

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3321

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 (Kamerstuk 22 112, nr. 3319)

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

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening trans-Europese transportnetwerken (TEN-T) en mededeling verlenging van TEN-T netwerk naar naburige derde landen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Unie richtsnoeren voor het trans-Europese transportnetwerk, amendering verordening (EU) 2021/1153 en verordening (EU) No 913/2010 en herroepen van verordening (EU) 1315/2013
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de verlenging van het trans-Europese transportnetwerk (TEN-T) naar naburige derde landen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 812
- d) COM(2021) 820
EUR-Lex
EUR-Lex – COM:2021:812:FIN – EN – EUR-Lex (europa.eu)
EUR-Lex – 52021DC0820 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2021) 472, SWD(2021) 473
- f) *Behandelingstraject Raad*
Vervoer, Telecommunicatie en Energie (TTE) – Vervoer
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Rechtsbasis artikel 172 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 14 december jl. presenteerde de Commissie een voorstel voor herziening van de verordening voor het trans-Europese Transport Netwerk (TEN-T) en de mededeling over de verlenging van het TEN-T naar naburige derde landen. Het herzieningsvoorstel en de mededeling zijn onderdelen van het EU-Pakket voor Groene en Efficiënte Mobiliteit¹ van de Europese Commissie (hierna: Commissie), dat is gericht op de modernisering van het Europese transportsysteem². Het TEN-T beleid heeft tot doel de nationale transportnetwerken van 27 EU-lidstaten aaneen te sluiten tot een duurzaam, innovatief en veilig Europees netwerk van spoorverbindingen, vaarverbindingen en wegen die zijn verbonden met stedelijke knooppunten, havens, luchthavens en multimodale overslagpunten. Het vormgeven van dit netwerk berust op verschillende instrumenten waaronder het budget uit de Connecting Europe Facility³ (hierna: CEF) gericht op het bevorderen van groei, werkgelegenheid en concurren-

¹ EC Efficient and green mobility package.

² Over de overige onderdelen uit dit pakket ontvangt uw Kamer separate BNC-fiches.

³ CEF is een financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen. Zie ook: Connecting Europe Facility | Innovation and Networks Executive Agency (europa.eu).

tievermogen via infrastructuurinvesteringen op Europees niveau. Het TEN-T netwerk bestaat uit twee lagen en is opgebouwd uit het uitgebreide (volledige) netwerk en het kernnetwerk. Het uitgebreide netwerk dient in 2050 gerealiseerd te zijn en bestaat veelal uit regionale (grensoverschrijdende) verbindingen. Het kernnetwerk bestaat uit de belangrijkste nationale/internationale verbindingen en dient in 2030 gerealiseerd te zijn. Daarnaast zijn de belangrijkste Europese verbindingen aangemerkt als TEN-T kernnetwerkcorridors. Tevens zijn met de naburige derde landen indicatieve kaarten vastgesteld waarop de verbindingen zijn weergegeven. De mededeling over de verlenging van het TEN-T netwerk naar naburige derde landen gaat hier nader op in. De kaarten van het netwerk, het overzicht van de knooppunten, de routing van de corridors en de indicatieve kaarten met de naburige derde landen zijn als bijlage in de verordening opgenomen.

Met de nieuwe TEN-T verordening wordt uitvoering gegeven aan de Green Deal⁴ en de EU-strategie voor duurzame en slimme mobiliteit op het Europese Transport Netwerk⁵. De Commissie presenteert een ambitieus voorstel om een bijdrage te leveren aan het komen tot 90% CO₂-reductie in de transportsector in 2050. Verduurzaming loopt als een rode draad door het hele pakket heen. Daardoor is er ruim aandacht voor thema's als klimaatadaptatie, actieve mobiliteit, uitrol van laadinfrastructuur en synergie met de netwerken voor duurzame energie. De Commissie zet in op een ambitieus plan voor de ontwikkeling van het spoor. Bepaalde hoge standaarden aan de spoorinfrastructuur die voorheen alleen golden voor het TEN-T kernnetwerk worden nu ook opgelegd aan het gehele TEN-T netwerk (bijvoorbeeld de mogelijkheid bieden tot het twee keer per uur rijden van 740 meter lange goederentreinen, volledige elektrificatie en de minimale aslast van 22,5 ton). De uitrol van het spoor beveiligingssysteem *European Railway Traffic Management System*⁶ (hierna: ERTMS) op het TEN-T netwerk dient nu uiterlijk in 2040 te zijn voltooid (t.o.v. 2050 in de huidige TEN-T verordening). Op het kernnetwerk voor personenvervoer per spoor moet 160kmph worden gerealiseerd zodat met meer hogesnelheidstreinen gereden kan worden. Daarnaast stelt de Commissie voor de inspanningsverplichting om te voldoen aan de eisen voor het uitgebreid netwerk, te wijzigen in een resultaatsverplichting. De bestaande derogatiebepalingen in specifieke gevallen, zoals op gebied van financiële haalbaarheid, blijven wel van kracht. De Commissie stelt voor de rol van de Europese coördinatoren te versterken en de geografische reikwijdte van de spoorgoederencorridors⁷ en de TEN-T corridors te integreren. De coördinatoren krijgen een rol bij het monitoren van de knelpunten en prestaties van het internationaal personenvervoer op de betreffende corridor. De Commissie stelt voor de vaarwegvereisten per rivierbassin te differentiëren door het vaststellen van referentie-waterstanden (nu één vereiste voor alle vaarwegen), met tevens meer uitzonderingsmogelijkheden (bijvoorbeeld socio-economische redenen, force majeure, milieuschade). De Commissie doet voorstellen over de verplichte ontsluiting van zee- en binnenhavens via wegen, spoor- en vaarwegen en de aanwezigheid van multimodale terminals en installaties voor het verbeteren van de milieuprestatie van schepen in TEN-T havens, zoals ontgassingsinstallaties en haven-ontvangstvoorzieningen. Het huidige *Motorways of the Sea*⁸ programma, gericht op kustvaart en de aansluiting

⁴ European Green Deal.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3043.

