

Fiche 6: Mededeling betreffende het bevorderen van de binnenvaart 'NAIADES'

Titel:

Mededeling van de Commissie betreffende het bevorderen van de binnenvaart "NAIADES" - Geïntegreerd Europees Actieplan voor de binnenvaart

Datum Raadsdocument: 23 januari 2006
Nr Raadsdocument: 5583/06
Nr. Commissiedocument: COM (2006) 6
Eerstverantwoordelijk ministerie: Verkeer en Waterstaat i.o.m. BZK, BZ, EZ, FIN, LNV, VROM, OCW, JUST

Behandelingstraject in Brussel: april 2006 Raadswerkgroep, Transportraad juni Raadsconclusies.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De Commissie is van mening dat de organisatie van het goederenvervoer op heel wat punten kan worden verbeterd. Congestie, capaciteitsproblemen en vertragingen tasten de mobiliteit en het concurrentievermogen aan en zijn nadelig voor het milieu en de levenskwaliteit. Omdat de EU zich verbonden heeft te blijven streven naar een omschakeling op minder energie-intensieve, schonere en veiliger vervoersmodaliteiten, ligt het volgens de Commissie voor de hand dat de binnenvaart een belangrijke bijdrage kan leveren om deze doelstellingen te verwezenlijken.

De mededeling bevat een geïntegreerd actieplan om met concrete maatregelen het marktpotentieel van de binnenvaart in heel Europa optimaal te benutten en vervoer via de binnenwateren aantrekkelijker te maken. De mededeling beschrijft vijf terreinen waarop actie ondernomen zou moeten worden, te weten:

- Markt;
- Vloot;
- Banen en vaardigheden;
- Imago;
- Infrastructuur

De acties zijn onder te verdelen in:

- Wettelijke maatregelen, met name harmonisatie van bestaande wetgeving;
- Beleidsmaatregelen, zoals het aanstellen van een TEN- coördinator voor de binnenvaart;
- Ondersteuningsmaatregelen, zoals het stimuleren van het gebruik van milieuvriendelijke technologieën.

Voor de uitvoering van het programma zal nauw moeten worden samengewerkt met nationale en regionale overheden, riviercommissies en de Europese industrie.

In een apart hoofdstuk komt de institutionele discussie kort aan bod. Daarin worden 4 opties gepresenteerd voor vernieuwing van het institutionele kader voor de binnenvaart :

- Versterking van de samenwerking tussen bestaande organisaties;
- Toetreding van de EU tot de CCR en DC;
- Oprichting van een intergouvernementele Pan-Europese verdragsorganisatie voor de binnenvaart;
- Communautair kader (bijv. Agentschap).

In de loop van het jaar zal de Commissie met een uitgewerkt voorstel (voor de 4^e optie) komen.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t., betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t., betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit:

Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel: twijfelachtig (t.z.t. per actie beoordelen).

Het met concrete maatregelen optimaal benutten van het marktpotentieel van de binnenvaart en het vervoer via de binnenwateren aantrekkelijker te maken dient bij voorkeur europees-breed geconcentreerd te worden. Afhankelijk van de gekozen acties dienen deze op EU-niveau, door de Commissie, door de lidstaten of door de industrie te worden opgepakt. De mededeling geeft weliswaar blijk van dit inzicht maar geeft niet bij alle specifieke acties aan door welke spelers deze zouden moeten worden opgepakt en wat die acties dan precies zouden moeten behelzen. Er worden verschillende acties aangeduid waar de vraag gesteld kan worden of de EU wel een rol zou moeten spelen, bijv. op het gebied van infrastructuur. De mededeling wekt de indruk dat met het uitvoeren van de verschillende acties er één pan-Europese binnenvaartmarkt kan ontstaan. Dit lijkt te hoog gegrepen. Wel kan een betere afstemming bereikt worden tussen de verschillende deelmarkten (m.n. Rijn en Donau). Voor Nederland is hierbij vooral van belang dat de Commissie bevordert dat in de ons omringende landen infrastructuurknelpunten opgelost worden, zodat de achterlandverbinding van Nederland beter wordt.

Proportionaliteit:

Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel: twijfelachtig (t.z.t. per actie beoordelen).

Aangezien de mededeling de acties slechts in algemene termen aanduidt en regelmatig meerdere spelers, bijvoorbeeld Commissie/lidstaten en industrie, worden opgevoerd bij hetzelfde actiepunt, is het moeilijk hierover nu al een algemeen oordeel te vellen. Bij de uitwerking van de acties en maatregelen zal bezien moeten worden of deze proportioneel zijn. Daarbij moet onder andere goed op de financiële belasting van de lidstaten worden gelet.

Consequenties voor de EU-begroting:

De mededeling zelf bevat geen cijfers over de kosten van de verschillende voorgestelde acties. Het stafwerkdokument van de Commissie, SEC (2006) 34, bevat drie tabellen met instrumenten en geschatte kosten waarbij voor elke actie of cluster nader aangegeven is welke dat zijn en voor wiens rekening ze volgens de Commissie zouden moeten komen. In de kleine lettertjes staan ook verdelingen voor lidstaten vermeld. Het is onduidelijk wat hier nou precies voorgesteld wordt.

Dit document stelt ook dat de financiële participatie door de Commissie voor 2006 binnen de budgetprocedure van 2006 is voorzien en dat voor 2007-2013 de financiële participatie van de Commissie puur indicatief is en geen formele toezegging betreft.

Het is een absolute randvoorwaarde om eerst helder te krijgen wat de financiële consequenties zijn voordat ingestemd kan worden met het voorstel van de Commissie.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Globaal kan al wel geconstateerd worden dat het overgrote deel van de geschatte kosten door de lidstaten opgebracht zal moeten worden. Het is nu nog onduidelijk of dit binnen de VenW-begroting gedekt kan worden.

Voor de beantwoording van deze vraag is er voor gekozen om dezelfde indeling aan te houden die in het stafdocument is gemaakt voor de clusters van instrumenten.

A. Wetgevende instrumenten

Voor wat betreft de richtsnoeren betreffende staatssteun dient opgemerkt te worden dat het vigerend Nederlands beleid is om zo min mogelijk subsidies te verschaffen.

Verder gaat het bij de wetgevende instrumenten vooral om de harmonisatie van bestaande internationale regelgeving van de verschillende internationale actoren (de Centrale Commissie voor de Rijnvaart CCR, de Donaucommissie DC, de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties VN/ECE en de EU). Voor deze harmonisatie is inzet van al die actoren en niet alleen van de Commissie nodig. Voor de Rijksoverheid zal dat op korte termijn een flinke inzet vragen, maar op termijn zal zich dat hopelijk terugbetalen doordat het aantal internationale gremia waar deze regelgeving besproken wordt teruggebracht zal zijn. Voor het bedrijfsleven zal harmonisatie een level playing field op Europees niveau met zich meebrengen.

Met deze harmonisatie van wetgevende instrumenten hangt ook de institutionele vraag samen. Het internationale landschap in de binnenvaart kent vele actoren die weliswaar min of meer met elkaar samenwerken maar nog steeds ieder voor zich wettelijke regelingen produceren en andere instrumenten inzetten om de binnenvaart te bevorderen. Het rapport European Framework on Inland Navigation (EFIN)¹ constateerde ook dat de binnenvaart een significante bijdrage zou kunnen leveren aan de verbetering van het Europese systeem voor goederenvervoer. De EFIN-groep was van mening dat de binnenvaart, om dat te bereiken, een grotere aandacht van overheden nodig had en institutionele ondersteuning daadkrachtiger zou moeten zijn. Nederland was de belangrijkste initiatiefnemer voor de opstelling van dit rapport van onafhankelijke deskundigen. Internationaal wordt de probleemanalyse uit het rapport, anders dan de voorgestelde oplossing, breed gedragen. In het EFIN-rapport worden ook vier mogelijke oplossingen voor het institutionele vraagstuk aangedragen, net zoals het vierde hoofdstuk van de mededeling. De meningen over de juiste oplossing zijn internationaal zeer verdeeld.

B. Beleidsinstrumenten

Hoewel de meeste beleidsinstrumenten onderschreven kunnen worden, moet wel geconstateerd worden dat het Nederlandse binnenvaartbeleid al verder ontwikkeld is. In Nederland gaat de Nota Mobiliteit (NoMo) uit van de kracht van de verschillende modaliteiten en beziet dit vanuit de netwerkgedachte en niet zozeer vanuit de modal shift gedachte.

Nederland zet zich in om de toenemende relatieve bijdrage van de binnenvaart aan de uitstoot van luchtverontreinigende emissies te beperken. Dit vloeit voort uit de eisen in het kader van het NEC-plafond en ten aanzien van de luchtkwaliteit.

Hiervoor is in de eerste plaats aangescherpt bronbeleid noodzakelijk waarbij eisen aan het maximale zwavelgehalte in de brandstof worden gesteld en emissie-eisen aan binnenvaart-motoren. Bronbeleid dient bij uitstek in (versterkte) samenwerking tussen de EU en de CCR geregeld te worden. Nederland zal voorstellen in de Raads-conclusies een paragraaf op te nemen over de noodzaak van bronbeleid en de samenwerking tussen de EU en CCR hierbij.

