

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3676

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening goedkeuring van en markttoezicht op niet voor de weg bestemde mobiele machines die deelnemen aan het verkeer op de openbare weg

Fiche: Richtlijn digitale instrumenten en processen in het vennootschapsrecht (Kamerstuk 22 112, nr. 3677)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening goedkeuring van en markttoezicht op niet voor de weg bestemde mobiele machines die deelnemen aan het verkeer op de openbare weg

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op niet voor de weg bestemde mobiele machines die deelnemen aan het verkeer op de openbare weg en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 maart 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 178
- d) *EUR-lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0178&qid=1681294023709>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2023) 65
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Transport, Telecommunicatie en Energie (Transportraad)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

Algemene gegevens

1. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 30 maart 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gepubliceerd voor een verordening met maatregelen voor de goedkeuring van en het markttoezicht op niet voor de weg bestemde mobiele machines¹ die wel deelnemen aan het verkeer op de openbare weg, en tot wijziging van de huidige verordening Markttoezicht en conformiteit van producten². Daarbij betreft het mobiele machines met een eigen aandrijving met de door het ontwerp bepaalde maximumconstructiesnelheid van 40 km/u.

Het doel van het voorstel is om de interne markt te versterken door de eisen aan mobiele machines te harmoniseren en om een hoog niveau van verkeersveiligheid te waarborgen. De Commissie introduceert daarom een nieuw verplicht, vereenvoudigd EU-typegoedkeuringsstelsel voor

¹ Het betreft hier: niet voor de weg bestemde mobiele machines die deelnemen aan het verkeer op de openbare weg. Het zijn mobiele machines die gemaakt zijn voor en die worden gebruikt in bepaalde sectoren of voor specifieke doeleinden. Bijvoorbeeld hulpapparatuur voor de bouw, landbouw, tuinen, gemeentelijke diensten of goederenbehandeling. Deze mobiele machines nemen deel aan het verkeer op de openbare weg, maar zijn daar niet voor bestemd. Voorbeelden zijn een zijlader die wordt gebruikt om materiaal van een vrachtauto naar een magazijn te brengen of een veegmachine die de straten veegt.

² Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011.

mobiele machines, met technische en administratieve voorschriften en -procedures. Ook voor het op de markt brengen van mobiele machines stelt de Commissie een aantal eisen.

De Commissie heeft namelijk geconstateerd³ dat de huidige verschillende nationale regelgevingsstelsels tot extra kosten en administratieve lasten voor producenten en gebruikers leiden. Daarnaast stelt de Commissie dat de verschillende stelsels zorgen voor vertraging bij de invoering van nieuwe producten op de interne markt. Dit zorgt voor een belemmering tot de toetreding van de markt en het vrije verkeer binnen de Europese Unie (EU). De Commissie stelt⁴ dat een gebrek aan geharmoniseerde eisen voor voertuigen op de weg niet bevorderlijk is voor de verkeersveiligheid, met name in landen met minder strenge eisen.

De Commissie introduceert een typegoedkeuringssysteem voor mobiele machines, omdat dat een geaccepteerd en betrouwbaar instrument voor verkeersveiligheid in de EU is. Met een vereenvoudigde typegoedkeuring worden eisen gesteld aan de voertuigveiligheid van de mobiele machine voor het gebruik op de openbare weg. Andere eisen, zoals eisen ten aanzien van veilig werken met de machine, worden op dit moment al afgedekt door de machinerichtlijn⁵. De overgangperiode naar dit vereenvoudigde EU-typegoedkeuringssysteem is acht jaar. Aan de verlening van een EU-typegoedkeuring voor een mobiele machine is, op grond van het voorstel, een onbepaalde geldigheid verbonden.

Het voorstel omvat verschillende eisen ten aanzien van de EU-typegoedkeuring, waaronder de aanvraag ervan, het verloop van de procedure, de certificering, de aantoning van de naleving, en regelingen voor de conformiteit van de productie. Er is ook een aantal bepalingen opgenomen over de geldigheid en het eventueel wijzigen van de EU-typegoedkeuring van een mobiele machine (bijvoorbeeld bij grote wijzigingen aan de constructie van de mobiele machine) waarbij ook regels worden geïntroduceerd over de afgifte en kennisgeving van die wijzigingen.

Vergelijkbaar met andere EU-typegoedkeuringen⁶, zoals die voor personenauto's, stelt de Commissie eisen aan het verstrekken van een conformiteitscertificaat van mobiele machines. Verder dient een fabrikant op elke mobiele machine een voorgeschreven plaat met opschriften aan te brengen. Deze plaat wordt ook wel «typeplaatje» genoemd en geeft informatie over de machine weer, zoals aan welke goedkeuring de mobiele machine voldoet. Deze plaat moet overeenkomen met het model dat door de Commissie zal worden vastgesteld.

³ Cost/benefit analysis study for impact assessment on road circulation of non-road mobile machinery, September 2019.

⁴ Cost/benefit analysis study for impact assessment on road circulation of non-road mobile machinery, September 2019.

⁵ Richtlijn (EU) 2006/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende machines en tot wijziging van Richtlijn 95/16/EG.

⁶ Verordening (EU) 167/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 5 februari 2013 inzake de goedkeuring van het markttoezicht op landbouw- en bosbouwvoertuigen. Verordening (EU) 168/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers.

Verordening (EU) 2018/858 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd.

Naast voornoemde EU-typegoedkeuring stelt de Commissie voor om de reikwijdte van de huidige verordening over markttoezicht⁷ en conformiteit van producten uit te breiden, om mobiele machines onder het bereik van deze verordening te brengen. Op deze manier wordt het markttoezicht op mobiele machines geregeld.

Voor mobiele machines waarin nieuwe technologieën of concepten zijn verwerkt die onverenigbaar zijn met de voorgestelde toepasselijke technische voorschriften is een ontheffingsmogelijkheid opgenomen in het voorstel. Het gaat hier om nieuwe technologieën of concepten die voorlopen op de regelgeving. Een voorbeeld is een mobiele machine die vanwege een bepaalde nieuwe technologie veiliger is. Wanneer de Commissie goedkeuring voor een ontheffing verleent, past de Commissie de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen aan om de verordening aan te laten sluiten bij technologische ontwikkelingen.

Op basis van het voorstel kan een marktautoriteit van een lidstaat, indien er voldoende redenen zijn, op basis van eigen initiatief, een goedkeuringsautoriteit of een klacht, een evaluatie verrichten ten aanzien van een mobiele machine. Indien de marktautoriteit vaststelt dat de machine een ernstig risico vormt voor de verkeersveiligheid, moet de marktdeelnemer alle passende corrigerende maatregelen nemen zodat het verkeersveiligheidsrisico niet langer aanwezig is.

De Commissie stelt verder voor om een EU-forum voor uitwisseling van informatie over de handhaving op te richten. Tot slot zijn er maatregelen voor sancties opgenomen. Het gaat hier om sancties die van toepassing zijn als er inbreuken zijn op deze verordening zoals afleggen van valse verklaringen tijdens de goedkeuringsprocedure of het zonder goedkeuring op de markt aanbieden of het in gebruik nemen door marktdeelnemers van mobiele machines waarvoor goedkeuring is vereist.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie analyseert verschillende beleidsopties waaronder een typegoedkeuring, een vereenvoudigde typegoedkeuring en een *Conformité Européenne* (CE) markering. Er is bekeken hoe de opties bijdragen aan de doelstellingen van het voorstel. Als variabelen daarbij zijn onderzocht i) de keuze tot een verplichting of het vrijwillig maken van de EU-typegoedkeuring, ii) de keuze of getrokken uitrustingsstukken⁸ (zoals een getrokken aardappelrooier) opgenomen moeten worden in het toepassingsgebied, en iii) de keuze of het toepassingsgebied van het voorstel moet worden beperkt tot 40 km/u.

De Commissie heeft gekozen voor het in de vorm van een verordening invoeren van een verplichte, na een overgangperiode, vereenvoudigde typegoedkeuring die alleen betrekking heeft op mobiele machines met een eigen aandrijving met de door het ontwerp bepaalde maximumconstructiesnelheid van 40 km/u. De Commissie stelt dat een typegoedkeuringssysteem het algemeen aanvaarde en betrouwbare kader is voor verkeersveiligheid in de EU. Ook heeft een typegoedkeuringssysteem voordelen voor marktdeelnemers. De Commissie verwacht met het voorstel dat marktdeelnemers 846 miljoen euro over tien jaar netto zullen besparen, waarvan 502 miljoen euro voor fabrikanten en distributeurs en 344 miljoen euro voor verhuurbedrijven en eindgebruikers. De Commissie verwacht een extra omzet voor technische diensten, ondanks de

⁷ Verordening (EU) 167/2013.

⁸ Uitrustingsstukken zijn machines die worden getrokken door een mobiele machine en die het trekkende voertuig een andere of extra functie geven.

verwachting dat het totale aantal (individuele) goedkeuringen zal dalen. Daarnaast voorziet de Commissie dat de marktdeelnemers ruim gecompenseerd zullen worden door de verwachte besparingen.

2. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht veel waarde aan verkeersveiligheid⁹. Sinds 2021 geldt in Nederland een registratie- en kentekenplicht voor niet voor de weg bestemde mobiele machines die deelnemen aan het verkeer op de openbare weg omdat kentekening naar verwachting tot een verbetering van de voertuigveiligheid en verkeershandhaving leidt. Vooruitlopend op de EU-typegoedkeuring is in Nederland in 2021¹⁰ de juridische basis gelegd voor een nationale typegoedkeuring voor mobiele machines. Naar aanleiding daarvan wordt op dit moment gewerkt aan een wijzigingsregeling die een volwaardige nationale typegoedkeuring mogelijk maakt. De nationale typegoedkeuring draagt bij aan het borgen van de verkeersveiligheid en kan worden gezien als overbrugging tot de EU-typegoedkeuring. De Nederlandse typegoedkeuring is in voorbereiding en zal net als de voorgestelde EU-typegoedkeuring, gebaseerd op de aanpak en structuur van het EU-typegoedkeuringskader voor landbouw- en bosbouwvoertuigen¹¹.

Ten opzichte van de interne markt van mobiele machines is er momenteel geen staand beleid, omdat het alleen op nationaal niveau speelt. Het kabinet heeft eerder wel positief beoordeeld over EU-maatregelen ten aanzien van een typegoedkeuringsstelsel voor personenvervoer¹².

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het doel dat de Commissie voor ogen heeft om de interne markt te versterken door de eisen aan mobiele machines verder te harmoniseren en om een hoog niveau van verkeersveiligheid te waarborgen. Verkeersveiligheid is immers een belangrijk speerpunt van het kabinet.

Het voorstel van de Commissie om verplichte EU-typegoedkeuring voor mobiele machines in te voeren, kan het kabinet dan ook ondersteunen, evenals de onbepaalde geldigheid daarvan. Een EU-typegoedkeuring zorgt namelijk voor geharmoniseerde eisen en maakt het bijvoorbeeld voor fabrikanten makkelijker om machines te produceren voor de Europese markt in plaats van per lidstaat. Verder wordt het voor gebruikers van mobiele machines bijvoorbeeld makkelijker om een mobiele machine, die is gekocht in een andere lidstaat, in Nederland te gebruiken. Gedurende een periode van acht jaar na inwerkingtreding van de verordening geldt een overgangsbepaling. Op grond van deze bepaling kunnen lidstaten in de overgangperiode de nationale typegoedkeuring op mobiele machines blijven toepassen. Een fabrikant kan in die periode ervoor kiezen EU-typegoedkeuring aan te vragen of te voldoen aan de desbetreffende nationale wetgeving. Het kabinet vindt een overgangperiode van acht jaar wenselijk, omdat in die periode de productie aangepast kan worden. Het kabinet schat in dat deze overgangperiode voldoende is omdat het kabinet al bezig is met een nationale typegoed-

⁹ Veilig van deur tot deur; Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030: Een gezamenlijke visie op aanpak verkeersveiligheidsbeleid (Kamerstuk 29 398, nr. 639).

¹⁰ Stcrt. 2021, nr. 568.

¹¹ Verordening (EU) 167/2013.

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 3582.

keuring voor mobiele machines en zal er op inzetten om de nationale typegoedkeuring zoveel mogelijk te laten aansluiten met de EU typegoedkeuring.

Het kabinet vindt het positief dat het voorstel van toepassing is op mobiele machines met een maximumconstructiesnelheid van 40 km/u. Deze maximumconstructiesnelheid voor mobiele machines zal eraan bijdragen dat andere voertuigen, die geen mobiele machines zijn, zich toch onder deze verordening laten plaatsen. Voertuigen uit andere voertuigcategorieën passen vanwege de eis van 40 km/u niet binnen deze verordening.

Het kabinet is positief over de voorgestelde ontheffingsmogelijkheid voor mobiele machines waarin nieuwe technologieën of concepten zijn verwerkt die onverenigbaar zijn met de technische voorschriften uit het voorstel. Op deze manier kunnen toekomstige mobiele machines, die bijvoorbeeld veiliger zijn, toch worden toegelaten. Het kabinet is daarnaast positief ten aanzien van het conformiteitscertificaat en de voorgeschreven plaat en opschriften. Het kabinet vindt het ook positief dat een marktautoriteit van een lidstaat een evaluatie van een mobiele machine kan verrichten als daar aanleiding toe is, omdat dit bijdraagt aan de verkeersveiligheid. Ook is het kabinet positief over de volgende onderdelen: de verplichting voor de identificatie van marktdeelnemers, de verstrekking van technische informatie over de mobiele machine in een gebruikershandleiding, de voorschriften voor technische diensten en de procedures voor aanwijzing van die technische diensten, het oprichten van een EU-forum, de mogelijkheid om de in het voorstel genoemde uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen vast te stellen, en dat maatregelen voor sancties zijn opgenomen. Het kabinet is positief ten aanzien van de hierboven benoemde punten, omdat dit in lijn is met hoe dit bij soortgelijke verordeningen¹³ geregeld is. Volgens het kabinet dragen deze maatregelen bij aan de verkeersveiligheid binnen de EU.

Naast het positieve oordeel onderkent het kabinet verschillende aandachtspunten waar het kabinet op verduidelijking zal inzetten in de onderhandelingen.

Het eerste aandachtspunt is dat de Commissie de keuze heeft gemaakt voor een vereenvoudigde typegoedkeuring voor mobiele machines. Een vereenvoudigde typegoedkeuring betekent dat er eisen worden gesteld aan alleen de kritieke onderwerpen (zoals de reminrichting) ten aanzien van de voertuigveiligheid van de mobiele machine voor het gebruik op de openbare weg. De minder kritieke onderwerpen (zoals verlichting) ten aanzien van de voertuigveiligheid voor het gebruik op de openbare weg worden op dit moment al afgedekt door de machinerichtlijn¹⁴. De machinerichtlijn werkt met een conformiteitsbeoordeling die is gebaseerd op rapporten of zelfverklaringen van de fabrikant. De impact assessment gaat op deze onderwerpen niet verder in. Het kabinet vraagt zich af hoe wordt bepaald welke onderwerpen kritiek zijn en zal om verduidelijking vragen. Ook vraagt het kabinet zich af welke gevolgen deze vorm van typegoedkeuring, namelijk een vereenvoudigde typegoedkeuring, heeft voor de overige verordeningen over EU-typegoedkeuring en markttoezicht¹⁵. Bij al deze verordeningen wordt er niet gewerkt met conformiteitsbeoordelingen door de fabrikant maar met een volledige EU-typegoedkeuring. Het kabinet zal om opheldering vragen.

¹³ Verordening (EU) Nr. 167/2013, 168/2013 en 2018/858.

¹⁴ Richtlijn 2006/42/EG.

¹⁵ Verordening (EU) Nr. 167/2013, 168/2013 en 2018/858.

Het tweede aandachtspunt is dat een aantal technische onderwerpen die belangrijk zijn voor de verkeersveiligheid, namelijk *software-updates* en *cyber security*, niet zijn opgenomen in het voorstel. Internationale en EU-regelgeving op deze onderwerpen¹⁶ is nu nog niet van toepassing op mobiele machines, terwijl deze onderwerpen belangrijk zijn voor de verkeersveiligheid. Het kabinet zal er om die reden voor pleiten om deze onderwerpen op te nemen in het voorstel of om de huidige richtlijnen van toepassing te laten verklaren op mobiele machines.

Het derde aandachtspunt is dat een aantal onderwerpen nog onvoldoende worden gereguleerd in dit voorstel. Het betreft hier geluidsemissies, CO₂-emissies en elektromagnetische compatibiliteit. Voor geluidsemissies van slechts een deel van de machines die onder de reikwijdte van het voorstel vallen, wordt verwezen naar Richtlijn harmonisatie van de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis¹⁷. Deze richtlijn uit 2000 heeft betrekking op geluidsemissies tijdens werkzaamheden en ziet niet specifiek op deelname aan het verkeer. Het kabinet is van mening dat er geluidsvoorschriften nodig zijn voor mobiele machines als zij deelnemen aan het verkeer vanuit het oogpunt van geluidsoverlast. Voor mobiele machines is er geen EU-aanpak voor vermindering van de CO₂-uitstoot. Aansluitend op dit voorstel wil het kabinet aandacht vragen voor een aanpak van de Commissie gericht op vermindering van de CO₂-uitstoot van mobiele machines. Voor wat betreft elektromagnetische compatibiliteit, wordt er in het voorstel naar de Richtlijn elektromagnetische compatibiliteit¹⁸ verwezen. Het United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Reglement Elektromagnetische Compatibiliteit¹⁹ is echter niet van toepassing verklaard op deze verordening terwijl dit wel wordt gedaan in andere verordeningen over EU-typegoedkeuring en markttoezicht. Het kabinet zal de Commissie vragen om dit UNECE-Reglement²⁰ van toepassing te laten verklaren.

Het vierde aandachtspunt gaat over het toepassingsgebied van de verordening. Het kabinet is van mening dat het toepassingsgebied van het voorstel nog verder verduidelijkt kan worden. Het voorstel is nu van toepassing op mobiele machines waarmee, met of zonder bestuurder, aan het verkeer op de openbare weg zal worden deelgenomen. Het is onduidelijk wat wordt bedoeld met een mobiele machine zonder bestuurder. Het kabinet zal ervoor pleiten dat mobiele machines die op afstand bestuurd worden, machines die geen bestuurdersstoel of stuurwiel hebben en zelfrijdende mobiele machines, worden uitgesloten van dit voorstel. De reden is dat dit complexe onderwerpen zijn waarbij er allerlei extra onderwerpen een rol spelen zoals aansprakelijkheid, verzekering en het rijgedrag van de machine als deze zelfrijdend is. Deze onderwerpen worden nu, net als *cyber security* en *software-updates*, niet behandeld in het voorstel.

Het vijfde aandachtspunt is dat de Commissie aangeeft te streven naar een maximale consistentie met bestaande voertuigwetgeving. Het huidige voorstel sluit waar mogelijk aan bij de aanpak en structuur van het EU-typegoedkeuringskader voor motorvoertuigen²¹ en landbouw- en

¹⁶ UN richtlijn 155 en richtlijn 156.

¹⁷ Richtlijn (EU) 2000/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis.

¹⁸ Richtlijn (EU) 2014/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit.

¹⁹ Reglement nummer 10, VN/ECE.

²⁰ Reglement nummer 10, VN/ECE.

²¹ Verordening (EU) 2018/858.

bosbouwvoertuigen²². Echter wijkt de Commissie zonder nadere motivatie af van genoemde verordeningen, wat tot onduidelijkheid en onnodige extra kosten kan leiden. Een voorbeeld is de afwijkende definities die worden gehanteerd voor fabrikant en vertegenwoordiger. Daarnaast is onvoldoende helder of het conformiteitscertificaat behorende bij de machine overeenkomt met het conformiteitscertificaat bij de EU-typegoedkeuring van – en het markttoezicht op – motorvoertuigen en aanhangwagens²³. Het kabinet zet in op het gebruikmaken van bestaande structuren om de implementatie te vereenvoudigen en de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden.

Het zesde aandachtspunt betreft defensievoertuigen, in gebruik of onder direct toezicht van het kabinet, inclusief defensievoertuigen van krijgsmachten die zich met toestemming van het kabinet in Nederland bevinden. Deze voertuigen hebben nu een uitzonderingspositie in de nationale wet- en regelgeving in Nederland. Voor zover defensievoertuigen onder het toepassingsbereik van de verordening vallen, zal het kabinet ervoor pleiten om een dergelijke uitzondering in de verordening op te nemen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Meerdere lidstaten hebben aangegeven positief te staan tegenover het voorstel. Dit is vanwege het geharmoniseerde vereenvoudigde typegoedkeuringsbeleid. Onder de lidstaten zijn er vooral vragen over de nadere invulling van de verordening.

De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend. De rapporteur en de schaduwrapporteurs zijn nog niet bekend. Het Comité IMCO (*Committee on the Internal Market and Consumer Protection*) zal het voorstel behandelen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen op het terrein van de instelling en de werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, omdat het voorstel uniforme eisen stelt aan de goedkeuring van – en het markttoezicht op – mobiele machines op de Europese markt. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De verordening heeft tot doel om de interne markt te versterken door voorschriften voor mobiele machines verder te harmoniseren en om een hoog niveau van verkeersveiligheid te waarborgen. Daarnaast voorziet de verordening in regels en procedures voor het markttoezicht op deze machines. Hierdoor wordt het gelijk speelveld op het terrein van het toelaten tot het wegverkeer van mobiele machines verbeterd. Omdat de verordening zich richt op alle mobiele machines op de Europese interne markt, en de productie en het gebruik daarvan een grensoverschrijdend karakter hebben, kan deze doelstelling

²² Verordening (EU) 167/2013.

