

Brussel, 8.11.2017
SWD(2017) 363 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

tot wijziging van Richtlijn 92/106/EEG houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten

{COM(2017) 648 final} - {SWD(2017) 362 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling betreffende de wijziging van Richtlijn 92/106/EEG houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten
A. Behoeftte aan actie
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
Ondanks de bijdrage aan de modal shift door de richtlijn gecombineerd vervoer is het intermodaal vervoer in Europa niet sterk genoeg gegroeid om de modal-shiftdoelstelling van het Witboek van 2011 te halen. Dit komt door: A) een gebrek aan investeringen in intermodale infrastructuur, en vooral in overslagterminals, en B) een aantal tekortkomingen in de richtlijn gecombineerd vervoer die aan het licht zijn gekomen bij de REFIT-evaluatie: 1) problemen bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn als gevolg van de complexe en restrictieve subsidiabiliteitscriteria en een gebrek aan doeltreffende handhaving; 2) ondoeltreffende en ontoereikende economische steun: beperkte werkingssfeer van de steunmaatregelen, onvoldoende economische steun, beperkte monitoring en het ontbreken van een evaluatiemechanisme. Die problemen hebben gevolgen voor alle spelers in de internationale goederenvervoersketen, zoals bevrachters, expediteurs, nationale instanties die moeten toezien op de naleving van de steunvoorwaarden voor gecombineerd vervoer enz. Zij staan ook een effectieve uitvoering van steunmaatregelen in de weg. Indien niet wordt ingegrepen, zal intermodaal vervoer minder concurrerend blijven ten opzichte van het wegvervoer en zal de in het Witboek van 2011 geformuleerde modal-shiftdoelstelling voor 2030 niet worden gehaald, met aanhoudende negatieve effecten tot gevolg. .
Wat is het streefdoel?
Het initiatief beoogt de verbetering van de doeltreffendheid van de richtlijn gecombineerd vervoer (complexe definitie, beperkte stimulansen en achterhaalde bepalingen) en van de bestaande, deels ondoelmatige, steunmaatregelen om de tekortkomingen in de regelgeving en marktwerking aan te pakken en intermodaal vervoer te bevorderen (modal shift). De tekortkomingen van de richtlijn hebben met name betrekking op de definitie van gecombineerd vervoer, de beperkingen van fiscale prikkels en de verouderde bepalingen inzake vervoersdocumenten. De drie belangrijkste specifieke doelstellingen zijn: 1) verduidelijking van de definitie van „gecombineerd vervoer” dat in aanmerking komt voor steun; 2) verdere versterking van de concurrentiepositie van gecombineerd vervoer; 3) investeringen in intermodale terminals en in de capaciteit daarvan optrekken.
Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?
Gecoördineerde EU-actie in het kader van de richtlijn gecombineerd vervoer is nodig om de negatieve effecten van vervoer (met name wegvervoer) aan te pakken en een modal shift te bevorderen om de doelstellingen te halen van het Witboek van 2011, strategie voor emissiearme mobiliteit en andere beleidsinitiatieven van de Unie op dit gebied. Er moeten een geactualiseerde gemeenschappelijke definitie en gemeenschappelijke criteria worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat de voordelen waarin de richtlijn voorziet in de hele Unie op dezelfde manier gelden, met name gezien het feit dat 81 % van alle intermodaal vervoer in de EU internationaal vervoer is. Wanneer de lidstaten verschillende definities hanteren, de richtlijn op verschillende manieren handhaven en verschillende steunregelingen toepassen, bestaat het gevaar dat vervoerders niet tijdens de volledige vervoersketen een beroep op steunmaatregelen kunnen doen.
B. Oplossingen
Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo neen, waarom niet?
Beleidsopties bestaan uit maatregelenpakketten die gericht zijn op specifieke doelstellingen en in het bijzonder de belangrijkste oorzaken van problemen: Beleids optie 1: <u>Minimale wijzigingen met de nadruk op vereenvoudiging</u>: Vereenvoudiging van de definitie in vergelijking met het basisscenario (d.w.z. een wegtraject van maximum 150 km); de aanvaarding van eenvoudige elektronische documenten als subsidiabiliteitsbewijs en de uitbreiding van de fiscale stimulansen voor wegvervoerders voor gecombineerd vervoer met de binnenvaart of vervoer over zee; Beleids optie 2: <u>Vereenvoudiging van de subsidiabiliteitscriteria (definitie) en de controle daarop en meer doeltreffende economische steun</u>. Er zijn twee subopties: - met een bescheiden ambitieniveau (optie 2A): uitbreiding van het geografisch toepassingsgebied met binnenlands gecombineerd vervoer; een gemeenschappelijke definitie van het wegtraject (150 km of 20 % indien die afstand langer is); de aanvaarding van uitsluitend laa eenheden met een ISO/ILU-identificatie; een

duidelijke omschrijving van de eisen om de subsidiabiliteit te bewijzen; en meer opties voor economische steun. - <u>met een hoger ambitieniveau (optie 2B)</u>: bovenop optie 2A krijgen de lidstaten een zekere flexibiliteit met betrekking tot de afstand van het wegtraject; de uitbreiding tot alle maten ladingeenheden; verplichte steun voor de bouw van terminals. Beleids optie 3: <u>Wijziging van de subsidiabiliteitscriteria (definitie) met de verplichting om steun te verlenen voor alle intermodaal vervoer</u>: uitgebreide geografische dekking zoals in optie 2; geen beperkingen voor de wegtrajecten of laadeenheden; geen gegevensvereisten om de subsidiabiliteit te bewijzen; verplichte steunmaatregelen (gunstige regeling) voor alle intermodaal vervoer. De voorkeur gaat uit naar optie 2B, die waarborgt dat de modal-shiftdoelstelling voor 2030 wordt bereikt en die een hoger rendement op investeringen (B/C) oplevert en op milieugebied beter scoort dan optie 3).
Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie? Er is bestaan een brede consensus onder alle belanghebbenden dat de status quo (basisscenario) niet kan worden gehandhaafd en maatregelen om de definitie van gecombineerd vervoer te verduidelijken, de handhaving te vergemakkelijken en de steunmaatregelen uit te breiden genieten daarbij de steun. Over de aard van de steunmaatregelen is er geen eensgezindheid: hoewel de vervoerders voorstander zijn van een uitbreiding en verplichting om steun te verlenen voor alle vormen van intermodaal vervoer (optie 3), geven de lidstaten de voorkeur aan een zekere flexibiliteit (opties 2A en 2B). De lidstaten zijn gewonnen voor een flexibele definitie van gecombineerd vervoer zolang het wegtraject „zo kort mogelijk” blijft (optie 2B). 2/3 van de belanghebbenden (meestal vervoerders) zijn voorstander van een geografische uitbreiding met binnenlands gecombineerd vervoer (Opties 2A, 2B en 3). Noot: Met betrekking tot de zogenoemde „cabotagevrijstellingen” geven de meeste belanghebbenden (vervoerders en LS) de voorkeur aan het behoud van de huidige bepalingen. De lidstaten benadrukken wel de behoefte aan een betere handhaving om misbruik van de cabotageregels in het kader van de richtlijn tegen te gaan.
C. Effecten van de voorkeursoptie
Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)? - een sterk potentieel voor het bereiken van de beoogde modal shift van 30 % van het goederenvervoer (> 300 km) in 2030; - positief effect in termen van besparingen (lagere kosten) voor het bedrijfsleven dankzij duidelijker voorwaarden bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn, het gebruik van elektronische vervoersdocumenten en middelen, uitgebreide economische steun, enz. Die besparingen zouden volgens ramingen ongeveer 64,6 miljard EUR bedragen in de periode 2022-2030. - positief effect (dankzij de modal shift) op de externe kosten met een daling van ongeveer 1,62 miljard euro in de periode 2022-2030, - positief effect op de verwachte jobcreatie dankzij de verhoogde investeringen in terminals, waarvan de economische baten in de periode 2020-2030 naar schatting 361,41 miljoen EUR bedragen.
Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)? - de totale kostprijs voor de overheid van de aanvullende steunmaatregelen (voor de exploitatie en investeringen) zou in de periode 2022-2030 oplopen tot 2,9 miljard EUR.
Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en het concurrentievermogen? Terwijl exploitanten van intermodaal vervoer per spoor of schip doorgaans middelgrote of grote bedrijven zijn, behoren veel ondernemingen in het wegvervoer of de binnenvaart tot het mkb. Voor die bedrijven zal optie 2B naar verwachting een grotere modal shift naar intermodaal vervoer teweegbrengen dankzij de ruimere definitie van de subsidiabiliteitscriteria. De invoering van elektronisch gestructureerde gegevens voor controledoelinden kan van het mkb relatief zware investeringen vergen voor de organisatie van het vervoer en de voorbereiding van de gegevens (bv. 137 250 EUR per onderneming), weliswaar gecompenseerd door geraamde besparingen van EUR 145 000 per bedrijf per jaar. De impact van de nieuwe systemen op het mkb in de sector van het wegvervoer zou derhalve bescheiden en positief zijn.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden? Zoals reeds vermeld, gaat de voorkeursoptie gepaard met extra handhavingskosten voor de nationale autoriteiten (maar die zijn veel kleiner dan de besparingen voor het bedrijfsleven).
Zijn er nog andere significante gevolgen? Zoals hierboven vermeld, zal het initiatief naar verwachting aanzienlijke positieve milieueffecten genereren (1,62 miljard EUR aan externe besparingen in de periode 2022-2030) en de totale werkgelegenheid in de EU ten goede komen (tussen 1428 en 4759 extra banen in de periode 2022-2030).
Is de evenredigheid gewaarborgd? De voorkeursoptie gaat niet verder dan wat nodig is om het oorspronkelijke probleem op te lossen en te voldoen

aan de doelstellingen van het initiatief. De lidstaten krijgen een zekere flexibiliteit bij de toepassing van sommige regels (definitie van het wegtraject) en de invoering van steunmaatregelen, terwijl een gemeenschappelijke interpretatie van de basisregels wordt gewaarborgd.

D. Opvolging

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Het voorstel bevat bijgewerkte monitoringvoorwaarden en een evaluatiemechanisme. Er wordt een eerste maal gerapporteerd vijf jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn.