

Fiche 2: Verordening maatregelen duurzame spoorwegmarkt naar aanleiding van COVID-19

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Verordening tot vaststelling van maatregelen voor een duurzame spoorwegmarkt naar aanleiding van de COVID-19-pandemie

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

19 juni 2020

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2020)260

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020PC0260>

e) *Nr. impact assessment Commissie*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Transportraad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) *Rechtsbasis*

Artikel 91 VWEU

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Met dit voorstel voor een verordening beoogt de Commissie lidstaten de mogelijkheid tot meer flexibiliteit te geven bij kwijtschelding of verlaging van de heffingen op toegang en gebruik van spoorweginfrastructuur om de negatieve gevolgen van de COVID-19 pandemie in de spoorsector op te vangen. Het doel van de verordening is om juridische mogelijkheden te bieden om af te

wijken van enkele bepalingen van Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: SERA-richtlijn) met een tijdelijke geldigheidsduur (in ieder geval 1 maart 2020 t/m 31 december 2020) met de mogelijkheid tot beperkte verlenging. Conform de SERA-richtlijn zijn er drie typen kosten die infrastructuurbeheerders in rekening brengen bij spoorwegbedrijven: (i) gebruiksvergoedingen behelzen de doorbelasting van de kosten voor de infrastructuur aan vervoerders, (ii) reserveringsheffingen worden in rekening gebracht indien gereserveerde capaciteit op het spoor niet gebruikt wordt, en (iii) lidstaten mogen zogeheten extra heffingen opleggen als segmenten van de spoorwegmarkt die kunnen dragen.

De voorliggende verordening betreft het afzien, verminderen of uitstellen van het in rekening brengen van de gebruiksvergoedingen en het afzien van reserveringsheffingen door de infrastructuurbeheerder. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden om de extra heffingen te verlagen als uit een evaluatie blijkt dat een marktsegment deze heffing niet kan dragen. Daarbij wordt voorgesteld om geen onderscheid te maken tussen het reizigersvervoer en het goederenvervoer. Maatregelen moeten conform de staatssteunregels, non-discriminatoire, transparant en objectief toegepast worden.

De verordening geeft lidstaten een bevoegdheid om zelf te bepalen of de infrastructuurbeheerder de gebruiksvergoeding niet in rekening hoeft te brengen. Indien een lidstaat hiervoor kiest, dan zal de lidstaat de beheerder daar financieel voor moeten compenseren. Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om de tijdelijke geldigheidsduur (nu tot 31 december 2020) via gedelegeerde handeling te verlengen op basis van informatie, beschikbaar gekomen op 1 november 2020 van de infrastructuurbeheerders.

b) Impact assessment Commissie

Gezien de urgente situatie is er geen impact assessment gedaan door de Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland past de gebruiksvergoeding toe conform de huidige Europese wetgeving. Het deel van de kosten dat ProRail als infrastructuurbeheerder niet in rekening kan brengen, wordt gecompenseerd door een subsidie conform de beheerconcessie. Er zijn in Nederland tijdens de COVID-19 crisis diverse maatregelen getroffen om spoorvervoerders te ondersteunen. ProRail heeft voor alle spoorvervoerders de betalingstermijn voor de gebruiksvergoeding aangepast van 30 naar 90 dagen voor de maanden maart tot en met in ieder geval augustus 2020. Daarnaast heeft zij besloten de overeengekomen reserveringsheffing (afbestellen en niet benutten van capaciteit) voor het dienstregelingsjaar 2020 niet toe te passen. Ten aanzien van het reizigersvervoer heeft het kabinet besloten tot een beschikbaarheidsvergoeding. Deze vergoeding bedraagt naar verwachting circa 1,5 miljard euro en loopt tot het einde van 2020.¹ Deze vergoeding dient verrekend te worden middels de van toepassing zijnde afspraken over

¹ Kamerstuk 23 645, nr. 723 en Kamerstuk 2020Z10894

vervoerconcessies. Voorwaarde bij deze vergoeding is het aanbieden van een volwaardige dienstregeling, terwijl de reizigersaantallen, en dus de inkomsten, beperkt zijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet zal, gegeven de huidige crisis naar aanleiding van COVID-19 en de verregaande maatschappelijke en economische gevolgen hiervan, waar nodig en relevant, het belang van herstel meewegen in zijn verdere inzet ten aanzien van de uitwerking van de voorliggende verordening. Het kabinet kan het voorstel steunen om nationale autoriteiten de mogelijkheid te geven in te spelen op de noodzakelijke (financiële) ondersteuning van de spoorwegsector om de gevolgen van COVID-19 het hoofd te bieden. Het kabinet ziet daarbij dat het afwijken van enkele bepalingen uit de SERA-richtlijn mogelijkheden biedt met betrekking tot tijdelijke verlaging van heffingen. Het kabinet onderkent ook het cruciale belang van het spoorgoederenvervoer voor de bereikbaarheid binnen de EU, voor het behalen van de Europese en Nederlandse klimaatdoelstellingen en voor het bereiken van de resultaten opgenomen in de Green Deal. Daarom is van belang dat lidstaten tijdens de COVID-19 crisis meer flexibiliteit hebben om de ontwikkeling van een concurrerende spoorgoederensector te bevorderen.

In het reizigersvervoer zal de impact van de crisis naar verwachting de komende jaren nog voelbaar zijn. Daarnaast heeft het spoorgoederenvervoer een belangrijke rol gespeeld in het vervoer van essentiële goederen in de Unie tijdens de COVID-19 crisis. Het aantal spoorgoederentreinen is de afgelopen maanden significant gedaald (eerste kwartaal 2020 11600 internationale spoorgoederentreinen, tweede kwartaal 9500) en er is een terugval van 15,4 % in tonkilometers waarneembaar in het tweede kwartaal van 2020. De economische verwachtingen voor de langere termijn zijn nog erg onzeker en daarmee ook de effecten op de vervoerprestaties.

Het voorstel van de Commissie kan in dat licht als mogelijkheid dienen om de kosten van het spoorgoederenvervoer te verlagen en daarmee een deel van de gevolgen van de crisis op te vangen. Omdat iedere lidstaat zelf bepaalt of hij de gebruiksvergoeding verlaagt, kunnen er verschillen ontstaan in de concurrentieverhoudingen per haven/herkomst-bestemmingsgebied en is dat mede van belang bij de nationale besluitvorming volgend op deze verordening. Het kabinet is daarnaast van mening dat er gekeken moet worden naar de mogelijkheden om te differentiëren tussen het goederenvervoer en reizigersvervoer bij het verlagen van de kosten. Het betreft immers geheel verschillende markten met verschillende impact van de COVID-19 crisis. Het personenvervoer kan daarnaast middels concessie-afspraken op geheel andere wijze worden gecompenseerd, zoals reeds in Nederland is gebeurd.

Het kabinet hecht eraan dat eventuele besluiten tot verlenging van de verordening door de Commissie economisch zijn onderbouwd en in de tijd begrensd worden tot een maximale periode om de risico's van verstoring van het gelijke speelveld met omliggende landen te beperken, en zal de Commissie vragen een einddatum vast te stellen voor mogelijke verlengingen (zie verder onder 6b). Tegen deze achtergrond is transparantie en (economische) onderbouwing in de toepassing

van deze verordening door de lidstaten wenselijk. Het kabinet zal de Commissie verzoeken hierover een bepaling op te nemen in de verordening.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar een eerste inschatting wordt het voorstel gesteund door een meerderheid van de lidstaten en het Europees Parlement. Verwacht wordt dat meerdere lidstaten een onderscheid willen kunnen maken tussen personenvervoer en goederenvervoer.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op artikel 91 VWEU, dat ook de basis vormt voor de bestaande SERA-richtlijn. Op grond van artikel 91 VWEU stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure de activiteiten vast die de Unie moet ondernemen om het gemeenschappelijke vervoersbeleid te verwezenlijken waaronder de regels voor internationaal vervoer en de toelating van vervoerders tot nationale markten. Blijkens artikel 4, tweede lid, onder g, van het VWEU betreft het gebied 'vervoer' een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten. Naar de mening van het kabinet is het voorstel gebaseerd op de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. De regels rond gebruiksvergoeding zijn op Europees niveau geharmoniseerd en het geven van meer flexibiliteit aan lidstaten kan dus alleen door aanpassing van de Europese regelgeving.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief met kanttekening. Het voorstel biedt perspectief om de sector, indien noodzakelijk, tegemoet te komen voor de negatieve gevolgen van de crisis. Doel van deze verordening is om overal de (verlaging van de) gebruiksvergoeding op dezelfde uitgangspunten te baseren om zo het gelijke speelveld te behouden in de EU. Het kabinet hecht daarom aan transparantie en onderbouwing van de nationale maatregelen die volgen op deze verordening, waarbij het gelijke speelveld niet onnodig sterk wordt verstoord en waarbij ook rekening wordt gehouden met mogelijk reeds bestaande ondersteuningsmaatregelen. Indien deze verplichting voor lidstaten duidelijk in het voorstel wordt opgenomen beoordeelt het kabinet de proportionaliteit als positief.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen directe consequenties voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

De budgettaire gevolgen van uitvoering van de maatregelen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Op dit moment heeft het voorstel geen directe financiële consequenties. Pas indien het kabinet zou besluiten de gebruiksvergoeding te verlagen, zijn er financiële consequenties gezien de verplichting tot compensatie van de infrastructuurbeheerder.

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

Het voorstel heeft geen directe financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger. Pas nadat een lidstaat besluit gebruik te maken van de mogelijkheid tot verlaging van de gebruiksvergoeding zijn er financiële consequenties voor bedrijfsleven. Dit betreft een positieve consequentie voor nationaal en internationaal vervoer.

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

Het voorstel heeft geen directe consequenties voor regeldruk/administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Concurrentiekracht van de havens in Nederland kan afnemen als het gelijke speelveld met andere lidstaten verstoord wordt, indien andere lidstaten ervoor kiezen om de gebruiksvergoeding te verlagen en Nederland dat niet doet.

6. Implicaties juridisch

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

Het betreft een voorstel voor een verordening, die uit zichzelf rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten. Echter dient deze verordening lidstaten de mogelijkheid te geven om af te wijken van een aantal bepalingen uit de SERA-richtlijn. Die bepalingen zijn momenteel in nationale regelgeving geïmplementeerd.² Wanneer gekozen wordt om uitvoering te geven aan de mogelijkheid uit de verordening, zal de nationale regelgeving in overeenstemming met het bepaalde in de verordening gebracht moeten worden. Dit betekent dat een aanpassing van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte noodzakelijk is.

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

Het voorstel van de Commissie geeft de mogelijkheid om binnen een jaar via een gedelegeerde handeling de werkingsduur van de verordening te verlengen. Dit is gerechtvaardigd gezien de onzekerheid over het verloop van de COVID-19 crisis. Dat de bevoegdheid tot verlenging gedelegeerd wordt aan de Commissie is volgens het kabinet gerechtvaardigd gezien de onzekerheid over het verloop van de COVID-19 crisis en de noodzaak om afhankelijk daarvan direct te kunnen overgaan tot verlenging van de werkingsduur van de verordening. Wel zal het

² In de Spoorwegwet en in het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

kabinet er toe oproepen in de verordening op te nemen dat verlenging afhankelijk moet zijn van het risico van langdurige verstoring van de markt en op te nemen met welke periode de werkingsduur van de verordening maximaal kan/mag worden verlengd door de Commissie. Dat is nu open gelaten. Het kabinet wijst er op dat essentiële onderdelen immers in de basishandeling zelf dienen te worden opgenomen en niet kunnen worden geregeld via een gedelegeerde handeling. De temporele reikwijdte van de basishandeling betreft een dergelijk essentieel onderdeel. Daarnaast zal het kabinet oproepen in de verordening op te nemen dat de Commissie een economische onderbouwing zal geven indien zij een dergelijke gedelegeerde handeling presenteert.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
Voorgesteld wordt dat de verordening de dag na publicatie in werking treedt.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel heeft de Commissie een optie tot verlenging via een gedelegeerde handeling gedurende één jaar na inwerkingtreding van de verordening.

e) Constitutionele toets
n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel heeft geen directe consequenties voor uitvoerbaarheid.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel heeft geen directe consequenties voor handhaafbaarheid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.