

Fiche 2: Machtigingsverordening Raad voor steunmaatregelen op het gebied van spoorvervoer, binnenvaart en multimodaal vervoer

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van de Raad betreffende de toepassing van de artikelen 93, 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten steunmaatregelen in de sectoren spoorvervoer, binnenvaart en multimodaal vervoer

b) Datum ontvangst Commissiedocument

6 juli 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM(2022) 327 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0327&qid=1659518022071>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 6 juli 2022 presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor een machtigingsverordening voor steunmaatregelen voor vervoer per spoor, vervoer over de

binnenwateren en multimodaal vervoer (het vervoer van passagiers en/of goederen met gebruikmaking van twee of meer vervoerswijzen). Een goed functionerend spoor-, binnenvaart- en multimodaal vervoersysteem is van belang voor de connectiviteit in Europa, het tot stand brengen van één Europese spoorwegruijnte, het bevorderen van economische, sociale en territoriale cohesie, de klimaatdoelstellingen van de EU en de doelstellingen met betrekking tot de industrie van de EU, zoals ook blijkt uit de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit van de Commissie.¹ Deze doelstellingen kunnen niet bereikt worden zonder aanzienlijke investeringen van de lidstaten. Dit vraagt om staatssteunregels die investeringen mogelijk maken wanneer dergelijke overheidssteun noodzakelijk is, en die tegelijkertijd de concurrentie op het gebied van het vervoer per spoor, vervoer over de binnenwateren en multimodaal vervoer in stand houden en versterken. In de bestaande Machtigingsverordening (Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad) is op dit moment nog geen grondslag opgenomen om voor vervoer per spoor en over de binnenwateren, met inbegrip van multimodaal vervoer zogenaamde groepsvrijstellingsverordeningen vast te stellen. De Commissie stelt daarom voor om met deze verordening een rechtsgrondslag te creëren voor de Commissie om voor steunmaatregelen voor vervoer per spoor, vervoer over de binnenwateren en multimodaal vervoer groepsvrijstellingsverordeningen vast te stellen. Het betreft slechts het creëren van een rechtsgrondslag voor de Commissie om groepsvrijstellingsverordeningen vast te stellen; het is aan de Commissie om al dan niet gebruik te maken van deze mogelijkheid. Met deze groepsvrijstellingsverordeningen kan de Commissie deze categorieën staatssteun onder voorwaarden verenigbaar met de interne markt verklaren. Dit houdt in dat steun van een lidstaat die voldoet aan de in de groepsvrijstellingsverordening gestelde voorwaarden is vrijgesteld van aanmelding bij en daarmee voorafgaande goedkeuring van de steunmaatregel door de Commissie.

Met onderhavige verordening wordt deze mogelijkheid voor deze categorieën gecreëerd om de procedures met betrekking tot steunmaatregelen ten aanzien van vervoer per spoor, vervoer over de binnenwateren en multimodaal vervoer op grond van artikel 93 VWEU te vereenvoudigen. De compensaties voor openbare dienstverlening met betrekking tot openbaar personenvervoer zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de onderhavige verordening, omdat hiervoor al regels gelden op basis van de PSO-verordening².

De Commissie stelt verder enkele bepalingen voor die in lijn zijn met de algemene bepalingen uit de Machtigingsverordening. Zo stelt de Commissie voor om verplichtingen voor de lidstaten op te nemen met betrekking tot transparantie en toezicht. Daarnaast zijn verplichtingen voorgesteld voor de Commissie met betrekking tot raadpleging van belanghebbenden en de vertegenwoordigers van lidstaten in het Adviescomité inzake overheidssteun voorafgaand aan vaststelling van een groepsvrijstellingsverordening.

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit – Het Europees vervoer op het juiste spoor naar de toekomst, COM(2020) 789 final, SWD(2020) 331 final.

² Verordening (EG) nr. 1370/2007 (Public Service Obligations: openbare dienstverplichtingen).

b) Impact assessment Commissie

Niet van toepassing

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht waarde aan het behoud van een effectief en politiek onafhankelijk staatssteunkader en goede handhaving daarvan. De positie van het kabinet ten aanzien van het staatssteunbeleid is over het algemeen gericht op minder, maar beter gerichte staatssteun. Het voeren van een goed en innovatief economisch beleid is het uitgangspunt. Strikte EU steunkaders, met waarborgen voor een gelijk speelveld, zorgen ervoor dat de concurrentie tussen ondernemingen op de EU interne markt eerlijk kan verlopen. Dit neemt niet weg dat er in het licht van de noodzakelijke groene transitie en in geval van marktfalen vaker gerichte staatssteun nodig kan zijn. De Nederlandse en Europese klimaat- en duurzaamheidsopgaven zullen ook op het terrein van vervoer een enorme economische aanpassing vergen en daarvoor zijn toegespitste stimuleringsinstrumenten noodzakelijk. Belangrijk is dat het handhavingsbeleid van de Commissie zich richt op staatssteunzaken met de grootste impact op de interne markt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is in beginsel positief over de introductie van een bevoegdheid voor de Commissie om voor genoemde categorieën steun verenigbaar te verklaren met de interne markt door groepsvrijstellingsverordeningen vast te stellen. Dit zou namelijk betekenen dat, indien er daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid, er minder steunvoornemens hoeven te worden gemeld bij de Commissie. Dit is vooral van belang voor de ondersteuning van het verplaatsen van containervracht over de weg naar de binnenvaart en het goederenvervoer per spoor (zogenoeten 'modal shift'), dat daarmee bijdraagt aan een duurzaam goederenvervoer. De Commissie heeft inmiddels een voldoende besluitenpraktijk opgebouwd ten aanzien van steunmaatregelen voor vervoer op basis van artikel 93 VWEU om een machtiging te rechtvaardigen om voor steunmaatregelen voor de genoemde modaliteiten een specifieke groepsvrijstellingsverordening vast te stellen.

Het kabinet vindt het van belang dat de Commissie bij het opstellen van een groepsvrijstellingsverordening voldoende rekening houdt met de belangen van de kleine(re) marktdeelnemers. Het kabinet verwelkomt verder de toelichting van de Commissie over de verhouding tot de PSO-verordening. Het kabinet acht het van belang dat bij uitvoering van de eventueel door de Commissie op te stellen vrijstellingsverordening vervoer voldoende duidelijk is afgebakend welke soorten vrijstellingen staatssteun voor vervoer onder welk van de verschillende bestaande staatssteunregels zullen vallen. Het kabinet zal indien nodig bij de Commissie om verduidelijking vragen aangaande dit punt.

Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat de lidstaten voorafgaand aan de vaststelling van een groepsvrijstellingsverordening slechts worden geconsulteerd.

Het kabinet heeft geen bezwaar tegen de verplichtingen die in het voorstel zijn opgenomen met betrekking tot transparantie en toezicht. Het kabinet vindt het belangrijk dat deze verplichtingen in lijn zijn met de verplichtingen die gelden voor de bestaande groepsvrijstellingsverordeningen op basis van de Machtigingsverordening. Dit is het geval. Tot slot verwelkomt het kabinet de raadpleging van het Adviescomité inzake overheidssteun voorafgaand aan vaststelling van een groepsvrijstellingsverordening, die eveneens in lijn is met de algemene bepalingen uit de algemene Machtigingsverordening. Het kabinet vindt tijdige consultatie van lidstaten voorafgaand aan de vaststelling van een groepsvrijstellingsverordening belangrijk.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten verwelkomen dat de reguliere EU-steunkaders worden aangepast om de groene en digitale transitie in de vervoerssector te kunnen ondersteunen. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 109 VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, dienstig voor de toepassing van de artikelen 107 en 108, en met name de voorwaarden voor de toepassing van artikel 108, lid 3, bepalen alsmede de van die procedure vrijgestelde soorten van steunmaatregelen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van mededinging, waar de staatssteunregels onder vallen, is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1, onder b, VWEU).

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU ten aanzien van dit voorstel.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De verordening heeft tot doel de staatssteunregels voor vervoer per spoor, vervoer over de binnenwateren en multimodaal vervoer in overeenstemming te brengen met de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit van de Commissie. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat het een mogelijkheid creëert voor de Commissie om bepaalde categorieën steun op het gebied van vervoer verenigbaar te verklaren met de interne markt met als gevolg dat dergelijke steunvoornemens niet langer hoeven worden gemeld. Dit draagt bij aan het eenvoudiger realiseren van investeringen in duurzaam goederenvervoer en verdere toespitsing van het handavingsbeleid op staatssteunzaken met de grootste impact op de interne markt en een vereenvoudigde administratie op het terrein van staatssteun. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het enkel voorziet in het verschaffen van een mogelijkheid aan de Commissie om een specifieke machtigingsverordening voor vervoer op te stellen.

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

a) Consequenties EU-begroting

Het wijzigingsvoorstel heeft volgens de Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting. Nederland is hoe dan ook van mening dat onvoorziene benodigde middelen voor de Commissie 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.

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

Het wijzigingsvoorstel heeft geen gevolgen voor de nationale begroting. Eventuele budgettaire gevolgen indien de keuze wordt gemaakt om gebruik te maken van de nog op te stellen groepsvrijstellingsverordening worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Niet van toepassing

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Niet van toepassing aangezien het voorstel slechts een grondslag betreft voor het vaststellen van een groepsvrijstellingsverordening. De eventuele, en in dat geval waarschijnlijk positieve, gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten van het opstellen van een groepsvrijstellingsverordening kunnen pas beoordeeld worden nadat de uitwerking en invulling van een eventuele groepsvrijstellingsverordening bekend zijn. Dat is nu nog niet het geval.

6. Implicaties juridisch

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

Steun die onder een door de Commissie goedgekeurde nationale regeling valt hoeft niet bij de Commissie te worden gemeld. Indien de Commissie de bevoegdheid krijgt om bepaalde categorieën steun verenigbaar te verklaren met de interne markt, en die dus niet langer zijn onderworpen aan de aanmeldingsverplichting, en daadwerkelijk gebruik maakt van deze bevoegdheid door een groepsvrijstellingsverordening op te stellen dan leidt dit tot een verschuiving van de van toepassing zijnde toetsingskaders. Dat wil zeggen dat steun die in het huidige regime onder een goedgekeurde nationale regeling valt in de toekomst binnen het bereik van een groepsvrijstellingsverordening kan vallen. De gevolgen voor de nationale wet- en regelgeving kunnen echter pas beoordeeld worden nadat de uitwerking en invulling van een eventuele groepsvrijstellingsverordening bekend zijn. Op dit moment is dat nog niet het geval.

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

Niet van toepassing

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

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is opgenomen dat de Commissie elke 5 jaar bij het Europees Parlement en bij de Raad een verslag indient over de toepassing van deze verordening. Een ontwerpverslag wordt ter bestudering voorgelegd aan het Adviescomité inzake overheidssteun. Dit is naar het oordeel van het kabinet wenselijk.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Niet van toepassing

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing