

Vergaderjaar 2023–2024

31 305

Mobiliteitsbeleid

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 437

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2023

Zoals in de Kamerbrief van 9 november jl. toegezegd, informeer ik u over het vervolg op de huidige gedoogsituatie voor rijbewijs B en het onder voorwaarden niet hoeven gebruiken van een tachograaf voor zero-emissie bedrijfsvoertuigen tussen de 3.501 kg tot en met 4.250 kg die op 31 december 2023 verloopt. Duidelijkheid is nu nodig omdat het einde van het jaar snel nadert. Ik beantwoord hierbij ook de eerder gestelde Kamervragen¹ van het lid Van Ginneken c.s. over dit onderwerp. Deze reactie heeft enige tijd op zich laten wachten. Het vraagstuk vergt een complexe weging tussen enerzijds de belangen van (koploper)bedrijven die op basis van eerdere regels reeds geïnvesteerd hebben in duurzamere (zwaardere) bedrijfsvoertuigen (N2) en daarmee een stap zetten in een meer duurzame transportsector, en anderzijds de risico's die deze zwaardere bedrijfsvoertuigen (N2) teweegbrengen voor de verkeersveiligheid. Met name van andere verkeersdeelnemers die bij een botsing met een zwaarder bedrijfsvoertuig vanwege massa-ongelijkheid een grotere kans op ernstig letsel of overlijden hebben. Ook een gelijk speelveld voor ondernemers en de juridische kaders zijn van belang.

Het onderwerp heeft daarnaast voor veel afstemming met alle betrokken partijen geleid. Zo is er uitvoerig met de sectorpartijen gesproken die in deze bedrijfsvoertuigen hebben geïnvesteerd om beter zicht te krijgen op de omvang van hun vloot, de toepassing van deze voertuigen, de zorgen die bij hen leven en de oplossingsrichtingen die voor ogen waren. Aansluitend is gesproken met de verschillende overheidsinstanties (Ministerie van Justitie en Veiligheid, Openbaar Ministerie, politie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Dienst Wegverkeer (RDW) en Inspectie voor Leefomgeving en Transport, (ILT)) en de Europese Commissie om de (on)mogelijkheden voor een (tijdelijke) oplossing te verkennen.

¹ 2023Z13991 en 2023Z17839.

Met deze partijen is zorgvuldig afgestemd en de belangen zijn gewogen. Omdat nu nog geen zicht is op legalisatie heb ik moeten besluiten dat per 1 juli 2024 het huidige niet-handhavend optreden stopt. Dit houdt in dat per deze datum een emissievrij bedrijfsvoertuig met een gewicht van 3.501 tot en met 4.250 kg voortaan met rijbewijs C/C1 en code 95 bestuurd dient te worden en een tachograafplicht geldt. Voertuigeneigenaren kunnen er op dit moment echter ook nog voor kiezen om de toegestane maximum massa (TMM) van het voertuig in het kentekenregister te verlagen naar 3.500 kg en het voertuig met minder laadvermogen te laten besturen door chauffeurs met rijbewijs B.

Het tijdelijke beleid van niet-handhaven tot 1 juli 2024 houdt verder in dat binnen de voorwaarden van de EU-regelgeving ten aanzien van de rij- en rusttijden en zo dicht mogelijk binnen de voorwaarden van de derde rijbewijsrichtlijn, chauffeurs van zero-emissie bedrijfsvoertuigen tot maximaal 4.250 kg vrijgesteld zijn van de rijbewijs C-plicht en de tachograafplicht, mits de toegestane maximum massa (TMM) van het emissievrije bedrijfsvoertuig ingeschreven in het kentekenregister niet hoger is dan 3.500 kg vermeerderd met het gewicht van het batterijpakket. Ook mag het zero-emissie bedrijfsvoertuig uitsluitend een tenaamstelling hebben van vóór 1 oktober 2023 of aantoonbaar voor deze datum zijn besteld. Dat betekent dus een lichte afwijking van de derde rijbewijsrichtlijn en een verruiming van de oorspronkelijke gedoogvoorwaarden, omdat niet alleen tenaamstellingen van vóór 1 oktober 2023 gelden, maar ook voertuigen in deze categorie die aantoonbaar besteld zijn vóór 1 oktober 2023. Daarmee kom ik ondernemers tegemoet die hun bedrijfsvoertuig wel op tijd hebben besteld, maar niet op tijd op naam hebben gekregen.

Voor het volledige overzicht van de voorwaarden verwijs ik u naar de bijlage van deze brief. Naar verwachting gaat het om maximaal 1.000 voertuigen onderverdeeld in:

- minder dan 100 vóór 1 oktober 2023 tenaamgestelde voertuigen die reeds voldoen aan de voorwaarden van de oude gedoogsituatie;
- meer dan 700 vóór 1 oktober 2023 tenaamgestelde voertuigen waarvan de voertuigeneigenaren de toegestane maximum massa van het voertuig in het kentekenregister vóór 1 januari 2024 nog in lijn moeten brengen met de voorwaarden van de verlengde gedoogsituatie middels een administratieve handeling.
- ca. 200 voertuigen die voor 1 oktober 2023 besteld zijn, maar nog niet tenaam waren gesteld.

Het verlengen van het niet-handhavend optreden is niet gebruikelijk. Vanwege de ontstane situatie en het feit dat ik nu duidelijkheid moet geven aan ondernemers wordt het niet-handhavend optreden verlengd voor de duur van een half jaar onder de voorwaarden zoals opgenomen in de bijlage van deze brief. Dit mede omdat het implementeren van de vereisten uit de richtlijn juridisch momenteel niet haalbaar blijkt vanwege de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Daarbij wordt door de handhaving ook gewezen op de risico's op het gebied van de verkeersveiligheid.

Problematiek van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

In deze brief licht ik u de achtergrond van dit vraagstuk en de aanleiding voor mijn beslissing verder toe.

De voorwaarden uit de richtlijn bepalen dat het extra gewicht van het voertuig uitsluitend toe te schrijven mag zijn aan de grotere massa van het alternatieve aandrijfsysteem in vergelijking met de massa van het aandrijfsysteem van een voertuig met dezelfde afmetingen dat is uitgerust

met een interne verbrandingsmotor met een elektrische of compressieontsteking, en mits het laadvermogen niet wordt verhoogd ten opzichte van hetzelfde voertuig. Deze voorwaarden blijken niet handhaafbaar en uitvoerbaar. Het gewicht van de alternatieve aandrijflijn wordt bij de Europese Type Goedkeuring (ETG) niet geregistreerd. Ook heeft niet iedere fabrikant een equivalent voertuig (met dezelfde afmetingen) met een interne verbrandingsmotor waarmee de gewichtsvergelijking kan worden gemaakt. Dit handhavingsprobleem speelt in meerdere EU-lidstaten die een permanente vrijstelling willen invoeren of reeds hebben ingevoerd (o.a. Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Hongarije, Ierland, Polen, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Portugal). Ook andere EU-lidstaten erkennen deze problemen en hebben hier al eerder aandacht voor gevraagd bij de Europese Commissie. Op zowel 6 december 2022 als op 5 december 2023 heeft overleg met de Europese Commissie plaats gevonden over de handhaafbaarheid van de voorwaarde van het extra gewicht. Dit heeft echter niet tot een formeel standpunt van de Europese Commissie geleid. Wel heeft de Europese Commissie naar aanleiding van mijn gesprek op 5 december 2023, bereidwilligheid getoond om samen met Nederland en eventuele andere lidstaten nogmaals naar dit probleem te gaan kijken. Of dit vervolgproces tijdig tot een oplossing leidt, is geenszins zeker.

Duitsland heeft ondanks voorgaande problematiek een vrijstellingsregeling geïmplementeerd voor rijbewijs C voor elektrische voertuigen boven de 3.500 tot en met 4.250 kg. Zij hebben de mogelijkheid voor een vrijstelling onder de derde rijbewijsrichtlijn een-op-een geïmplementeerd. Duitsland heeft in 2022 ook een vraag gesteld aan de Europese Commissie hoe met het bepalen van het niet mogen toenemen van het laadvermogen moet worden omgegaan, maar tot op heden nog geen antwoord van de Europese Commissie ontvangen.

Op basis van de opgevraagde en verkregen informatie lijkt Frankrijk geen gebruik te maken van een vrijstelling voor rijbewijs C voor elektrische voertuigen boven de 3.500 tot en met 4.250 kg. Voor deze voertuigen is dus een rijbewijs in de C-categorie nodig.

Om een blijvend juridisch kader voor deze vrijstelling in Nederlandse wetgeving te regelen, moet het kabinet een algemene maatregel van bestuur (AMvB) vaststellen, waarmee het Reglement rijbewijzen en het Arbeidstijdenbesluit vervoer worden gewijzigd. Bij de uitwerking van de AMvB is helaas gebleken dat het op dit moment niet uitvoerbaar en handhaafbaar is om de gedoogconstructie te verankeren in een permanente regeling en het daarmee ook duurzaamheid en de verkeersveiligheid niet ten goede kan komen. Dat komt onder meer doordat:

- Het voor handhavers niet te controleren is of het extra gewicht van een voertuig volledig is toe te schrijven aan het batterijpakket, omdat dit niet altijd in het kentekenregister is opgenomen. Dit maakt dat de regeling gevoelig is voor fraude.
- De genoemde voertuigen door hun verhoogde gewicht volgens de huidige Nederlandse wetgeving vrachtwagens zijn. De gewichten van de voertuigen die bepalen welke regelgeving van toepassing is, zijn Europeesrechtelijk vastgesteld en kunnen daarom niet gewijzigd worden. Vanwege het gewicht van deze voertuigen spelen er ook andere regels en afwegingen waardoor wettelijke verankering moeilijk blijkt en mogelijk tot tegenstrijdigheden kan leiden. De betrokken chauffeurs hebben juist door de vrijstelling van het rijbewijs C geen kennis van de geldende regels voor vrachtwagens of hoe het is om een zwaarder voertuig te besturen. Denk hierbij aan de geldende verkeersregels voor vrachtwagens rondom maximumsnelheden, de plaats op de weg, verkeerstekens voor inhaalverboden, toegankelijkheid tot

bepaalde gebieden, decentrale regelgeving specifiek voor vrachtwagens en de APK-regels.

- Vrachtwagenchauffeurs moeten aan rij- en rusttijden voldoen. Ook dit is Europeesrechtelijk geregeld. Er is een vrijstelling van de tachograafplicht mogelijk voor een lichte vrachtwagen binnen een straal van 100 kilometer van de vestigingsplaats. De vestigingsplaats kan ook een opslagpunt, distributiecentrum of nevenvestiging zijn. De tachograaf is nodig voor een goede controle op de rij- en rusttijden om daarmee zorg te dragen voor goede arbeidsomstandigheden en uitgeruste chauffeurs op de weg.

De AMvB moet onder andere voor advies worden voorgelegd aan de RDW en Raad van State. De RDW en het OM hebben ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een negatief advies uitgebracht. De strekking van dit advies zal naar verwachting doorwerken in het advies van de Raad van State. Daarom acht ik momenteel een wettelijke verankering van een vrijstelling in Nederland onhaalbaar.

Op dit moment wordt een verklaring² gehanteerd, die in het bedrijfsvoertuig al aanwezig moet zijn met daarop een door de importeur/fabrikant verklaard gewicht van het batterijpakket. Inmiddels is vastgesteld dat een verlaging van de toelaatbare maximum massa (TMM) in het kentekenregister gedurende de tijdelijk verlengde gedoogsituatie benodigd is om zo dicht mogelijk bij de voorwaarden uit de richtlijn te blijven. Dit betekent dat voertuigeigenaren het TMM van een groot deel van de reeds getekende bedrijfsvoertuigen voor 1 januari 2024 nog in lijn dient te brengen in het kentekenregister bij de RDW middels een administratieve handeling wanneer zij gebruik willen maken van de tijdelijk verlengde regeling. Voertuigeigenaren kunnen overigens kiezen om de TMM van hun voertuigen te verlagen naar 3.500 kg. Bij een verlaagd TMM naar 3.500 kg of lager kan het bedrijfsvoertuig immers altijd met rijbewijs B worden bestuurd. Eigenaren die bedrijfsvoertuigen hebben met een TMM tussen de 3.501 t/m 4.250 kg en kiezen voor een verlaging naar 3.500 kg (of minder), moeten tevens rekening houden met een kentekenverandering. Het vrachtoertuig krijgt na aanvraag van de gewichtsverlaging en beoordeling door de RDW een nieuw bestelautoteken toegekend. Aan zowel de administratieve handeling als de eventuele kentekenverandering zijn (beperkte) kosten verbonden.

Experiment en tijdelijke vrijstellingsregeling 2019–2022

Op dit moment wordt er door de ILT tijdelijk niet gehandhaafd op deze groep voertuigen als ze met rijbewijs B worden bestuurd. Deze situatie is een vervolg op een experiment met een kleine 30 voertuigen dat liep van 17 mei 2019 tot 1 januari 2023 en tijdelijk was opgenomen in hoofdstuk VIIIa van het Reglement rijbewijzen³. Het experiment is destijds gestart voordat de wijziging van de richtlijn⁴ werd bekrachtigd. Het is op dit moment juridisch niet mogelijk om onder de huidige (derde) richtlijn een tweede gelijksoortige pilot te houden. Deze richtlijn biedt in artikel 6, vierde lid, aanhef en onderdeel c, een mogelijkheid om een dergelijke

² Formulier mag enkel ondertekend worden door een tekenbevoegd persoon van de voertuigfabrikant, voertuigimporteur of voertuigdealer. De verklaring dient afgedrukt te zijn op briefpapier van het bedrijf die deze opstelt en voorzien van originele handtekening. Het is dus niet toegestaan om de verklaring automatisch/digitaal te ondertekenen.

³ Dit experiment was ingevoerd met het Tijdelijk besluit van 17 mei 2019 tot wijziging van het Reglement rijbewijzen en het Arbeidstijdenbesluit vervoer (Stb. 2019, nr. 211).

⁴ Richtlijn (EU) 2018/645 van het Europees parlement en de Raad van 18 april 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en Richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs.

vrijstelling permanent te maken. Mijn voorganger heeft in 2018 de Kamer aangegeven dat het uitgangspunt was om gebruik te maken van de mogelijkheden die de richtlijn biedt om het experiment een structureel vervolg te geven. Daarbij zou de kennis uit het experiment worden betrokken met als doel het experiment vanaf 1 januari 2023 te laten overgaan in een structurele regeling⁵. Een aantal bedrijven uit de sector heeft geïnvesteerd in deze bedrijfsvoertuigen.

Voorstel vierde rijbewijsrichtlijn

Mede vanwege de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid heeft de Europese Commissie in maart 2023 in het voorstel voor de vierde rijbewijsrichtlijn een bepaling opgenomen. Daarin zijn de eisen van het extra gewicht, als gevolg van de alternatieve aandrijflijn en het niet mogen leiden tot extra laadvermogen, niet meer meegenomen. Daarmee wordt, als dit voorstel overeind blijft in de verdere Europese onderhandelingen, een permanente vrijstelling op een aantal vlakken gemakkelijker. Ook dan blijven er nog uitzoekpunten over, aangezien deze voertuigen nog steeds voor andere bepalingen (zoals verkeersregels, -tekens, rij- en rusttijden en decentrale regelgeving) blijven gelden als vrachtwagens in plaats van bestelauto's. In dit verband pleit Nederland dat alleen zero-emissie voertuigen en geen andere vormen van alternatieve aandrijving hieronder gaan vallen. Ook pleit Nederland voor de mogelijkheid om nationaal extra eisen te kunnen stellen aan opleiding voor bestuurders van deze voertuigen. Of dit voorstel op deze manier wordt vastgesteld, is afhankelijk van de verdere onderhandelingen in de Raad en de zienswijze van het Europees parlement. Het zal op 1 juli 2024 nog niet bekend zijn wat de definitieve inhoud van de uitzondering wordt en wanneer deze precies wordt vastgesteld, dit hangt af van de lopende onderhandelingen. De voorgestelde implementatietermijn van de nieuwe richtlijn na vaststelling is drie jaar.

Ondertussen heeft de Tweede Kamer op 24 oktober jl. een motie van het lid Van Ginneken c.s.⁶ aangenomen over een verlenging van de «tijdelijke vrijstelling» voor rijbewijs C-plicht voor het besturen van zero-emissie bedrijfsvoertuigen boven de 3.500 kg tot en met 4.250 kg tot een blijvend Europees juridisch kader is vastgesteld⁷. De overbruggingsperiode naar een oplossing onder de huidige derde rijbewijsrichtlijn of een definitief besluit van de Europese Commissie over vierde rijbewijsrichtlijn is voor het OM⁸ te lang om een gedoogsituatie op toe te staan. De bijbehorende en hierboven omschreven verkeersveiligheidsrisico's worden te groot bevonden en er zijn juridische bezwaren. Zonder concreet zicht op legalisatie vinden het OM, de handhavingsinstanties en ik het – onder de huidige lezing van de Europese Commissie van de derde rijbewijsrichtlijn – echter onverantwoord om de huidige gedoogsituatie nog langer te verlengen dan een half jaar.

Tachograaf

Naast het gedogen van het hebben van rijbewijs C bij het besturen van deze voertuigen, is de tachograaf een aandachtspunt. De bedrijfsvoertuigen waarover het hier gaat, vallen in de voertuigcategorie N2 (vrachtauto). Bij beroepsmatig goederenvervoer geldt op grond van de

⁵ Kamerstuk 29 398, nr. 632.

⁶ Kamerstuk 31 305, nr. 431.

⁷ Deze motie bevat twee onjuistheden: A) Er is al sinds 1 januari 2023 geen sprake meer van een vrijstellingsperiode maar een situatie van niet-handhaven. B) De huidige situatie van niet-handhaven eindigt niet op 1 oktober 2024 maar op 1 januari 2024.

⁸ De onderbouwing van het OM is opgenomen als bijlage van deze brief.

Verordening (EU) 561/2006 inzake de rij- en rusttijden voor wegvervoer voor deze voertuigen een tachograafplicht. Deze Verordening biedt onder voorwaarden een uitzondering. Zo kan op grond van artikel 13f het elektrische bedrijfsvoertuig vrijgesteld worden van de tachograafplicht als het binnen een straal van 100 kilometer van de vestigingsplaats van de onderneming rijdt. Deze vrijstelling binnen een straal van 100 kilometer blijft in de gedoogperiode tijdens de eerste helft van 2024 gelden. Voor de duidelijkheid, in deze constructie stellen we het voertuig vrij van de tachograafplicht, maar niet van de rij- en rusttijden. Ook als er geen tachograaf aan boord is, moeten bedrijven aan arbeidstijdenregistratie van hun chauffeurs doen. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een dienstrooster. De voortzetting van deze gedoogsituatie is daarom afgestemd met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij is akkoord met deze tachograafvrijstelling.

Verantwoordelijkheid Rijk en sector

Bij de keuze voor mijn besluit heb ik een belangenafweging gemaakt tussen duurzaamheid, verkeersveiligheid en duidelijkheid voor de ondernemers. Zowel van de verkeersveiligheid van chauffeurs – die een weliswaar duurzamer maar zwaarder bedrijfsvoertuig besturen – maar ook van de andere verkeersdeelnemers wanneer er sprake is van een eventueel ongeval. De stap naar duurzaamheid moet immers zo veel mogelijk samengaan met veilig gebruik van de weg en moet passen binnen de regelgeving. Zonder concreet zicht op legalisatie vinden het OM, de handhavingsinstanties en ik het – onder de huidige lezing van de Europese Commissie van de derde rijbewijsrichtlijn – onverantwoord om de huidige gedoogsituatie nog langer te verlengen dan een half jaar. Dit mede gekoppeld aan de verkeersveiligheidsproblematiek in de post- en pakketsector waar de Kamer ook aandacht voor vraagt. De sector dient overigens zelf zorg te dragen voor de verzekering van dit soort voertuigen gedurende het gebruik van de tijdelijk verlengde gedoogsituatie.

Zoals hierboven aangegeven was de tijdelijke situatie van niet-handhaven dit jaar al ingesteld vooruitlopend op de wettelijke verankering dat deze voertuigen met een rijbewijs B mogen worden bestuurd. Die wettelijke verankering blijkt na zorgvuldig onderzoek en weging van de belangen op dit moment niet haalbaar. Mogelijk verandert dit op basis van vervolgsprekken met de Europese Commissie rondom de derde rijbewijsrichtlijn of nadat de onderhandelingen over de vierde rijbewijsrichtlijn met het Europees parlement zijn afgerond. Of dit tot een oplossing leidt, is geenszins zeker. Zodra hierover meer duidelijkheid is, kom ik hier bij de Kamer graag op terug.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

VERLENGDE GEDOOGCONSTRUCTIE VAN 1 JANUARI 2024 TOT 1 JULI 2024 VOOR ZERO-EMISSION BEDRIJFSWAGENS VAN 3.501 T/M 4.250 KG

Gedogen waarvan?

- Vrijstelling van het bezit van Rijbewijs C1 of C, inclusief de beroeps-kwalificatie code 95.
- Vrijstelling van de installatie en gebruik van een tachograaf.

Wanneer geldt het gedogen?

Gedogen voor het bezit van Rijbewijs C1 of C geldt indien:

- het voertuig betreft van de categorie N2 met milieuklasse ZE,
- met een maximaal toegestane massa van meer dan 3.500 kg maar ten hoogste 4.250 kg,
- indien het voertuig wordt gebruikt voor het vervoer van goederen zonder aanhanger,
- de massa boven 3.500 kg uitsluitend toe te schrijven is aan de grotere massa van het alternatieve aandrijfsysteem in vergelijking met de massa van het aandrijfsysteem van een voertuig met dezelfde afmetingen dat is uitgerust met een interne verbrandingsmotor met een elektrische of compressieontsteking *[NB: wij lezen dit in deze fase als 3.500 kg + het batterijgewicht]*,
- het laadvermogen niet wordt verhoogd ten opzichte van hetzelfde voertuig *[NB: wij lezen dit in deze fase als 3.500 kg + het batterijgewicht]*,
- het voertuig wordt bestuurd door houders van een rijbewijs van categorie B dat ten minste twee jaar eerder was afgegeven, en
- een document in het voertuig aanwezig is met daarop vermeld het gewicht van het batterijpakket en het voertuig een tenaamstelling heeft of besteld is voor 1 oktober 2023.

Gedogen voor de tachograaf geldt indien:

- het voertuig wordt gebruikt voor goederenvervoer
- binnen een straal van 100 kilometer rond de vestigingsplaats van het bedrijf
- het voertuig wordt aangedreven met elektriciteit
- het voertuig een toegestane maximummassa heeft, met inbegrip van de massa van de aanhangwagens of opleggers, van niet meer dan 7,5 ton.

De basis van bovenstaande wordt tevens een brief aan de ILT verstuurd.