

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2445

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging verordening markttoegang busvervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 2444)

Fiche: Wijziging richtlijn gecombineerd vervoer

Fiche: Mededeling actieplan infrastructuur alternatieve brandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2446)

Fiche: Wijziging aardgasrichtlijn – gaspijpleidingen met derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 2447)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Wijziging richtlijn gecombineerd vervoer

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 92/106/EEC houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen Lidstaten.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
november 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017)648
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1511857389112&uri=CELEX:52017PC0648>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2017)362
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Transport, Telecom en Energie
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 91 (1) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Deze richtlijn maakt onderdeel uit van het tweede mobiliteitspakket. Dit pakket bevat zowel aanbod- als vraag gestuurde maatregelen om de transitie naar emissiearme en emissievrije mobiliteit in de EU te versnellen.

Met dit voorstel beoogt de Europese Commissie het aandeel gecombineerd transport in het Europees goederenvervoer te vergroten. De onderhavige richtlijn is het enige wettelijke instrument op EU-niveau waarmee direct de overgang van wegvervoer naar transportvormen met lagere emissies kan worden gestimuleerd, zoals binnenvaart, zeescheepvaart en railvervoer (*modal shift*). Het voorstel draagt daarom tevens bij aan de CO₂-reductiedoelen van de Europese Unie in 2030 en geeft tegelijkertijd een invulling aan het Klimaatakkoord van Parijs. Doel is de concurrentiepositie van grensoverschrijdend intermodaal vervoer te versterken ten opzichte van goederenvervoer dat uitsluitend over de weg verloopt.

De Commissie stelt voor om de huidige Richtlijn 92/106/EEC, die het gebruik van intermodaal transport stimuleert, aan te passen. De huidige richtlijn bevat maatregelen gericht op het verbieden van het opleggen van nationale beperkingen aan gecombineerd transport, het vrijwaren van de beperkingen die gelden in geval van cabotage, en fiscale maatregelen gericht op het gecombineerd vervoer per weg/spoor.

De Commissie is echter van mening dat ondanks de genoemde stimuleringsmaatregelen het multimodaal transport zich onvoldoende ontwikkeld

heeft om de in het Witboek van 2011 gestelde doelstellingen rond *modal shift* te behalen. De oorzaken hiervan zijn volgens de Commissie:

- Een tekort aan investeringen in de intermodale infrastructuur, met name in overslagterminals.
- Een aantal tekortkomingen in Richtlijn 92/106:
 - ineffectieve implementatie van de richtlijn vanwege complexe en beperkte toelatingscriteria en ontoereikende handhavingscondities;
 - ineffectieve en onvoldoende economische stimuleringsmogelijkheden op basis van de richtlijn;
 - onvoldoende mogelijkheden tot digitale data-uitwisseling.

De Commissie stelt daarom voor het bestaande stimuleringspakket om *modal shift* te bevorderen uit te breiden en doet onder andere de volgende voorstellen voor aanpassing van de richtlijn:

- Een aanpassing van de definitie van gecombineerd transport, waardoor het toepassingsgebied aanzienlijk breder zou worden. Voorgesteld wordt onder andere de huidige beperking tot vervoer tussen lidstaten te laten vervallen. Dit betekent dat de richtlijn ook van toepassing zou worden op intermodaal vervoer binnen een lidstaat en op vervoer afkomstig van buiten de EU.
- Een aanpassing van de bepaling met betrekking tot het maximum af te leggen traject over de weg, die in de praktijk als gevolg hiervan langer kan uitvallen.
- Het laten vervallen van de minimale lengte van het niet-weg gerelateerde vervoer.
- Een nadere omschrijving van het te overleggen bewijs dat er sprake is van een gecombineerd transport en de expliciete bepaling dat dit ook digitaal aangeleverd mag worden.
- Lidstaten worden geacht de nodige maatregelen te nemen om investeringen in overslagterminals voor intermodaal vervoer te bevorderen met het oog op de constructie en uitbreiding van deze terminals en het vergroten van de operationele efficiëntie en non-discriminatoir gebruik van intermodale overslagterminals.
- Lidstaten moeten een nationale competente autoriteit aanwijzen die toezicht houdt op de uitvoering van de richtlijn en jaarlijks een aantal vastgestelde gegevens aan de Commissie communiceren over de ontwikkelingen aangaande gecombineerd transport.
- Lidstaten worden uitgenodigd aanvullende maatregelen te nemen om de concurrentiepositie van intermodaal vervoer ten opzichte van wegtransport te stimuleren.

b) Impact assessment Commissie

In de effectbeoordeling zijn combinaties van verschillende maatregelen onderzocht. Specifiek is er gekeken naar de definitie voor gecombineerd transport, de toelatingscriteria, economische stimuleringsmogelijkheden en administratieve maatregelen.

De optie waar de Commissie voor heeft gekozen omvat de volgende onderdelen: uitbreiding van de geografische reikwijdte door ook nationaal gecombineerd transport onder de reikwijdte van de richtlijn te brengen; een gemeenschappelijke definitie voor de maximale af te leggen afstand over de weg (150km of 20% van de totale afstand, waarbij de langste afstand geldt); een duidelijke omschrijving van de eisen die gesteld worden aan het bewijs voor het aantonen van gecombineerd transport; meer opties voor economische steun, een mogelijkheid voor lidstaten om enige flexibiliteit in te bouwen voor het wegtraject; de uitbreiding van laadeenheden naar alle soorten en maten; een verplichte stimuleringsmaatregel voor het bouwen van terminals.

Met de keuze voor deze optie verwacht de Commissie de *modal shift* doelstellingen voor 2030 te halen en een beter rendement op investeringen en voor het milieu te behalen dan de andere onderzochte opties.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het regeerakkoord is bevestigd dat de binnenvaart en de spoorwegen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het beperken van toenemend goederenvervoer over de weg en het beperken van uitstoot die slecht is voor het klimaat. Het stimuleren van intermodaal vervoer past in deze lijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland ondersteunt in essentie de doelstellingen van de Commissie om intermodaal vervoer te bevorderen, onder andere omdat intermodaal vervoer de potentie heeft om de CO₂-uitstoot van het vervoer te verlagen en verkeersveiligheid van de gehele transportketen te verhogen. Intermodaal vervoer is een belangrijke markt voor het vervoer per spoor, binnenvaart en zeescheepvaart naar en vanuit Nederland. Ook onderschrijft Nederland de constatering van de Commissie dat de onderhavige richtlijn verduidelijkt dient te worden.

De gevolgen van de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsbereik van de richtlijn voor Nederland dienen echter nog nauwkeurig te worden beoordeeld. Deze uitbreiding is een belangrijk onderdeel van dit voorstel. Nederland zal hiervoor dan ook een studievoorbereiding maken. Specifieke kanttekeningen zijn onder andere:

- Het schrappen van de minimumafstand van het over de zee, binnenwateren of spoor af te leggen traject in combinatie met de uitbreiding naar binnenlandse operaties kan wellicht tot misbruik van de richtlijn leiden.
- Uitbreiding van de reikwijdte van gecombineerd vervoer zou leiden tot een uitbreiding van de fiscale stimulering in de motorrijtuigenbelasting (MRB) en mogelijk ook in de belasting zware motorrijtuigen (BZM). Nederland is geen voorstander van deze uitbreiding van de fiscale stimulering naar nationaal intermodaal transport. Ten aanzien van de fiscale stimulering van nationaal intermodaal transport is optreden op EU-niveau niet gewenst. Als er op dit punt al regelgevend zou worden opgetreden door de EU, dan zou Nederland liever zien dat dit onderwerp geadresseerd wordt in een afzonderlijk wetgevend voorstel, op grond van artikel 113 VWEU.
- Het aanwijzen van een nationale autoriteit, die toezicht houdt op de uitvoering van de richtlijn en direct daarover met de Commissie communiceert, kan een extra bestuurslast met zich meebrengen.
- De samenwerking tussen lidstaten om een voldoende dekkend netwerk van intermodale terminals te onderhouden kan worden gesteund mits de governance structuur zoals vastgesteld in de TEN-T Verordening 1315/2013/Commissie zoveel mogelijk wordt benut.
- De mate waarin de door de lidstaten eventuele financiële en andere ondersteuningsmaatregelen toegepast worden voor de terminals voor gecombineerd vervoer moet bijdragen aan een gelijk speelveld tussen met name havens en terminals.

Nederland staat positief tegenover het voorstel om de bewijslast voor vervoerders te vereenvoudigen en te verduidelijken wanneer zij moeten aantonen dat er sprake is geweest van intermodaal vervoer. Daarbij ondersteunt Nederland het streven naar de overgang naar een papierloze bewijslast.

De voorstellen dienen voorts te worden beoordeeld en behandeld in samenhang met de voorstellen in het kader van het mobiliteitspakket dat gepubliceerd is in juni 2017, met name de voorstellen op het gebied van cabotage en detachering. Een van de maatregelen uit de onderhavige richtlijn om gecombineerd transport te stimuleren is vrijstelling van de beperkingen die gelden voor cabotage vervoer over de weg. Het onderhavige voorstel heeft daarom een directe relatie met de voorstellen in het kader van het mobiliteitspakket. Nederland is van mening dat vanwege de huidige verschillen in sociale omstandigheden tussen lidstaten op dit moment verdere liberalisatie van cabotage ongewenst is. Onvoldoende afstemming tussen de voorstellen kan de effectiviteit van afspraken met betrekking tot cabotage en de toepassing van de Detacheringsrichtlijn in het kader van het mobiliteitspakket ondergraven. De voorwaarden waaronder cabotage verricht mag worden en welke arbeidsvoorwaarden moeten worden toegepast (Detacheringsrichtlijn) is nu onderwerp van intensieve onderhandeling in het kader van het mobiliteitspakket.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Meerdere lidstaten zullen de wens tot verduidelijking van deze richtlijn onderschrijven. Ook zullen meerdere lidstaten naar verwachting wijzen op de samenhang van dit voorstel met de voorstellen in het kader van het mobiliteitspakket. Er zal kritisch gekeken worden naar de eventuele toename van de administratieve en uitvoeringslasten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Europese Commissie stelt artikel 91, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voor als rechtsgrondslag voor dit voorstel. Dit artikel vormt de basis voor de vaststelling van EU-wetgeving met betrekking tot: a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten; b) de voorwaarden waaronder vervoerondernemers binnenlands vervoer mogen verrichten in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn; [...] d) andere dienstige bepalingen. Deze rechtsgrondslag volstaat voor het voorstel.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als gedeeltelijk positief, gedeeltelijk negatief. Een substantiële toename van grensoverschrijdend intermodaal transport binnen de EU kan alleen op EU-niveau bereikt worden. Echter, Nederland is van mening dat het stimuleren van nationaal intermodaal transport in beginsel bij de lidstaten hoort te liggen.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit vooralsnog als gedeeltelijk positief, gedeeltelijk negatief. Nederland staat in principe positief tegenover maatregelen die grensoverschrijdend intermodaal transport kunnen stimuleren. Ten aanzien van de maatregelen gericht op nationaal intermodaal transport, is echter de vraag of deze in evenredige verhouding staan tot het beoogde doel, te weten het aandeel gecombineerd transport in het Europese goederenvervoer te vergroten. De gevolgen op lidstaatniveau zijn moeilijk te overzien. Binnen de Nederlandse context worden deze gevolgen nog nauwkeurig beoordeeld. Pas daarna kan een definitief standpunt worden ingenomen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie verwacht geen gevolgen voor de EU-begroting. Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

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

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast binnen de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Een nog te berekenen derving van een eventuele uitbreiding van de fiscale vrijstelling zal daarom gedekt moeten worden binnen het lastenkader. Ook zijn er kosten verbonden aan het eventueel instellen van een nationale competente autoriteit en uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel biedt de mogelijkheid op nationaal niveau een financieel stimuleringspakket aan te bieden. Dat kan een vermindering van de kosten voor bedrijven opererend in de intermodale transportketen opleveren.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voor het bedrijfsleven: de voorstellen tot vereenvoudiging van de bewijslast voor het bestaan van het gecombineerd vervoer kunnen een administratieve lastenvermindering voor het bedrijfsleven opleveren.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Een uitbreiding van het toepassingsbereik van de richtlijn kan gevolgen hebben voor de concurrentiekracht van Nederland. Het kan onze positie als Gateway-for-Europe, inclusief een achterlandverbinding met voldoende intermodale terminals, versterken.

6. Implicaties juridisch

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

In artikel 74, eerste lid, van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en artikel 14a van de Wet belasting zware motorrijtuigen wordt een vrijstelling c.q. teruggaaf verleend voor «vrachtauto's die worden gebezigd in het gecombineerde rail-wegvervoer van goederen tussen lidstaten van de Europese Unie.» In het Commissievoorstel vervalt de voorwaarde dat het goederenvervoer plaatsvindt tussen lidstaten van de Europese Unie. Dit betekent dat, indien het huidige Commissievoorstel ongewijzigd wordt aangenomen, de formulering in de wetten en de onderliggende Uitvoeringsbesluiten, aanpassing behoeven.

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

In het Commissievoorstel wordt in het nieuw voorgestelde artikel 5, tweede lid, aan de Commissie de bevoegdheid verleend om gedelegeerde handelingen vast te stellen waarin de inhoud van de door de lidstaten mee te delen informatie als bedoeld in artikel 5, eerste lid, nader wordt omschreven.

De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt hier juridisch gezien voor de hand omdat een bevoegdheid voor de Commissie tot aanvulling of wijziging van het basisinstrument alleen via delegatie kan worden verleend. De bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie is volgens het kabinet adequaat afgebakend.

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

De voorgestelde implementatietermijn van één jaar is niet haalbaar indien het voorstel ongewijzigd blijft omdat dit voorstel een wijziging van een wet in formele zin vereist.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel staat een passende evaluatiebepaling, namelijk dat de richtlijn vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd wordt.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De verduidelijking van het te leveren bewijs voor aantonen van het uitvoeren van een gecombineerd transport heeft een positieve invloed op de handhaving.

Het voorstel tot uitbreiding van de definitie van gecombineerd vervoer betekent een uitbreiding van de fiscale stimulering in de MRB (motorrijtuigenbelasting) en mogelijk ook in de BZM (belasting zware motorrijtuigen). Dit zal naar verwachting leiden tot een additionele handhavingslast. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten nog nader worden onderzocht door de Belastingdienst.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.