Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/6688

15.12.2025

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Mededeling van de Commissie over interpretatieve richtsnoeren voor de artikelen 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2019/520 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie

(C/2025/6688)

1. INLEIDING

1.1. Algemene context

1. Interoperabele elektronische tolheffingssystemen die worden geleverd via de Europese elektronische tolheffingsdienst (EETS) dragen bij tot betrouwbare, gebruikersvriendelijke en kostenefficiënte tolheffingssystemen in de Europese Unie (EU). Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad ([1]) heeft tot doel de uitgebreide invoering van interoperabele elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer te bevorderen, zodat de kosten en lasten als gevolg van het gebruik van verschillende tolheffingssystemen in de EU afnemen.

2. Overeenkomstig artikel 2, punt 6, van Richtlijn (EU) 2019/520 wordt onder "EETS-aanbieder" verstaan "een entiteit die [...] een EETS-gebruiker toegang verleent tot de EETS [en] de tolgelden overmaakt aan de betrokken tolheffer [...]". In de praktijk en overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Richtlijn (EU) 2019/520 stellen EETS-aanbieders interoperabele boordapparatuur voor de betaling van tolgelden op het gebruik van diverse vervoersinfrastructuur ter beschikking van weggebruikers. De EETS-aanbieder int de tolgelden namens de tolheffer en maakt die aan hem over, en verleent daarmee ook een dienst aan die marktdeelnemer.

3. Zodra Richtlijn (EU) 2019/520 volledig is uitgevoerd, zullen weggebruikers in de EU tolgelden kunnen betalen met één abonnementscontract, via één enkele aanbieder en één boordunit. Dat is niet alleen van economisch belang voor de EU, maar zal ook de samenleving ten goede komen door de administratieve lasten, het tijdverlies in wachtrijen en de congestie op de wegen te verminderen.

4. Bij artikel 7 van Richtlijn (EU) 2019/520 hebben EETS-aanbieders recht op een vergoeding voor de elektronische tolheffingsdiensten die ze aan tolheffers verlenen.

5. Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 van de Commissie ([2]) bevat gedetailleerde regels betreffende regelingen voor de vergoeding van EETS-aanbieders. Met name punt 1.2 van bijlage II bij die uitvoeringsverordening bevat een opsomming van elementen die kunnen worden gebruikt om de variabele vergoeding te bepalen.

6. Over de billijke vergoeding van EETS-aanbieders door tolheffers zijn de voorbije jaren echter geschillen ontstaan ([3]). Met name door de daaruit voortvloeiende onzekerheid is het voor sommige, vooral kleine, aanbieders moeilijk om tot de markt toe te treden en zaken te doen, en wordt de ontwikkeling van concurrentie belemmerd, waardoor de invoering van interoperabele elektronische tolheffingssystemen in de EU in het gedrang komt. Daarom is het raadzaam dat de Commissie richtsnoeren voor de billijke vergoeding van EETS-aanbieders en een formule voor de berekening van die vergoeding opstelt.

([1]) Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (PB L 91 van 29.3.2019, blz. 45, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/520/oj), die uiterlijk 19 oktober 2021 in het nationale recht van de lidstaten moest zijn omgezet.

([2]) Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 van de Commissie van 28 november 2019 inzake gedetailleerde verplichtingen van aanbieders van de Europese elektronische tolheffingsdienst, de minimuminhoud van de gebiedsverklaring van de Europese elektronische tolheffingsdienst, elektronische interfaces en eisen voor interoperabiliteitsonderdelen, en tot intrekking van Beschikking 2009/750/EG (PB L 43 van 17.2.2020, blz. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/204/oj).

([3]) Meningsverschillen tussen EETS-aanbieders en tolheffers, en nationale bemiddelingsprocedures als bedoeld in artikel 12 van Richtlijn (EU) 2019/520.

7. Om inzicht te krijgen in het complexe verhaal van de EETS-vergoedingen heeft het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer van de Europese Commissie een studie uitgevoerd ([4]) met de hulp van een externe consultant. Daarin werden de bestaande vergoedingsregelingen en -parameters geanalyseerd en aanbevelingen voor een billijk EETS-vergoedingsmodel gedaan. Deze richtsnoeren zijn gebaseerd op de bevindingen van die studie.

1.2. **Doelstelling van de richtsnoeren**

8. Met de richtsnoeren wordt ingespeeld op de behoefte van de sector elektronische tolheffing aan duidelijke en billijke regels voor de vergoeding van EETS-aanbieders, door aanvullende toelichtingen en richtsnoeren te verstrekken over de wijze waarop de Commissie de artikelen 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2019/520 interpreteert. De autoriteiten van de lidstaten, tolheffers, EETS-aanbieders en bemiddelende instanties ([5]) worden aangemoedigd de richtsnoeren te gebruiken bij het bepalen van de methode voor, de regels voor en het bedrag van de vergoeding voor het aanbieden van EETS. Ze worden ook aangemoedigd om hun ervaringen met de richtsnoeren te delen met de Commissie, zodat zij die in een later stadium kan evalueren.

9. In deze mededeling van de Commissie worden geen nieuwe regels in het leven geroepen. De uitlegging van het EU-recht is uiteindelijk een prerogatief van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

2. **BILLIJKE VERGOEDING VOOR EETS-AANBIEDERS**

10. Overeenkomstig artikel 7, lid 1, van Richtlijn (EU) 2019/520 is de vergoeding van EETS-aanbieders door tolheffers een recht dat door de lidstaten wettelijk moet worden gewaarborgd. In overweging 22 wordt ook gesteld dat EETS-aanbieders op billijke wijze moeten worden vergoed.

11. Overeenkomstig artikel 2, punt 8, van Richtlijn (EU) 2019/520 wordt onder "EETS-gebied" verstaan "een weg, een wegennet, een kunstwerk, zoals een brug of een tunnel, of een veerpont, waarvoor tolgeld wordt geïnd met gebruikmaking van een elektronisch tolheffingssysteem voor het wegverkeer".

12. De essentiële rechten en plichten van EETS-aanbieders in elk EETS-gebied zijn vastgelegd in de EETS-gebiedsverklaringen, die overeenkomstig artikel 6, lid 2, van Richtlijn (EU) 2019/520 door tolheffers worden opgesteld en in stand gehouden. De minimuminhoud van een EETS-gebiedsverklaring is opgenomen in bijlage II bij Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204.

13. Gebiedsverklaringen moeten zo nauwkeurig mogelijk zijn, zodat EETS-aanbieders weloverwogen zakelijke beslissingen kunnen nemen als ze ervoor kiezen hun diensten op de markt aan te bieden. In de gebiedsverklaring, die regelmatig door de tolheffer moet worden geactualiseerd, worden de algemene voorwaarden voor EETS-aanbieders vastgesteld overeenkomstig artikel 6, lid 2, van Richtlijn (EU) 2019/520. In de gebiedsverklaring moeten alle relevante diensten worden vermeld die tolheffers van EETS-aanbieders verwachten, zoals opgenomen in punt 16 van deze richtsnoeren. Evenzo moet de methode voor het bepalen van de vergoeding van EETS-aanbieders gedetailleerd worden beschreven in de commerciële voorwaarden in de gebiedsverklaring, overeenkomstig artikel 7, lid 2, tweede zin, gelezen in samenhang met overweging 38 van Richtlijn (EU) 2019/520 en punt 1.2 van bijlage II bij Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204. Gezien de essentiële rol van de gebiedsverklaring bij de vaststelling van de respectieve rechten en plichten van EETS-aanbieders en tolheffers en met het oog op het transparantiebeginsel dat wordt vermeld in de overwegingen 20 en 22 en artikel 7, lid 2, van Richtlijn (EU) 2019/520, mogen overeenkomsten tussen EETS-aanbieders en tolheffers voor de levering van EETS geen belangrijke nieuwe elementen bevatten die niet in de gebiedsverklaring worden genoemd. Dat geldt echter niet als de overeenkomst samen met de gebiedsverklaring openbaar wordt gemaakt.

([4]) Europese Commissie, directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer, Mobycon, Plan.ES en Rapp Trans: *Study on the pay of EETS (European Electronic Toll Service) – Analysis of existing remuneration schemes in the EU and relevant parameters for the pay of EETS*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2832/1900355.

([5]) Overeenkomstig artikel 12, leden 2 en 3, van Richtlijn (EU) 2019/520 zorgen de bemiddelende instanties ervoor dat alle voor de bemiddeling noodzakelijke documenten binnen één maand na ontvangst van het bemiddelingsverzoek in hun bezit zijn en brengen ze uiterlijk zes maanden na ontvangst van het bemiddelingsverzoek advies uit.

14. Het toepassingsgebied van de diensten, de methode voor het bepalen van de vergoeding en het bedrag van de vergoeding van EETS-aanbieders zoals uiteengezet in de gebiedsverklaring, mogen niet worden gewijzigd, behalve als gevolg van de door de tolheffer uitgevoerde actualisering zoals bedoeld in punt 13 hierboven of als gevolg van nieuwe of gewijzigde wetgeving van de Unie of de lidstaten. EETS-aanbieders en tolheffers moeten een dialoog over de aanpassing van het bedrag van de vergoeding van de EETS-aanbieders aangaan als wijzigingen in het toepassingsgebied van de diensten, met inbegrip van operationele eisen, als gevolg van nieuwe of gewijzigde wetgeving in de Unie of de lidstaten, extra kosten voor de EETS-aanbieders met zich meebrengen.

15. Om te voldoen aan artikel 7, lid 2, eerste zin, van Richtlijn (EU) 2019/520 is een transparante, niet-discriminerende en identieke methode voor het bepalen van de vergoeding van alle EETS-aanbieders in een bepaald EETS-gebied nodig. Die methode moet gelden voor een redelijke, vooraf bepaalde periode. Volgens de tweede zin van dat lid moet die methode een onderdeel zijn van de commerciële voorwaarden in de gebiedsverklaring. Dat belet tolheffers echter niet om in hun relatie met EETS-aanbieders relevante prestatie-indicatoren te gebruiken, die kunnen leiden tot verschillen in de werkelijke vergoeding, in zoverre die prestatie-indicatoren deel uitmaken van de methode en haalbaar, transparant en niet-discriminerend zijn.

16. In de praktijk kunnen de door EETS-aanbieders verleende diensten die moeten worden vergoed en kunnen worden beschouwd als deel uitmakend van de algemene bedrijfsstructuur van een EETS-aanbieder, als volgt worden gegroepeerd:

a) “klantenbeheer”, bestaande uit diensten in verband met:

i) de registratie van EETS-gebruikers en voertuigen,

ii) informatie voor en ondersteuning van klanten, met inbegrip van gerichte marketing- en communicatie-activiteiten, in zoverre die zijn gespecificeerd en aangevraagd door de tolheffer,

iii) facturering van klanten en

iv) beheer van de contracten met gebruikers;

b) “tolhefferbeheer”, bestaande uit diensten in verband met:

i) beheer van contracten met tolheffers,

ii) monitoring van en rapportage over kernprestatie-indicatoren,

iii) taken in verband met “geschiktheid voor gebruik”, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 14, van Richtlijn (EU) 2019/520, en

iv) overmaken van tolbetalingen;

c) “technisch beheer”, bestaande uit diensten in verband met:

i) aankopen en certificeren van boordapparatuur,

ii) ontwikkelen en onderhouden van software voor boordapparatuur,

iii) technische exploitatie en distributie van boordapparatuur,

iv) implementatie en exploitatie van hardware en software voor backofficesystemen en

v) implementatie van de interfaces voor tolheffers;

d) diensten in verband met handhaving, zoals systeemontwerp, op verzoek van de tolheffer en ter vervanging of aanvulling van handhavingstaken die niet door de tolheffer worden uitgevoerd.

De vergoeding voor bovengenoemde diensten moet de kosten van “bedrijfsbeheer” omvatten in verband met:

i) personele middelen,

ii) boekhouding en belastingen,

iii) juridische diensten en soortgelijke diensten.

17. Overeenkomstig het in artikel 7, lid 2, van Richtlijn (EU) 2019/520 vermelde transparantiebeginsel moeten in de gebiedsverklaring ook duidelijk diensten worden vermeld die van de vergoeding zijn uitgesloten omdat ze niet door de EETS-aanbieder worden verricht, bijvoorbeeld de vaststelling van het gebruik van tolwegen ([6]), als die centraal door de tolheffer wordt verricht.

18. Overeenkomstig artikel 7, lid 3, van Richtlijn (EU) 2019/520 moet in EETS-gebieden met een hoofddienstaanbieder "de methode voor het berekenen van de vergoeding van EETS-aanbieders dezelfde structuur [hebben] als voor de vergoeding van vergelijkbare diensten die worden verleend door de hoofddienstaanbieder". Dat betekent dat voor vergelijkbare verleende diensten dezelfde parameters (zoals het aantal kilometers, het aantal boordunits) worden gebruikt in de methode voor de berekening van de vergoeding van beide soorten dienstverrichters. Dat hoeft echter niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een identieke vergoeding voor de twee soorten dienstaanbieders voor dezelfde verrichte diensten.

19. Overeenkomstig artikel 7, lid 3, van Richtlijn (EU) 2019/520 kan het bedrag van de vergoeding van de hoofddienstaanbieder immers verschillen van dat van de vergoeding van de EETS-aanbieders, mits dat wordt gerechtvaardigd door de in de punten a) en b) van dat lid genoemde elementen. Die verschillen moeten worden benadrukt en toegelicht in de EETS-gebiedsverklaring, overeenkomstig het transparantiebeginsel en zoals vastgesteld in punt 1.3 van bijlage II bij Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204.

20. Overeenkomstig artikel 7, lid 3, punt a), van Richtlijn (EU) 2019/520 mag de vergoeding van EETS-aanbieders verschillen van die van de hoofddienstaanbieder, als dat gerechtvaardigd is door de kosten in verband met specifieke eisen en verplichtingen die aan de hoofddienstaanbieder worden opgelegd. Als de verplichtingen en taken van de EETS-aanbieders verder gaan dan die van de hoofddienstaanbieder, hebben de EETS-aanbieders ook recht op een hogere vergoeding dan de hoofddienstaanbieder.

21. Overeenkomstig artikel 7, lid 3, punt b), van Richtlijn (EU) 2019/520 mag de tolheffer vaste kosten aftrekken van de vergoeding van EETS-aanbieders op grond van een deel van de kosten die hij maakt. De Commissie merkt op dat tolheffers die bepaling nooit hebben benut. De bedoeling van EETS is een Uniebrede tolheffingsdienst met verscheidene voordelen voor weggebruikers te bieden, zoals in punt 3 van deze richtsnoeren wordt gesteld. De weggebruiker is de belangrijkste begunstigde van EETS, en de richtlijn heeft tot doel dat te bevorderen. De Commissie is daarom van mening dat het, waar nodig, de voorkeur verdient om de kosten voor de exploitatie en het onderhoud van een EETS-conform systeem, met inbegrip van de door de tolheffer gemaakte accreditatiekosten, op te nemen in de door de weggebruiker te betalen tolgelden.

22. Naast de diensten die aan de tolheffer worden verleend, verlenen EETS-aanbieders, met name via het gebruik van boordapparatuur, ook andere diensten aan weggebruikers dan het innen van tolgelden. Sommige van de daaruit voortvloeiende kosten zijn gemeenschappelijk voor beide soorten diensten. Overeenkomstig het transparantiebeginsel moeten die gemeenschappelijke kosten, met het oog op de berekening van de vergoeding, door de EETS-aanbieders aan de tolheffer worden meegedeeld, zodat ze aan elk soort dienst kunnen worden toegerekend op basis van de gebruikelijke kostenberekeningsmethoden.

23. EETS-aanbieders moeten zich aanpassen aan de voorschriften van elke gebiedsverklaring. Die complexe taak leidt tot specifieke kosten, die door de tolheffer in aanmerking moeten worden genomen. Tegelijk kan het aanbieden van soortgelijke EETS-diensten in verschillende tolgebieden voor kostenefficiëntie zorgen. Bij het bepalen van de vergoeding van de EETS-aanbieder kan de tolheffer rekening houden met die aspecten.

3. FORMULE VOOR DE BEREKENING VAN DE VERGOEDING VAN EETS-AANBIEDERS

24. De diensten die door EETS-aanbieders worden verleend en waarnaar wordt verwezen in punt 16 van deze richtsnoeren, genereren kosten die kunnen worden gecompenseerd door middel van verschillende soorten vergoedingen (vergoeding per gebruiker/onderneming, vergoeding per geregistreerd voertuig, vergoeding per actieve boordunit die aan een onderneming wordt toegewezen, vergoeding als percentage van het bedrag van de geïnde tolgelden, vergoeding per aantal verwerkte transacties, jaarlijkse vaste vergoeding). Die vergoedingen vormen samen de totale vergoeding van een EETS-aanbieder.

([6]) Tolwegdetectie is een dienst waarbij een systeem gegevens verwerkt om de route van het voertuig te reconstrueren, zodat de route kan worden geverifieerd en het verschuldigde bedrag kan worden bepaald.

25. Om een formule voor de vergoeding van EETS-aanbieders vast te stellen, kunnen de in punt 24 van deze richtsnoeren vermelde vergoedingen worden gegroepeerd in de volgende vier hoofdcategorieën:

a) *FixFee*: een vergoeding ter compensatie van de kosten van bedrijfsprocessen of andere kosten die geen verband houden met het aantal transacties, de totale afgelegde afstand, het aantal voertuigen of het bedrag van de geïnde tolgelden;

b) *Feetrx*: een vergoeding voor gebruik van het netwerk waarop tol wordt geheven, namelijk het aantal transacties of het aantal gereden kilometers;

c) *Feevehicle*: een vergoeding voor het aantal behandelde voertuigen of het aantal (actieve) boordunits voor een bepaald tolgebied en voor het beheer ervan. Dat kan ook van toepassing zijn op het aantal gebruikers (particulieren en bedrijven);

d) *Feetoll*: een percentage van de door de EETS-aanbieder geïnde tolgelden. Dat kan ook van toepassing zijn op voorschriften die door de tolheffer worden opgelegd met betrekking tot de bankgarantie die moet worden verstrekt op grond van punt 1.1, c), van bijlage II bij Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204, of kosten in verband met de rating/het algemene betalingsrisico van de gebruiker.

26. Zodra is vastgesteld dat een vergoeding moet worden betaald voor de EETS-diensten die zijn vermeld in punt 16 van deze richtsnoeren, mag elke EETS-dienst slechts in één vergoedingscategorie worden ondergebracht. Elke vergoedingscategorie kan dus, indien relevant, betrekking hebben op verschillende EETS-diensten waarvoor een vergoeding moet worden betaald ([7]). Bij de berekening van de vergoeding moeten de vergoedingscategorieën worden gebruikt op basis van de diensten die daadwerkelijk in een bepaald tolgebied worden verleend en van de specifieke kenmerken van elk gebied. Daarnaast moet het tijdschema van de vergoeding (jaarlijks of maandelijks) worden vastgesteld en moet voor elk gebied een duidelijke beschrijving van alle vergoedingscategorieën worden opgegeven.

27. Zodra de waarde is vastgesteld van de verschillende vergoedingscategorieën die in punt 25 van deze richtsnoeren worden vermeld, kan voor het bepalen van de vergoeding de volgende formule ([8]), aangepast aan het specifieke karakter van elk gebied, worden gebruikt:

$$EETS_{Rem} = FixFee + Fee_{trx} * No_{trx} + Fee_{vehicle} * No_{vehicle} + Fee_{toll} * Tollamount$$ ([9])

([7]) *Feevehicle* kan bijvoorbeeld betrekking hebben op diensten in verband met de registratie van gebruikers en voertuigen, klantenondersteuning, contractbeheer enz.

([8]) Meer informatie over het gebruik van de formule vindt u in de studie waarnaar wordt verwezen in voetnoot 4.

([9]) *No trx* staat voor het aantal verwerkte transacties of gereden kilometers in een bepaalde periode. *No vehicle* staat voor het aantal voertuigen of boordunits dat in een bepaalde periode wordt geteld. *Tollamount* is het tolbedrag in valuta per periode (waarbij de verwerking van gecrediteerde of terugbetaalde tolgelden in aanmerking moet worden genomen).