
Vergaderjaar 2010–2011

32 762

EU-voorstel Witboek Transport COM(2011)144¹

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2011

Bijgaand bied ik u aan de reactie van het kabinet op het Witboek Vervoer, dat de Europese Commissie op 28 maart j.l. heeft gepubliceerd.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen

¹ Zie dossier E110018 op www.europapoort.nl.

Kabinetsreactie Witboek Vervoer

1. INLEIDING

Maatregelen tot 2020 in perspectief 2050

Het Witboek Vervoer met de ondertitel *Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem* wordt ook wel aangeduid als *Vervoer 2050*. Het bevat een algemene kijk op de ontwikkelingen in de Europese Unie op het gebied van vervoer, op de toekomstige uitdagingen en de initiatieven voor de periode tot aan 2020 passend binnen een toekomstperspectief dat zich richt op het jaar 2050. Het Witboek gaat vergezeld van een werkdocument met een nadere uitwerking en van een effectbeoordeling. Deze reactie heeft betrekking op het gehele pakket.

Samenhang

Het Witboek vormt een uitwerking van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, die de Europese Raad in juni 2010 vaststelde. In deze strategie is het Witboek verbonden aan een aantal andere mededelingen onder het kerninitiatief *Doelmatig Gebruik van Hulpbronnen*. Bijbehorende kwantitatieve doelstellingen zijn 20% reductie van CO₂-emissies, 20% duurzame energie en 20% energiebesparing, dit alles in 2020. Onder dit kerninitiatief bracht de Commissie in maart 2011 de *Routekaart voor een Concurrerend Koolstofarm Europa in 2050* en het *Energie Efficiency Plan 2011* uit. De eerste beschrijft mogelijkheden om in 2050 te voldoen aan de EU-doelstelling om CO₂-emissies met 80–95% terug te brengen in vergelijking met 1990, en vormt het raamwerk voor de klimaatambities en acties in de verschillende sectoren. Het tweede bevat een pakket maatregelen om te voldoen aan de (niet-bindende) doelstelling voor energie efficiency, dat niet diep ingaat op de vervoersector. Het Witboek sluit voor het Europese vervoersbeleid aan op de Routekaart en vormt een aanvulling op het *Energie Efficiency Plan*. Het Witboek heeft geen directe gevolgen voor lopende dossiers op de Europese transportagenda, zoals de herziening van het beleid voor *trans-Europese vervoersnetwerken* (TEN-T) en het *Eurovignet*, maar geeft ze wel een plaats in een lange termijn beeld. Evenmin neemt het Witboek een voorschot op (andere) voorstellen die later dit jaar mogen worden verwacht voor het *Meerjarig Financieel Kader*, de nieuwe meerjarenbegroting van de EU.

2. VISIE OP EUROPEES VERVOERSBELEID

Algemene uitgangspunten

Bij de behandeling van de Commissiemededeling *Naar een Duurzame Toekomst voor het Vervoer* in 2009 heeft Nederland een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd voor de beoordeling van een nieuw Europees transportbeleid. Dit beleid moet zijn gericht op versterking van de concurrentiekracht – zowel van alle vervoerssectoren (*co-modaliteit*) als van de Europese economie als geheel – en op duurzaamheid, in een mondiale context. Dit vergt een voortgaande modernisering van infrastructuur, nieuwe logistieke concepten en vervoerstechnologieën. Als randvoorwaarden gelden hierbij dat het Europees beleid alleen gestalte moet krijgen waar het toegevoegde waarde heeft, op een wijze die de administratieve lasten beperkt en die ten slotte uitvoerbaar en handhaafbaar is. Zo is het ongewenst dat de wijze van handhaving volledig Europees wordt voorgeschreven.

Deze inzet stemt overeen met het huidige kabinetsbeleid. Het regeerakkoord voegt hieraan toe dat dit kabinet veel belang hecht aan:

- voltooiing van de interne markt en een gericht beleid ter bevordering van innovatie en ondernemerschap;
- scherpe emissie-eisen voor alle modaliteiten als bijdrage aan het Europees klimaatbeleid;
- een overheid die alleen doet wat ze moet doen, in de wetenschap dat kwaliteitsverbetering vaker zit in slimme vernieuwingen dan in geld en regels.

Uitgangspunten per modaliteit

In Nederland is voor de verschillende modaliteiten nationaal beleid vastgelegd, onder meer in de *Nota Mobiliteit* en de *Mobiliteitsaanpak*, het *Kabinetsstandpunt Evaluatie Spoorwegwet*, de *Beleidsbrieven voor de Binnenvaart en de Zeescheepvaart* alsook de *Luchtvaartnota*. Van de eerstgenoemde Nota zal het kabinet binnenkort een actualisatie uitbrengen, als onderdeel van de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Bij de verdere uitwerking van de voorstellen die voortkomen uit het Witboek zal Nederland letten op de aansluiting op het nationale beleid.

3. VERVOER 2050

Doelstellingen

De Commissie stelt dat het vervoer in de EU niet duurzaam is door de volgende oorzaken: de prijzen weerspiegelen de werkelijke kosten niet, ontoereikende ontwikkeling en toepassing van schone technologieën, vervoersdiensten zijn niet doelmatig, en vervoersplanning is onvoldoende afgestemd. Dit maakt volgens de Commissie een grondige hervorming nodig van het huidige vervoerssysteem in de EU. Het Witboek Vervoer beschrijft een brede strategie voor de totstandkoming van een concurrerend vervoerssysteem, met het doel om de mobiliteit te vergroten, hinderpalen op belangrijke domeinen uit de weg te ruimen en een stimulans te vormen voor groei en werkgelegenheid. Vervoer 2050 is een stappenplan naar een interne Europese vervoersruimte, waarin de concurrentie wordt bevorderd, en naar een volledig geïntegreerd vervoersnetwerk dat de verschillende vervoerswijzen met elkaar verbindt. Hiervoor is volgens de analyses van de Commissie een verregaande verschuiving in de vervoerspatronen voor passagiers en goederen nodig.

Tegelijk is het Witboek gericht op een aanmerkelijke afname van Europa's afhankelijkheid van ingevoerde olie en een vermindering van CO₂-emissies met minimaal 60% in 2050. Dit kan volgens de Commissie indien onder meer de volgende subdoelen zijn bereikt:

- Geen auto's op conventionele brandstoffen meer in steden;
- 40% duurzame koolstofarme brandstoffen in de luchtvaart en een vermindering van de emissies van de scheepvaart met minstens 40%;
- Een verschuiving van 50% van het middellange passagiers- en goederenvervoer van de weg naar het spoor en het water.

Strategie

Om een en ander te verwezenlijken, is een pakket van veertig concrete initiatieven voor het volgende decennium opgenomen. Bij de samstelling van dit pakket heeft de Commissie de effecten van drie beleids-opties beoordeeld. De opties verschillen vooral in de dominante strategie om de 60% CO₂-reductie te bereiken: uitsluitend inzetten op stimulering van innovatie en invoering van strenge emissie-eisen, inzetten op prijsprikkel en marktmechanismen – of een mengvorm hiervan. Hoewel

de kosten van de eerste optie relatief het laagst zijn verwerpt de Commissie deze omdat deze minder doeltreffend is, de minste bijkomende voordelen oplevert en te gevoelig is voor trage technologieontwikkeling. Het pakket van initiatieven is vooral gebaseerd op de derde optie (de mengvorm), met de aantekening dat bij trage technologieontwikkeling altijd nog «opgeschakeld» kan worden naar meer prijsprikkels.

Initiatieven

De initiatieven zijn gegroepeerd onder de thema's *interne vervoersmarkt, technologie en gedrag, moderne infrastructuur en slimme financiering, en externe dimensie*. Deze kabinetsreactie geeft eerst een algemene waardering van het Witboek en gaat vervolgens in op de voor Nederland belangrijkste initiatieven per thema. Elk concreet Commissievoorstel zal uiteraard bij het verschijnen ervan opnieuw en volledig worden beoordeeld, inclusief de gevolgen voor bestaande wet- en regelgeving.

4. ALGEMENE APPRECIATIE

Probleemanalyse

Nederland erkent op hoofdlijnen de kernproblemen die de Commissie benoemt, in het bijzonder de ondoelmatigheid van vervoersdiensten door verstoring van de interne markt en de toepassing van verschillende technische systemen, de traagheid in innovatie en de ontoereikende vervoersplanning. Om onder andere deze laatste punten aan te pakken en omdat de logistiek een excellerende sector is die van cruciaal belang is voor de concurrentiekracht van Nederland, heeft het kabinet de logistiek als topsector benoemd. Het kabinet heeft sterke aarzelingen om vervoersprijzen als kernprobleem te zien. Omgekeerd is het kabinet van mening dat de analyse van de Commissie onvoldoende gewicht toekent aan congestie en de kwetsbaarheid van netwerken als een kernprobleem, zowel op de weg als in de lucht.

Doelen en maatregelen

In algemene zin is niet duidelijk in hoeverre de aangekondigde initiatieven toereikend zijn om de doelen te bereiken. Ook constateert het kabinet dat doelen en middelen worden vermengd. In sommige gevallen wordt het gestelde doel lovenswaardig geacht, maar weinig realistisch. Een voorbeeld hiervan is verkeersveiligheid: nul verkeersdoden in 2050. Ook Nederland streeft naar voortdurende verbetering van de verkeersveiligheid en een daling van het aantal verkeersslachtoffers, maar koppelt dit streven aan wat haalbaar en proportioneel is.

In andere gevallen roept de strategie vragen op. Zo onderschrijft Nederland het belang van milieuvriendelijk vervoer. Het kabinet kiest hierbij voor een marktconforme benadering. Een goed voorbeeld hiervan in het goederenvervoer is de inzet van efficiëntere voertuigen, hogere beladingsgraden en betere samenwerking in de logistieke keten onder meer door bevordering van *sychromodaliteit*. Een beleid gericht op *modal shift* staat hiermee op gespannen voet. Het kabinet is dan ook geen voorstander van kwantitatieve doelstellingen op dit punt. Ten slotte is het succes van een cruciale maatregel zoals de introductie van elektrische voertuigen sterk afhankelijk van de toekomstige inrichting van de energievoorziening. Hier gaat het Witboek slechts zeer beperkt op in.

Klimaat

De *Routekaart voor een Concurrerend Koolstofarm Europa in 2050* presenteert een analyse waarin 80% CO₂-reductie in 2050 binnen de EU betekent dat het vervoer een bijdrage van minstens 60% levert. Recente analyses van CE Delft, NEA en het PBL stellen dat met huidige en voorzienbare technologie, financiële prikkels plus structuur- en volume-aanpassingen in theorie reducties voor de vervoersector tot 80% in 2050 mogelijk zijn. De Commissie meent dat zonder volume-aanpassingen een reductie van 60% kosteneffectief is, mede in relatie tot benodigde reducties in de industrie, energievoorziening en gebouwde omgeving (80–95%).

De klimaatgerelateerde doelstellingen voor lucht- en scheepvaart stemmen in belangrijke mate overeen met de ambities die in die sectoren zelf zijn geformuleerd (40%). Die voor het wegvervoer vergen naar verwachting de grootste inspanningen (70%), in de wetenschap dat de technologische innovatie zich daar het snelst ontwikkelt. De Routekaart noemt meerkosten en mogelijke besparingen van meer dan € 100 miljard/jaar. Deze kosten en baten komen in het Witboek echter niet herkenbaar terug. Daarmee zijn de financiële gevolgen voor de sectoren niet helder.

Nederland onderschrijft het belang van EU-interne voorbereiding op een koolstofarme economie in 2050: 80–95% reductie van broeikasgassen in 2050, in de context van de noodzakelijke reducties van ontwikkelde landen als groep ten behoeve van de twee graden doelstelling. Aantekening hierbij is dat tussen sectoren voldoende flexibiliteit moet worden ingebouwd om te komen tot de meest kosteneffectieve reductie op nationaal en Europees niveau. Het kabinet acht het streefdoel van 60% CO₂-reductie ambitieus. Gezien de termijnen en onzekerheden is het kabinet geen voorstander van bindende doelstellingen voor sectoren.

Interne markt en infrastructuur

Op het gebied van de interne markt kondigt het Witboek stappen aan gericht op het opheffen van protectionistische maatregelen zoals bij *cabotage* in het wegvervoer. Nederland verwelkomt dit en wil op onderdelen zelfs nog verder gaan, zoals het expliciet bieden van ruimte voor innovatieve vervoersvormen zoals *ecocombi's*. De vervoerssector heeft in de afgelopen decennia voortdurend bewezen een groot innovatiepotentieel te hebben. Hier wordt terecht ook de komende jaren een beroep op gedaan en ondersteuning aan geboden.

