



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 8 november 2023
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2023/0396 (COD)

15200/23
ADD 3

TRANS 488
CODEC 2083
IA 294

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	7 november 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 352 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 92/106/EEG van de Raad met betrekking tot een steunkader voor intermodaal vervoer van goederen en van Verordening (EU) 2020/1056 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de berekening van externekostenbesparingen en het genereren van geaggregeerde gegevens

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 352 final.

Bijlage: SWD(2023) 352 final

Brussel, 7.11.2023
SWD(2023) 352 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 92/106/EEG van de Raad met betrekking tot een steunkader voor intermodaal vervoer van goederen en van Verordening (EU) 2020/1056 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de berekening van externekostenbesparingen en het genereren van geaggregeerde gegevens

{COM(2023) 702 final} - {SEC(2023) 373 final} - {SWD(2023) 351 final}

A. Behoeftte aan actie

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Vervoer genereert hoge externe kosten voor de samenleving. Het overgrote deel van die externe kosten wordt veroorzaakt door het wegvervoer, dat de markt voor goederenvervoer over land domineert. De EU-wetgeving inzake vervoer, energie en milieu heeft zich gericht en zal zich blijven richten op negatieve externe effecten, waarbij de focus ligt op het verminderen van de broeikasgasemissies met 55 % (ten opzichte van de niveaus van 1990) tegen 2030, zoals vastgesteld in de Europese klimaatwet.

Een van de maatregelen in dit verband, die in 2020 is opgenomen in de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit van de Commissie, is de modernisering van het bestaande kader voor intermodaal vervoer om tot een vergroening van de vrachtactiviteiten in Europa te komen. Intermodaal vervoer houdt in dat het grootste deel van de afstand van de vervoersactiviteit wordt afgelegd via het minder vervuilende vervoer per spoor en over water, terwijl voor vervoer over de weg wordt gekozen om de vervoerde containers en andere gesloten laadeenheden naar en van de overslagterminals te brengen.

De gebruikers, d.w.z. de bedrijven die hun goederen willen laten vervoeren, nemen hun beslissingen in een zeer concurrerende markt. In de huidige marktomstandigheden is intermodaal vervoer qua prijs echter vaak niet concurrerend ten opzichte van vervoer dat alleen over de weg verloopt, ook al combineert intermodaal vervoer de betere milieuprestaties en energie-efficiëntie van ander vervoer met de toegankelijkheid en flexibiliteit van wegvervoer.

Dat is deels het gevolg van de prestatietekorten van vervoer dat niet over de weg verloopt, die via respectieve sectorale wetgeving en inspanningen van de industrie moeten worden aangepakt. Het is echter ook te wijten aan het feit dat de externe kosten van wegvervoer niet volledig zijn geïnternaliseerd, d.w.z. dat de negatieve effecten van het wegvervoer op de samenleving als geheel niet worden weerspiegeld in de prijs van wegvervoer, en dat intermodaal vervoer gepaard gaat met extra kosten en nadelen (tijd en kosten voor overslag en minder verbindingsopties, zowel wat het tijdschema als de bestemming betreft).

Daarom wordt vervoer over middellange afstanden, waar intermodaal vervoer een rendabel alternatief zou kunnen zijn, nog altijd gedomineerd door het wegvervoer. Bovendien wordt de soepele werking van de volledige intermodale vervoersketen gehinderd door enkele inefficiënties die zich in intermodaal vervoer voordoen op het gebied van informatie-uitwisseling en overslagterminals. Bijgevolg moet er, om de ingebruikneming van intermodaal vervoer te versnellen en tot een eerste keuze te maken, worden opgetreden om het gebruik ervan te stimuleren.

De richtlijn gecombineerd vervoer (CTD) dateert van 1975. Ze werd in 1992 voor het laatst herzien om de toenemende problemen van verkeerscongestie, milieuzorgen en verkeersveiligheid aan te pakken. De richtlijn voorziet in een gunstige regeling voor in aanmerking komende intermodale vervoersactiviteiten die "gecombineerd vervoer" worden genoemd. De bestaande richtlijn is echter niet helemaal doeltreffend, en sommige van de bepalingen zijn verouderd. Om de beleidsdoelstelling van vermindering van negatieve effecten te verwezenlijken door middel van een geoptimaliseerd gebruik van verschillende vervoerswijzen, is een herziening nodig.

Gelet op het feit dat twee pogingen om de CTD te wijzigen, in 1998 en 2017, zijn mislukt, is de aanpak in dit voorstel substantieel gewijzigd, in het bijzonder door de invoering van een volledig nieuwe benadering van de subsidiabiliteitscriteria.

De voorbereiding is afgestemd op andere initiatieven die relevant zijn voor intermodaal vervoer, waaronder het initiatief voor een beter beheer van de internationale spoorwegcapaciteit, de wijziging van de richtlijn gewichten en afmetingen voor wegvervoer, de herziening van de TEN-T-verordening, het nieuwe gemeenschappelijke EU-kader voor broeikasgasemissieboekhouding in vervoer en logistiek (CEEU) en de uitvoering van de verordening inzake elektronische informatie over goederenvervoer (eFTI).

Wat is het doel?

Het initiatief is bedoeld om het aandeel van spoor, korte vaart en binnenvaart in het totale goederenvervoer te verhogen en op die manier zowel de negatieve externe effecten als het energieverbruik van het vervoer te helpen verminderen.

Met de herziening wordt beoogd de bestaande steun te verbeteren door die uit te breiden tot een

breder scala aan activiteiten, door de subsidiabiliteitsvoorwaarden te herzien zodat ze beter op de beleidsdoelstellingen worden afgestemd en door de keuze aan en het niveau van steunmaatregelen te verhogen.

Dat zou organisatoren van vervoersactiviteiten in de EU ertoe moeten aanzetten om vaker voor intermodaal vervoer te kiezen, waardoor een duurzamere modale samenstelling van het vervoerssysteem wordt bevorderd en de negatieve effecten bijgevolg worden beperkt. Voorts wordt gestreefd naar een betere toegang tot informatie over diensten en voorwaarden die door overslagterminals worden aangeboden.

Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?

De CTD bevordert het gebruik van intermodaal vervoer binnen de EU via steunmaatregelen die op gemeenschappelijke subsidiabiliteitscriteria zijn gebaseerd. Vanuit het perspectief van het beleid en de interne markt zijn deze nodig om te verzekeren dat de in de CTD voorziene voordelen op een vergelijkbare manier in de hele EU van toepassing zijn, aangezien bij 81 % van de intermodale vervoersactiviteiten in de EU grenzen worden overgestoken.

Terwijl het de lidstaten vrij staat om intermodaal vervoer rechtstreeks te ondersteunen overeenkomstig de staatssteunregels, is het mogelijk dat dergelijke steunmaatregelen niet voor alle marktdeelnemers op dezelfde manier toegankelijk zijn, gezien de verschillende subsidiabiliteitscriteria die worden gebruikt. Daarom zullen sommige marktdeelnemers mogelijk een concurrentievoordeel verkrijgen, met grensoverschrijdende gevolgen. Geharmoniseerde regels inzake subsidiabiliteit en soorten steun, die in overeenstemming zijn met de staatssteunregels, zullen helpen om een vergelijkbare behandeling van marktdeelnemers in de hele EU tot stand te brengen en om administratieve procedures te vereenvoudigen voor de sector, de lidstaten en de Commissie. Dit kan niet worden bereikt met regelgeving op het niveau van de lidstaten alleen.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

In het kader van deze effectbeoordeling zijn drie beleidsopties beoordeeld, waarvan er een uit drie subopties bestaat. Alle opties bieden oplossingen voor de vastgestelde problemen, maar verschillen van elkaar wat het optreden door de EU betreft.

- In **optie A** wordt de subsidiabiliteit vastgesteld aan de hand van het vermogen om ten minste 40 % van een reeks externe kosten (van broeikasgassen, luchtvervuiling, lawaai, congestie en ongevallen) te besparen ten opzichte van vervoer dat alleen over de weg verloopt, en worden de lidstaten aangemoedigd om meer economische steunmaatregelen te nemen zonder dat dit verplicht wordt. In deze optie zijn geen verplichtingen voor de sector opgenomen.
- In **optie B** worden de lidstaten verplicht om steunmaatregelen te nemen, waarbij ze vrij kunnen blijven beslissen over de keuze en het ontwerp van dergelijke maatregelen. In deze optie worden de lidstaten ook aangemoedigd om aanloopsteun te verlenen en wordt een nieuwe regelgevingsmaatregel voorgesteld: een vrijstelling van rijbeperkingen voor zware bedrijfsvoertuigen die de wegetrajecten van in aanmerking komende vervoersactiviteiten afleggen.
- **Suboptie B1** voorziet in subsidiabiliteit op basis van besparingen op broeikasgasemissies (25 %).
- **De subopties B2a en B2b** voorzien in subsidiabiliteit op basis van een besparing van 40 % op een reeks externe kosten.

Het enige verschil tussen B2a en B2b is dat B2a (net als de opties A, B1 en C) alle intermodale vervoersactiviteiten omvat, terwijl B2b alleen betrekking heeft op internationale intermodale vervoersactiviteiten.

- **Optie C** voorziet in subsidiabiliteit op basis van besparingen op een breder scala aan externe kosten (40 %), verplichte geharmoniseerde operationele steun door de lidstaten en vrijstelling van rijbeperkingen. In alle opties moeten de gegevensvereisten voor het bewijs van subsidiabiliteit worden herzien, moeten marktdeelnemers die van de steunmaatregelen willen profiteren verplicht eFTI-platforms gebruiken en zijn er transparantieverplichtingen voor exploitanten van terminals.

Optie C omvat ook gemeenschappelijke protocollen inzake datasets en gegevensuitwisseling voor intermodale vervoersactiviteiten. Alle opties beogen een toename van het gebruik van intermodaal vervoer ten opzichte van het referentieniveau, maar de toename in optie A is minimaal. Het gebruik en de daaruit voortvloeiende besparing op externe effecten zijn het grootst in de subopties van optie B, terwijl de kosten van de steun het hoogst zijn in optie C. Beleids optie B2a krijgt de voorkeur.
Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie? Uit de raadpleging van belanghebbenden bleek dat zij het doorgaans eens waren over de relevantie van de vastgestelde problemen, omdat ze het in ruime mate eens waren met de doelstellingen. Verder leverden ze nuttige input voor het bepalen van beleidsmaatregelen en -opties. De meeste belanghebbenden steunden de wijziging waarbij het toepassingsgebied wordt uitgebreid naar binnenlandse vervoersactiviteiten, en onderstreepten dat alle combinaties van vervoerswijzen op dezelfde wijze moeten worden behandeld. Wat betreft subsidiabiliteit, was een grote meerderheid van de belanghebbenden het ermee eens dat er doeltreffendere maatregelen nodig zijn, en gaven ze de voorkeur aan subsidiabiliteit op basis van een breder scala aan externe effecten in plaats van op basis van broeikasgasemissiebesparingen. Wat betreft de te besparen hoeveelheid, was er geen consensus maar lag het gemiddelde van wat de belanghebbenden voorstelden rond 33 %. Over de economische steunmaatregelen varieerden de standpunten van de belanghebbenden tussen volledig geharmoniseerd, flexibel of 'zou afhankelijk moeten zijn van de maatregel', maar de meerderheid was het ermee eens dat bepaalde steun verplicht zou moeten zijn voor de lidstaten. Wat betreft de regelgevende steun, sloten de meeste belanghebbenden zich aan bij het idee om de huidige regelgevende maatregelen te handhaven, in het bijzonder met betrekking tot het verbod op quota en het gebruik van niet-ingezeten wegvervoerders voor de wegtrajecten van internationale vervoersactiviteiten, zoals dat ook is toegestaan in internationaal vervoer dat alleen over de weg plaatsvindt. Tot slot dachten de belanghebbenden dat een betere interoperabiliteit tussen de vervoerswijzen en in overslagterminals de organisatie van vervoersactiviteiten kon verbeteren, en was er veel steun voor een betere beschikbaarheid van informatie over terminals.
C. Effecten van de voorkeursoptie
Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)? De directe voordelen, alle uitgedrukt als contante waarde voor de periode 2025-2050 ten opzichte van het basisscenario, zijn onder meer: - een vermindering van de totale externe kosten met 15,3 miljard EUR, door een groter gebruik van duurzamere vervoerswijzen in het kader van intermodaal vervoer; - administratieve kostenbesparingen voor bedrijven ten belope van 4,3 miljard EUR, door de herziening van de gegevensvereisten voor het bewijs van subsidiabiliteit in combinatie met het verplichte gebruik van eFTI-platforms voor handavingsdoeleinden; - een vermindering van de administratieve kosten met 2,3 miljoen EUR voor overheidsinstanties, ook dankzij het gebruik van eFTI-platforms. De totale voordelen van de voorkeursoptie zijn geraamd op 19,6 miljard EUR.
Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; anders van de belangrijkste opties)? De kosten van de voorkeursoptie worden geraamd op 7,5 miljard EUR bovenop het basisscenario, uitgedrukt als contante waarde voor de periode 2025-2050. De extra kosten van de voorkeursoptie zouden ten laste van drie groepen komen: • Het overgrote deel van de kosten, geraamd op 7,5 miljard EUR, zou ten laste komen van de overheden van de lidstaten die ervoor kiezen om extra steun aan vervoersactiviteiten te verlenen.

• Waarschijnlijk zullen er ook wat geringere kosten zijn voor bedrijven: terminalexploitanten, voor naleving van de transparantievereisten, aanbieders van eFTI-platforms, voor het bijwerken van de platforms, en organisatoren van vervoersactiviteiten, voor het gebruik van de eFTI-platforms. Die kosten zijn geraamd op 6,9 miljoen EUR. • De Europese Commissie zal kosten maken voor een aanvullende studie om te beoordelen of er een kader voor terminalcategorieën moet worden vastgesteld, en voor regelmatige studies (om de 5 jaar) van de Europese intermodale markt, ten belope van 2 miljoen EUR voor de periode 2025-2050.
Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en het concurrentievermogen?
Verwacht wordt dat de voorkeursoptie de belemmeringen voor kleine en middelgrote ondernemingen om voor intermodaal vervoer te kiezen, zal verminderen door intermodaal vervoer betaalbaarder te maken, door het bewijs van subsidiabiliteit te vereenvoudigen en door de beschikbare informatie over terminals te verbeteren. Alle marktdeelnemers die betrokken zijn bij intermodaal vervoer en ook goederenvervoerders zullen hiervan profiteren. Daarom zal het initiatief naar verwachting positieve gevolgen hebben voor kmo's.
Zijn er significante effecten voor de nationale begrotingen en overheden?
De voorkeursoptie kan gepaard gaan met significante effecten voor de nationale begrotingen, afhankelijk van de door de lidstaten gekozen steunmaatregelen. De impact op de begroting houdt direct verband met het volume van de ondersteunde intermodale vervoersactiviteiten. De impact op de nationale begrotingen wordt geraamd op 7,5 miljard EUR ten opzichte van het basisscenario, uitgedrukt als contante waarde voor de periode 2025-2050.
Zijn er andere significante gevolgen?
Nee.
Evenredigheid
De voorkeursoptie omvat de verplichting voor de lidstaten om te voorzien in steun, die de vorm kan aannemen van staatssteun in overeenstemming met de staatssteunregels, voor bepaalde soorten vervoersactiviteiten. Er is geoordeeld dat dit niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstelling te verwezenlijken. Ondanks het feit dat de voorkeursoptie de concurrentiekloof tussen intermodaal vervoer en vervoer dat alleen over de weg plaatsvindt niet helemaal dicht, omdat veel operationele problemen voortvloeien uit sectorale wetgeving en zullen worden aangepakt door initiatieven voor de afzonderlijke vervoerswijzen, wordt ervan uitgegaan dat dit optreden het gebruik van intermodaal vervoer tegen 2030 met 5,3 % zal doen toenemen ten opzichte van het basisscenario, en tegen 2050 met 6,6 %. De daaruit voortvloeiende besparingen op externe kosten bedragen 15,3 miljard EUR ten opzichte van het basisscenario, uitgedrukt als contante waarde voor de periode 2025-2050, wat betekent dat iedere 49 eurocent aan steun zou leiden tot 1 EUR aan besparingen op externe kosten.
D. Evaluatie
Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?
Het beleid wordt na 10 jaar geëvalueerd, nadat de richtlijn volledig is omgezet in nationale wetgeving. Deze termijn wordt voorgesteld zodat er genoeg tijd is om de steunmaatregelen van kracht te laten worden en effect te laten sorteren. Na de vaststelling van het voorstel worden de marktontwikkelingen elke 5 jaar geëvalueerd.