

Fiche 1: Mededeling Naiades III 'Het toekomstbestendig maken van de Europese binnenvaart'

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. NAIADES III 'Het toekomstbestendig maken van de Europese binnenvaart'

b) Datum ontvangst Commissiedocument

24 juni 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM (2021) 324

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52021DC0324 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/uri/CELEX/52021DC0324)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Transportraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

De mededeling behelst het Naiades-actieplan voor 2021-2027, een vervolg op het tweede Naiades-actieplan¹ dat eindigde in 2020 en waarover uw Kamer in 2013 middels een BNC-fiche is geïnformeerd². De actieplannen beschrijven maatregelen om het marktpotentieel van de binnenvaart in de Europese Unie optimaal te benutten. De focus van het voorgestelde actieplan is, sinds het eerste actieprogramma, verschoven naar de verduurzaming van de binnenvaart. In het nieuwe actieplan staan de doelstellingen van de Green Deal³ en de Duurzame en Slimme Mobiliteitsstrategie⁴ centraal, en wordt gestreefd naar een toekomstbestendigere binnenvaart. Een duurzame en moderne binnenvaartsector wordt beschouwd als een essentieel instrument voor het terugdringen van broeikasemissies in de gehele transportsector.

¹ Naiades II: COM (2013) 623. Zie https://ec.europa.eu/transport/modes/inland/promotion/naiades2_en

² Kamerstukken II 2013-2014, 22112, nr. 1729

³ Kamerstukken II 2019-2020, 35377 nr. 1.

⁴ Kamerstukken II 2020-2021, 22112, nr. 3042.

Het actieplan stelt een tweetal hoofddoelen, te weten: het vergroten van het aandeel van binnenvaart in het totale goederenvervoer (modal shift) en het verder bestendigen van de ontwikkeling richting nul emissie binnenvaart. Deze doelen worden ondersteund door verdere digitalisering en ondersteuning om het werk in de binnenvaartsector aantrekkelijker en hoogwaardiger te maken, naast het voltooiën van het infrastructuurnetwerk. Voorts benadrukt de Commissie dat toegang tot financiering en duidelijke governance van belang zijn om de doelen te halen. Daarnaast is een geïntegreerde aanpak en een pakket maatregelen op het gebied van vervoer, milieu, digitalisering, energie en belastingen, aangevuld met financiële stimulansen, nodig. Op deze manier wordt ook de veerkracht van de sector verbeterd. Klimaatverandering en extreme weersomstandigheden, maar ook ernstige economische schokken zoals veroorzaakt door de COVID-19 pandemie, moeten door de sector getrotseerd kunnen worden.

De maatregelen zijn onderverdeeld in 8 thema's. Het gaat dan om hulp aan waterwegbeheerders om tegen 31 december 2030 een hoog niveau van dienstverlening langs de binnenvaartcorridors van de EU te garanderen, het actualiseren van het EU-rechtskader voor intermodaal vervoer om binnenvaart te stimuleren, het versnellen van certificeringsprocedures voor innovatieve en emissiearme schepen, het garanderen dat binnenvaart-investeringen rekening houden met klimaat- en milieudoelstellingen, het ontwikkelen van binnenhavens als multimodale knooppunten voor de alternatieve brandstoffen infrastructuur, het maken van een routekaart voor de digitalisering en automatisering van de binnenvaart, het realiseren van slimme en flexibele EU-bemanningsregels en het ondersteunen van de sector en lidstaten bij de transitie naar emissievrije schepen.

Om de doelen van deze thema's te realiseren zijn 35 acties⁵ geformuleerd.

Dit actieplan kan niet los gezien worden van de voorstellen in het kader van de Green Deal en de transportsector, die de Commissie op 14 juli 2021 heeft gepresenteerd⁶. Met name de voorstellen over alternatieve brandstoffen en de infrastructuur daarvoor, energiebelasting en verdeling van inspanningen voor de uitvoering van dit actieplan.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland zet ook sterk in op versterking en vergroening van de sector met de Maritieme strategie⁷, de Green deal Zee- en binnenvaart⁸ en havens en de Havennota⁹. Innovatie en attractiviteit voor personeel zijn daarbij ondersteunende pijlers¹⁰. Met die focus wordt in feite een vervolg gegeven op de lijn van het vorige beleidsdocument Naiades II waarin ook al optimalisering marktpotentieel en verduurzaming centraal stonden. Na Naiades II is door de traditionele binnenvaartlanden, waaronder dus Nederland, ook op een vervolg aangedrongen.

⁵ Bladzijdes 16 en 17.

⁶ Het Fit for 55 pakket. zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541

⁷ Kamerstukken II 2014-2015 31 409, nr. 70

⁸ Kamerstukken II 2018-2019, 31 409 nr. 102

⁹ Kamerstukken II 2020-2021, 31409, nr. 306

¹⁰ Digitale Transportstrategie

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet verwelkomt het voorstel en onderschrijft de beide hoofddoelen van het actieplan: het vergroten van het aandeel van binnenvaart in het totale goederenvervoer (modal shift) en het verder bestendigen van de ontwikkeling richting een emissieloze binnenvaart. Deze doelen sluiten aan op de Nederlandse inzet. Naast de passages over verduurzaming en modernisering verwelkomt het kabinet ook de inzet om de economische veerkracht van de sector te borgen. Hoewel acties genoemd in de mededeling belangrijk zijn om de Europese Green Deal doelstellingen¹¹ te halen, zullen veel van deze acties door de lidstaten en de sector zelf geïnitieerd moeten worden. Het kabinet verwelkomt daarbij de maatregelen van het toekomstbestendig maken van de binnenvaart van de Commissie enerzijds, maar ziet ook het belang van de werkzaamheden van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) die zich met studies, een transitie routekaart en regelgeving inzet hiervoor. Dit mede vanwege de trekkersrol die Nederland speelt in de CCR. Het kabinet is daarom voorstander van een duurzame samenwerking tussen de Commissie en de CCR, waaronder het harmoniseren van standaarden in het Europees Comité voor het aannemen van standaarden in de binnenvaart (CESNI), en vindt dit van essentieel belang om de gestelde doelen te halen. In dat kader verwelkomt Nederland het voornemen van de Commissie om CESNI te blijven steunen met middelen uit de *Connecting Europe Facility* (CEF) voor de periode 2021-2027.

Aangezien de plannen op hoofdlijnen zijn, bieden deze nog weinig houvast v.w.b. de precieze uitwerking. Wel kan steun en waardering uitgesproken worden voor het initiatief van de Commissie om de binnenvaart te vergroenen. Het kabinet kijkt met name uit naar concrete voorstellen voor de uitrol van emissieloze schepen, herziening van de staatssteunregels om een blokuitzondering voor ondersteuning mogelijk te maken, voortzetting van de ondersteuning van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, het faciliteren van het realiseren van een vergroeningsfonds en het realiseren van een hoog niveau van dienstverlening langs de binnenvaartcorridors. Weer andere acties worden positief beoordeeld mits de actie inderdaad in lijn is met de onder essentiële voorstellen genoemde doelen, zoals herziening van de TransEuropese transportnetwerk Richtlijn¹² (TEN-T), herziening van de River Information Services Richtlijn¹³ (RIS), evaluatie van de sociale wetgeving en de ondersteuning van het Europees Comité voor de opstelling van standaarden voor de binnenvaart¹⁴ (CESNI). Tenslotte is er een aantal acties geformuleerd die, afhankelijk van de inzet van de Europese Commissie, juist voor meer spanning in de governance van de binnenvaart zouden kunnen zorgen, terwijl de mededeling zelf aangeeft naar een verbetering van die governance te willen streven. Dat zal het geval zijn als de Commissie onvoldoende rekening houdt

¹¹ Kamerstukken II 2019-2020, 35377 nr. 1.

¹² Het geplande netwerk van wegen, spoorwegen, luchthavens en waterinfrastructuur in de Europese Unie. Zie https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_nl

¹³ Geharmoniseerde informatiediensten ter ondersteuning van verkeers- en vervoersmanagement in de binnenvaart ter bevordering van de veiligheid, beveiliging milieuvriendelijkheid en de kwaliteit en efficiëntie van vervoersdiensten. Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI24239>

¹⁴ Zie <https://www.cesni.eu/nl/>

met de bestaande competenties van internationale partijen op deze terreinen. Het gaat dan om herziening van de regelgeving met betrekking tot de markttoegang, de herziening van de Technische Richtlijn¹⁵, beoordeling van de noodzaak voor afvalontvangstinstallaties en het verzekeren van de coördinatie tussen EU beleid en het beleid van de rivierencommissies. Het kabinet zal de aandacht van de Commissie vragen voor de financiering van de voorgestelde maatregelen, zowel voor de acties die komen te liggen bij de lidstaten als de toegang tot financiering door de sector. Naast het feit dat het TransEuropese transportnetwerk nog niet voltooid is en veel investeringen van de lidstaten zal vergen, zal het bereiken van een emissievrije binnenvaartsector de binnenvaartsector ook veel kosten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen de lidstaten met binnenvaart de algemene lijn van het toekomstbestendig maken en vergroenen van de sector steunen. Discussie zal wellicht ontstaan als de actiepunten concreet gemaakt worden. Enerzijds gaat het dan om de financiële voorzieningen en anderzijds om de wijze waarop acties worden uitgewerkt. De lidstaten die partij zijn bij de relevante internationale organisaties¹⁶ zullen wel vóór een verbeterde governance zijn, maar willen niet dat de Commissie hun bevoegdheden ondermijnt. De binnenvaartsector vindt veel steun in het document voor hun markt en noodzakelijke vergroening, maar vooral voor wat betreft vergroenen is het wachten op de omvang van de noodzakelijke investeringen door de Commissie bij de verschillende voorstellen.

Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over de mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op de terreinen van milieu, vervoer en trans-Europese netwerken. Op die terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op basis van artikel 4, tweede lid onder e, g en h van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De Commissie is hierdoor bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op een actieplan dat als hoofddoelen het vergroten van het aandeel van binnenvaart in het totale goederenvervoer (*modal shift*) en het voortzetten van de ontwikkeling richting nul emissie binnenvaart heeft. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de binnenvaart kan dit onvoldoende binnen de nationale rechtsorde door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak noodzakelijk. Het kabinet erkent dat de hoofddoelen door een aanpak op EU-niveau aangepakt moeten worden. Tegelijkertijd is medewerking van met name de Centrale

¹⁵ Richtlijn 2016/1629/EU

¹⁶ De rivierencommissies en de Verenigde Naties, Economische Commissie voor Europa.

Commissie voor de Rijnvaart (CCR) ook belangrijk. Immers is de CCR hét regelgevend orgaan voor de Rijnvaart, voor technische eisen aan schepen, bemanningsregels en politievoorschriften, en zal bijvoorbeeld beprijzing moeten passen binnen het heffingsverbod van de Akte van Mannheim, hetzij doordat een geëigend instrument gekozen wordt, hetzij doordat de Akte aangepast wordt. Door de voorgestelde maatregelen op het gebied van o.a. vervoer, milieu en digitalisering op EU-niveau te treffen, wordt, gelet op het grensoverschrijdende karakter van de binnenvaart, fragmentatie voorkomen en een gelijk speelveld bevorderd. Om die redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Het voorgestelde optreden is geschikt om de hierboven genoemde doelstellingen te bereiken en daarmee de binnenvaart toekomstbestendiger te maken. Ondersteuning van de vergroening wordt door verschillende actiepunten gerealiseerd: criteria voor lagere uitstoot, herziening van de staatssteunregels, ondersteuning van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en het faciliteren van de inspanningen van sector en lidstaten om een vergroeningsfonds te realiseren. Dit fonds, zoals voorzien in de CCR-studie naar financiering van de energietransitie, wordt via EU-wetgeving¹⁷ opgebracht door de sector zelf en gebruikt om met verschillende financieringsinstrumenten¹⁸ de transitie financieel te ondersteunen. Andere actiepunten zien juist op het vergroten van het marktaandeel, bijvoorbeeld herziening van de TEN-T Verordening¹⁹ en de Gecombineerd Vervoer Richtlijn²⁰, evaluatie van de wetgeving omtrent markttoegang en het maken van transportcrisis noodplannen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat voldoende acties aan de lidstaten worden overgelaten en ruimte wordt geboden om tot nadere invulling op basis van de nationale context te komen. Dat is bijvoorbeeld terug te zien bij de herziening van de staatssteunregels en de ondersteuning van de lidstaten bij diverse actiepunten, zoals de realisatie van een vergroeningsfonds, het geven van technische sturing bij het klimaatbestendig maken van infrastructuur en het geven van continue ondersteuning bij de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen.

d) Financiële gevolgen

De Commissie stelt voor dat financiering van de initiële fase voor emissie loze vaartuigen en de benodigde infrastructuur op het werkprogramma van de Connecting Europe Facility²¹ (CEF 2 voor 2021-2027) wordt opgenomen. Voorts zal de Commissie nationale financiële instrumenten voor dit doeleinde aanvullen waar nodig. Daarnaast worden onderzoek- en innovatiefondsen, zoals het LIFE programma en Horizon Europe, genoemd als bronnen voor financiering van de toekomstige voorstellen. Sommige acties zullen ook investeringen vanuit de sector zelf vergen. De Commissie noemt in dit verband het "*Sustainable Infrastructure Window*" van InvestEU, maar stelt

¹⁷ Vergelijkbaar met het reservefonds via Verordening 718/1999.

¹⁸ (Zachte) leningen, garanties, onderzoek, subsidies etc.

¹⁹ Verordening 1315/2013/EU

²⁰ Richtlijn 92/106/EEG

²¹ Zie <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

tegelijkertijd dat de sector zelf ook zal moeten bijdragen (vervuiler en gebruiker betalen) en investeren. Tot slot staat de toegang tot het Europees Herstelfonds (RRF) open voor lidstaten die aanvragen willen doen in het kader van nul emissie binnenvaart.

Het kabinet zal de Commissie vragen bij het uitkomen van de concrete voorstellen aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn. Daarbij is het kabinet 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 worden ingepast bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Afhankelijk van de concrete toekomstige voorstellen zal moeten worden gezien hoe groot de gevolgen voor de regeldruk zijn. In het actieplan staat dat regelgeving wordt gewijzigd om de doelen te bereiken: het stimuleren van binnenvaart, de (financiering van de) transitie naar emissievrije en (semi-) autonome schepen, digitalisering, het creëren van banen, sociale zekerheid en governance.

Bepaalde acties, zoals diegenen met betrekking tot digitalisering, beogen de administratieve last aan boord van het schip te verminderen. Dat is een ontwikkeling die het kabinet kan steunen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de digitale integratie in de synchromodale transportketen²² en het aanbieden via één uitgiftepunt van corridor informatie²³.

De ondersteuning van de modal shift van wegvervoer naar spoor en binnenvaart is gericht op het Europese concurrentievermogen door transport als geheel te verbeteren. Aangezien binnen de sector Nederlandse ondernemers een fors aandeel hebben, zal dit ook goede kansen voor hen bieden. Binnenvaart heeft nauwelijks geopolitieke aspecten, omdat deze modaliteit door land omgeven is. Het is dan ook niet te verwachten dat de mededeling geopolitieke gevolgen heeft.

²² Synchromodaliteit is het optimaal flexibel en duurzaam inzetten van verschillende transportmodaliteiten in een netwerk onder regie van een logistiek dienstverlener, zodanig dat de klant (verlader of expediteur) een geïntegreerde oplossing voor zijn (achterland)vervoer krijgt aangeboden.

²³ Een vervoerscorridor is een over het algemeen lineair gebied dat wordt begrensd door een of meer vervoersmodaliteiten, zoals snelwegen, spoorwegen of het openbaar vervoer, die een gemeenschappelijk traject hebben.