²³ Verordening (EU) 2018/858.

niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt. Het harmoniseren van en het waarborgen van het vrije verkeer ervan is alleen mogelijk op EU-niveau. De bestaande nationale regelgeving leidt tot uiteenlopende eisen in verschillende lidstaten, tot verschillen in veiligheidsprestaties van de mobiele machines en tot hogere administratieve lasten voor marktdeelnemers. Dit belemmert het functioneren van de interne markt. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving enkel op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft tot doel om de interne markt te versterken door de voorschriften voor mobiele machines verder te harmoniseren en om een hoog niveau van verkeersveiligheid te waarborgen. Het voorgestelde optreden is geschikt om de interne markt te versterken, omdat geharmoniseerde vereisten worden gesteld aan mobiele machines die aan het wegverkeer deelnemen. Ook is het voorgestelde optreden geschikt om een hoog niveau van verkeersveiligheid te waarborgen, doordat door middel van een verplichte EU-typegoedkeuring voor mobiele machines eisen worden gesteld aan de voertuigveiligheid van de mobiele machine voor het gebruik op de openbare weg. Het zijn bijvoorbeeld eisen aan de reminrichting. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat is gekozen voor een vereenvoudigd EU-typegoedkeuringsstelsel en rekening is gehouden met de kenmerken van mobiele machines, met name de lage circulatiefrequentie op de openbare weg.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor gelddruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Op basis van de impact assessment stelt de Commissie dat dit voorstel geen gevolgen heeft voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De Commissie geeft aan dat er geen aanzienlijke financiële consequenties aan het voorstel zijn verbonden. De gegeven argumentatie is dat de lidstaten al beschikken over de structuur en de technische vereisten omdat zij al verschillende typegoedkeuringskaders voor andere voertuigen hanteren. Het kabinet kan zich hierin vinden, maar stelt dat de exacte kosten nog niet zijn in te schatten. De personele, administratieve of financiële consequenties van de verordening zijn namelijk nog niet vast te stellen door de betrokken uitvoeringsinstanties Dienst Wegverkeer (RDW) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De reden is dat de uitwerking en de details later in de gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen volgen. De implementatie in nationale wet- en regelgeving zal van de rijksoverheid capaciteit vragen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Voor de medeoverheden worden geen financiële consequenties voorzien.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De Commissie geeft in de kosten-batenanalyse²⁴ aan dat de financiële consequenties voor de gebruikers van mobiele machines, inclusief verhuurbedrijven, zullen afnemen met 20%. Mobiele machines zijn gemakkelijker over de binnengrenzen van de EU heen te gebruiken en te verkopen.

De financiële consequenties voor fabrikanten en distributeurs worden door de Commissie ook ingeschat op een afname van 20%. Geharmoniseerde eisen voor mobiele machines zullen de regeldruk voor bedrijven verminderen, omdat zij niet iedere lidstaat met andere regels te maken krijgen. Het kabinet kan zich hierin vinden.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie benoemt drie aspecten met betrekking tot de gevolgen voor de concurrentiekracht, namelijk dat fabrikanten en distributeurs gemakkelijker toegang tot de interne markt van de Unie krijgen, dat vertragingen in verband met goedkeuringen in verschillende EU-lidstaten worden voorkomen en dat het concurrentievermogen binnen en buiten de EU wordt vergroot.

Alle producenten die opereren op de Europese markt, dus ook die van buiten de EU, moeten aan de nieuwe regels in het voorstel voldoen, waarmee het voorstel externe werking kent. Dit kan ertoe leiden dat producenten hun producten zullen moeten aanpassen voor de Europese markt, wat kosten met zich meebrengt. Tegelijkertijd zorgt harmonisatie voor een vergemakkelijking van de markttoegang gezien in alle lidstaten geharmoniseerde voorschriften gelden, wat markttoetreding bevordert. Voorts zet het voorstel belangrijke stappen op weg naar verkeersveiligheid en harmonisatie. De EU kan een voorbeeldrol tonen en expertise delen in andere landen.

Het voorstel heeft geen geopolitieke aspecten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Ten behoeve van het vaststellen van technische voorschriften, administratieve voorschriften en procedures voor de EU-typegoedkeuring is de verwachting dat uitvoeringsmaatregelen en technische aanpassingen in de Wegenverkeerswet 1994²⁵ en daarop gebaseerde regelgeving, zoals de Regeling voertuigen²⁶, nodig zullen zijn. Bij de nationale regeling die nu in voorbereiding is wordt rekening gehouden met dit voorstel van de Commissie en de daarin geldende overgangstermijn.

Het voorstel strekt er mede toe het organiseren en verrichten van markttoezichtactiviteiten en controles van mobiele machines onder het toepassingsbereik van Verordening (EU) 2019/1020 te brengen en die verordening op dat punt te wijzigen. De wijziging van verschillende Nederlandse wetten ter uitvoering van Verordening (EU) 2019/1020 is in

²⁴ Cost/benefit analysis study for impact assessment on road circulation of non road mobile machinery, September 2019.

²⁵ Wegenverkeerswet 1994, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006622/2023-01-01>.

²⁶ Regeling voertuigen, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025798/2023-01-01>.

april 2023 in werking getreden. Ook naar aanleiding van dit onderdeel van het voorstel worden wijzigingen voorzien in de Wegenverkeerswet 1994 en daarop gebaseerde regelgeving, zoals het Besluit aanwijzing toezichthouders markttoezicht Wegenverkeerswet 1994.

De Commissie schrijft in het voorstel dat de lidstaten voorschriften moeten vaststellen over sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de verordening. Ook geeft de Commissie aan dat lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de sancties worden uitgevoerd. De uitwerking en de details zijn niet in dit voorstel opgenomen. Hoewel de precieze invulling nog niet duidelijk is, wordt ter uitvoering van de sanctionering ook wijziging van regelgeving voorzien.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel voor de verordening voorziet in de toekenning van bevoegdheden aan de Commissie van gedelegeerde handelingen op de volgende onderwerpen: vaststelling drempelwaarden categorieën of klassen als excessief te beschouwen mobiele machines (artikel 4, lid 5), vaststelling technische voorschriften (artikel 15, lid 2), vaststelling voorschriften en voorwaarden virtueel testen (artikel 21, lid 9), vaststelling regelingen conformiteit productie (artikel 22, lid 5), en vaststelling regels technische diensten (artikel 39).

Delegatie naar de Commissie is mogelijk, omdat de gedelegeerde handelingen betrekking hebben op de technische details en de testprocedures en dus geen essentiële onderdelen van de verordening regelen. De toekenning van een delegatiebevoegdheid (i.p.v. uitvoering) is ook aangewezen, omdat het gaat om bevoegdheden tot aanvulling van de verordening. Het kabinet is daarnaast positief over de wenselijkheid van de bevoegdheidstoekenning, omdat daarmee de wetgevingsprocedure niet hoeft te worden belast.

Artikel 47 van het voorstel bakent de gedelegeerde bevoegdheid procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. De gedelegeerde bevoegdheid geldt voor een periode van vijf jaar na inwerkingtreding, met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, waardoor de bevoegdheidsdelegatie naar behoren kan worden geëvalueerd.

Het voorstel voorziet in uitvoeringsbevoegdheden op de volgende onderwerpen: vaststelling modellen inlichtingenformulier en informatie-dossier (artikel 18, lid 4), vaststelling voorschriften omtrent gemeenschappelijk beveiligd systeem voor elektronische uitwisseling van gegevens (artikel 19, lid 5), vaststelling voorschriften omtrent EU-typegoedkeuringscertificaten (artikel 20, lid 3 tot en met 5 en 7), vaststelling plaatopschriften (artikel 28, lid 2, binnen 30 maanden na inwerkingtreding), goedkeuring/weigering ontheffing nieuwe technologieën (artikel 29, lid 3), vaststelling modellen voorlopige goedkeuring met beperkt geldigheidsgebied (artikel 29, lid 4), machtiging uitbreiding EU-typegoedkeuring uitbreiden (artikel 30, lid 3, abusievelijk genummerd als lid 9), geharmoniseerde corrigerende of beperkende maatregelen op Unieniveau (artikel 33, lid 6) en beslissingen omtrent aanwijzingen technische dienst (artikel 43, lid 4).

De uitvoeringshandelingen zien op administratieve aspecten en regelen dus geen essentiële onderdelen van de verordening. De toekenning van uitvoeringsbevoegdheden is daarmee mogelijk. De keuze voor uitvoe-

ringsbevoegdheden (i.p.v. delegatie) ligt voor de hand, omdat het gaat om handelingen die ertoe leiden dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, en om handelingen tot het vaststellen van procedures en technische aspecten ter uitvoering van de verordening. De toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden is ook wenselijk, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde snelheid voor de uitvoering van de verordening wordt gewaarborgd. Het kabinet kan daarom instemmen met de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden.

De artikelen 18, lid 4, artikel 19, lid 5, artikel 20, leden 3, 4, 5, en 7, artikel 21, lid 5, artikel 27, lid 5, artikel 28, lid 2, artikel 29, leden 3 en 4, artikel 33, lid 6, en artikel 43, lid 4, van het voorstel bepalen dat de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld overeenkomstig de in artikel 46 van het voorstel bedoelde onderzoeksprocedure. De keuze voor de onderzoeksprocedure bij de vaststelling van uitvoeringshandelingen acht het kabinet geschikt omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking of handelingen met betrekking tot de veiligheid (zie art. 2, lid 2, onder a en onder b(iii), van Verordening (EU) 182/2011).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt volgens het voorstel zoals gebruikelijk in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De voorgestelde verordening is 36 maanden na inwerkingtreding van toepassing. Naar inschatting is het haalbaar binnen deze overgangstermijn de nationale wettelijke voorschriften aan te passen.

Gedurende een periode van acht jaar na datum van toepassing van de voorgestelde verordening geldt er een overgangsbepaling. Op grond van deze bepaling kunnen lidstaten in de overgangperiode ook de nationale typegoedkeuring op mobiele machines toepassen. Een fabrikant kan in die periode ervoor kiezen EU-typegoedkeuring aan te vragen of te voldoen aan de desbetreffende nationale wetgeving. Het kabinet schat in dat deze overgangperiode voldoende is omdat het kabinet al bezig is met een nationale typegoedkeuring voor mobiele machines.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt in haar voorstel voor de nieuwe verordening binnen vijf jaar nadat deze van toepassing is geworden te evalueren. Het kabinet steunt dit voornemen tot vijfjaarlijks evaluatie. Het monitoren van de implementatie en het effect hiervan is verstandig.

Om de Commissie in staat te stellen na vijf jaar te rapporteren aan het Europese Parlement en de Raad, dienen de lidstaten binnen vier jaar na de toepassing van de verordening informatie aan te leveren over drie onderwerpen. Het eerste is de toepassing van de in de verordening vastgestelde typegoedkeurings- en markttoezichtprocedures. Het tweede is het aantal uit hoofde van deze verordening verleende EU-typegoedkeuringen. En het derde is de nationale voorschriften voor nationale typegoedkeuring van kleine series, nationale individuele goedkeuring en nationale typegoedkeuring, en het aantal goedkeuringen.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Een aantal aspecten van de verordening nog uitgewerkt dienen te worden in gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen waardoor er op dit moment nog geen compleet beeld gevormd kan worden over de implicaties voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de technische eisen.

Nederland is bezig om een nationaal typegoedkeuringsstelsel voor mobiele machines op te zetten²⁷. De Nederlandse typegoedkeuring is, net als de voorgestelde EU-typegoedkeuring, gebaseerd op de aanpak en structuur van het EU-typegoedkeuringskader voor landbouw- en bosbouwvoertuigen²⁸. Het huidige Commissievoorstel zal daarom niet leiden tot volledig nieuwe verplichtingen.

De implicaties voor de uitvoering en handhaving hebben betrekking op de RDW en de ILT. De RDW is als technische dienst betrokken bij het typegoedkeuringsproces. De ILT is de markttoezichtautoriteit. De Commissie stelt dat technische diensten zich aan het nieuwe systeem moeten aanpassen en dat hun werklast en inkomsten zal toenemen. Maar de Commissie geeft aan dat dit kan worden beperkt door het feit dat het aantal goedkeuringen waarschijnlijk zal afnemen, aangezien fabrikanten deze procedures slechts in één EU-lidstaat zullen hoeven te ondergaan.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen specifieke gevolgen voor ontwikkelingslanden voorzien, anders dan de voorziene gevolgen voor derde landen in het algemeen zoals opgenomen onder 5d.

²⁷ Stcrt. 2021, 568.

²⁸ Verordening (EU) 167/2013.