

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3319

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 11 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling en Richtlijn milieucriminaliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3312)

Fiche: Verordening aanpak instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel (Kamerstuk 22 112, nr. 3313)

Fiche: Richtlijn en verordening voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof («Waterstof en gas decarbonisatiepakket») (Kamerstuk 22 112, nr. 3314)

Fiche: Wijziging verordening Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (Kamerstuk 22 112, nr. 3315)

Fiche: Raadsaanbeveling rechtvaardige klimaattransitie (Kamerstuk 22 112, nr. 3316)

Fiche: Raadsaanbeveling Europese benadering microcredentials (Kamerstuk 22 112, nr. 3317)

Fiche: Mededeling Duurzame koolstofcycli (Kamerstuk 22 112, nr. 3318)

Fiche: Mededeling actieplan grensoverschrijdend en langeafstandspersonenvervoer per spoor

Fiche: Mededeling EU-Kader voor Stedelijke Mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3320)

Fiche: Verordening trans-Europese transportnetwerken (TEN-T) en mededeling verlenging van TEN-T netwerk naar naburige derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 3321)

Fiche: Herziening Richtlijn Intelligente Transport Systemen (Kamerstuk 22 112, nr. 3322)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling actieplan grensoverschrijdend en langeafstandspersonenvervoer per spoor

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Actieplan ter bevordering van het grensoverschrijdend en langeafstandspassagiersvervoer per spoor.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021)810
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM%3A2021%3A810%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Transportraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

Op 14 december 2021 presenteerde de Commissie het actieplan voor grensoverschrijdend en langeafstandspersonenvervoer per spoor (hierna: het actieplan). Het actieplan is onderdeel van het Groene en Efficiënte Mobiliteit pakket. Met het actieplan wordt beoogd de markt voor personenvervoer per spoor te stimuleren, zowel nationaal als internationaal. Het actieplan bouwt voort op doelstellingen van de Europese Strategie voor Duurzame en Slimme Mobiliteit van 2020¹ om de transportsector verder te vergroenen en in lijn te brengen met de doelen van de Green Deal.²

In het voorliggende actieplan presenteert de Commissie een aantal acties. Allereerst zet het actieplan in op de versnelling van de interoperabiliteit en digitalisering van het spoorwegnetwerk, waaronder European Rail Traffic Management System (ERTMS) ontwikkeling en data uitwisseling voor verkoop van internationale treintickets. Daarbij is er samenhang met het voorstel voor een herziene verordening voor het trans-Europese Transportnetwerk (TEN-T)³ met betrekking tot het per 2040 realiseren van minimaal 160kmph lijnsnelheden op het kernnetwerk voor personenvervoer, zodat er met meer hogesnelheidstreinen gereden kan worden. Verder zet het actieplan in op het verbeteren en versterken van de financiering van het spoorvervoer. Zo zet de Commissie in op het bevorderen van de financieringsmogelijkheden en interoperabiliteit van rollend materieel⁴, o.a. door initiatieven van de Europese Investeringsbank. Dit sluit voorts aan bij de aankondiging dat de Commissie in 2023 richtsnoeren zal gaan opstellen voor de gebruiksvergoeding voor

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3042.

² In de Europese Strategie voor Duurzame en Slimme Mobiliteit van 2020 is de doelstelling opgenomen dat collectief vervoer tot 500 km in de Unie vanaf 2030 CO₂ neutraal is. Dat betekent onder meer een verschuiving van vervoer van luchtvaart naar spoor.

³ Over het voorstel voor een herziene verordening voor het trans-Europese Transportnetwerk (TEN-T) wordt een separaat BNC fiche opgesteld dat gelijktijdig met dit fiche aan uw Kamer wordt verzonden (Kamerstuk 22 112, nr. 3321).

⁴ Onder rollend materieel worden spoorvoertuigen aangeduid die over spoor- of tramwegen kunnen rijden. Dit heeft dus betrekking op locomotieven, rijtuigen, goederenwagens en treinstellen, maar ook op trams en metrorijtuigen.

grensoverschrijdende diensten. De Commissie heeft aangekondigd om bij de herziening van de richtsnoeren voor staatssteun in de spoorwegsector, eveneens in 2023, te overwegen om lidstaten de mogelijkheid te geven zonder voorafgaande notificatie met extra publieke financiering de tarieven voor de gebruiksvergoeding te verlagen.