⁶ Zie ook: <https://www.ertms.net/>.

⁷ 913/2010/EC.

⁸ Voor meer informatie zie: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/motorways-sea_nl.

met de havens en het TEN-T netwerk, wordt omgedoopt tot Europese Maritieme Ruimte⁹.

In de bijlage van de TEN-T verordening is een lijst opgenomen met alle stedelijke knooppunten. Deze lijst wordt in het voorstel van de Commissie uitgebreid en zal dan in Nederland bestaan uit 22 steden. Deze knooppunten krijgen de verplichting tot het opstellen van een Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP's). Daarnaast dienen deze knooppunten jaarlijks stedelijke mobiliteitsdata te rapporteren aan de Commissie. Met de mededeling «het Nieuwe EU Kader voor Stedelijke Mobiliteit» geeft de Commissie richting aan de plannen voor het opstellen van de SUMP's. Uw Kamer ontvangt daarover separaat een BNC-fiche.

De Commissie doet voorstellen voor de aanpassing van het netwerk (spoor, weg en vaarwegtracés) in verschillende lidstaten, zo ook in Nederland. Hiermee wordt het toepassingsbereik van de verordening en de daarin opgenomen technische vereisten groter. Aangezien tracés op het TEN-T netwerk moeten voldoen aan technische vereisten zijn hier financiële consequenties aan verbonden. Twee van de drie corridors die door Nederland lopen, de Rijn-Alpen en de Noordzee-Middellandse zee, worden samengevoegd in de Noordzee-Alpen corridor. Tot slot doet de Commissie voorstellen om de spoorgoederencorridors geografisch te integreren met het TEN-T netwerk en om de samenhang tussen de Europese planvorming (TEN-T) en de nationale planvorming, in Nederland het MIRT¹⁰, te versterken.

Met de mededeling over de verlenging van het TEN-T netwerk naar naburige derde landen wordt een toelichting gegeven op de wijze waarop het TEN-T beleid wordt ingezet in de samenwerking met naburige derde landen. In de TEN-T verordening zijn indicatieve kaarten opgenomen van nabuurlanden: de landen van de Europese Economische Ruimte (EEA) en de Europese Vrije Handelszone (EFTA), landen in de westelijke Balkan, landen van het Oostelijk Partnerschap en Turkije. Het indicatieve netwerk van verbindingen geeft de EU de mogelijkheid om gericht samen te werken met deze naburige landen en hen financiële steun te bieden. De mededeling geeft een beschrijving van de samenwerking met de nabuurregio's en de ontwikkeling van het transportnetwerk in deze landen. Het netwerk van de EEA/EFTA landen is sterk ontwikkeld. Deze landen maken al onderdeel uit van verschillende Europese Transportcorridors. Zo maakt Zwitserland deel uit van de Rijn-Alpen corridor die strekt van Genua tot aan Rotterdam. De Westelijke Balkan is een prioriteitsregio voor de EU. Een belangrijke mijlpaal in de samenwerking betreft het verdrag tot oprichting van de Transport Gemeenschap in 2017. De westelijke Balkan landen hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt in het realiseren van het indicatieve TEN-T netwerk, maar de Commissie vindt dat het is tijd om deze ontwikkeling te versnellen. In 2020 presenteerde de Commissie daarom een investeringsplan voor deze regio¹¹. De Commissie zet een nieuwe stap door een TEN-T corridor te creëren, de Westelijke Balkan corridor, van Griekenland door de Balkan naar Oostenrijk. Dit wordt geborgd in de bijlage van de TEN-T verordening waarin de routes van de corridors zijn opgenomen.

b) Impact assessment Commissie

In de impact assessment wordt op basis van een evaluatie en twee publieksconsultatierondes een analyse gegeven over de mate waarop de verordening uit 2014 nog voldoet. De Commissie concludeert dat de werking van de huidige verordening onvoldoende is, met name omdat de aangescherpte doelen op het gebied van klimaat en duurzaamheid nog

⁹ European Maritime Space.