In het binnenvaartmarktonderzoek² dat Nederland momenteel laat uitvoeren, wordt geconcludeerd dat juist niet voor een sectorale aanpak gekozen moet worden (wat de mededeling juist wel doet), maar dat specifieke segmenten geadresseerd moeten worden. Beladingsgraad en onderhoud van vaarwegen is veel belangrijker dan schaalvergroting of infrastructuuruitbreiding. Essentieel is de zogenaamde natte bereikbaarheid, dat wil zeggen vaarwegaansluitingen voor verladers.

Voor wat betreft de infrastructuur moet opgemerkt worden dat Nederland al een extra impuls van € 700 mln gegeven heeft en in de periode 2010 – 2020 circa € 10 mld investeert in onderhoud en aanleg. Waar deze actie in Nederland dus al ingevuld is, geldt dat niet voor de ons omringende landen. Voor de Nederlandse achterlandverbinding is het van belang dat tenminste de TEN-vaarwegen (TEN =

¹ De groep stond onder voorzitterschap van Jan Terlouw. Het EFIN-rapport is in oktober 2004 gepubliceerd.

² Marktonderzoek binnenvaart, Policy Research

Trans Europese Netwerken) op peil gebracht worden. Zo zou Nederland de genoemde TEN-coördinator voor binnenvaart wel willen leveren.

Voor Nederland is het accent in het stimuleren van intermodaal vervoer verschoven van het stimuleren van modal shift naar het leggen van meer verantwoordelijkheid bij marktpartijen. De rol van het Rijk ligt in die visie vooral in het wegnemen van belemmeringen en het creëren van (ruimtelijke) randvoorwaarden voor een optimaal functionerend multimodaal vervoerssysteem. Het direct stimuleren van modal shift en intermodaal vervoer door middel van subsidies, zoals voorgesteld in de mededeling, past niet in deze lijn.

C. Ondersteuningsinstrumenten

Het gaat hier om nationale ondersteuningsregelingen als modal shift beleid, promotie en aanleg en onderhoud van infrastructuur. In het algemeen zijn de kosten voor deze instrumenten zijn erg hoog. Er moet duidelijkheid komen over de financiële consequenties die voortvloeien uit Naiades voor Nederland. Dit is een absolute voorwaarde om te kunnen bepalen of Nederland kan instemmen met dit plan. Als die duidelijkheid er is, kan gekeken worden of de VenW-begroting hiervoor voldoende middelen beschikbaar heeft.

Het voorstel om het Europese reservefonds voor de binnenvaart (Verordening EC 718/99) te ondersteunen met bijdragen van gelijke hoogte door EU en de lidstaten wordt niet gedekt door de respectievelijke begrotingen.

Voor de internationale ondersteuningsprogramma's wordt de financiering niet gespecificeerd, noch aan bepaalde actoren gehangen. Financiering van binnenvaartprojecten uit grote EU-subsidieprogramma's als Marco Polo, PHARE en INTERREG is op dit moment natuurlijk ook al mogelijk; de mededeling claimt hier geen additionele fondsen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

De harmonisatie van internationale regelgeving brengt op korte termijn veel werk met zich mee om enerzijds de harmonisatie te realiseren en anderzijds de geharmoniseerde regels te implementeren. Uiteindelijk zal dit natuurlijk wel positieve gevolgen hebben, onder andere voor de handhaving en het bereiken van een level playing field. Als er echter geen convergentie van vergaderstructuren plaatsvindt, zal geen synergie gerealiseerd kunnen worden.

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

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland is een sterk voorstander van meer politieke aandacht voor de binnenvaart om de EU-middelen te mobiliseren die nodig zijn om deze sector verder te ontwikkelen. De binnenvaart kan immers een belangrijke rol spelen in de economische groei en het maatschappelijk welzijn in Europa.

Om de groei van de economie te faciliteren en de negatieve gevolgen van de sterke groei van de goederenstromen zo veel mogelijk te beperken, moet deze groei in een efficiënt en veilig vervoerssysteem worden opgevangen. Dit betekent dat er een samenhangend en kwalitatief hoogwaardig logistiek netwerk moet zijn van spoor-, weg- en vaarweginfrastructuur, dat onderling verbonden wordt door intermodale knooppunten, terminals en havens. Om de bovengenoemde negatieve effecten zo veel mogelijk te beperken, mag het tonen van ambities op het gebied van

bronbeleid niet ontbreken in de Raadsconclusies. Nederland streeft er naar dat de emissie-eisen voor nieuwe motoren en de eisen aan het zwavelgehalte in de brandstof van binnenvaart op termijn vergelijkbaar zijn met die van het wegvervoer.

Nederland kent geen modal shift-beleid meer, zoals dat door de Commissie wordt voorgestaan. De binnenvaart zou in geheel Europa een volwaardig onderdeel moeten zijn van de intermodale keten. Van groot belang hierbij is een level playing field tussen de verschillende modaliteiten en tussen de verschillende landen. Internationaal afgestemde concurrentievoorwaarden zijn voor een open economie als die van Nederland van groot belang. Elders in Europa zouden de lidstaten ook kunnen streven naar een meer evenwichtige verdeling van de goederenstromen over de modaliteiten weg, spoor, binnenvaart en kustvaart.

De betrouwbaarheid van de binnenvaart staat onder druk door achterstallig onderhoud en een aantal (potentiële) capaciteitsknelpunten, met name bij bruggen en sluizen. Door Nederland wordt gestreefd naar betrouwbare reistijden voor de binnenvaart en Nederland wil de autonome groei van de binnenvaart mogelijk maken zonder dat dit de reistijd langer of onzekerder maakt. Veel knelpunten bevinden zich buiten Nederland. Bij het oplossen daarvan spelen de TEN-vaarwegen spelen een uitermate belangrijke rol. Voor Nederland is de ontwikkeling van een adequate infrastructuur in Europa prioritair, zodat Rotterdam een goede achterlandverbinding naar Zuid- en Midden-Europa krijgt. Daarbij heeft de Commissie de taak om een ontwikkelingsplan uit te werken en te beheren, terwijl de individuele lidstaten verantwoordelijk zijn voor het oplossen van de knelpunten die zich voordoen in de lidstaat en hiervoor voldoende middelen beschikbaar stellen binnen de eigen begroting.

Gezien de voordelen van River Information Services (RIS), is een spoedige implementatie van RIS op de Europese vaarwegen van groot belang. Nederland stelt dan ook voor RIS als onderdeel van het Multi Annual Indicative Programme van het TEN-T-programma op te nemen.

Om efficiënter te kunnen handhaven zou Nederland graag een geharmoniseerd inspectiesysteem gerealiseerd zien. Binnen een dergelijk systeem passen geharmoniseerde sancties voor strafbare feiten en uitwisseling van controle-informatie inclusief ladinginformatie.

De EU kent momenteel verschillende subsidieprogramma's voor het goederenvervoer. De binnenvaartsector profiteert hier echter onvoldoende van. Een oorzaak hiervan ligt waarschijnlijk in het feit dat voor de kleine binnenvaartondernemers de subsidiedrempels vaak te hoog zijn. De Commissie zou hier aandacht aan moeten besteden.

Voor wat betreft het institutionele aspect onderschrijft Nederland de noodzaak van een modernisering van de organisatiestructuur. Nederland zet daarbij in op verdergaande samenwerking tussen de EU, CCR, DC en VN/ECE. Nederland is tegen de vorming van een nieuw agentschap.

Op het gebied van milieumaatregelen en milieueisen aan vaartuigen verdient het aanbeveling dat de Gemeenschap meer initiatief neemt, vooral met het oog op de gelijke concurrentiepositie in de Europese binnenvaartmarkt. Dit belang neemt toe gezien de recente uitbreiding van de EU met nieuwe stroomgebieden. Dit geldt ook voor het beprijzen en doorberekenen van externe kosten (infrastructuur en milieu) en de daarvoor benodigde maatregelen en instrumenten.

Bij het formuleren van beleid en uitvoeren van acties en maatregelen moet de Commissie rekening houden met de belangrijke rol die de internationale rivierencommissies spelen. De CCR en de DC

hebben grote expertise opgebouwd voor wat betreft de binnenvaart in het algemeen en de binnenvaart op de Rijn resp. Donau in het bijzonder. Ook in de VN/ECE is binnenvaart een belangrijk thema, hetgeen tot een aantal belangrijke verdragen heeft geleid. De Commissie dient zich te beraden voor welke onderwerpen welke actor het beste forum is. Dit met het oog op convergentie van vergaderstructuren.

Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn. Er moet duidelijkheid komen over de financiële consequenties die voortvloeien uit Naiades voor Nederland. Dit is een absolute voorwaarde om te kunnen bepalen of Nederland kan instemmen met dit plan. Als die duidelijkheid er is, kan gekeken worden of de VenW-begroting hiervoor voldoende middelen beschikbaar heeft.

Veel van de maatregelen zijn niet meer direct van belang voor Nederland omdat het beleid hier al voortgeschreden is. Dat geldt bijvoorbeeld voor het modal shift beleid en de marktwerking. Voor Nederland is het verder van belang dat, in het kader van de luchtkwaliteit, binnenvaart schoner wordt. Aandacht hiervoor dient integraal onderdeel uit te maken van het EU-binnenvaartactieprogramma. Nederland pleit dan ook voor een aanscherping van de normen voor emissies tot het niveau van Euro 6. Ook de brandstofkwaliteit behoeft aandacht: het zwavelgehalte moet snel aanzienlijk worden teruggebracht, mede vanwege de toepasbaarheid van uitlaatgasnabehandelingstechnieken zoals een roetfilter.