

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 808

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling inzake een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico (Kamerstuk 22 112, nr. 803);
2. Verordening inzake globaliseringsfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 804);
3. Mededeling inzake aardgasvoorziening (Kamerstuk 22 112, nr. 805);
4. Beschikking inzake deelname metrologisch onderzoek (Kamerstuk 22 112, nr. 806);
5. Mededeling inzake patientveiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 807);
6. Verordening inzake Europees spoorwegwet.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Verordening inzake Europees spoorwegnet

1. Algemene gegevens

Voorstel: Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een Europees spoorwegnet voor een concurrerend goederenvervoer

Datum Commissiedocument: 11 december 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008)852

Pre-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0852:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2008/sec_2008_3030_en.pdf

Behandelingstraject Raad: Tsjechisch voorzitterschap heeft onderwerp geagendeerd voor de Transportraad van juni 2009. Raadswerkgroepen zijn gestart.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Verkeer en Waterstaat

Rechtsbasis: Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name art 71 lid 1

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Co-decisie Besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid.

Comitologie: Er wordt een nieuw op te richten comité voorgesteld. Het comité is regelgevend ten aanzien van de te definiëren corridors en ten aanzien van de te definiëren categorieën goederen die prioriteit dienen te krijgen.

2. Samenvatting BNC-fiche:

De Europese Commissie stelt ten behoeve van de ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer in Europa voor om spoorcorridors op te zetten voor de grootste transportrelaties. In deze spoorcorridors, door lidstaten voor te stellen op basis van een socio-economische analyse, ontwikkelen de spoorweginfrastructuurbeheerders een business- en investeringsplan ter bevordering van het spoorgoederenvervoer, worden procedures voor de capaciteitstoewijzing vereenvoudigd en wordt voor nog nader te definiëren categorieën tijdkritische goederen meer capaciteit gereserveerd in het proces van capaciteitstoedeling. De bevoegdheid van de EG in deze wordt positief beoordeeld, evenals de subsidiariteit en de proportionaliteit. Voor Nederland geldt dat er minimaal 1 corridor ontwikkeld dient te worden. Daarbij ligt de corridor Rotterdam–Betuweroute–Genua voor de hand.

Nederland staat positief ten opzichte van het ontwikkelen van spoorwegcorridors ten behoeve van het faciliteren van een goede marktontwikkeling in het spoorgoederenvervoer en heeft hiermee reeds ervaring in het kader van de Rotterdam–Genua en Rotterdam–Lyon corridor. Het creëren van een goede institutionele structuur voor de samenwerking tussen landen en infrastructuurbeheerder staat daarbij voorop. Daarbij dient de corridor met name een coördinatiemechanisme te zijn tussen partijen en geen supranationale structuur. Dat geldt ook voor de capaciteitstoedeling op lijnen die zowel voor spoorgoederen- als spoor-

personenvervoer kennen, en voor effecten op resp. wet- en regelgeving over ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Te rigide regels op dit punt kunnen ten nadele uitwerken van de noodzaak tot werken aan continue verbetering van de benutting van de spoorweginfrastructuur.

3. Samenvatting voorstel:

a) *Inhoud voorstel:* De Europese Commissie beoogt de ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer te ondersteunen door middel van het opzetten van internationale spoorcorridors waarlangs het vervoer kan worden gefaciliteerd. De Europese Commissie stelt voor binnen het TEN-T netwerk spoorgoederencorridors te definiëren en de uitvoering daarvan neer te leggen bij zogenaamde *governance bodies* van de infrastructuurbeheerders. De lidstaten moeten op basis van voorstellen van de *governance bodies* één of meerdere corridors in hun land notificeren aan de Europese Commissie. In concreto gaat het voor Nederland (en de meeste andere EU lidstaten waaronder België) om de verplichting minimaal één spoorcorridor te definiëren, voor Frankrijk en Polen minimaal 2 en voor Duitsland minimaal 3 (afhankelijk van transportvolume). Taken van de *governance body* zijn: ontwikkelen corridor business plan, ontwikkelen investeringsplan, vaststellen strategisch netwerk van terminals, afstemmen van groot onderhoud op de corridor, één loket voor capaciteitsverdeling voor internationale treinpaden, capaciteitsverdeling voor goederentreinen op de corridor, verkeersleiding en kwaliteitsmanagement, en informatievoorziening aan vervoerders. De lidstaten kunnen de *governance body* doelstellingen meegeven en toezien op de implementatie ervan.

b) *Impact-assessment Commissie:*

De Europese Commissie heeft ook een *impact assessment* laten uitvoeren met de maatschappelijke kosten baten analyse. Daarbij was de spoorcorridor Rotterdam–Genua een centrale *case study*. Bestudeerd is o.a. de casus indien 10% meer treinpaden beschikbaar komen op de corridor Rotterdam–Genua voor het spoorgoederenvervoer. Dit zou leiden tot:

- 9,6 miljoen extra treinkilometers voor spoorgoederenvervoer;
- 6,2 miljoen minder treinkilometers voor regionaal spoorpersonenvervoer. In de concrete uitwerking blijkt het te gaan om het schrappen van 13 van de 75 regionale treinen in Duitsland en 14 van de 50 regionale treinen in Zwitserland te gaan (geen effecten voor Nederland en Italië).

De kosten-baten studie berekent netto positieve effecten (netto contante waarden voor 30 jaar met 5% rekenvoet) voor alle elementen van de maatschappelijke kosten-baten analyse:

- Bedrijfseconomische effecten spoorsector (goederen en personen). Voor Rotterdam Genua betreft het circa. € 3 miljard o.a. vanwege volumegroei;
- Directe macro-economische effecten. Voor Rotterdam Genua betreft het ca. € 800 miljoen onder andere als gevolg van verbetering vestigingsplaatsfactor;
- Externe effecten (met name congestiebestrijding op de weg maar ook veiligheid, luchtkwaliteit, geluid en klimaatverandering). Voor Rotterdam-Genua betreft het circa € 95 miljard netto baten waarvan circa € 81 miljard baten aan congestiebestrijding.

De genoemde bedragen uit de *impact assessment* zijn hoog. Vraag hierbij is of alle baten terecht worden toegeschreven aan de maatregelen van deze verordening (zoals bereiken van interoperabiliteit waarvoor ook deels reeds multilaterale afspraken bestaan). Daarnaast is niet op voorhand duidelijk of de maatschappelijke baten van additionele goederen-

treinen ten koste van personentreinen afhankelijk zijn van de lokale situatie, maar dat ligt wel voor de hand.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: De Commissie baseert de bevoegdheid van de EG op artikel 71 van het EG-verdrag. Nederland kan zich in deze rechtsgrondslag vinden. Daarbij is van belang dat de nationale bevoegdheidsverdeling voor investeringen in spoorweginfrastructuur (incl. bevoegdheden t.a.v. omgevings-/milieubeleid) niet gewijzigd, maar alleen aangevuld worden met voorafgaande internationale coördinatie/afstemming.

b) *Functionele toets*

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: positief
- *Onderbouwing*

Subsidiariteit: positief

De voorstellen hebben betrekking op het faciliteren van het grensoverschrijdend goederenvervoer per spoor. Op EU niveau is reeds besloten de markttoegang voor spoorgoederenvervoer volledig te liberaliseren, zijn er EU regels over gebruiksvergoeding en capaciteitsverdeling en het instellen van een toezichthouder. Voor spoorwegveiligheid en interoperabiliteit bestaat ook reeds EU-wetgeving. Het onderhavige voorstel draagt bij aan het faciliteren van een goede (Europese) marktontwikkeling in het spoorgoederenvervoer.

Proportionaliteit: positief De voorstellen worden vastgelegd in een verordening, gericht aan de sector en de overheden. De wijzigingen leggen vast wat nu al voor een groot deel praktijk is in Nederland voor wat betreft de corridor Rotterdam-Genua en in iets mindere mate voor de corridor Rotterdam-Lyon. De voorstellen vereenvoudigen de procedures bij de vervoerders (*one-stop-shop*) en doen voorstellen voor het creëren van voldoende spoorcapaciteit, terminal capaciteit en afstemming van onderhoud aan de infrastructuur. De taken van de *governance body* bewerkstelligen een versnelling van het goederenvervoer per spoor en leiden tot kostenreductie bij het bedrijfsleven. Gewaarborgd dient te worden dat de lidstaten zelf voldoende invloed hebben op de te definiëren corridors en dat dit proces niet onnodig lang gaat duren.

c) *Nederlands oordeel*:

Subsidiariteit en proportionaliteit zijn beiden positief. Voor wat betreft capaciteitstoewijzing dient ervoor gewaakt te worden dat de voorstellen van de Europese Commissie voor gemengde lijnen (goederenvervoer–personenvervoer) niet leiden tot suboptimalisatie in de benutting van infrastructuur en de bevoegdheden van lidstaten dienaangaande niet onnodig aantast. Conform het huidige voorstel wordt Nederland overigens verplicht aan 1 corridor mee te doen en dan ligt de corridor Rotterdam – Betuweroute – Genua het meest voor de hand. In dat geval is er vanwege de Betuweroute die uitsluitend geschikt is voor het spoorgoederenvervoer nauwelijks sprake van gemengde lijnen in Nederland (alleen sectie Zevenaar–grens kent zowel spoorgoederen- als spoorpersonenvervoer inclusief de ICE).

Voor het bevorderen van voldoende capaciteit en kwaliteit voor het internationale spoorgoederenvervoer op een corridor is verbeteren van de coördinatie van nationale prioriteringsregels (in geval van overbelaste infrastructuur) tussen landen van de corridor gewenst.

In zijn algemeenheid moet verhelderd worden dat de instelling van de figuur van de «governance body» geen wijziging kan brengen in de nationale bevoegdheidsverdeling t.a.v. onder andere besluitvorming infrastructuurinvesteringen inclusief ruimtelijke ordeningsaspecten, vervoer gevaarlijke stoffen en plafonds geluidshinder. Wel kan de internationale coördinatie, met behoud van nationale bevoegdheden, met behulp van dit voorstel worden verbeterd.

5. Implicaties financieel

- a) *Consequenties EG-begroting:* Volgens het financieel memorandum zijn er geen extra begrotingsuitgaven. De Commissie raamt 1,5 fte voor dit werk nodig te hebben, verband houdende met de beoordeling van de notificaties en de kosten van het comité. Deze kosten bedragen € 263 000 per jaar. Voor de periode 2010–2015 wordt in totaal rekening gehouden met € 1,416 miljoen aan loonkosten. Deze uitgaven zijn verenigbaar met de bestaande financiële programmering.
- b) *Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden:*
Aangezien Nederland reeds aan 2 spoorgoederencorridors meedoet die op grotendeels vergelijkbare wijze functioneren tot stand gekomen zijn op basis van MOU's tussen Ministers (Rotterdam–Genua en Rotterdam–Lyon) zijn de consequenties voor de Rijksoverheid vermoedelijk beperkt.
Voor de huidige spoorcorridors is beperkte ambtelijke inzet benodigd. De inzet van de infrastructuurbeheerder voor de *governance body* en de inzet van de toezichthouder dient daaraan te worden toegevoegd. Indien het gaat om investeringen in infrastructuur zal het nationale kader (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport- MIRT – en financiering beheer en onderhoud) niet gewijzigd dienen te worden maar worden aangevuld met een corridor – coördinatie-mechanisme van de infrastructuurbeheerders. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, dan worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.
- c) *Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:*
Er zijn kosten en baten voor o.a. infrastructuurbeheerders, terminal-beheerders en spoorvervoerders (personen en goederen) conform de *impact assesment*. De netto bedrijfseconomische baten bedragen bij de voorbeeld corridor Rotterdam–Genua circa € 3 miljard, waarbij de meeste baten neervallen bij het vervoer en slechts een beperkt bedrag (€136 miljoen) wordt voorzien voor investeringen door de infrastructuurbeheerder in interoperabiliteit. Overigens worden deze investeringskosten ook voorzien bij samenwerking op vrijwillige basis. Zo is op 3 maart 2006 een *Letter of Intent* getekend voor het aanleggen van het Europese beveiligingssysteem ERTMS op de corridor Rotterdam-Genua tussen de betrokken Ministers. De baten die neervallen bij het spoorgoederenvervoer leiden voor een deel tot een hogere *modal share* van het spoorgoederenvervoer.
- d) *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:*
Administratieve lasten worden beïnvloed door de planningen en rapportages die op corridorniveau gemaakt dienen te worden. Anderzijds worden de administratieve lasten voor bedrijfsleven ook positief beïnvloed door het creëren van één loket voor capaciteitstoewijzing en het meer transparant maken van toegangscondities tot de spoorcorridor.

Ten aanzien van het nationale programma administratieve lasten voor bedrijven is er sprake van een netto reductiedoelstelling van 25%. Dit betekent dat onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet- en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lasten-tegenvallers. Om te komen tot een merkbare vermindering van de administratieve lasten, dienen compensaties zoveel mogelijk te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt (Bijlage 7 Miljoenennota).

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

Mogelijk consequenties voor de regelgeving rond de capaciteitsverdeling op het spoor. Er dient onderzocht te worden wat de juridische implicaties zijn van een overdracht van taken aan de voorgestelde *governance bodies*, alsmede mogelijke aanpassingen in nationale regelgeving met betrekking tot sanctiebeleid en toezichtstaken.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Nadat de verordening is vastgesteld en gepubliceerd, treedt deze na 20 dagen in werking. De verordening voorziet in een termijn van 1 jaar voor een voorstel voor een eerste corridor per lidstaat met ten minste twee landsgrenzen en een termijn van 3 jaar voor een eventuele tweede/derde corridor (afhankelijk van transportvolume, conform het Commissie voorstel valt Nederland ruim beneden de drempel van een verplichte tweede corridor). Voor Nederland is deze termijn geen probleem, omdat voor de corridor Rotterdam–Genua al voor een groot deel volgens dit voorstel wordt gewerkt.

c) Evaluatie-/horizonbepaling:

Na 5 jaar zal de verordening worden geëvalueerd en vervolgens elke 3 jaar.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid: redelijk

Uitvoering is voor een groot deel mogelijk gezien voorbeeldcorridors die reeds functioneren (zoals Rotterdam-Genua). Voor een aantal maatregelen, bijvoorbeeld verkeersleidingsaspecten in geval van vertragingen, dient uitvoerbaarheid nog nader te worden getoetst door ProRail/NMa.

b) Handhaafbaarheid: deels onbekend

Een verordening heeft rechtstreekse werking naar de lidstaten en de infrastructuurbeheerders. Met name voor de voorgestelde wijzigingen in de capaciteitstoedeling is het onmogelijk een oordeel te geven over de handhaafbaarheid, mede omdat voorgestelde onderliggende regelgeving nog dient te worden opgesteld (bijvoorbeeld over voorrang voor nader te definiëren categorieën tijdscritische goederen).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

a) Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

De belangen voor het Nederlandse bedrijfsleven zijn evident groot gezien de noodzaak van goede achterlandverbindingen van de mainports. De Nederlandse positiebepaling is dan ook hierop gebaseerd, met dien verstande dat hierbij omgevings-, natuur- en milieubelangen niet uit het oog mogen worden verloren. Nederland ondersteunt de wens van het Tsjechisch voorzitterschap en het Europees Parlement om de voorstellen spoedig ter bespreking voor te leggen en mogelijk nog deze zittingsperiode van het Parlement af te ronden.

Goede inkadering van het voorstel in de capaciteitstoewijzing op nationaal niveau dient verzekerd te worden. Suboptimalisatie van de benutting van infrastructuur dient te worden voorkomen door continue verbetering van benutting van infrastructuurcapaciteit in de verordening te agenderen.

Samenwerking t.a.v. de externe effecten (zoals geluid) van het spoor-goederenvervoer op de corridors zal door dit voorstel dienen te worden versterkt.