

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2650

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij tien fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europese Transport Netwerk (TEN-T).

Fiche: Richtlijn betreffende facultatieve verleggingsregeling en het snelle reactie mechanisme tegen btw-fraude (Kamerstuk 22 112, nr. 2651).

Fiche: Richtlijn betreffende een definitief btw-systeem (Kamerstuk 22 112, nr. 2652)

Fiche: Wijziging betreffende de structuurrichtlijn van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (Kamerstuk 22 112, nr. 2653)

Fiche: Verordening raamwerk voor duurzame investeringen (Kamerstuk 22 112, nr. 2654)

Fiche: Verordening duurzaamheidsoverwegingen bij investeringen en Advisering (Kamerstuk 22 112, nr. 2655)

Fiche: Wijziging van Verordening (EU) 2016/1011 in verband met low-carbon benchmarks en positive carbon impact benchmarks (Kamerstuk 22 112, nr. 2656)

Fiche: Richtlijn EU Emergency Travel Document (Kamerstuk 22 112, nr. 2657)

Fiche: Mededeling EU Pollinators Initiative (Kamerstuk 22 112, nr. 2658)

Fiche: Verordening ABC Waiver (Kamerstuk 22 112, nr. 2659)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Verordening inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europese Transport Netwerk (TEN-T).

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

- a) *Titel voorstel*
Voorstel tot een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europese Transport Netwerk (TEN-T).
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
17 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 277
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1527323232461&uri=CELEX:52018PC0277>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2018) 178
- f) *Behandelingstraject Raad*
Transportraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
De rechtsgrond voor dit voorstel betreft Artikel 172 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Als onderdeel van het derde mobiliteitspakket komt de Europese Commissie met een voorstel om de realisatie van projecten op het trans-Europese Transportnetwerk (TEN-T) te verbeteren. De ervaring leert dat de uitvoering van grote infrastructurele projecten op het TEN-T-kernnetwerk wordt bemoeilijkt door complexe administratieve procedures en procedurele onzekerheid, wat kan leiden tot hogere kosten en vertragingen. Al langer wordt door de Commissie het belang onderstreept van het vereenvoudigen van administratieve procedures, de regels omtrent vergunningverlening en andere regelgevende procedures.

Het voorliggende voorstel heeft tot doel vertragingen bij de uitvoering van alle mogelijke TEN-T projecten op het kernnetwerk te beperken (projecten van gemeenschappelijk belang). Het gaat daarbij om infrastructurele projecten maar ook om projecten ter realisatie van alternatieve brandstof-laadinfrastructuur en projecten op het gebied van interoperabiliteit. Het voorstel vertoont op onderdelen gelijkenis met de Verordening (EU) nr. 347/2013 voor projecten van gemeenschappelijk belang voor trans-Europese energie-infrastructuur waar min of meer soortgelijke bepalingen gelden ten aanzien van de vergunningverlening. Het voorstel komt erop neer dat:

- Projecten van gemeenschappelijk belang – indien het nationale recht in een dergelijke status voorziet – de hoogst mogelijke nationale

- prioriteitsstatus krijgen en deze projecten als zodanig worden behandeld in de vergunningverleningsprocessen.
- Alle benodigde vergunningen worden geïntegreerd in één raambesluit. Mocht het betreffende project MER-plichtig (milieueffectrapportages) zijn dan zorgen de lidstaten voor één gezamenlijke procedure.
 - Elke lidstaat één bevoegd gezag aanwijst dat verantwoordelijk wordt voor het faciliteren van de vergunningsprocedure(s), met inbegrip van de vaststelling van het raambesluit.
 - Een maximale totale duur van 3 jaar voor het vergunningsverleningsproces wordt vastgesteld. Het voorstel gaat verder niet in op de gevolgen van het overschrijden van deze termijn.
 - Bij projecten waarbij de grens van twee of meer lidstaten wordt overschreden, de bevoegde instanties van de betrokken lidstaten een gemeenschappelijk tijdschema op stellen dat op elkaar is afgestemd. Een Europese TEN-T-coördinator wordt gemachtigd om het vergunningverleningsproces van dichtbij te volgen en de voortgang van het project te monitoren. De lidstaten spannen zich in om te komen tot gezamenlijke procedures, met name voor de beoordeling van de milieueffecten.
 - Één juridisch raamwerk wordt toegepast aangaande publieke aanbesteding voor grensoverschrijdende projecten. Tenzij in de intergouvernementele afspraken anders wordt afgesproken, zal een gezamenlijke projectorganisatie worden opgericht die de aanbestedingsregels van één van de lidstaten zal toepassen.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment zijn drie beleidsopties verkend. De eerste optie bestaat uit een set zachte maatregelen, waaronder richtsnoeren en technische assistentie voor projecteigenaren. De tweede optie bestaat uit de in het voorstel vermelde *one-stop-shop* bij vergunningverlening en het gebruik van één juridisch raamwerk voor aanbesteding bij grensoverschrijdende projecten. De derde beleidsoptie betreft een nieuw EU-raamwerk voor de autorisatie van TEN-T-projecten.

Uit de analyse van de Commissie komt naar voren dat het niet nodig is om op ieder aspect hetzelfde ambitieniveau te hebben. De procedures voor vergunningverlening verschillen sterk per lidstaat en op EU-niveau is er nog geen geharmoniseerde aanpak. Een zwaardere interventie is noodzakelijk om procedures over de grens gelijk te trekken en ruimte te maken voor een gecoördineerde, effectieve en efficiënte projectimplementatie. Op het gebied van aanbestedingen is in de laatste paar jaar gestart met een gemoderniseerd raamwerk. Een hiaat blijft echter de aanbestedingsprocedures bij grensoverschrijdende projecten en andere projecten die door twee of meer lidstaten worden ontwikkeld. De door de Commissie verkozen interventie heeft enkel betrekking op dit hiaat en niet op herziening van het gehele raamwerk.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland ondersteunt het beleid om de van oorsprong 28 nationale netten te verknopen tot één grensoverschrijdend trans-Europees vervoersnetwerk. Het gaat daarbij niet alleen om de ontwikkeling en aansluiting van het eigen nationale netwerk. Het gaat daarbij ook om de transportnetwerken in Europa, waar Nederlandse burgers en ondernemingen gebruik van maken. In 2014 is de nieuwe TEN-T-verordening van kracht geworden. Daarbij is vastgelegd wat tot het Europese kernnetwerk en wat tot het uitgebreide netwerk behoort. Ook zijn

technische vereisten in de verordening vastgesteld. Het kernnetwerk dient daar in 2030 aan te voldoen en het uitgebreide netwerk in 2050. Nederland onderschrijft deze aanpak.

Nederland heeft al verdergaande afspraken gemaakt om de besluitvorming van infrastructuurprojecten te stroomlijnen. De Commissie Elverding concludeerde in april 2008 dat de belangrijkste oorzaken voor vertraging zijn: bestuurlijke drukte en een gebrek aan bestuurlijke consistentie, tekortkomingen in de ambtelijke voorbereiding en onvoldoende budgettaire ruimte. In de uitvoeringsfase is vooral een punt van zorg dat het aantal vergunningen voor een weg kunnen oplopen tot 100. De Tracéwet maakt gecoördineerde vergunningverlening en doorzettingsmacht (indeplaatstreding als ultimum remedium) richting gemeenten en provincies mogelijk. Met de Crisis- en herstelwet bestaat sinds 2011 de mogelijkheid om de uitvoering van projecten te versnellen en ook het aantal benodigde vergunningen terug te dringen. Deze mogelijkheden worden gecontinueerd onder de Omgevingswet, die naar verwachting op 1-1-2021 in werking treedt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat welwillend tegenover het voorstel van de Europese Commissie om de realisatie van het TEN-T- netwerk te bespoedigen. Uit een eerste analyse van het voorstel wordt echter duidelijk dat de scope zeer breed is en verdergaande consequenties kan hebben:

- Het gaat om een zeer ruime scope van projecten die zich bevinden op het Europese kernnetwerk. Het gaat om infrastructuurprojecten maar ook om projecten op het gebied van duurzame brandstoffen en interoperabiliteit. Het gaat bovendien om projecten van nationale overheden maar ook die van regionale overheden. Nederland staat kritisch tegenover deze brede definitie.
- De definitie van vergunningprocedures is zeer ruim en heeft betrekking op de totstandkoming van zowel een ruimtelijke besluit, als het tracébesluit of een rijksinpassingsplan, maar ook op de mer-procedure (milieueffectrapportage), de Natura-2000-procedure en overige (regionale) omgevingsvergunningen. Nederland staat kritisch ten opzichte van deze brede definitie. Deze onderwerpen worden ook geregeld in de Omgevingswet. Effecten en samenhang moeten worden gezien.
- Het voorstel gaat uit van één bevoegd gezag (*one-stop-shop*) dat een raambesluit neemt. Daarmee wordt getreden in de verdeling van bevoegdheden tussen nationale en regionale overheden.
- Het voorstel van de Commissie dat bij een grensoverschrijdend project het recht van één van de lidstaten toepasselijk is (vergunningsverlening en aanbesteding), past niet in de Nederlandse situatie. Desalniettemin ziet Nederland voordelen van deze aanpak zolang de keuze aan de betrokken lidstaten is.
- Inzake het stellen van een termijn van 3 jaar kan gesteld worden dat in Nederland niet zulke scherpe termijnen gelden. Nederland zet er vraagtekens bij of het stellen van een termijn niet een te zwaar middel is om het beoogde doel, een versnelling van het proces, te bereiken. In Nederland wordt beoogd om vertraging te voorkomen door te sturen op een gecoördineerd besluit waarbij voldaan is aan de afspraken omtrent participatie. Precieze termijnen worden hierbij niet gehanteerd. Daarnaast is in het onderhavige voorstel onduidelijk wat de gevolgen zijn van overschrijding van de termijn.

Uit het impact assessment van de Commissie blijkt dat Nederland zeer vergevorderd is in het stroomlijnen van besluitvorming. Bij het opstellen van dit voorstel geeft de Commissie landen als Nederland, maar ook het Verenigd Koninkrijk, als voorbeeld. Het is evident dat de Commissie op

zoek is naar een instrument dat ook andere lidstaten kan helpen. Nederland heeft begrip voor de wens van de Commissie om de uitvoering van TEN-T- projecten te versnellen.

Nederland heeft dus ook gereede twijfels en vragen bij het voorstel van de Commissie. De scope van projecten en soorten vergunningen is zeer breed. Daarmee lukt de Commissie een complexe discussie los over de relatie van het Commissievoorstel met verschillende nationale wetgevingen en de bevoegdheden van nationale en regionale overheden. Nederland hecht meer waarde aan een aanpak waarbij coördinatie, samenwerking en participatie centraal staan, bijvoorbeeld door het delen van *best practices*. Dat zouden ook de uitgangspunten moeten zijn in een voorstel ter stroomlijning van het TEN-T. De scope van het voorstel maakt het bovendien zeer lastig om de uitvoerbaarheid van de verordening te beoordelen. Dit dient voor de Nederlandse situatie nog nader te worden onderzocht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Steun voor de integratie van procedures onder één nationale entiteit, de *one-stop-shop*, het stellen van een tijdlimiet aan het vergunningenproces en EU-regels ten aanzien van grensoverschrijdende projecten, is vooral te vinden onder de uitvoerders van een aantal grote Europese grensoverschrijdende projecten. Over het algemeen reageren de lidstaten en eventueel betrokken regionale overheden zeer terughoudend. Een aantal lidstaten heeft al een geïntegreerde procedure, maar zij die dat niet hebben geven de voorkeur aan een entiteit met niet meer dan coördinerende bevoegdheden. Ook ten aanzien van het stellen van nieuwe regels voor grensoverschrijdende projecten zijn lidstaten en regionale overheden terughoudend. Uit een eerste rondgang onder de ons omringende landen blijkt dat er nog zeer veel vragen leven over het voorliggende voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De rechtsgrond voor dit voorstel betreft Artikel 172 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Op basis van dit artikel is de Commissie bevoegd om maatregelen vast te stellen die betrekking hebben op projecten van gemeenschappelijk belang die bijdragen aan de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Bij de realisatie van de TEN-E netwerken wordt reeds gewerkt met een vergelijkbare gecoördineerde aanpak. Nederland steunt de gecoördineerde ontwikkeling van het TEN-T- netwerk in Europa. Nederland onderschrijft de constatering van de Commissie dat procedures voor vergunningverlening sterk verschillen tussen de lidstaten wat het moeilijk maakt om te komen tot een synchrone ontwikkeling van het netwerk. Er bestaan grote verschillen tussen lidstaten bij de uitvoering van infrastructuurprojecten, dat probleem wordt met name nijpend bij grensoverschrijdende projecten.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het huidige voorstel als negatief. Op onderdelen gaan de maatregelen verder dan nodig is om het doel te verwezenlijken. De brede scope van de verordening lijkt niet noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de uitvoering van TEN-T-infrastructuurprojecten minder vertraging oplopen. Mogelijk dat bij grensoverschrijdende projecten daar wel iets voor valt te zeggen. Gekozen is voor een zwaar middel van een verordening, terwijl richtsnoeren aan lidstaten de mogelijkheid zouden bieden om een werkwijze te kiezen die aansluit bij de praktijk van de betreffende lidstaat. Nederland staat om dezelfde reden ook negatief tegenover de handhaving van de 3-jaars termijn. De eis tot het stellen van één bevoegd gezag vindt Nederland te verstrekkend en zal vermoedelijk eveneens vooral leiden tot een discussie over bevoegdheden dan tot de snellere realisatie van TEN-T-projecten, waarmee Nederland vraagtekens zet bij de geschiktheid van het huidige voorstel.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel zal niet leiden tot nieuwe kosten voor de EU omdat de EU geen rol heeft bij de uitvoering van betreffende transportprojecten.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Lidstaten en regionale overheden zullen kosten maken voor de realisatie van de *one-stop-shop* aanpak. De Commissie houdt rekening met een stijging van de lasten met 13 miljoen per lidstaat voor de realisatie van de *one-stop-shop* organisatie. Daar waar de overheden ook projecteigenaar zijn worden besparingen gerealiseerd in de administratieve lastendruk. Nederland heeft op dit moment geen informatie om deze cijfers te beoordelen en zal de Commissie daarnaar vragen.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De Commissie gaat uit van besparingen voor de gebruikers van transportinfrastructuur. Het gaat dan om voordelen qua tijd, betrouwbaarheid van vervoer, lagere transportkosten en een hogere productiviteit van de sector. Rekening wordt gehouden met een besparing van 5,1 miljard euro.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De Commissie houdt rekening met een stijging van de lasten met 13 miljoen per lidstaat voor de realisatie van de *one-stop-shop* organisatie. Daar staat tegenover een besparing van 166 miljoen in administratieve lasten voor projecteigenaren. Nederland heeft op dit moment geen informatie om deze cijfers te beoordelen en zal de Commissie daarnaar vragen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het voorstel heeft mogelijk een positief effect voor de concurrentiekracht door het beperken van vertraging in de uitvoering van projecten, met daarmee een direct positief effect op gebruikskosten, tijd en capaciteit.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordening werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Wel kan het noodzakelijk zijn om voor een goede uitvoering van de verordening bestaande (of in voorbereiding zijnde) Nederlandse wetgeving aan te passen aan de verordening. De gevolgen hiervan dienen nog nader te worden bestudeerd en kunnen op dit moment nog niet worden beoordeeld

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

n.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt op de twintigste dag na de dag van bekendmaking in werking en dan is de verordening ook van toepassing. Wanneer dit precies zal zijn, is nog niet bekend. Het voorstel bevat een overgangs bepaling. Hieruit volgt dat de verordening niet van toepassing is op administratieve procedures die zijn gestart voor de datum van inwerking-treding van de verordening. Dit lijkt in principe haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel kent geen evaluatiebepaling. Dit zou wel wenselijk zijn.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor de uitvoering zijn op basis van het voorstel van de Commissie nog onvoldoende in te schatten, dit wordt nader onderzocht.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen