshandelingen (onderzoeksprocedure met besluitvorming in comités).

**5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

- a) *Consequenties EU-begroting*  
Vooralsnog zijn geen structurele financiële consequenties voorzien.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*  
De te verwachten kosten omvatten o.a. een uitbreiding van 100 fte en van computer- en kwaliteitssystemen met als exploitatiekosten circa 10 miljoen euro per jaar voor de RDW, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) tezamen en een eenmalige extra investering op overheidsgebied van circa 5 miljoen. De financiële consequenties worden gedragen binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline. Echter de kosten van de RDW worden doorbelast aan de voertuigeigenaar via enerzijds het afmeldtarief APK en anderzijds via een verhoging van kosten KB deel 1 t.b.v. financiering RDW inzet bij wegkantcontroles.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*  
De te verwachten kosten (circa 100 miljoen euro per jaar) omvatten een uitbreiding personeel bij de keuringsinstanties, extra opleidingskosten voor de bestaande ca. 20 000 keurmeesters, een investering in testapparatuur van circa 150 miljoen euro en implementatiekosten bij de providers. Deze kosten worden grotendeels doorbelast aan de voertuigeigenaar (65 mln. voor burgers en 25 mln. voor bedrijfsleven).<sup>1</sup>
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*  
Grofweg worden de voordelen behaald door de Nederlandse APK vereenvoudiging, modernisering en frequentievermindering teniet gedaan d.w.z. extra administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Voor de burger is dit circa 65 miljoen euro en 1,5 miljoen aan uren. Voor het bedrijfsleven circa 25 miljoen euro aan lasten.

**6. Implicaties juridisch**

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*  
De voorstellen leiden tot wijzigingen in de nationale wet- en regelgeving. De Wegenverkeerswet 1994 en onderliggende regelgeving, o.a. het Besluit voertuigen en de Regeling voertuigen, moeten worden aangepast. Voor nieuwe voertuigcategorieën, zoals twee- en driewielers nieuwe APK-erkenningvormen nodig zijn. Ook moet het fraude-

---

<sup>1</sup> De verwachting is dat garages de extra kosten van de APK niet volledig doorbelasten aan de voertuigeigenaren. APK wordt vaak als marketinginstrument gratis aangeboden bij andere dienstverlening. De raming van de administratieve lasten van 90 mln is daarom lager dan de totale kosten ad € 100 mln.

ren met de kilometerteller strafbaar worden gesteld. Indien het toezicht op de APK conform ISO/IEC 17 020 type A moet plaatsvinden, dan is een ISO norm of een diploma-eis onnodig voor de RDW als overheidsorganisatie.

- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*  
Inwerkingtreding 1 jaar na publicatie (5 jaar voor testapparatuur en geautoriseerde supervisie) is gezien de omvang van het pakket niet haalbaar. De ervaring leert ook dat het invoeren van APK bij nieuwe voertuigcategorieën geleidelijk moet gebeuren en niet schoksgewijs zoals de EU-voorstellen suggereren. Een langere implementatietermijn is essentieel. Ook loopt de implementatietermijn voor de herziening van richtlijn 1999/37/EG niet gelijk met de implementatietermijnen van beide verordeningen in het voorgestelde pakket. Dit zou gelijk moeten worden getrokken om geleidelijke invoering van de wijzigingen mogelijk te maken.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*  
Geen opmerkingen.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

- a) *Uitvoerbaarheid*  
De meeste voorstellen zijn technisch uitvoerbaar mits geleidelijk ingevoerd. Er zijn drie belangrijke aandachtspunten:
- In Nederlands kunnen garages/fleetowners reparaties aanbieden en hun eigen (bedrijfs)voorraad keuren onder verantwoordelijkheid van de RDW. Artikel 12 van voorstel verordening COM (2012) 380 zou kunnen impliceren dat dit niet meer wordt toegestaan met verstreckende gevolgen voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk;
  - Het uitbreiden van het aantal technische controles langs de weg betekent een enorme extra inzet van de politiecapaciteit, die dan niet meer ingezet kan worden voor andere politietaken. De politie voert momenteel al integrale transportcontroles uit. Het vastleggen van een verplicht aantal controles is onnodig, omdat Nederland al een 100% handhaving garandeert door gebruik te maken van registercontroles;
  - De Commissie stelt voor op grote schaal informatie uit te wisselen zonder duidelijk te definiëren welke informatie dit is. Nederland handhaaft hierbij het standpunt dat het bestaande platform voor dergelijke informatie-uitwisseling gebruikt moet worden (EUCA-RIS).
- b) *Handhaafbaarheid*  
De meeste voorstellen zijn handhaafbaar. Hierbij zijn echter twee kanttekeningen te maken:
- De APK-plicht voor in Nederland niet geregistreerde voertuigen is niet handhaafbaar, tenzij deze voertuigen eerst geregistreerd worden;
  - De periode (EU-voorstel: 4 maanden + 6 weken voor grote reparaties) om de APK te laten uitvoeren dient te allen tijde vóór de vervaldatum te liggen en niet deels ervoor en deels erna. Anders kan de gebruiker de frequentie eenvoudig manipuleren.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen implicaties.

## 9. Nederlandse positie

- Nederland is geen voorstander van het uitbreiden van de APK-plicht naar twee en driewielers, caravans en snelle trekkers in combinatie met een enorme toename aan geadministreerde wegkantcontroles, omdat de positieve effecten voor de verkeersveiligheid en milieu naar verwachting niet in verhouding staan tot de toename in administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven. Nederland is ervan overtuigd dat het huidige Nederlandse APK-systeem voldoet aan de eisen in het kader van verkeersveiligheid. Het huidige Nederlandse APK-systeem houdt al rekening met de leeftijd en het gebruik van voertuigen. Nederland kent een zeer efficiënte digitale handhaving van de APK-plicht. Bovendien biedt het huidige erkenningsstelsel met supervisie en volledig risicogestuurd steekproeven voldoende waarborgen om belangenverstremming te voorkomen.
- De EU inschatting is dat 6% (8% bij motorfietsen) van de ongelukken in verband gebracht kan worden met techniek en dat 3% van de dodelijke ongelukken met dit pakket inzake technische controles (het roadworthiness pakket) vermeden kan worden. Omdat de APK en de wegkantcontroles momentopnames zijn, worden deze getallen en dus ook de kosten baten verhouding door Nederland lager ingeschat, zeker bij motorfietsen en weinig gebruikte voertuigen zoals caravans. Nederland gaat er vanuit dat risicosturing bij wegkantcontroles ook zou moeten kunnen leiden tot een verlaging in plaats van een verhoging van de huidige circa 1% van geregistreerde wegkantcontroles op zware commerciële voertuigen naar 5%.
- Nederland is dus voorstander van een qua omvang, diepgang en administratie effectieve keuring (in lijn met het proportionaliteitsbeginsel) met wederzijdse erkenning via harmonisatie en digitale informatie-uitwisseling. Nederland wil graag dat deze effectieve keuring gefaciliteerd wordt in het voorstel, waardoor de administratieve lasten voor de burgers en bedrijven beperkt blijven.
- Nederland is voorstander van een APK-systeem waarbij uitsluitend onderscheid wordt gemaakt tussen goedkeuring en afkeuring van een voertuig. Een gedetailleerde vastlegging van de keuringsresultaten en de gevolgen daarvan, zoals omschreven in het voorstel, zal leiden tot een administratieve lastenverzwaring zonder toegevoegde waarde.
- Nederland is van mening dat in de toekomst steeds meer controles op veiligheid- en milieuonderdelen continu door het voertuig zelf gemonitord zullen worden. Bij de milieuaspecten gebeurt dit al door on-board diagnosesystemen en in Nederland wordt gebruik gemaakt van European On-Board Diagnostics (EOBD) om de staat van deze onderdelen te controleren. Hierdoor zal de noodzaak van handmatige en visuele controles sterk afnemen, terwijl het voertuig continue aan de eisen blijft voldoen (continuous compliance).