¹⁰ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

¹¹ EC western balkans economic and investment plan.

onvoldoende in de verordening zijn verankerd. In de impact assessment wordt gewerkt met drie beleidsopties. De op mate van ambitie en interventie laagst scorende optie (optie 1) actualiseert enkele bestaande standaarden en vereisten, zorgt voor een verankering op het TEN-T netwerk van de vereisten uit de verordening voor duurzame laadinfrastructuur (AFIR) en de richtlijn voor Intelligente Transport Systemen. De meer ambitieuze optie (optie 2) introduceert daar bovenop nieuwe en meer ambitieuze standaarden en vereisten op het gebied van spoor, verduurzaming, digitalisering en veerkracht en een nieuwe focus op duurzame mobiliteit in steden. Deze optie bevat daarnaast nieuwe vereisten om nationale infrastructuurplanning, inclusief investeringen beter, af te stemmen op EU-prioriteiten en klimaatdoelen. De meest ambitieuze optie (optie 3) versnelt bovenop implementatie van optie 2 het halen van sommige standaarden en vereisten, waaronder de uitrol van ERTMS. Het aantal Europese stedelijke knooppunten wordt uitgebreid van nu 79 naar circa 500 (100.000+ kernen).

De Commissie beredeneert dat beleidsoptie 3 de beste resultaten biedt en heeft dat vertaald naar de voorgestelde verordening. De groei in werkgelegenheid voor alle lidstaten tezamen wordt geraamd op 0,5% in 2050, wat neerkomt op 840.000 banen. In termen van Bruto Nationaal Product voor de hele EU verwacht de Commissie een stijging van 0,4% in 2030 en 2,2% in 2050. Het is de verwachting dat het aantal dodelijke slachtoffers en gewonden in het wegverkeer op het hele kernnetwerk met 2,2% zal afnemen in 2050. TEN-T is voorwaardenscheppend voor het behalen van de CO₂-reductie doelstellingen. Ten opzichte van het EU-referentiescenario 2020 leiden de maatregelen tot een reductie van 7% in 2030, 57% in 2040 en 89% in 2050.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» zet het kabinet in op uitbreiding en verbetering van de infrastructuur voor openbaar vervoer, fiets, auto en te water, en zet het in op het stimuleren van het verplaatsen van goederenvervoer van de weg naar spoor en water. Er worden «hubs» ontwikkeld waar reizigers kunnen overstappen. Ook benadrukt het kabinet het belang van goede internationale (nacht)treinverbindingen. Daarbij gaat het om de ontwikkeling van nieuwe en betere internationale diensten voor grensoverschrijdend personenvervoer en daarnaast om verbetering van de (digitale) toegankelijkheid van dat vervoer voor reizigers. Op Nederlands initiatief is er in juni 2020 een ministeriële verklaring¹² tot stand gebracht over het internationaal personenverkeer met spoor.

In het Klimaatakkoord zijn afspraken opgenomen over de uitrol van alternatieve tank- en laadcapaciteit. Daarbij is uitvoeringskracht van gemeenten (capaciteit, budget) een randvoorwaarde om deze laadinfrastructuur en de andere afspraken uit het Klimaatakkoord ook te kunnen implementeren. Op Europees niveau wordt nu onderhandeld over de verordening voor alternatieve laad- en tankinfrastructuur (AFIR).¹³ Voor waterstof ten behoeve van het wegvervoer, heeft het kabinet in het Klimaatakkoord opgenomen dat er in 2025, 50 publiek toegankelijke tankstations gerealiseerd moeten zijn. Als uitwerking van het Klimaatakkoord worden Regionale Mobiliteitsprogramma's (hierna: RMPs)

¹² Political statement international rail passenger transport.

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 3190.

opgesteld om duurzame mobiliteit in het stedelijk gebied, in gemeenten en de regio te realiseren.

Met de Nederlandse Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens¹⁴ zet het kabinet zich in voor de verduurzaming van de zee- en binnenvaart. Hierin zijn met een groot aantal sectorpartijen en medeoverheden afspraken gemaakt over de verduurzaming van de zee- en binnenvaart en het terugdringen van de CO₂-uitstoot en andere luchtverontreinigende stoffen. In het Klimaatakkoord hebben partijen op het vlak van stedelijke mobiliteit afgesproken dat er in 2025 zero-emissiezones voor stadslogistiek in 30 tot 40 grotere gemeenten zijn. Voorts is op het gebied van actieve mobiliteit in het Klimaatakkoord afgesproken dat steden zijn ingericht op optimale bereikbaarheid, met bijzondere aandacht voor lopen, fietsen en OV.

Vanuit de Goederenvervoeragenda wordt gewerkt aan het versterken van een toekomstbestendige multimodale bereikbaarheid voor goederen-transport. Daarbij wordt onder meer ingezet op een modal shift in het vervoer, digitalisering en verduurzaming van het transport en een verdere versterking van de aansluiting van het Nederlandse transportsysteem op het Europese TEN-T netwerk¹⁵.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet oordeelt kritisch positief over het voorstel. Het kabinet is positief over de doelstelling om de van oorsprong 27 nationale netwerken aaneen te sluiten tot één veilig, duurzaam en slim Europees netwerk. Dit is voor Nederland van groot belang, aangezien een geïntegreerd trans-Europees transportnetwerk de kwaliteit van de achterlandverbindingen van de Nederlandse mainports ten goede komt. Naast deze doelen moeten in 2030 en 2050 vergaande klimaatdoelen zijn gerealiseerd. Om de transitie naar emissievrije en emissiearme mobiliteit te behalen, heeft het kabinet deze doelstellingen en ambities als een van de belangrijkste doelstellingen voor de komende jaren gesteld. Daarbij is wel een kritiekpunt dat aan de implementatie van de technische eisen uit dit voorstel steeds grote investeringen zijn verbonden. Een herzien TEN-T beleid moet daarom ook financieel realistisch zijn. In de huidige TEN-T verordening is een bepaling opgenomen over de afhankelijkheid van het realiseren van het TEN-T netwerk met de beschikbaarheid van financiële middelen van lidstaten. Het kabinet zal er daarom voor pleiten dat deze bepaling ook in de nieuwe verordening wordt opgenomen.

Het kabinet heeft op dit moment nog onvoldoende informatie om te komen tot een volledige beoordeling van het voorstel en de doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen. Om deze reden is opdracht gegeven tot het opstellen van een uitvoeringstoets door zowel ProRail als RWS waarin onder meer beoordeeld zal worden in welke mate het Nederlandse netwerk en de nieuw voorgestelde tracés al voldoen aan de gestelde technische vereisten, in hoeverre bepaalde kosten al zijn opgenomen in de meerjarenbegroting en wat de consequenties zijn van nieuwe vereisten voor de uitvoering, decentrale overheden en financiële kaders. De nadere appreciatie van het voorstel moet ook in het licht van de financiële randvoorwaardelijkheid worden gezien. De uiteindelijke beoordeling van het voorstel voor de herziening van de TEN-T verordening zal dus mede afhangen van de budgettaire gevolgen voor Nederland. De uitvoeringstoets zal gedeeld worden met het parlement. Ten opzichte van de huidige TEN-T verordening toont dit nieuwe voorstel grote ambities op het gebied van spoorvervoer. Het kabinet oordeelt positief dat een herzien TEN-T beleid een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bevordering van zowel het personenvervoer per spoor als het

¹⁴ Bijlage bij Kamerstukken 33 043 en 31 409, nr. 102.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstuk 34 244, nr. 2.

goederenvervoer per spoor in Europa. De implementatie van ERTMS en het faciliteren van 740m treinlengte zijn daarbij herkenbare doelstellingen. Ook verkent het kabinet momenteel de mogelijkheid en de effecten van versnelde uitrol van ERTMS. De doelstelling van 160km/u voor het kernnetwerk voor personenvervoer per spoor zal het internationaal vervoer bevorderen vanwege de reistijdverkorting. Dit voorstel moet echter wel in samenhang worden gezien met het gebruik van die infrastructuur door ander vervoer waaronder spoorgoederenvervoer op de spoorlijnen en de beschikbare financiële middelen. Het kabinet staat kritisch ten opzichte van het opleggen van extra technische eisen (740 meter lange goederentreinen en de minimale aslast van 22,5 ton) aan het gehele TEN-T netwerk aangezien dit hoge kosten met zich meebrengt en bovendien nut en noodzaak ervan ook niet op alle lijnen evident is. Daarnaast is het kabinet van mening dat bij alle infrastructuurinvesteringen rekening gehouden moet worden met normen voor geluid en leefbaarheid in stedelijke gebieden. De versterkte rol van de Europese coördinatoren ten aanzien van de spoorgoederencorridors kan worden ondersteund. Ofschoon een uitvoeringstoets nog moet plaatsvinden is duidelijk dat implementatie van deze verordening conform ambitieniveau van de Commissie aanzienlijke extra investeringen vereisen voor de spoorweginfrastructuur.

De Commissie stelt voor de vaarwegvereisten per rivierbassin te differentiëren. Het kabinet kan zich daarin vinden als het leidt tot een hogere kwaliteit, maar is kritisch op afzwakking van de minimale vereisten voor vaarwegen die met de voorgestelde methodiek kan ontstaan. De vaarwegvereisten of vaarwegklassen hebben betrekking op diepgang en hoogtes van bruggen en zijn zodoende voorwaardelijk voor de grootte van toegelaten binnenvaartschepen. Het kabinet verwelkomt de opname of versteviging van horizontale prioriteiten zoals verduurzaming, klimaatadaptatie en instandhouding van het bestaande (vaarweg)netwerk. Het kabinet is positief over de voorgestelde verplichtingen voor het verbeteren van de milieuprestatie van schepen, zoals ontgassingsinstallaties. Wel zal het kabinet kritisch kijken naar de exact voorgeschreven doelen en aantallen, om te zorgen dat de verplichtingen aansluiten op de daadwerkelijke behoefte en vraag, en de beschikbare financiële middelen. Het kabinet staat positief tegenover de aandacht in het voorstel voor de verbinding tussen de zeevaart en het TEN-T netwerk en de rol en positie van (zee)havens daarbij. Het kabinet zal vragen hoe de Europese Maritieme Ruimte gaat bijdragen aan de doelstelling om het vervoer per kustvaart te laten groeien. Het kabinet is teleurgesteld dat de Commissie in het TEN-T herzieningsvoorstel geen aandacht schenkt aan de rol van buisleidingen, aangezien buisleidingen kunnen bijdragen aan veilig, robuust en duurzaam transport en een vermindering van congestie. Het kabinet zal hier aandacht voorblijven vragen. Het kabinet is positief over de opname van digitalisering in het voorstel, maar zal pleiten voor concretisering van de bijdrage die digitale ontwikkelingen kunnen leveren aan het realiseren van de gestelde doelen. Ook bovenstaande voorstellen worden meegenomen in de uitvoeringstoets.