Nederland is verder ingenomen met de talrijke initiatieven die het Witboek aankondigt om EU-investeringen in infrastructuur meer te richten op het economisch zwaartepunt van de EU, het *kernnetwerk*, op Europese meerwaarde en op het opheffen van knelpunten. Later dit jaar worden nadere voorstellen van de Commissie op dit punt verwacht. Ook ondersteunt Nederland de versterkte inzet van de Commissie op een gelijk speelveld op het gebied van tenuitvoerlegging en handhaving van Europese regelgeving, zoals bij passagiersrechten en verkeersveiligheid. Tegelijkertijd is het kabinet alert op onderdelen die op gespannen voet lijken te staan met subsidiariteit, zoals op het gebied van stedelijke bereikbaarheid en personenvervoer per spoor.

5. INTERNE EUROPESE VERVOERSRUIMTE

Wegvervoer

Het kabinet is gelukkig met de aankondiging van voorstellen om resterende beperkingen op *cabotage* in het wegvervoer op te heffen. Dit biedt zowel economische voordelen als kansen om emissies van leegrijden te verminderen. Ook de bereidheid van de Commissie om regelgeving over maten en gewichten te herzien is gunstig, al lijken de vooruitzichten om meer gebruik te maken van *ecocombi's* (lange zware voertuigen) nog steeds beperkt. Ten slotte juicht Nederland de toepassing van moderne technologie in het vervoer toe, de zogeheten *intelligente transport systemen* (ITS), ten gunste van zowel gebruikersvriendelijkheid als geoptimaliseerde logistieke processen.

Spoorvervoer

Het kabinet verwelkomt eveneens de voorstellen om de spoormarkt voor goederenvervoer beter te laten functioneren, zoals communautaire afspraken over materieeltoelating. Ook de voorstellen om tot een meer structurele scheiding tussen infrastructuurbeheer en spoorvervoer te komen zijn positief. Uit de in Nederland opgedane ervaringen met een vorm van verdergaande scheiding dan de EU richtlijnen nu vereisen, blijkt dat scheiding vraagt om nieuwe vormen van samenwerking tussen vervoerders en de infrastructuurbeheerder om tot een goed spoorproduct voor de reiziger te komen. Nederland is verder een groot voorstander van de introductie van ERTMS per 2015 op de afgesproken spoorcorridors en een geïntegreerde benadering van spoorgoederencorridors, vanwege het grote belang van goed functionerende internationale achterlandverbindingen van de *mainports* Rotterdam en Amsterdam. De verbeterde samenhang tussen spoor en luchthavens hoort hierbij.

De Europese Commissie geeft echter aan ook te werken aan Europees geharmoniseerde toegangscondities tot de markt van het binnenlands personenvervoer per spoor en aan vormen van verplichte aanbesteding van openbare dienstcontracten. Naar oordeel van het kabinet is het subsidiariteitsbeginsel van groot belang bij het bepalen van een Europese visie op de ordening van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor. Het *Kabinetstandpunt Evaluatie Spoorwegwet* uit 2009 koos niet voor meer concurrentie op het spoor. Dat zou ook de optimale benutting van de bestaande capaciteit bemoeilijken. Gezien de voorgestelde fasering voor marktopening gaat het kabinet ervan uit dat er geen Europese voorstellen voor verplichte aanbesteding van openbare dienstcontracten zullen zijn voordat de lidstaten in 2015 een voortgangsrapportage hebben opgesteld over de werking van het huidige regime.

Scheepvaart

Nederland verwelkomt de impuls die het Witboek wil geven aan zowel de binnenvaart als de kustvaart, gegeven het grote economisch belang en potentieel van deze sectoren. Of de aangekondigde initiatieven op het gebied van uitzonderingscertificaten en havendiensten behulpzaam zullen zijn, is voor Nederland de vraag. Het kabinet ziet elementen in de sociale maritieme agenda die de concurrentiepositie van de Europese sector kunnen benadelen, gegeven dat de zeevaart een mondiale sector is. Nieuwe onderzoeken naar de mogelijkheden van een EU-vlag of EU-kustwacht lijken een heilloze weg. Het versterken van de concurrentiepositie en het duurzame karakter van de scheepvaart verdienen wel de aandacht.

Om, zoals de Commissie wenst, meer lading te vervoeren naar het achterland via *short sea shipping* en binnenvaart, is volume en concentratie nodig, zodat een goed vertakt en frequent netwerk kan worden aangeboden. Hetzelfde geldt voor achterlandvervoer per spoor. Het idee van de Commissie om maritieme stromen van buiten de EU te spreiden naar vele havens dicht bij de eindbestemming binnen de EU staat hiermee op gespannen voet en zou juist ook kunnen leiden tot meer vervoer over de weg naar het achterland.

Luchtvaart

Door de totstandkoming van een *Single European Sky* (SES) kan binnen Europa meer dan voorheen in rechte lijn tussen bestemmingen worden gevlogen. De diverse maatregelen die bijdragen aan de voltooiing van een SES komen de efficiency van het luchtvaartverkeer ten goede. Het zal leiden tot een betere benutting van de capaciteit, zowel in de lucht als op de grond, minder milieubelasting, lagere exploitatiekosten en meer veiligheid. De Europese aanpak is te meer noodzakelijk gezien de groei van het luchtverkeer. De druk op de realisatie van SES is daarenboven toegenomen als gevolg van de problemen die naar voren traden bij de vulkaan-aswolk in april 2010. De meerwaarde is echter nog onduidelijk van het verplicht opstellen van continuïteitsplannen voor gebeurtenissen als met de aswolk.

Nederland staat positief tegenover de heroverweging van de verordening voor de toekenning van *slots*, gericht op optimalisering van het gebruik van schaarse luchthavencapaciteit. Aandachtspunt voor Nederland is de verruiming van de mogelijkheden voor lokale regels voor *slot*-toekenning die rekening houden met specifieke omstandigheden en karakter van een luchthaven. Nederland is verder positief over verduidelijking van de regels over verhandelbaarheid van *slots* (*secondary trading*); van de voordelen van de invoering van regels voor veiling van *slots* (*primary trading*) is het kabinet vooralsnog niet overtuigd. Nederland hecht veel waarde aan de ontwikkeling van *e-freight* aangezien dit initiatief leidt tot kwaliteitsverbetering en mogelijkheden biedt voor beter en efficiënter toezicht op de goederenstromen door de overheid. De Nederlandse luchthavens zetten zich in om tot de eerste volledig papierloze *e-freight* luchthavens ter wereld te behoren.

Gegeven de ervaringen met de regelgeving voor passagiersrechten in de luchtvaart is het zaak om nieuwe initiatieven – eender voor welke modaliteit – goed te beoordelen op administratieve lasten. Belangrijk is een goede balans tussen de belangen van de consument en de gevolgen voor de vervoerssectoren.

6. TECHNOLOGIE EN GEDRAG

Bronbeleid

Nederland verwelkomt de keuze van de Europese Commissie om de productie van schone, veilige en stille transportmiddelen tot prioriteit te maken. Nederland ondersteunt een ambitieus bronbeleid, met emissie-eisen voor alle modaliteiten. Opvallend is dat de aangekondigde initiatieven zich nauwelijks lijken te richten op andere stoffen dan CO₂ (stikstofdioxide, fijn stof en roetdeeltjes), terwijl juist daar een Europese aanpak het meest efficiënt is, met doorwerking in zowel achtergrond- als piekconcentraties. Het terugdringen van verkeersemisies kan vooral in stedelijke gebieden veel gezondheidswinst leveren. Bovendien geeft het Witboek verrassend weinig uitwerking aan gedragsbeïnvloeding en mobiliteitsmanagement gericht op beperking van congestie en emissies.

De overgang naar schone voertuigen vraagt verder meer inspanning voor de ontwikkeling van EU-normen voor de benodigde infrastructuur zoals interoperabiliteit, standaardisatie van oplaad-infrastructuur en veiligheidsnormen. Bronbeleid is ten slotte ook de sleutel tot de aanpak van lawaaiig spooormaterieel; Nederland verwelkomt dan ook de aangekondigde studie naar een verbod op dergelijk materieel.

Schone steden

Het Witboek stelt als doel om tegen 2050 voertuigen op klassieke brandstoffen in steden vervangen te hebben door schoon vervoer. Nederland is van mening dat de oplossing voor de luchtkwaliteit en geluidsoverlast in Europese stedelijke gebieden zeker op het gebied van schoon vervoer gezocht moet worden, maar is geen voorstander van een verbod op klassieke brandstofauto's. Het proces van transitie naar schoon vervoer moet stapsgewijs plaatsvinden, aangestuurd door normstelling. De uiteindelijke uitkomst kan zijn dat klassieke brandstofauto's feitelijk uit het straatbeeld verdwijnen. Het kabinet ziet beperkte toegevoegde waarde van Europese initiatieven op het gebied van stedelijke mobiliteit. De steden zelf zijn immers verantwoordelijk. Bovendien kunnen acties als planverplichtingen of verplichte beprijzing leiden tot onevenredige administratieve lasten. De uitwisseling van ervaringen en de ondersteuning van samenwerkingsverbanden kan Nederland wel ondersteunen.

Innovatie

Om meer samenhang in vervoersonderzoek te bereiken vindt Nederland het belangrijk dat de onderzoeksinitiatieven op het gebied van nieuwe technologieën gebundeld worden in één *strategisch vervoerstechnologieplan*. Bovendien is het belangrijk dat er onderzocht wordt in hoeverre andere financiële middelen zoals structuur/cohesiefondsen en TEN-Transport of TEN-Energie programma's gebruikt kunnen worden om de overgang naar schoon vervoer in de steden te ondersteunen. Het kabinet kijkt uit naar de «Strategie voor schone vervoersystemen» die in 2012 zal verschijnen, als een onderdeel van het *strategisch vervoerstechnologieplan*.

7. MODERNE INFRASTRUCTUUR EN SLIMME FINANCIERING

Trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T)

Zoals aangegeven in de consultatie eind 2010 over de herziening van het TEN-T beleid, is Nederland een sterk voorstander van een betere stroomlijning en meer focus in de aanwending van EU-middelen bij de realisatie van infrastructuur. Bij een investeringsbehoefte in de orde van 1500 miljard tot 2030 kan de inbreng van het TEN-T programma (nu slechts circa € 1 mld./jaar) niet anders dan een bescheiden bijdrage zijn. Nadruk moet daarom liggen op projecten met daadwerkelijke Europese meerwaarde, in het economisch centrum van de Unie (het *kernnetwerk*) en met nadruk op flessenhalzen, aansluitingen en toegang tot het netwerk via zee- en luchthavens.

Financiering

Het Witboek breekt een lans voor een meer gerichte inzet van cohesiegelden voor het TEN-T netwerk, het aantrekken van private financiering via PPS en nieuwe financiële instrumenten en het benutten van de opbrengsten van beprijzing. Nog onduidelijk is of hiermee de totale financierings-behoefte kan worden ingevuld. Nederland staat positief tegenover PPS, maar heeft nog vragen bij andere nieuwe financiële

instrumenten omdat die een risico kunnen vormen voor de beheersbaarheid van de EU-begroting en marktverstoring kunnen werken. Op het gebied van het benutten van de opbrengsten van beprijzing hecht het kabinet eraan inkomsten en uitgaven in de begrotingssystematiek gescheiden te houden. Nederland is warm voorstander van een strikter regime voor staatssteun, in het bijzonder in de maritieme sector, maar heeft geen behoefte aan een kader van de Commissie voor de publieke financiering van (basis)infrastructuur. De aanleg van infrastructuur is namelijk een nationale competentie.

Internaliseren van externe kosten

Het Witboek stelt dat het alleen mogelijk is om een gelijk speelveld tussen concurrerende modaliteiten te bereiken evenals de milieudoelstellingen te behalen met inzet van «internalisering van externe kosten». De Commissie wil hierbij een aanpak op een gemeenschappelijke grondslag voor *alle vervoersmodaliteiten*, rekening houdend met de onderlinge verschillen. Onder deze voorwaarde steunt Nederland deze strategie; het kan immers niet zo zijn dat de initiatieven in de eerste fase van het Witboek (tot 2015) vrijwel geheel op één modaliteit worden gericht.

Op het gebied van *klimaatverandering* verschilt de voorgestelde aanpak per modaliteit. Voor met name het wegvervoer is van belang dat de Commissie op 13 april jl. een voorstel heeft ingediend voor een herziening van de Richtlijn energiebelastingen, waar ook brandstofaccijnzen onderdeel van uit maken; de richtlijn gaat uit van een koolstof- en energiegrondslag. De CO₂-emissies van de zeescheepvaart worden onder een mondiaal en marktconform regime van klimaatmaatregelen gebracht, waarbij de verantwoordelijkheden en doelstellingen duidelijk geformuleerd en bindend van karakter zijn. Nederland steunt de voorkeur van de Commissie voor een mondiale benadering bij de reductie van emissies van de internationale scheepvaart. IMO is de voor de hand liggende organisatie om de noodzakelijke mondiale maatregelen te nemen. Europees is de Nederlandse inzet gericht op het gestand doen van Europese klimaatafspraken, waaronder die uit het Europese klimaat- en energiepakket, waarin staat dat alle sectoren inclusief luchtvaart en zeescheepvaart moeten bijdragen aan de klimaatdoelen voor 2020. De Europese Commissie heeft de voorbereiding van een wetgevend initiatief inmiddels gestart. Het Witboek ziet marktconforme maatregelen, zoals het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS), terecht als een kosteneffectieve wijze van CO₂-reductie. Als eerste vervoerssector zal de luchtvaart deel gaan nemen aan het EU ETS. Elektrisch aangedreven spoorvervoer via de bovenleiding valt bovendien ook onder het ETS.

Veel aandacht geeft het Witboek aan de internalisering van kosten van *lokale externe effecten* zoals luchtkwaliteit, geluid en congestie. De Commissie wil voor het goederenvervoer over de weg uiterlijk in 2020 een verplichte gebruiksheffing (Eurovignet), als opmaat voor een gebruiksheffing voor *al het wegvervoer* en op lange termijn waarin ook de kosten voor onderhoud zijn verdisconteerd. Het kabinet heeft besloten dat er geen kilometerheffing komt, maar zet in op verschuiving van vaste lasten naar variabele lasten, ook op Europees niveau. Bovendien geldt ook bij de lokale effecten dat internalisering voor alle vervoersvormen zou moeten gelden. In dat licht zal Nederland toekomstige voorstellen beoordelen. De aanpak van spoorlawaaï via de gebruiksvergoeding is overigens een zeer wenselijke aanpak. Verder verwelkomt Nederland het streven van de Commissie naar interoperabiliteit van tolsystemen.

Belastingen

Het Witboek kondigt aan dat de Commissie een aantal tolregimes in het vervoersdomein nader zal beoordelen op verenigbaarheid met verdragen. Daarnaast wordt ingezet op uniformering van de heffing voor het goederenvervoer over de weg, waarvoor nu binnen de EU met een veelheid aan vignetten en tolsystemen geldt. Ten derde richt men de aandacht op de bevoordeling van bedrijfswagens vanwege de vanuit duurzaamheid ongewenste prikkels die ervan uit gaan, op verschillen in (differentiatie van) motorrijtuigenbelasting en op de uiteenlopende en complexe BTW-regels in de EU voor vervoersdiensten. Dit laatste onderwerp kan ook onderdeel uitmaken van het consultatieproces in het kader van het Groenboek *De toekomst van de BTW- naar een eenvoudiger, solider en efficiënter BTW-stelsel*. Nederland ziet uit naar de uitkomsten van dergelijke beoordelingen en zal eventuele harmonisatievoorstellen nader beoordelen zodra deze verschijnen.

8. EXTERNE DIMENSIE

Nederland erkent de noodzaak van een eendrachtig optreden van de Unie in de internationale arena, met het oogmerk de toegang tot belangrijke (vervoers)markten te vergemakkelijken, zoals de VS en de *BRIC-landen*, en hierbij de strenge eisen op het gebied van onder meer milieu en veiligheid te exporteren. Voor het vervoer betekent dit dat naast de totstandkoming van bilaterale overeenkomsten tussen de EU en derde landen een belangrijke rol is weggelegd voor de *International Maritime Organisation* en de *International Civil Aviation Organisation*, respectievelijk voor de zeescheepvaart en de burgerluchtvaart. Nederland is er vooralsnog niet van overtuigd dat een volwaardig lidmaatschap van de EU van deze organisaties leidt tot een betere behartiging van de belangen van de lidstaten en betwijfelt of de daartoe benodigde verdragswijzigingen een haalbare kaart zijn.

9. TOT SLOT

Het kabinet stelt vast dat verwezenlijking van de interne vervoersruimte, modernisering van de infrastructuur en een voortvarend Europees bronbeleid op het gebied van klimaat en luchtkwaliteit zullen bijdragen aan een concurrerend en duurzaam vervoer. De ambities en initiatieven in het Witboek leveren appellerende baten op, maar vergen naar verwachting ook grote investeringen. Vervoer 2050 vormt het kader waarbinnen de Europese Commissie in de komende jaren haar concrete voorstellen zal presenteren om nadere invulling te geven aan het Europese vervoersbeleid. Samengevat verwelkomt het kabinet het Witboek als een goede aanzet voor de discussie over de toekomst van het Europese vervoer op de lange termijn.