

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3892

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2023

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

Fiche: Herziening Verordening Detergentia (Kamerstuk 22 112, nr. 3891)
Fiche: Wijziging richtlijn intermodaal vervoer (voorheen gecombineerd vervoer)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Wijziging richtlijn intermodaal vervoer (voorheen gecombineerd vervoer)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Council Directive 92/106/EEC as regards a support framework for intermodal transport of goods and Regulation (EU) 2020/1056 of the European Parliament and the Council as regards calculation of external costs savings and generation of aggregated data.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
november 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 702
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A702%3AFIN&qid=1699404907653>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2023) 351 en SEC(2023) 373
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Transport, Telecom en Energie (Transportraad)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 91, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 7 november 2023 presenteerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) het voorstel voor het wijzigen van de Richtlijn¹ houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten (hierna: de richtlijn). De gewijzigde richtlijn heeft als doel het faciliteren van een toename van Europees intermodaal vervoer (voorheen gecombineerd vervoer) in goederenvervoer en het verminderen van externe kosten van Europees goederenvervoer. Met het voorstel beoogt de Commissie het aandeel intermodaal vervoer in het Europese goederenvervoer te vergroten.

De Commissie heeft eerder voorstellen gedaan om de effectiviteit van de richtlijn te verbeteren, laatstelijk in 2017. De Kamer heeft toentertijd een BNC-fiche² ontvangen. Het kabinet heeft zich toen positief, met een studievoorbehoud, uitgesproken over de verbetering van de richtlijn. De onderhandelingen in de Raad hebben toen echter niet tot het voor de Commissie gewenste resultaat geleid. Besprekingen in Raadswerkgroepen resulteerden in een te complexe definitie van gecombineerd vervoer, waardoor de effectiviteit om gecombineerd vervoer te bevor-

¹ 92/106/EEG 7 december 1992.

² Kamerstukken II, 2017–2018, 22 112, nr. 2445.

deren zou zijn verminderd. De Commissie heeft daarom in 2020 de voorstellen ingetrokken.

De kern van dit voorstel is het ondersteunen van intermodaal vervoer zodat het concurrentievermogen van gecombineerd vervoer per spoor, binnenvaart en kustvaart verbetert ten opzichte van uitsluitend vrachtvervoer over de weg. Daarmee wordt beoogd een verschuiving van het goederenvervoer over de weg naar modaliteiten met lagere emissies te stimuleren.

De Commissie acht voor het bereiken van de doelstellingen in de Europese Green Deal³ en de Europese Klimaatwet⁴ (waaronder via goederenvervoer met lage emissies en laag energieverbruik), een alomvattende aanpak noodzakelijk. Hierbij wordt opgeroepen tot effectieve maatregelen om transporten die nu voornamelijk via de weg vervoerd worden, te verschuiven naar de duurzamere transportwijzen spoor, binnenvaart en kustvaart. Daarom wil de Commissie het bestaande raamwerk voor bevordering van intermodaal vervoer substantieel vernieuwen. Dit kan door de doeltreffendheid van de richtlijn te verbeteren aangezien sommige bepalingen verouderd of onduidelijk zijn. Tekortkomingen liggen in de beperkte mogelijkheden tot subsidiëring en het gebruik van papieren documenten. Dit heeft geleid tot het voorstel tot wijziging van de richtlijn.

Het voorstel wijzigt de richtlijn op de volgende punten. Om als intermodale activiteiten binnen de EU geïdentificeerd te worden, moeten deze aan een aantal voorwaarden voldoen. Allereerst kunnen gecombineerde transportactiviteiten één of twee wegtrajecten bevatten en dienen gecombineerd te worden met één of meer niet-wegtrajecten. Daarnaast wordt het wegvervoer van een lege container van of naar een containerdepot of laad-/losplaats beschouwd als een integraal onderdeel van het gecombineerd vervoer. Ten tweede is er een vereiste besparingsdrempel van 40 procent van brede externe effecten (in het geval van vervoer tussen eiland en vasteland zonder wegalternatief is dit in vergelijking tot een alternatieve maritieme intermodale operatie). Tot slot dient iedere intermodale laadeenheid een unieke referentie te hebben.

Gegevens die verstrekt dienen te worden om aan te tonen dat er aan de eisen voldaan wordt, worden berekend (in casu hoeveel externe kostenbesparing), beoordeeld en gekoppeld aan de eFTI-platformen die op grond van de verordening *electronic Freight Transport Information (eFTI-verordening)*⁵ door de markt ingericht zullen worden. Vanwege de behoefte aan marktinzicht en -analyse wordt via de eFTI koppeling door marktpartijen data geaggregeerd aan de Commissie geleverd. Dit vergt een aanpassing van de eFTI-verordening voor het berekenen van externe kostenbesparingen en het genereren van geaggregeerde data.

Lidstaten worden verplicht een nationaal beleidskader op te stellen waarin bestaande en potentiële nieuwe nationale maatregelen⁶ omtrent intermodaal vervoer vastgelegd en geëvalueerd worden. Het eerste nationaal beleidskader dient uiterlijk binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wijziging van de richtlijn te zijn opgesteld, waarna iedere vijf jaar

³ COM(2019)640 final.

⁴ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 ter vaststelling van het raamwerk voor het bereiken van klimaatneutraliteit en wijziging van de Verordeningen (EC) No 401/2009 en (EU) 2018/1999 («Europese Klimaatwet»)

⁵ EU 2020/1056.

⁶ Een indicatieve lijst met aanvullende steunmaatregelen is opgenomen in de Annex bij het voorstel (COM (2023) 702).

de impact van de nationale beleidskaders wordt beoordeeld. De nationale beleidskaders en beoordelingen worden beheerd en gepubliceerd door de Commissie.

Binnen dit nationale beleidskader moeten lidstaten de volgende doelen bereiken. Allereerst een algehele kostenverlaging van 10 procent (van de totale deur-tot-deur kosten van intermodaal vervoer op de middellange termijn). Daarnaast het vergroten van het gebruik van en verbeteren van de technologieën die de efficiëntie van intermodale transportactiviteiten bevorderen. Tot slot het opzetten van nieuwe intermodale routes tussen voorheen niet-verbonden intermodale overslagterminals.

Met betrekking tot wegtransport schetst de Commissie dat lidstaten binnen het nationale beleidskader maatregelen kunnen nemen om belastingen te verlagen (via kortingen of terugbetalingen) voor wegvoertuigen die onderdeel zijn van gecombineerd vervoer (bijvoorbeeld voor het begin- of eindtraject).⁷ Daarnaast worden wegvoertuigen die gecombineerde vervoersactiviteiten over de weg uitvoeren, vrijgesteld van bestaande nationale rijverboden in het weekend, 's nachts en op feestdagen.

Terminals worden verplicht om informatie over beschikbare diensten en faciliteiten van de terminal openbaar en kostenvrij op de website te publiceren. De bepalingen met betrekking tot investeringen in voldoende terminalcapaciteit uit de huidige richtlijn komen te vervallen. Deze bepalingen zijn nu vervat in het voorstel van de Commissie voor de herziening van de TEN-T verordening⁸ (zie tevens het desbetreffende BNC-fiche⁹). Momenteel vinden over deze herziening trilogie met het Europees Parlement plaats.

b) Impact assessment Commissie

In de effectenbeoordeling heeft de Commissie verschillende beleidsopties en de impact daarvan onderzocht. In de effectenbeoordeling zijn drie beleidsopties (met sub-opties) meegenomen om de geïdentificeerde doelstellingen te verwezenlijken. Dit is gedaan op drie niveaus: zachte (weinig verplichte) interventie, verplichtingen en flexibiliteit en sterke (verplichte) interventie. De impact op onder andere milieu, economie, concurrentie, de Commissie, nationale overheden en bedrijfsleven zijn onderzocht.¹⁰

De Commissie heeft de voorkeur gegeven aan de optie waarin aan lidstaten verplichtingen en flexibiliteit wordt opgelegd. Lidstaten worden verplicht intermodaal vervoer te ondersteunen, maar hebben daarbij de vrijheid om te kiezen uit verschillende ondersteunende instrumenten. Deze zijn erop gericht om de concurrentiekloof tussen gecombineerd vervoer en unimodaal wegvervoer te verkleinen en/of de modernisering of toepassing van technologieën te vergroten die de efficiëntie van intermodale vervoersactiviteiten verbeteren.

De effectenbeoordeling is mede tot stand gekomen via een stakeholdersconsultatie. Deze schetst een positief beeld met een aantal kritische noten voor de bovengenoemde voorkeursoptie. Deze betreffen de volgende. Er bestond geen consensus over de besparingsdrempel van 40 procent van de brede externe effecten; voor de stakeholders lag deze besparings-

⁷ Zie Evaluatie bijzondere regelingen MRB en BPM – SEO Economisch Onderzoek

⁸ COM (2021) 812.

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3321.

¹⁰ Zie voor volledige lijst SWD (2023) 351.

drempel op 30 procent. Hoewel de stakeholders het eens waren over de verplichting tot economische ondersteuning van lidstaten, verschilden de standpunten voor wat betreft het type ondersteuning.

De Commissie is van mening dat de voorkeursoptie de doelstelling verwezenlijkt door te zorgen voor de hoogste *modal shift* en externe kostenbesparingen met een goede kosten-batenverhouding. Terwijl gelijktijdig, volgens de Commissie, de samenhang wordt gewaarborgd en de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit worden nageleefd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het coalitieakkoord¹¹ is de ambitie opgenomen om goederenvervoer te verplaatsen van de weg naar spoor en water, wat verder is uitgewerkt in het *modal shift*-programma en de inzet van de zogenoemde logistiek makelaars vanuit het goederenvervoer-corridorprogramma¹².

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet beoordeelt de nu voorgestelde wijzigingen van de richtlijn positief, maar heeft daarbij een aantal kritische noten en zal zich op onderdelen tijdens de onderhandelingen richten op het verhelderen van de voorgestelde verplichtingen.

Het kabinet ondersteunt de doelstelling 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. Daarnaast kan minder vrachtvervoer op de weg ook positieve effecten hebben voor de verkeersveiligheid (minder zware voertuigen op de weg en rustigere wegen) en een mogelijk positief effect op het chauffeurstekort. Ook onderschrijft het kabinet de constatering van de Commissie dat de definitie in de huidige richtlijn (aldaar «gecombineerd vervoer») verduidelijking nodig heeft.

Hoewel het kabinet voorstander is van een verduidelijking van de definitie voor gecombineerd vervoer, kan het kabinet de huidige definitie uit het Commissievoorstel niet steunen. Volgens de nieuwe definitie is er sprake van intermodaal vervoer wanneer (goederen)vervoer met tenminste twee modaliteiten plaatsvindt, waarbij er sprake is van een besparing van 40 procent aan externe kosten ten opzichte van vervoer dat uitsluitend over de weg plaatsvindt. Deze definitie biedt niet de benodigde verduidelijking, omdat deze lastig is te handhaven. Een besparing van 40 procent aan externe kosten is in de praktijk niet/lastig te controleren voor een weginspecteur. Voor de handhaving door politie en de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna ILT) is het op basis van de voorgestelde wijziging langs de weg niet goed mogelijk vast te stellen welk type wegtransport het betreft (zie verder onder punt 7). Ook voor ondernemers is deze definitie lastig werkbaar, aangezien er een kostenbesparing van 40 procent over het hele traject aangetoond moet worden. Het kabinet zet in op een betere en beter handhaafbare definitie van intermodaal vervoer.

Het voorstel bevat, naast de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn, ook een wijziging van de eFTI-verordening. Zo wordt voorgesteld dat de zogenoemde eFTI-platformen van de markt moeten worden gebruikt om de gegevens over externe kosten en de besparingen daarvan bij inter-

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77

¹² Kamerstukken 34 244, nr. 3.

modaal vervoer (elektronisch) beschikbaar te stellen. Dat houdt in dat de markt extra data moet kunnen verwerken en extra IT-functionaliteiten in de eFTI-platformen moet inbouwen. Ook zijn er gevolgen voor de bevoegde autoriteiten, omdat zij in staat moeten zijn deze gegevens (met daartoe geschikte digitale apparatuur) in te zien (zie verder onder punt 7). Bezien zal moeten worden hoe omgegaan wordt met marktpartijen die hun data nog niet elektronisch beschikbaar stellen via eFTI-platformen (aangezien het voor de markt geen verplichting is om eFTI-(vracht-)data elektronisch beschikbaar te stellen). Het voorstel zou ertoe kunnen leiden dat marktpartijen de uitbreiding met extra functionaliteit als een extra drempel beschouwen en daardoor op papier blijven werken. Het zou echter ook kunnen zijn dat omdat marktpartijen die in aanmerking willen komen voor de ondersteunende maatregelen voor gecombineerd vervoer, daar dan verplicht worden om de externe kosten elektronisch via eFTI-platformen beschikbaar te stellen. In dat geval zou deze verplichting kan kunnen leiden tot een snellere inrichting en gebruik van eFTI-platformen in Europa. De impact hiervan en daarmee ook de (on)wenselijkheid van een directe koppeling van de wijziging van deze richtlijn aan de eFTI-verordening zal dus nog moeten worden getoetst. Het kabinet zet in op verdere verduidelijking van de impact op dit punt.

De impact van de wijziging op de Europese (en daarvan afgeleide nationale) planning van de eFTI implementatie is op dit moment niet inzichtelijk en daardoor niet in te schatten. De huidige Europese planning is inmiddels al een jaar vertraagd, omdat de Commissie meer tijd nodig heeft om de uitvoeringsbesluiten en gedelegeerde handelingen uit te werken. De eerste zijn inmiddels bijna klaar, maar zouden vertraagd kunnen worden, bijvoorbeeld omdat de gedelegeerde handeling met de eFTI-datasets gewijzigd moet worden met aanvullende eisen aan informatie voortvloeiend uit dit voorstel. Het kabinet zet zich er tijdens de onderhandelingen voor in dat de huidige eFTI-planning vanwege dit voorstel niet verder vertraagd wordt.

De voorgestelde wijziging van de richtlijn gaat er van uit dat bestaande en potentiële nationale maatregelen tot de uitvoering van deze richtlijn grotendeels door lidstaten zelf ingevuld kunnen worden. Deze dienen vastgelegd te worden in een nationaal beleidskader wat ook geëvalueerd kan worden door de Commissie. In ieder geval moeten hierbij drie doelen bereikt worden, te weten een kostenverlaging van 10 procent, het vergroten en verbeteren van technologieën die de efficiëntie van intermodaal vervoer verbeteren en het opzetten van nieuwe intermodale routes tussen voorheen niet-verbonden intermodale overslagterminals. Het kabinet zal moeten bezien hoe dit gestroomlijnd kan worden met het al bestaande nationale *modal shift*-programma en het goederenvervoer-corridorprogramma. Het kabinet is van mening dat vanuit subsidiariteit (zie hierna) de reikwijdte van de richtlijn beperkt van toepassing mag zijn op het stimuleren van binnenlands intermodaal vervoer.

Het voorstel verwijst in de inleiding naar de ambities van de Commissie zoals verwoord in de *Sustainable and Smart Mobility Strategy* (SSMS, in 2050 50 procent meer vervoer naar spoor, vaarwegen en kustvaart)¹³ alsook in de Europese Green Deal (substantieel deel van de 75 procent vervoer over de weg naar spoor en vaarwegen). Niet duidelijk is in hoeverre deze ambities door de individuele lidstaten moeten worden gerealiseerd. Deze ambities betekenen hoe dan ook een substantiële vergroting van vervoer over het water en dit zal dan ook meer gaan vragen van de vaarwegen. Schaarste van ruimte en water is een feit. Ook de capaciteit van het spoornetwerk is begrensd. Keuzes zijn nodig in

¹³ EUR-Lex – 52020DC0789 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

prioritering, middelen, prestaties en capaciteit. Het kabinet is van mening dat deze keuzes nationaal dienen te kunnen worden gemaakt en zet daarom in de onderhandelingen in op behoud van en voldoende ruimte om nationale keuzes in deze mogelijk te maken. De verplichting voor lidstaten om ieder een eigen nationaal beleidskader op te stellen kan ertoe leiden dat er Europees een ondoorzichtige lappendeken van nationale maatregelen ontstaat. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen.

Meer specifiek ziet het kabinet een aantal verwijzingen in het voorstel die effect zullen hebben op het nationaal beleid. Het kabinet zal die in de onderhandelingen voor het voetlicht brengen. De betreffende shift in het nationale beleid van aanleg van infrastructuur naar instandhouding, de gevolgen voor stikstofuitstoot, het capaciteitsgebrek op nationale netwerken en het klimaat adaptief inrichten van de vaarwegen. Een ander punt is voorts hoe nieuwe intermodale routes tussen voorheen niet verbonden intermodale overslagterminals zich verhouden tot de huidige (TEN-T) routes.

Het Commissievoorstel bevat een uitzondering op tijdgebonden rijverboden voor gecombineerd vervoer, zoals rijverboden in het weekend of met feestdagen. Het kabinet is positief over de vrijstelling van rijverboden. Op deze manier kunnen vrachtwagens die het eerste of laatste korte deel van de reis uitvoeren, de terminals bereiken op het moment dat dat nodig is afhankelijk van aankomst- of vertrektijden van trein of schip. Daarnaast zijn feestdagen van buurlanden van invloed op de Nederlandse wegen en parkeren. De introductie van een vrijstelling van rijverboden voor intermodaal vervoer kan deze problematiek wat verzachten.

Ten aanzien van terminals waar de uitwisseling van ladingeenheden in een intermodale vervoersrelatie plaats kan vinden, is het kabinet van mening dat nog onvoldoende duidelijk is in hoeverre de gewijzigde richtlijn voldoende waarborgen biedt. Positief is dat de herziening van de TEN-T-verordening¹⁴ nu gaat voorzien in de borging van voldoende terminalcapaciteit. Het kabinet zal in de onderhandelingen aandacht vragen voor een goede aansluiting van de herziening van de richtlijn bij de bepalingen in de herziene TEN-T-verordening.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie van het lid Van Raan¹⁵ om bij voorstellen voortkomend uit de EU Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten.

Het kabinet beoordeelt de impact van het voorstel op de kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties als positief, omdat ingezet wordt op het beperken van emissies. Het kabinet beoordeelt de bijdrage aan de energiezekerheid als positief, omdat gestreefd wordt naar het gebruik van energie efficiëntere modaliteiten. Het kabinet beoordeelt de verdeling van grensoverschrijdende effecten als positief vanwege het merendeels internationale karakter van goederenvervoer. Het kabinet beoordeelt de verdeling van kosten en baten van het voorstel als positief, omdat met het voorstel externe effecten worden gereduceerd tegen relatief beperkte (administratieve) kosten.

¹⁴ COM (2021) 812 final.

¹⁵ Kamerstukken 35 377, nr. 19.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er wordt verwacht dat meerdere lidstaten positief zullen reageren op het doel van de richtlijn als een invulling van de SSMS en het *Greening Freight Package*¹⁶. De verwachting is dat er ook een aantal lidstaten, net als Nederland, zal zijn die de nieuwe definitie van intermodaal vervoer niet, of onder voorbehoud, zal steunen, vanwege de blijvende complexiteit. Daarnaast is de verwachting dat een aantal van de lidstaten, net als Nederland, aandacht zal vragen voor een goede aansluiting op de te wijzigen TEN-T-verordening.

Het voorstel zal worden behandeld door het Comité Vervoer en Toerisme van het Europees Parlement. Er is nog geen rapporteur aangesteld. Vanwege het belang voor SSMS en het Greening Freight pakket is de verwachting dat het Europees Parlement zich positief zal uitlaten over het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 91, eerste lid, VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om, met inachtneming van de bijzondere aspecten van vervoer, bepalingen vast te stellen voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, omdat het voorstel een toename van Europees intermodaal vervoer in vrachtovervoer faciliteert met het oog op het verlagen van CO₂-emissies. Op het gebied van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub g, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van het voorstel is positief. De richtlijn heeft tot doel het bevorderen van grensoverschrijdend intermodaal vervoer binnen de EU door middel van het vereenvoudigen van administratieve procedures voor het bedrijfsleven, de lidstaten en de Commissie. Dit doel kan onvoldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en daarom zijn op EU-niveau geharmoniseerde regels wenselijk. De voorstellen om het gelijke speelveld op het terrein van het verlagen van CO₂-emissies van vrachtovervoer te verbeteren, dragen bij aan een goed functioneren van de interne markt. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van het voorstel is positief met een aandachtspunt. Het voorstel heeft tot doel het bevorderen van grensoverschrijdend intermodaal vervoer binnen de EU door middel van het creëren van een gelijk speelveld en het vereenvoudigen van administratieve procedures voor het bedrijfsleven, de lidstaten en de Commissie. Het kabinet acht de voorgestelde maatregelen geschikt om dit doel te bereiken, omdat een eenduidige definitie van intermodaal vervoer en een nationaal beleidskader leidt tot betere handhaving. Het kabinet is tevens positief over de maatregel dat lidstaten in het nationale beleidskader zelf de meest efficiënte en effectieve maatregelen kunnen inrichten.

¹⁶ COM(2020) 789 final.

Aandachtspunt is echter dat de huidige voorgestelde eenduidige definitie van intermodaal vervoer door de Commissie niet handhaafbaar lijkt. Een betere en beter handhaafbare definitie is wenselijk.

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

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel verhoogt de netto kosten voor de EU-begroting met 2 miljoen euro voor de periode 2025–2050. Het kabinet is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

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

Het voorstel van de Commissie omvat de verplichting voor elke lidstaat om zijn bestaande en potentiële maatregelen te evalueren en alle maatregelen vast te leggen in een nationaal beleidskader. Dit om, aldus de Commissie, weloverwogen beslissingen te kunnen nemen en de doelstellingen te verwezenlijken. Er wordt geschat dat dit financiële consequenties heeft voor de lidstaten (extra eenmalige kosten tot 1,1 miljoen euro plus terugkerende kosten van 1,6 miljoen euro elke 5 jaar), de personele consequenties zijn hierbij nog niet in te schatten. De eventuele kosten gemoeid met de maatregelen schat de Commissie tussen 2025–2050 op 7,5 miljard. De verhoging van de netto kosten voor de EU-begroting met 2 miljoen voor de periode van 2025–2050 kunnen erop wijzen dat de kosten voor het uitvoeren van de richtlijn feitelijk landen in de lidstaten zelf, zowel bij de rijksoverheid en/of medeoverheden als bij het bedrijfsleven en/of de consument.

De eFTI-dataset zal uitgebreid moeten worden met extra functionaliteiten om ook externe kosten en besparingen bij gecombineerd vervoer (elektronisch) te kunnen bepalen. Eventuele financiële en personele consequenties zijn hierbij nog niet in te schatten. Het kabinet zal pleiten voor meer verduidelijking hieromtrent.

In het voorstel tot wijzigen van de richtlijn worden lidstaten vrijgelaten met betrekking tot het instrumentarium dat ingezet zal worden om intermodaal vervoer te stimuleren. Bezien moet worden in hoeverre bestaande belasting en subsidiemaatregelen, die mede op grond van de oude richtlijn zijn ingericht of verband houden met het nationale modal shift beleid, veranderd moeten worden. Een nog te berekenen derving van een eventuele uitbreiding van de fiscale vrijstellingen zal 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. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting moeten worden ingepast binnen de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

In Annex 3 van de effectenbeoordeling¹⁷ worden door de Commissie de ingeschatte baten en kosten gepresenteerd. De verwachting van de Commissie is dat de gekozen voorkeursoptie, door gebruik van elektronische data en eFTI-platforms, zorgt voor een directe bate van 4,3 miljard euro en voor indirecte baten van 15,3 miljard euro wegens besparing op externe effecten en 0,43 miljard euro administratieve kostenbesparing per jaar. Voor bedrijven die actief zijn in grensoverschrijdend intermodaal vervoer zorgt dit voor besparing van brandstofkosten en extra werkgelegenheid. De kosten van de door de lidstaten te treffen maatregelen worden door de EC ingeschat op 7,5 miljard euro structureel. Deze kosten vloeien voort uit de richtlijn om doelen te bereiken zoals een algehele kostenverlaging van 10 procent (van de totale deur-tot-deur kosten van intermodaal vervoer op de middellange termijn). Naast deze structurele kosten is er ook sprake van eenmalige aanpassingskosten (0,9 miljoen euro) en structurele kosten voor administratieve lasten voor bedrijven (12,7 miljoen euro) en kosten voor de EC (1,7 miljoen euro). Tegelijkertijd schat de Commissie de kosten voor het uitbreiden van de eFTI-platforms op 6,9 miljoen euro (voor de periode 2025–2050).

Op grond van dit voorstel zullen terminals ook wat administratieve kosten (schatting jaarlijks 6.100 euro in de periode 2025–2035) maken voor het bijwerken en publiceren van de informatie op hun website.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Een uitbreiding van het toepassingsbereik van de richtlijn kan de concurrentiekracht van Nederland, onder meer in onze positie als Gateway-for-Europe, versterken. Op dit moment zijn geen noemenswaardige grensoverschrijdende effecten en geopolitieke aspecten te verwachten.

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 of teruggaaf verleend voor goederenvervoer tussen lidstaten van de Europese Unie door middel van gecombineerd vervoer. 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

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen in het zesde en zevende lid van het nieuw voorgestelde artikel 3. Artikel 3, zesde lid, geeft de Commissie de bevoegdheid om nadere details te bepalen voor de aan te leveren transportgegevens. Artikel 3, zevende lid, geeft de Commissie de bevoegdheid om een lijst op te stellen met geaggregeerde jaardata en om

¹⁷ SWD (2023) 351.

regels vast te stellen over hoe deze data moeten worden gegenereerd en aangeleverd aan de Commissie.

Delegatie naar de Commissie is mogelijk, omdat de gedelegeerde handelingen geen essentiële onderdelen van het voorstel regelen. De toekenning van een delegatiebevoegdheid ligt ook voor de hand, omdat het gaat om bevoegdheden tot aanvulling van de richtlijn. Het kabinet is positief over de wenselijkheid van de bevoegdheidstoekenning, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde snelheid voor de uitvoering van de richtlijn mogelijk wordt gemaakt.

Het nieuwe artikel 9c bakent de gedelegeerde bevoegdheid procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. De gedelegeerde bevoegdheid geldt voor onbepaalde tijd, waarbij het Europees Parlement en de Raad een intrekingsrecht hebben, een recht van bezwaar hebben, en de Commissie verplicht is tot het raadplegen van door elke lidstaat aangewezen deskundigen. Het toekennen van bevoegdheid van onbepaalde tijd is in dit geval niet bezwaarlijk, omdat het slechts om de aanlevering van data gaat. Voor een goede uitvoering van de richtlijn acht het kabinet dit redelijk en zorgt het intrekingsrecht voor voldoende waarborgen om op de bevoegdheid toe te zien.

Het voorstel geeft de Commissie daarnaast bevoegdheden om uitvoeringshandelingen vast te stellen in de nieuwe artikelen 1c, zesde en zevende lid, en artikel 9b, tweede en derde lid. De Commissie dient gedetailleerde regels vast te stellen voor het berekenen van externe kosten (artikel 1c, zesde lid), en een lijst vast te stellen van vooraf bepaalde maritieme trajecten van de alternatieve maritieme intermodale operatie (artikel 1c, zevende lid). Ook moet de Commissie een gedetailleerde lijst vaststellen met de informatie over beschikbare diensten en faciliteiten in een intermodale overslagterminal die terminals openbaar en kosteloos moeten publiceren op hun website (artikel 9b, tweede lid). De Commissie heeft de mogelijkheid om via een uitvoeringshandeling ook criteria vast te stellen voor categorieën van intermodale overslagterminals (artikel 9b, derde lid).

De uitvoeringshandelingen regelen geen essentiële onderdelen van het voorstel. De toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie is daarmee mogelijk. De keuze voor uitvoeringsbevoegdheden ligt voor de hand, omdat het gaat om handelingen die ertoe leiden dat het voorstel volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. 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 mogelijk wordt gemaakt. Het kabinet kan daarom instemmen met de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden.

Artikelen 1c, zesde en zevende lid, en artikel 9b, tweede en derde lid, gelezen in samenhang met artikel 9d, tweede lid, bepalen dat de uitvoeringshandelingen wordt vastgesteld overeenkomstig de onderzoeksprocedure zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011.¹⁸ De keuze voor de onderzoeksprocedure bij de vaststelling van uitvoerings-

¹⁸ Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

handelingen acht het kabinet geschikt omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, tweede lid, onder a, 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 voorgestelde implementatietermijn van twee jaar en inwerkingtreding van de nationale omzettingsmaatregelen een half jaar na omzetting is niet haalbaar indien het voorstel ongewijzigd blijft. De procedures voor wijzigingen van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld een uitbreiding van de stimulering in de motorrijtuigenbelasting) vergen in de regel meer dan twee jaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel staat een passende evaluatiebepaling. De Commissie rapporteert (18 maanden na inwerkingtreding en 7,5 jaar na inwerkingtreding) richting Europees Parlement en Raad over respectievelijk het concurrentievermogen van intermodaal vervoer in vergelijking met unimodaal wegvervoer in lidstaten en over de economische ontwikkelingen van intermodaal vervoer in de Europese Unie. Deze twee rapportages worden gebruikt om iedere 10 jaar de effectiviteit van deze richtlijn als geheel te evalueren.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

In de voorgestelde definitie gelden voor wegtransport als onderdeel van intermodaal vervoer andere regels dan voor wegtransport algemeen. Voor de handhaving door politie en de ILT is het langs de weg niet goed mogelijk vast te stellen welk type wegtransport het betreft. Bezien moet worden welke waarborgen vanuit de gewijzigde richtlijn en/of de gewijzigde eFTI-verordening geboden worden.

Onderdeel van het voorstel is dat marktpartijen die gecombineerd vervoer uitvoeren de informatie omtrent externe kosten en besparingen bij gecombineerd vervoer elektronisch beschikbaar stellen via eFTI-platformen. Het voorstel gaat er ook vanuit dat deze informatie gecontroleerd moet kunnen worden door de bevoegde autoriteit. Dit is een uitbreiding van de toezichtstaak van de ILT. Het voorstel lijkt echter geen basis te bevatten voor dit toezicht. Ook de IT-voorziening van de ILT zal uitgebreid moeten worden om deze extra data elektronisch in te kunnen zien.

In het huidige voorstel wordt de bevoegde autoriteit niet gedefinieerd. Een duidelijke, werkbare en handhaafbare definitie van bevoegde autoriteit wordt door het kabinet nodig geacht.

Bezien moet worden in hoeverre bestaande belasting en subsidiemaatregelen, die mede op grond van de oude richtlijn zijn ingericht of verband houden met het nationale modal shift beleid, veranderd moeten worden. Het is nog niet duidelijk wat de uitbreiding van de definitie betekent voor staande vrijstelling voor gecombineerd vervoer van de motorrijtuigenbelasting. Diezelfde vraag geldt ook voor de belasting zware motorrijtuigen (BZM). Dit kan mogelijk leiden tot een additionele handhavingslast. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten nog nader worden

onderzocht. Daarbij acht het kabinet het van belang dat de uitvoeringslasten en handhavingslasten geen onevenredige belasting oplevert voor de Belastingdienst.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel voorziet geen andere implicaties voor ontwikkelingslanden dan voor derde landen in het algemeen zoals opgenomen onder 5d.