Het kabinet oordeelt positief over het voorstel om het aantal stedelijke knooppunten uit te breiden en staat ook positief ten aanzien van het Nieuwe EU Kader voor Stedelijke Mobiliteit (zie separaat fiche). Het kabinet herkent de conclusie van de Commissie dat de werking van de huidige TEN-T-verordening onvoldoende is, met name omdat de aangescherpte doelen op het gebied van klimaat en duurzaamheid nog onvoldoende zijn verankerd. De gekozen aanpak op het terrein van stedelijke mobiliteit is een belangrijke stap in de richting van het realiseren van nul-emissie steden en zo bij te dragen aan een gezonde leefomgeving en de Europese en nationale klimaatdoelstellingen. Het kabinet verwelkomt de aandacht die uitgaat naar het beter integreren van actieve mobiliteit in het netwerk. Aangezien de SUMP's grote overlap

lijken te vertonen met de RMP's die provincies in samenwerking met gemeenten in navolging van het Klimaatakkoord opstellen en gelet op het in Nederland geldende beginsel van gemeentelijke autonomie en beleidsvrijheid, zal het kabinet nader onderzoeken of deze verplichting onder de TEN-T-verordening in verhouding staat tot de doelstelling. Ook zal gekeken worden naar de financiële consequenties. De haalbaarheid van de nieuwe verplichting voor het opstellen van SUMP's in 2025 is afhankelijk van de eisen die daaraan worden gesteld en de mate waarin rekening wordt gehouden met de gemeentelijke beleidsvrijheid. Het belang van het monitoren en evalueren van stedelijk mobiliteitsbeleid wordt door het kabinet onderschreven. Voor een verdere inhoudelijke appreciatie van de inhoud van de SUMP's verwijst het kabinet naar het BNC-fiche ten aanzien van het Nieuwe EU Kader voor Stedelijke Mobiliteit. Het kabinet oordeelt positief over de voorstellen van de Commissie om de samenhang tussen de Europese planvorming (TEN-T) en de nationale planvorming (MIRT en mobiliteitsagenda) te versterken, zolang dat de snelheid van de nationale planontwikkeling niet in de weg zit. De Commissie doet meerdere voorstellen voor uitbreiding van het TEN-T netwerk in Nederland (Weg-, vaar- en spoortracés). Omdat aan het toevoegen van tracés ook (financiële) verplichtingen zijn verbonden, zullen deze voorstellen worden meegenomen in een uitvoeringstoets om daarmee de consequenties te beoordelen en de Nederlandse inzet verder te bepalen.

Het kabinet is positief wat betreft de beleidslijn uiteengezet in de mededeling derde landen. De verlenging van het TEN-T netwerk naar derde landen helpt ons zorg te dragen voor een consistent en effectief interoperabel en multimodaal netwerk tussen lidstaten en nabuurlanden. Het draagt bij aan het stimuleren van handel en economische integratie met de nabuurlanden.

De motie van het lid Van Raan¹⁶ 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. Het verbeteren en verduurzamen van het TEN-T netwerk heeft een positieve invloed op de kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties. Het is positief dat lidstaten nog beter met elkaar verbonden worden. Ook hebben de klimaatdoelstellingen van TEN-T, sterke CO₂-reductie, een positief grensoverschrijdend effect. Het oordeel wat betreft de kapitaalvoorraden voor latere generaties en de verdeling van kosten en baten hangt af van de nog op te stellen uitvoeringstoets.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Onder de lidstaten is breed draagvlak voor een herziening van de TEN-T verordening met focus op tijdige voltooiing van het kernnetwerk zoals dat in de huidige verordening is vastgesteld. Het ambitieuze voorstel voor toevoeging van nieuwe vereisten kan echter niet altijd op steun van alle lidstaten rekenen. Aanvullende aandacht voor klimaatadaptatie, digitale systemen en verduurzaming van het netwerk wordt wel breed gesteund. Signalen uit het Europees Parlement geven de indruk dat ook daar de prioriteit ligt op tijdige voltooiing van kernnetwerk, en er nog geen eenduidigheid is over de steun voor nieuwe aanvullende technische vereisten.

¹⁶ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief over de bevoegdheid van de EU voor de verordening. De wijziging van de TEN-T verordening is gebaseerd op artikel 172 van het VWEU. Op grond van dit artikel is de Unie bevoegd bij te dragen aan de totstandbrenging en ontwikkeling van de trans-Europese netwerken op het gebied van vervoer (TEN-T). Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. 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 grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op het vervoersterrein. Zoals hiervoor genoemd is op dit terrein 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 subsidiariteit van de verordening wordt positief beoordeeld. De verordening heeft tot doel de van oorsprong 27 vervoersnetwerken aaneen te sluiten tot een veilig, duurzaam en slim Europees vervoersnetwerk en draagt bij aan de gezamenlijke aanpak om de klimaatdoelstellingen te bereiken. Voor de ontwikkeling van een geïntegreerd en interoperabel trans-Europees transportnetwerk is een gezamenlijk optreden op EU-niveau gerechtvaardigd, wegens de grensoverschrijdende aard van deze netwerken. Dit geldt vooral als het gaat om projecten met daadwerkelijke Europese meerwaarde, waarmee de verbindingen tussen de belangrijkste economische- en bevolkingscentra van de EU, en met de naburige derde landen, kunnen worden verbeterd.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de mededeling. Voor een goede aansluiting tussen het Europese TEN-T netwerk en verbindingen met derde landen is optreden op EU-niveau noodzakelijk, wegens het grensoverschrijdende karakter van deze netwerken. Door de integratie van de netwerken kan dit niet op lidstaat niveau geregeld worden.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit van de verordening beoordeelt het kabinet positief met kanttekeningen. Het voorstel heeft tot doel om een coherent beleidskader en een coherent en kwalitatief hoogwaardig vervoersnetwerk te creëren voor de uitrol van laad- en tankinfrastructuur voor alternatieve brandstoffen, de spoorgoedrenncorridors en stedelijk mobiliteit. De voorgestelde interventie beoogt een verschuiving van vervoersvolumes naar meer duurzame vervoerswijzen te stimuleren die nodig zijn om de verhoogde klimaatambitie voor 2030, de en algemene doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 te bereiken. Alle voorgestelde maatregelen zijn geschikt om de doelstellingen te behalen. Wel vraagt het kabinet zich bij enkele voorstellen af of deze niet verder gaan dan noodzakelijk. Zo is het kabinet kritisch ten aanzien van het uitbreiden van de eisen aan het uitgebreide netwerk voor het spoorvervoer. Deze uitbreiding moet in verhouding staan tot het doel van het faciliteren van de markt voor (internationaal) spoorvervoer. Dit geldt ook voor versnelling van enkele onderdelen, waaronder ERTMS. Op basis van de uitvoeringstoets wordt nog beoordeeld of de voorstellen proportioneel en noodzakelijk zijn voor

de te bereiken doelstellingen van het TEN-T. Het kabinet zal het voorstel voor de stedelijke knooppunten en de verplichtingen, zoals het opstellen van SUMP's, kritisch bestuderen. Hoewel een gezamenlijke aanpak op Europees niveau in deze van belang is, is het niet gewenst als wordt ingegrepen in de autonomie en beleidsvrijheid van gemeenten. Het kabinet heeft voorts een positieve grondhouding t.a.v. de mededeling voor de verlenging van het TEN-T netwerk met naburige derde landen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het uitwisselen van kennis en het afspraken maken over de belangrijkste transportverbindingen. De in de mededeling geschetste acties dragen bij aan een consistent en effectief interoperabel en multimodaal netwerk tussen lidstaten en nabuurlanden, en het stimuleren van handel en economische integratie met de nabuurlanden. Daarbij gaan de ondernomen acties niet verder dan noodzakelijk, aangezien deze beperkt blijven tot samenwerkingsprogramma's.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie gaat uit van een extra investeringslast van € 247 mld. in de periode 2025–2050 in de meest ambitieuze beleidsoptie. Deze kosten komen naar verwachting voor 55% terecht bij lidstaten, 38% bij de EU, 0,6% privaat, 5,5% leningen Europese Investerings Bank en 0,7% tolopbrengsten. De EU-bijdrage zal vooral worden geleverd uit het cohesiefonds, het EU-coronaherstelfonds¹⁷ en de CEF. De netto administratieve lasten tot 2050 ten opzichte van het basisscenario (verordening uit 2014) worden voor de EU geraamd op € 15,8 mln. tot 2050. Kosten die gemaakt worden hebben met name te maken met de organisatie en uitvoering van de Europese Transport Corridors en het werk van de corridor coördinatoren, studies, bijeenkomsten en technische ondersteuning van lidstaten. Het kabinet 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. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord¹⁸

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

In de impact assessment wordt een zeer ruwe schatting gegeven van de kostensoorten en de investeringslasten voor lidstaten. Voor het overgrote gedeelte betreft het hier investeringen in het spoor. Een kleiner deel van de kosten betreffen het vaar- en wegennetwerk en de stedelijke knooppunten. Voor die laatste categorie betreft het bijvoorbeeld het opstellen van de SUMP's door de gemeenten. Voor spoorwegen is een berekening gemaakt van de kosten van implementatie in de periode 2025–2050. Voor Nederland is berekend dat er in beleidsscenario-2 289 mln. per jaar benodigd is en in beleidsscenario-3, de onderhandelingsinzet van de Commissie, € 346 mln. per jaar (prijspeil 2015). Volgens de Commissie worden de netto administratieve lasten tot 2050 ten opzichte van het basisscenario voor de overheden geraamd op € 9,6 mln. (in totaal voor de lidstaten, inclusief decentrale overheden, en voor de gehele periode tot 2050). Van lidstaten wordt gevraagd de nationale planning (MIRT) en financiële planning (Mobiliteitsfonds) nog beter af te stemmen op die van TEN-T en hun monitoringsystemen voor de implementatie aan te passen

¹⁷ Recovery and Resilience Facility.

¹⁸ EC European council conclusions 17-21 July 2020.

voor gebruik in Europees verband. Gemeenten, stedelijke knooppunten op het TEN-T netwerk, moeten een SUMP opstellen. Lastenbesparingen worden verwacht door het beter stroomlijnen van rapportageverplichtingen en de organisatie van de corridors.

Opgemerkt wordt dat in de TEN-T verordening bij herhaling een derogatiebepaling is opgenomen. Lidstaten kunnen in goed onderbouwde gevallen, bijvoorbeeld bij een negatieve kosten-baten analyse, vragen om derogatie van de vereisten. In de huidige TEN-T verordening is bovendien een bepaling opgenomen over de afhankelijkheid van het realiseren van het TEN-T netwerk met de beschikbare financiële middelen van lidstaten. Het kabinet vindt het van belang dat deze bepaling ook in de nieuwe verordening wordt opgenomen.

Om de consequenties van de voorgestelde verordening in kaart te brengen worden de eerdergenoemde uitvoeringstoetsen opgesteld. Pas daarna kan het kabinet komen tot een definitieve standpuntbepaling en onderhandelingsinzet. De financiële levensvatbaarheid van het voorstel vormt daarbij een belangrijk uitgangspunt. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele budgettaire gevolgen voor medeoverheden.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De Commissie gaat uit van een extra investeringslast van € 247 mld. euro in de periode 2025–2050 bij de meest vergaande beleids optie. Deze kosten komen voor 55% terecht bij lidstaten, 38% bij de EU, 0,6% privaat, 5,5% leningen Europese Investerings Bank en 0,7% toelagen. De netto administratieve lasten ten opzichte van het basisscenario worden voor de private sector geraamd op € 8,6 mln. euro voor periode 2025–2050. Aanvankelijk bedragen netto kosten voor de private sector circa € 1,7 mln. euro en later circa € 0,3 mln. per jaar. Bij de private sector gaat het vooral om aanpassingen aan terminals zodat deze voldoen aan de nieuwe vereisten. Ook hier worden lastenbesparingen verwacht door het stroomlijnen van de organisatie van de corridors.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Een van de belangrijkste doelstellingen van het TEN-T beleid betreft het stimuleren van de werking van de interne Europese markt. De investeringen in het TEN-T netwerk dragen direct bij aan de concurrentiekracht van de Europese Unie als geheel en van Nederland in het bijzonder. De verlenging van het TEN-T netwerk naar derde landen heeft drie doelstellingen: ten eerste het zorgdragen voor een consistent en effectief interoperabel en multimodaal netwerk tussen lidstaten en nabuurlanden. Ten tweede, in het bredere verband van het nabuurschapsbeleid en uitbreidingspolitiek, is TEN-T een instrument voor verdere integratie en voorbereiding van landen als mogelijk kandidaat voor toetreding tot de Europese Unie. Ten derde helpt de integratie van de transportnetwerken bij het stimuleren van handel en economische integratie met de nabuurlanden.

6. Implicaties juridisch

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

Het betreft een verordening die rechtstreeks zal werken. Inhoudelijke omzetting in nationale wetgeving is niet nodig.

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

De verordening bevat diverse gedelegeerde handelingen, vermeld in overweging 74. De artikelen 11 lid 3 en 56 lid 1 en 3 verwijzen naar de bijlagen I tot en met IV. Artikel 11 lid 3, geeft de Commissie de bevoegdheid om de afbakening van de Europese vervoerscorridors in bijlage III te wijzigen. Artikel 56, lid 1 en 3 geven de Commissie de bevoegdheid om via gedelegeerde handelingen bijlage I, II en IV te wijzigen, bijvoorbeeld om hier nieuwe binnenhavens, zeehavens en luchthavens in op te nemen.

Hoewel bijlage I (ook) de reikwijdte van de verordening bepaalt (via artikel 2 lid 1) ziet het kabinet deze wijziging van de bijlage niet als een essentieel onderdeel van de verordening en is zij van mening dat het mogelijk is deze via de gedelegeerde handeling in artikel 56 lid 1 te wijzigen. Voor bijlagen II, III en IV geldt eveneens dat een wijziging mogelijk is omdat het geen essentieel onderdeel van de verordening betreft.

Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde delegatiebepalingen omdat deze flexibiliteit en snelheid bieden bij het aanpassen van de bijlagen bij de verordening. Het netwerk en de knooppunten dienen namelijk geregeld aangepast te worden wegens gewijzigde vervoersstromen over het netwerk en vervoersvolumes over de knooppunten.

Voor alle bovenstaande bevoegdheden tot het stellen van gedelegeerde handelingen geldt dat het niet voor de hand ligt deze te wijzigen in bevoegdheden tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen, omdat het steeds een mogelijkheid tot inhoudelijke wijziging van de (bijlagen bij) de verordening betreft. Dit geldt dus ook voor de wijziging van bijlage IV via artikel 56 lid 3, waarin indicatieve kaarten zijn neergelegd zonder enige juridische doorwerking. Bovenstaande bevoegdheden zijn volgens het kabinet voldoende afgebakend met betrekking tot doelstelling, inhoud, strekking en duur.

De verordening bevat het voorstel om verschillende uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie toe te kennen. Deze staan vermeld in overweging 77 en de artikelen 8 lid 5, 15 lid 3, 16 lid 5, 17 lid 6, 22 (meerdere leden) 25 lid 3, 29 lid 4, 30 lid 5, 33 lid 2, 37 lid 5, 40 en 54 lid 1 en 2.

In artikel 8 lid 5 is opgenomen dat een entiteit kan worden opgericht voor het beheer van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten van gemeenschappelijk belang. In artikel 54.2 is opgenomen dat bij uitvoeringshandeling specifieke secties kunnen worden opgericht. Het kabinet acht het mogelijk hiervoor een uitvoeringsbevoegdheid op te nemen voor de effectieve uitvoering van de verordening, omdat het geen essentiële onderdelen van de verordening betreft.

In artikelen 15 lid 3, 16 lid 5, 17 lid 6, 22 lid 4, 25 lid 3, 29 lid 4, 30 lid 5, 33 lid 2, 37 lid 5, staat de mogelijkheid vermeld om via een uitvoeringshandeling een uitzondering te maken op hetgeen bepaald is in die artikelen. Het betreft hier bijvoorbeeld de zogenoemde derogatiebepaling voor vrijstelling zoals eerder vermeld in het fiche. Het kabinet acht het mogelijk hiervoor een uitvoeringsbevoegdheid op te nemen omdat het geen essentiële onderdelen van de verordening betreft.

Artikel 22 lid 3 en 5 borgt de mogelijkheid om per rivier stroomgebied vereisten over onder andere de diepgang per uitvoeringshandeling vast te leggen. Het kabinet acht het mogelijk deze bevoegdheid toe te kennen, omdat het geen essentiële onderdelen van de verordening betreft? Het kabinet twijfelt echter of in artikel 22 lid 5 een juiste keuze is gemaakt voor een uitvoeringshandeling. Het stellen van aanvullende eisen zou via een gedelegeerde handeling moeten gebeuren, omdat dit ziet op het aanvullen van de verordening. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen handeling maar heeft vanuit beleidsmatig oogpunt nog twijfels over nut

en noodzaak. Het kabinet zal hier aandacht voor hebben tijdens de onderhandelingen.

In artikel 40 wordt een uitvoeringshandeling aangekondigd voor een methode voor het bijeenbrengen van data betreffende stedelijke mobiliteit. Het kabinet acht het mogelijk hiervoor een uitvoeringsbevoegdheid op te nemen omdat het hier regels voor de vaststelling van een methode betreft en geen essentiële onderdelen van de verordening betreft.

In artikel 54 lid 1 is opgenomen dat op basis van de werkplannen van de corridor coördinatoren de Commissie uitvoeringshandelingen kan vaststellen over de prioriteiten, de planning en de financiering. Het kabinet acht het mogelijk hiervoor een uitvoeringsbevoegdheid op te nemen voor de effectieve uitvoering van de verordening omdat het geen essentiële onderdelen van de verordening betreft. Vanuit beleidsmatig opzicht kijkt het kabinet echter nog naar nut en noodzaak van de voorgestelde handeling.

Voor de hierboven genoemde uitvoeringsbevoegdheden geldt dat het kabinet de toekenning hiervan aan de Commissie wenselijk acht, omdat deze zorgdragen voor flexibiliteit, snelheid en het niet onnodige belasten van de wetgevingsprocedure. Daarnaast kan het kabinet zich vinden in de keuze voor uitvoering (i.p.v. delegatie) (met uitzondering van artikel 22 lid 5), omdat met deze uitvoeringshandelingen wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Vanuit beleidsmatig opzicht kijkt het kabinet echter nog naar nut en noodzaak van artikel 22 lid 3 en 5 en artikel 54 lid 1.

De uitvoeringshandeling uit artikelen 22, lid 3 en 5, 40 en 54, lid 1 en 2 worden aangenomen met gebruikmaking van de onderzoeksprocedure conform artikel 5 van Verordening nr. 182/2011. Het kabinet kan zich vinden in deze procedure, omdat deze uitvoeringshandelingen betrekking hebben op het milieu (artikel 22, lid 3) en deze van algemene strekking zijn (artikel 40 en 54, lid 1). Voor artikelen 8 lid 5, 15 lid 3, 16 lid 5, 17 lid 6, 22 lid 4, 25 lid 3, 29 lid 4, 30 lid 5, 33 lid 2, 37 lid 5 geldt een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie. In dit geval kan het kabinet zich hierin vinden voor de bovengenoemde artikelen, omdat de invloed van lidstaten voldoende geborgd is, aangezien zij het verzoek doen bij de Commissie voor een uitzondering. Bovendien betreft de uitzondering hier details op het nationale netwerk van de lidstaat, zoals bijvoorbeeld gescheiden rijstroken of ongelijkvloerse kruisingen (artikel 29, lid 2 onder a).

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

De verordening zal in werking treden 20 dagen na publicatie in het Officieel Publicatieblad van de Europese Unie (artikel 67). Het kabinet acht deze termijn haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal uiterlijk 31 december 2033, na consultatie van de lidstaten en Europese Transport coördinatoren, een assessment van de realisatie van het kernnetwerk (realisatie 2030) uitvoeren en evalueren of deze voldoet aan de TEN-T technische vereisten. Ten aanzien van het overige netwerk zal de Commissie evalueren of de gestelde termijnen van implementatie (2040 en 2050) haalbaar zijn (artikel 61).

e) Constitutionele toets

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het kabinet heeft op dit moment nog onvoldoende informatie om te komen tot een volledige beoordeling van het voorstel en de doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen. Om deze reden is opdracht gegeven tot het opstellen van een uitvoeringstoets door zowel ProRail als RWS waarin onder meer beoordeeld zal worden in welke mate het Nederlandse netwerk en de nieuw voorgestelde tracés al voldoen aan de gestelde technische vereisten, in hoeverre bepaalde kosten al zijn opgenomen in de meerjarenbegroting en wat de consequenties zijn van nieuwe vereisten voor de uitvoering, decentrale overheden en financiële kaders. De nadere appreciatie van het voorstel moet ook in het licht van de financiële randvoorwaardelijkheid worden gezien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

n.v.t.