Daarnaast zet de Commissie in op het bevorderen van betere benutting van de spoorweginfrastructuur. In het kader van de in het eerste kwartaal van 2023 verwachte herziening van de verordening voor spoorgoederen-corridors⁵ wordt met verwijzing naar het sector initiatief Time Table Redesign⁶ gezien hoe de capaciteitsverdeling kan worden verbeterd.

De Commissie beoogt op verschillende manieren de spoorsector aantrekkelijker te maken. Allereerst, herhaalt de Commissie de intentie om de richtlijn rijbewijs machinisten⁷ te herzien (vierde kwartaal 2022 verwacht). Dit dient bij te dragen aan de internationale inzet van machinisten en aan maatregelen om de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de spoorsector te steunen. Dit moet de arbeidsmarkt voor spoor eveneens aantrekkelijker maken voor jongeren, wat aansluit bij de intentie van de Commissie om, als onderdeel van het 2022 Europees jaar van de jongeren, het gebruik van de trein onder jongeren te stimuleren.

Daarnaast zet de Commissie in op het vergroten van de gebruikersvriendelijkheid van vervoer per spoor. Een belangrijke stap in dit kader is dat de Commissie wetgeving voorbereidt ten behoeve van data-uitwisseling gericht op klantvriendelijke multimodale ticketing systemen voor reizigers (tweede kwartaal 2022 verwacht).

In het actieplan noemt de Commissie ook het belang van een gelijk speelveld met andere transportmodaliteiten, zoals de lucht- en scheepvaart en het wegvervoer, en benadrukt dat de aantrekkelijkheid van het spoorvervoer zou moeten worden vergroot. De Commissie verwijst hier naar de Fit for 55 voorstellen⁸ waaronder ETS⁹, fossielvrije energievoorziening ook op het spoor, en de herziening van de Richtlijn energiebelastingen (ETD)¹⁰. Deze voorstellen moeten o.a. bijdragen aan de beprijzing van de overige modaliteiten, wat de aantrekkelijkheid van het spoorvervoer zou moeten vergroten. Voorts zal de Commissie de behoefte beoordelen voor een EU brede btw-vrijstelling of nultarief op internationale treintickets. Daarnaast geeft de Commissie aan dat zij zal nagaan of lidstaten het luchtverkeer op bepaalde routes kunnen beperken ten gunste van duurzame (spoor)alternatieven.

Verder zal de Commissie richtsnoeren publiceren over openbare dienstcontracten (vervoersconcessies) waarmee zij mede beoogt openbare dienstcontracten voor grensoverschrijdend personenvervoer per spoor te faciliteren.

Tenslotte herhaalt de Commissie het voornemen uit de Europese Strategie voor Duurzame en Slimme Mobiliteit met betrekking tot het uitvoeren van 15 pilotprojecten om nieuwe internationale vervoersdiensten per spoor te stimuleren per 2030. De Commissie vermeldt mogelijkheden van beperkte EU-financiering voor deze pilots via de financieringsfaciliteit voor Europese netwerken, de Connecting Europe Facility (CEF), met name door technische assistentie voor RailNetEurope, voorbereidende studies en voorbereidende activiteiten voor nieuwe technologie en innovatie.

⁵ Verordening 913/2010/EC.

⁶ De spoorwegsector verenigd in Forum Train Europe en RailNetEUropa zet zich in om internationale capaciteitstoewijzing flexibeler te maken vanuit een gecoördineerde meerjarenstrategie voor internationale spoorlijnen. In de Berlijnverklaring hebben de lidstaten hun steun uitgesproken voor dit initiatief.

⁷ Richtlijn 2007/59/EC.

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3201.

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3193.

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3187.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich actief in voor de ontwikkeling van het internationaal personenvervoer per spoor en de Europese agendering van dit onderwerp.¹¹ In het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» benadrukt het kabinet het belang van goede internationale (nacht) treinverbindingen.¹² Daarbij wordt ingegaan op de ontwikkeling van nieuwe en betere internationale diensten voor grensoverschrijdend personenvervoer en op de verbetering van de (digitale) toegankelijkheid van dat vervoer voor reizigers.

Het kabinet bevordert actief het internationale personenvervoer per spoor van en naar Nederland¹³, zoals bijvoorbeeld middels de voortgang van de treinverbinding naar Berlijn en Düsseldorf.

Op Nederlands initiatief is er in juni 2020 een ministeriële verklaring¹⁴ tot stand gebracht over dit onderwerp waarin een oproep werd gedaan tot het ontwikkelen van een Europese agenda voor het bevorderen van internationaal personenvervoer per spoor.¹⁵ In juni 2021 is onder Nederlands/Oostenrijks voorzitterschap van het Platform International Rail Passenger Transport (Platform IRPT)¹⁶ een voortgangsrapport tot stand gekomen, als follow-up op deze ministersverklaring. Dit rapport is gepresenteerd aan de EU Transportraad.¹⁷

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om internationaal personenvervoer verder te verbeteren en te stimuleren. De Europese agendering van het internationaal personenvervoer per spoor door middel van dit voorstel is een positieve stap. Het actieplan sluit dan ook aan bij de door Nederland geïnitieerde Ministersverklaring¹⁸ van juni 2020 over internationaal personenvervoer per spoor. Het kabinet acht dit voorstel tevens van groot belang, omdat het spoorvervoer een belangrijk middel is in de klimaattransitie en omdat het de internationale bereikbaarheid van Nederland bevordert.

Het kabinet vindt het positief dat het voorstel in lijn is met het voortgangsrapport van het Platform IRPT¹⁹. Dit rapport is immers een breed Europees gesteund werkplan, dat tevens door de sector wordt onderschreven. Deze ondersteuning door de sector draagt bij aan de haalbaarheid, de uitvoerbaarheid en het draagvlak met betrekking tot de gekozen acties.

De acties om (de financieringsmogelijkheden ten behoeve van) het aanbod van voldoende interoperabel rollend materieel te verbeteren worden door het kabinet verwelkomd. De actie adresseert één van de belangrijkste drempels voor markttoetreding.

¹¹ Kamerstuk 29 984, nr. 950.

¹² Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», 15 december 2021, p. 19. Kamerstuk 35 788, nr. 77.

¹³ Kamerstuk 29 984, nr. 950.

¹⁴ Political statement for coalition of the willing on development international rail passenger transport | Publication | The Netherlands at International Organisations (permanentrepresentations.nl).

¹⁵ De ministeriële verklaring wordt ondersteund door 25 lidstaten plus Noorwegen en Zwitserland.

¹⁶ Dit is een platform voor internationaal personenvervoer per spoor bestaande uit 27 landen, alle EU lidstaten met uitzondering van Cyprus en Malta die geen spoor kennen, maar inclusief Zwitserland en Noorwegen. Zie ook Kamerstuk 21 501-33, nr. 850.

¹⁷ Kamerstuk 21 501-33, nr. 868.

¹⁸ Kamerstuk 35 377, nr. 896.

¹⁹ Kamerstuk 21 501-33, nr. 868.

De aankondiging van herziening van de richtlijn rijbewijs machinisten wordt door het kabinet verwelkomd. Hiermee kan het internationaal vervoer als ook de arbeidsmarkt voor spoorwegen worden bevorderd. In de Berlijnverklaring van 21 september 2020²⁰ over het internationaal spoorgoederenvervoer is het vervolg van het sector initiatief Time Table Redesign ondersteund, o.a. door Nederland. Het kabinet onderschrijft deze inzet, als ook dat de Commissie dit verder beoogt uit te werken in een herziening van de spoorgoederencorridorverordening. Positief is daarnaast het initiatief van de Commissie om het wetgevend kader voor data uitwisseling voor intermodale internationale reistickets te verbeteren en hierbij ook de mogelijkheid van toegang van derde partijen bij de verkoop van internationale treintickets te betrekken. Het kabinet vraagt hier in EU-kader al langer aandacht voor, opdat het voor treinreizigers gemakkelijker wordt om internationale tickets te kopen. Dit is van groot belang voor het vergroten van het bereik en gebruik van het spoorvervoer en de gebruiksvriendelijkheid ervan.

Ook de inzet van de Commissie voor een gelijk speelveld tussen spoor en de andere transportmodaliteiten is positief. Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om te onderzoeken of een eventuele EU-brede btw-vrijstelling of nultarief voor internationale treintickets hieraan kan bijdragen. Hierbij zal onderzocht moeten worden of deze de kosten voor passagiers significant reduceren, zeker aangezien de btw die ziet op de vrijgestelde treintickets niet meer aftrekbaar is. Een eventueel voorstel dat uit het onderzoek volgt, zal onder andere moeten worden beoordeeld op basis van inzicht in de verwachte impact op het gewenste gelijke speelveld en de financiële gevolgen.

Bij de mogelijkheden tot verlaging van (delen van) de gebruiksvergoeding acht het kabinet het wenselijk dat lidstaten samenwerken bij de totstandkoming van aantrekkelijke voorwaarden voor internationale treindiensten. Tegelijk is deze samenwerking op het gebied van gebruiksvergoeding voor internationaal spoorvervoer mogelijk complex gezien de relatie met de nationale bestaande afspraken en benodigde budgetten voor publieke financiering van infrastructuur. Immers verlaging van de gebruiksvergoeding zal moeten worden gecompenseerd door additionele publieke financiering van de infrastructuur. Het kabinet zal hierbij oog houden voor een gezonde spoorwegsector als geheel op de lange termijn.

Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie om te komen tot richtsnoeren voor openbare dienstcontracten per spoor. In dit verband is het van belang dat de openbare dienstcontracten grensoverschrijdend vervoer daadwerkelijk kunnen faciliteren.

De voorgestelde 15 pilots voor nieuwe internationale personenvervoerdiensten zijn volgens het kabinet een positieve stap om de ontwikkeling van de markt te bevorderen en om de samenwerking tussen de infrastructuurbeheerders te stimuleren bij het beschikbaar stellen van aantrekkelijke capaciteit.

De motie van het lid Van Raan²¹ verzoekt om bij voorstellen voortkomend uit de 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 generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van dit voorstel, worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet in principe als positief beoordeeld. Het voorstel draagt bij aan het vergroenen van de transportsector in lijn met de doelstellingen uit de Green Deal wat van belang is voor de kwaliteit van leven, als ook de kapitaalvoorraden voor huidige en toekomstige generaties. Ten aanzien van de grensoverschrijdende effecten zal het voorstel bijdragen aan een

²⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 918.

²¹ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

gelijk speelveld tussen lidstaten met betrekking tot verduurzaming van de vervoerssectoren. De kosten, als ook de baten, zullen evenredig worden verdeeld tussen alle groepen van de samenleving. Wat betreft de baten valt te denken aan een positieve impact op de vervoerssector, het klimaat en milieu en volksgezondheid.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De lidstaten hebben in de EU Transportraad en met de Raadsconclusies van 3 juni 2020 hun inzet ten aanzien van internationaal personenvervoer per spoor kenbaar gemaakt.²² Op basis daarvan is de verwachting dat het actieplan over het algemeen positief zal worden ontvangen. Meerdere lidstaten hebben in het kader van klimaatbeleid een actief beleid om internationaal personenvervoer per spoor te bevorderen, inclusief betere vliegtuig-trein connecties. Een Europees kader, zoals het actieplan, is daarbij ondersteunend. Het merendeel van de lidstaten heeft ook samengewerkt aan het voortgangsrapport²³ van het Platform IRPT waarin de meeste onderwerpen uit het voorliggende voorstel terugkomen. Het Europees Parlement heeft middels een verzoek voor een studie naar internationale (nacht)treinen, en de besluitvorming over het Europees jaar van het spoor 2021²⁴, haar ondersteuning voor de ontwikkeling van grensoverschrijdend personenvervoer uitgesproken. De verwachting is dan ook dat het Europees Parlement positief is over het voorstel en mogelijk zal vragen om meer ambitieuze acties bij het opzetten van nieuwe internationale treindiensten.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het actieplan heeft als doel het versterken van het internationaal personenvervoer per spoor en daarmee betrekking op vervoer. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het actieplan heeft tot doel het internationale personenvervoer per spoor te versterken. Gezien het grensoverschrijdende karakter van dit type vervoer kan dit onvoldoende door de lidstaten op nationaal of regionaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak noodzakelijk. Door maatregelen over toegang tot infrastructuur, rollend materieel en internationale ticket distributie wordt bovendien het gelijk speelveld op het terrein van internationaal personenvervoer verbeterd en worden belemmeringen op de interne markt voor spoorvervoer weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

²² Kamerstuk 21 501-33, nr. 868.

²³ Kamerstuk 21 501-33, nr. 850.

²⁴ Besluit EU(2020)2228 van 23 december 2020 over het Europees jaar van het spoor.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het actieplan heeft tot doel de markt voor het internationale personenvervoer per spoor te versterken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. Met de voorgestelde acties die volgen uit het voorstel pakt de Commissie op een geschikte wijze de knelpunten aan die momenteel bestaan met betrekking tot beschikbare infrastructuur (capaciteit) voor grensoverschrijdend vervoer, rollend materieel, rail ticket distributie, en het gelijke speelveld met andere modaliteiten.

Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de Commissie met de totstandbrenging van nieuwe internationale treindiensten en betere toegankelijkheid van reisinformatie en kaartdistributie slechts noodzakelijke acties onderneemt om de doelstellingen van het voorstel te bereiken. Daarbij laat de Commissie de rollen van de stakeholders, met name van vervoerders en infrastructuurbeheerders, intact.

d) Financiële gevolgen

Het voorliggende actieplan kent op zichzelf volgens de Commissie geen directe gevolgen voor de Europese begroting. Daar waar de Commissie verwijst naar de noodzaak om, voor nadere uitwerking van het voorstel, financiering vanuit de EU-begroting beschikbaar te maken, of te gebruiken, past dit binnen de bestaande kaders van o.a. InvestEU of de CEF.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Het voorliggende actieplan kent op zichzelf voorts geen directe gevolgen voor de Rijksbegroting, aangezien er geen verplichtingen voor de lidstaten uit het actieplan volgen. Mogelijk kunnen er bij de uitwerking van het actieplan financiële gevolgen voor lidstaten ontstaan in het kader van een eventueel richtlijnvoorstel voor een EU-brede btw-vrijstelling of nultarief op internationale treintickets. Voor de gebruiksvergoeding geldt dat er alleen gevolgen zijn voor de Rijksbegroting indien het kabinet zou besluiten de publieke financiering van de infrastructuur aan te passen, gegeven de mogelijke verruiming van de mogelijkheden van staatssteun voor personenvervoer en waarschijnlijk ook goederenvervoer per spoor. Indien Nederland deel zou willen nemen aan de in het voorstel genoemde 15 pilots voor nieuwe internationale treindiensten, zou ook dat financiële gevolgen kunnen hebben.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er worden op basis van het actieplan zelf geen gevolgen verwacht voor de regeldruk voor het bedrijfsleven en de burger. Sommige van de aangekondigde acties, zoals bijvoorbeeld de richtsnoeren over openbare dienstcontracten (vervoersconcessies)²⁵, als ook eventuele wetgeving over data-uitwisseling gericht op klantvriendelijke multimodale ticketing systemen voor reizigers, zullen mogelijk leiden tot extra werkzaamheden voor de overheid en bedrijfsleven.

²⁵ In Nederland is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor de vervoersconcessie voor het hoofdrailnet.

De uitvoering van de acties op termijn kan bovendien bijdragen aan de concurrentiekracht van de spoorwegsector, omdat de voorwaarden binnen de sector, als ook toegang tot de markt, worden geharmoniseerd. Het voorliggende actieplan heeft geen geopolitieke implicaties.