

Speciaal verslag

Intermodaal goederenvervoer

Goederen worden in de EU nog altijd
over de weg vervoerd



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	01-15
Intermodaal vervoer optimaliseert de relatieve sterke punten van de verschillende vervoerswijzen	01-05
Meer intermodaliteit is een manier om het vervoer koolstofvrij te maken	06-09
Voor het intermodale goederenvervoer relevante EU-regelgevingskader en verantwoordelijkheden voor beleidsuitvoering	10-12
EU-financiering voor intermodale infrastructuurprojecten	13-15
Reikwijdte en aanpak van de controle	16-23
Opmerkingen	24-87
De streefdoelen voor intermodaliteit, bij het nastreven van de vergroening van het goederenvervoer, zijn niet doeltreffend geformuleerd en niet specifiek gecontroleerd	24-41
De Commissie heeft geen streefdoelen voor intermodaliteit vastgesteld, terwijl de streefdoelen voor de vergroening van het goederenvervoer zowel in 2011 als in 2020 onrealistisch waren	26-32
De lidstaten hebben nog ambitieuzere doelen vastgesteld, die niet afgestemd waren op de niet-bindende EU-streefdoelen	33-38
De monitoring van de Commissie wordt gehinderd door een gebrek aan gegevens van de lidstaten over intermodaal vervoer	39-41
EU-regels ontbreken of zijn contraproductief, waardoor intermodaal vervoer minder aantrekkelijk wordt	42-63
Sommige wettelijke bepalingen van de EU zijn achterhaald en andere beperken de stimulansen voor intermodaliteit	43-54
De Commissie heeft stappen ondernomen om de staatssteunregels te vereenvoudigen, maar in de door de EU gefinancierde projecten worden niet alle geboden mogelijkheden benut	55-63

Het infrastructuurnetwerk van de EU sluit nog niet aan op de behoefte aan intermodaliteit, maar de herziening van het TEN-T biedt een kans om de situatie te verbeteren 64-87

Door moeilijk toegankelijke informatie over bestaande intermodale terminals kunnen exploitanten hun klanten niet het best mogelijke intermodale vervoer aanbieden 67-71

De Commissie beschikt niet over een overzicht van de behoefte aan terminals 72-76

Door vertragingen in de lidstaten bij het waarborgen van de conformiteit van lineaire infrastructuur met technische vereisten wordt het concurrentievermogen van intermodaliteit belemmerd 77-82

Voor EU-gefinancierde projecten werd geen systematische raming gemaakt van de resultaten met betrekking tot de modal shift, noch werden de resultaten op lange termijn gemonitord 83-87

Conclusies en aanbevelingen 88-100

Bijlagen

Bijlage I — Belangrijkste hervormingen en investeringen in verband met intermodaliteit in de herstel- en veerkrachtplannen van de voor de controle geselecteerde lidstaten

Bijlage II — Lijst van door de EU gefinancierde projecten die voor de controle werden onderzocht

Bijlage III — Eerdere speciale verslagen en evaluaties van de ERK die relevant zijn voor intermodaal transport

Bijlage IV — Onze analyse van vier beoordelingsprocedures van de Commissie

Bijlage V — Praktische belemmeringen per vervoerswijze

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdlijn

Controleteam

Samenvatting

I Bij intermodaal goederenvervoer worden goederen in een enkele laadeenheid (zoals een container) vervoerd door middel van een combinatie van vervoerswijzen: over de weg, per spoor, over water of door de lucht. Het heeft het potentieel om de relatieve sterke punten van elke vervoerswijze te optimaliseren wat betreft flexibiliteit, snelheid, kosten en milieuprestaties. Voor de periode 2014-2020 bedroeg de totale EU-financiering uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF) en de Connecting Europe Facility (CEF) voor projecten ter bevordering van intermodaal vervoer ongeveer 1,1 miljard EUR.

II Wij hebben besloten deze controle uit te voeren om beleidsmakers en belanghebbenden te informeren over de doeltreffendheid van de sinds 2014 voor intermodaal goederenvervoer verleende wettelijke en financiële EU-steun. Daartoe hebben wij beoordeeld of de streefdoelen van de EU inzake intermodaliteit, binnen de bredere EU-strategie voor de vergroening van het goederenvervoer, goed zijn opgezet en gemonitord. We hebben ook beoordeeld of het rechtskader van de EU passende ondersteuning bood voor het intermodale goederenvervoer en of het infrastructuurnetwerk van de EU was afgestemd op de intermodale behoeften. Wij hebben onze controle in zeven lidstaten verricht en hebben een steekproef onderzocht van 16 projecten die tot 2020 EU-financiering ontvingen.

III Onze algemene conclusie luidt dat de wettelijke en financiële steun van de EU voor intermodaal goederenvervoer niet doeltreffend genoeg was, aangezien er nog steeds geen gelijk speelveld bestaat voor intermodaal goederenvervoer in de EU als gevolg van regelgevings- en infrastructuurbelemmeringen. Dit betekent dat het intermodale goederenvervoer nog steeds niet op gelijke voet kan concurreren met het wegvervoer. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie geen specifieke EU-strategie voor intermodaliteit heeft vastgesteld. In plaats daarvan maakte intermodaliteit deel uit van bredere strategieën voor de vergroening van het goederenvervoer en de modal shift.

IV De Commissie heeft geen kwantitatieve streefdoelen voor het aandeel van intermodaal goederenvervoer bepaald en heeft voor 2030 en 2050 onrealistische EU-streefdoelen vastgesteld voor een intensiever gebruik van het spoor en de binnenvaart voor het goederenvervoer. Deze streefdoelen waren niet gebaseerd op deugdelijke simulaties van de mate waarin een modal shift zou kunnen worden bereikt. We hebben ook geconstateerd dat de lidstaten hun streefdoel voor de toename van het goederenvervoer per spoor hadden vastgesteld zonder dat doel af te stemmen op het

streefdoel van de EU en op een nog ambitieuzer niveau. Het toezicht van de Commissie op de verwezenlijking van de EU-streefdoelen werd aanzienlijk gehinderd door een gebrek aan gegevens van de lidstaten.

V Marktregulering is een essentiële factor voor de ondersteuning van beleidskeuzes. De bepalingen van de richtlijn gecombineerd vervoer — het enige wetgevingsinstrument van de EU dat specifiek betrekking heeft op intermodaal vervoer — zijn echter verouderd. De Commissie heeft verschillende pogingen gedaan om de richtlijn te herzien, maar is er niet in geslaagd overeenstemming tussen de lidstaten te bereiken. De EU-wetgeving omvat ook bepalingen, met name op het gebied van het wegvervoer, die gedeeltelijk ingaan tegen de doelstelling om intermodaliteit aantrekkelijk te maken. Tot slot heeft de Commissie maatregelen genomen ter vereenvoudiging van de regels inzake staatssteun voor regelingen die gericht zijn op een modal shift van de weg naar het spoor, de binnenvaart of multimodaal vervoer.

VI Wij hebben geconstateerd dat het gebrek aan eenvoudig toegankelijke informatie over intermodale terminals en over de capaciteit van het netwerk in real time een van de factoren is die logistieke ondernemingen ervan weerhoudt om voor intermodaliteit te kiezen. Hoewel adequate infrastructuur een andere belangrijke factor is om intermodaal vervoer mogelijk te maken, beschikt de Commissie bovendien niet over een overzicht van de bestaande terminals en van de terminals die nog gebouwd of gemoderniseerd moeten worden om aan de behoeften van de industrie te voldoen. Het voorstel van de Commissie van 2021 betreffende de herziening van de verordening inzake het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T) zou mogelijk verbetering kunnen brengen in de situatie: de lidstaten zouden een beoordeling moeten maken van de behoeften op het gebied van terminalinfrastructuur en de Commissie zou uitvoeringshandelingen kunnen aannemen om termijnen en voorwaarden voor de uitvoering van delen van het netwerk vast te stellen. Ten slotte wordt het concurrentievermogen van intermodaal vervoer belemmerd doordat de lidstaten vertraging hebben opgelopen bij het in overeenstemming brengen van de lineaire infrastructuur (zoals spoorlijnen of binnenwateren) met de technische vereisten voor het TEN-T-netwerk.

VII De uitvoering van door de EU gefinancierde intermodaliteitsprojecten liep in een aantal gevallen in onze steekproef vertraging op. In het bijzonder heeft een specifiek kenmerk van sommige intermodale projecten, namelijk de complexe eigendomsstructuur van terminals, bijgedragen tot vertragingen bij de uitvoering ervan. Bovendien was de EU-financiering voor intermodale infrastructuurprojecten via de Connecting Europe Facility, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het

Cohesiefonds in de periode 2014-2020 niet gekoppeld aan het bereiken van specifieke resultaten op het gebied van de modal shift. Ten slotte hebben wij vastgesteld dat het toezicht op deze projecten meer gericht was op de output dan op resultaten en effecten.

VIII Wij bevelen de Commissie aan:

- 1) streefdoelen vast te stellen voor het aandeel van de respectieve vervoerswijzen langs de kernnetwerkcorridors en daarover verslag uit te brengen;
- 2) wijzigingen in de regelgeving voor te bereiden om het concurrentievermogen van het intermodaal vervoer te verbeteren;
- 3) de basis te leggen voor een gecoördineerde beoordeling door de lidstaten van de behoeften van intermodale terminals;
- 4) in kosten-batenanalyses voor door de EU gefinancierde projecten een beoordeling te maken van het potentieel voor modal shift.

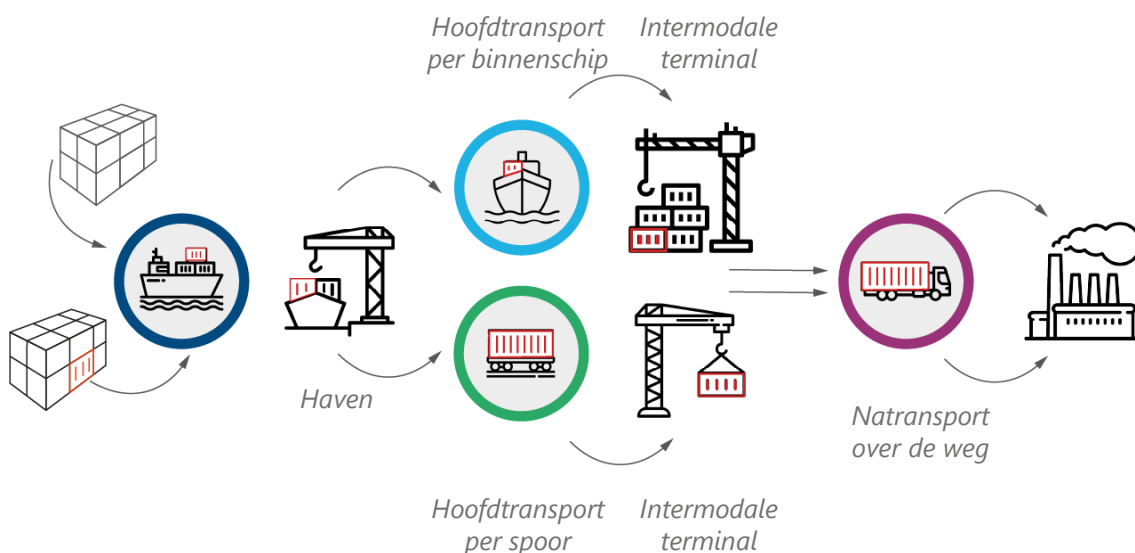
Inleiding

Intermodaal vervoer optimaliseert de relatieve sterke punten van de verschillende vervoerswijzen

01 Bij **intermodaal goederenvervoer** worden goederen in **een enkele laadeenheid** (zoals een container, een wissellaadbak of een oplegger) vervoerd zonder afzonderlijke verlading en wordt gebruikgemaakt van een combinatie van vervoerswijzen¹: **over de weg, per spoor, over water of door de lucht**. Het is dus een specifieke vorm van **multimodaal vervoer**. Aangezien er geen afzonderlijke verlading plaatsvindt door het gebruik van een enkele laadeenheid, heeft intermodaal goederenvervoer lagere verladingskosten dan multimodaal vervoer.

02 **Figuur 1** toont een **intermodaal traject**, waarbij dezelfde laadeenheid van de eerste haven van binnenkomst in de EU naar de eindbestemming van de goederen wordt vervoerd.

Figuur 1 — Voorbeeld van een logistieke keten voor intermodaal goederenvervoer

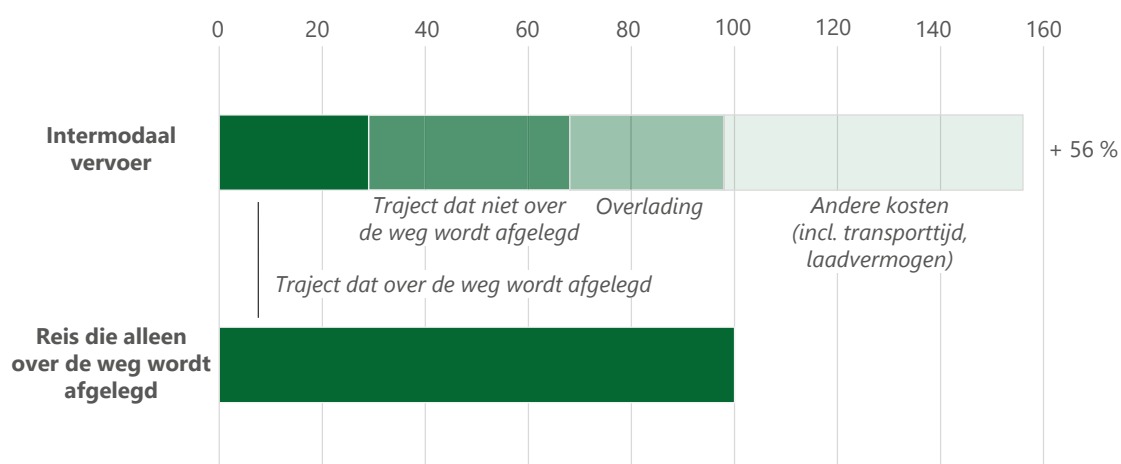


Bron: ERK.

¹ Eurostat, Verenigde Naties en International Transport Forum van de OESO, [Glossary for transport statistics](#), 2019.

03 Wegvervoer is de meest flexibele vorm van goederenvervoer, aangezien daarbij trajecten van deur tot deur mogelijk zijn. Voor veel soorten goederen is het ook vaak de snelste en goedkoopste manier om goederen te leveren, zelfs over lange afstanden. Bij gebrek aan steunmaatregelen is intermodaal goederenvervoer gemiddeld 56 % duurder dan het alternatief over de weg² (zie [figuur 2](#)).

Figuur 2 — Kostenvergelijking tussen intermodaal goederenvervoer en goederenvervoer over de weg



Opmerking: de berekening van de intermodale kosten is gebaseerd op een gemiddeld tot lang traject per spoor/over de weg.

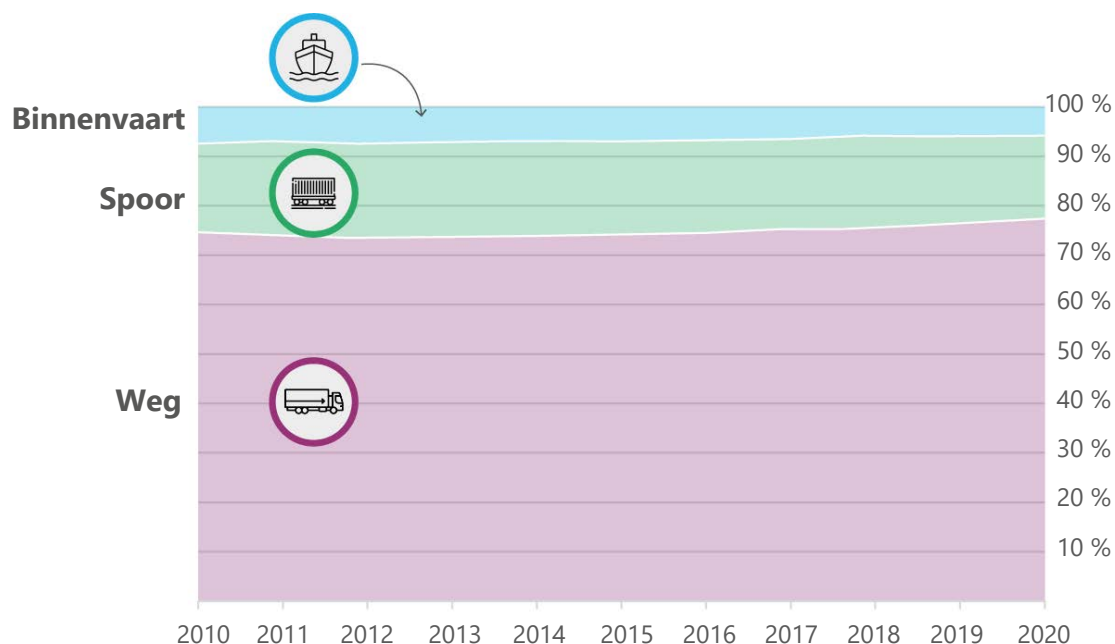
Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

04 Vergeleken met wegvervoer zijn andere vervoerswijzen, zoals vervoer per spoor of de binnenvaart, trager en minder flexibel. Zij vereisen ook specifieke infrastructuur, die niet op elke plaats van verzending kan worden gerealiseerd. Positief is dat deze vervoerswijzen een betere veiligheid en milieuprestatie bieden en de druk op overbelaste wegen kunnen verminderen. Bij intermodaliteit draait het om de **benutting van de relatieve sterke punten van verschillende vervoerswijzen**.

05 [Figuur 3](#) toont de ontwikkeling van 2010 tot 2020 van het relatieve **aandeel van elke vervoerswijze voor het goederenvervoer over land en de binnenwateren** (d.w.z. zonder goederenvervoer door de lucht of over zee). In 2010 vertegenwoordigden het spoor en de binnenvaart ongeveer 25 % van het totaal, en in 2020 was hun aandeel verder gedaald tot minder dan 23 %.

² Commission impact assessment regarding the Combined Transport Directive proposal, [SWD\(2017\) 362](#).

Figuur 3 — Uitsplitsing van het goederenvervoer binnen de EU naar vervoerswijze (% van het totale aantal tonkilometer)



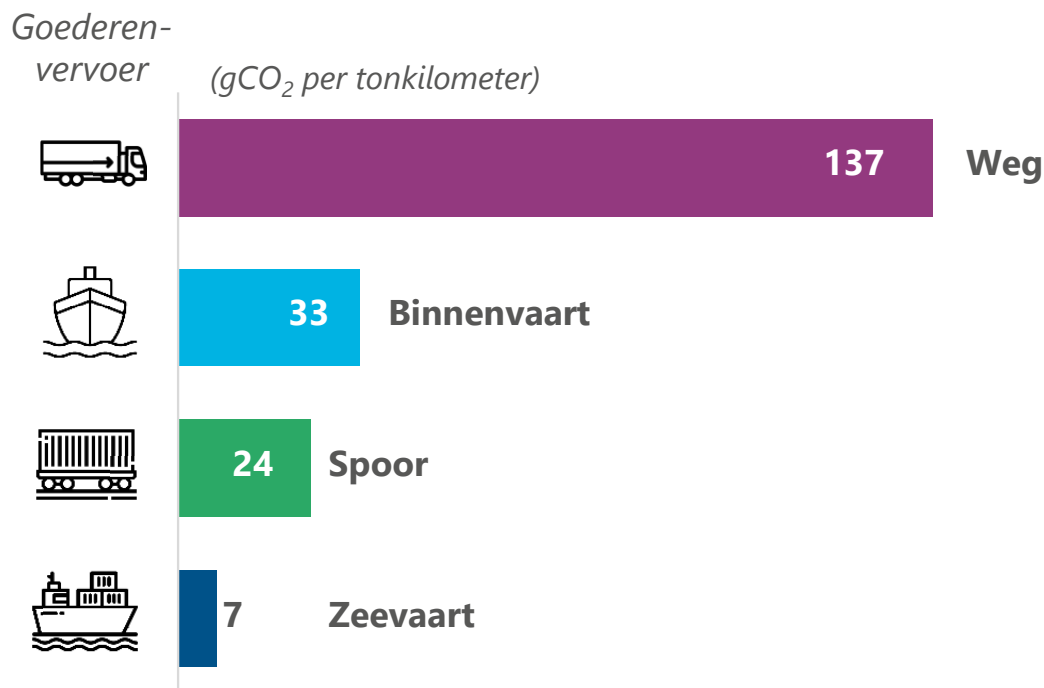
Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat (online gegevenscode: tran_hv_frm0d).

Meer intermodaliteit is een manier om het vervoer koolstofvrij te maken

06 De uitstoot van broeikasgassen wordt beschouwd als een belangrijke oorzaak van klimaatverandering. Momenteel is de **vervoerssector verantwoordelijk voor bijna een kwart van de broeikasgasuitstoot in Europa**. Bijna driekwart daarvan (72 % in 2019) is toe te schrijven aan het wegvervoer. Vrachtwagens die goederen over de weg vervoeren zijn verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de emissies van het wegvervoer³. **Figuur 4** toont de milieuprestaties van elke vervoerswijze in 2018, uitgedrukt in broeikasgasemissies (CO₂) in gram per tonkilometer.

³ Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (Europese Commissie), [EU transport in figures. Statistical pocketbook 2021](#), 2021.

Figuur 4 — CO₂-emissies per vervoerswijze voor goederen



Bron: ERK, op basis van gegevens van het Europees Milieuagentschap per 2018.

07 Een **modal shift naar andere vervoerswijzen dan het wegvervoer** en een **intensiever gebruik van intermodaal vervoer** kunnen een sleutelrol spelen bij het milieuvriendelijker maken van het goederenvervoer in Europa. In een witboek van 2011, het **Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte**⁴, heeft de Commissie voor het eerst een streefdoel voor de vermindering van broeikasgasemissies van de vervoerssector vastgesteld, namelijk een vermindering van 60 % tegen 2050 in vergelijking met de cijfers van 1990. In tegenstelling tot andere economische sectoren zijn de CO₂-emissies van de vervoerssector tussen 1990 en 2019 echter niet gedaald, maar juist met 24 % gestegen⁵. Hoewel de efficiëntie van het zware goederenvervoer (voertuigen en logistiek) in deze periode is verbeterd, heeft de toename van de vraag naar goederenvervoer deze efficiëntiewinst overstegen⁶.

⁴ Witboek van de Commissie, [COM\(2011\) 144](#).

⁵ Europees Milieuagentschap, [Greenhouse gas emissions from transport in Europe](#), 18.11.2021.

⁶ Europees Milieuagentschap, briefing nr. 15/2022, [Reducing greenhouse gas emissions from heavy-duty vehicles in Europe](#), 7.9.2022.

08 In 2019 heeft de Commissie in haar meest recente strategische document over de aanpak van klimaat- en milieugerelateerde uitdagingen, “**De Europese Green Deal**”⁷, opgeroepen tot een nog grotere vermindering van de broeikasgasemissies van de vervoerssector (namelijk 90 % tegen 2050), om van de EU tegen 2050 een klimaatneutrale economie te maken in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs over klimaatverandering.

09 Vervolgens heeft de Commissie in 2020 haar **strategie voor duurzame en slimme mobiliteit**⁸ gepubliceerd, waarin zij pleit voor het verschuiven van een aanzienlijk deel van het goederenvervoer naar het spoor, de binnenvaart of de korte vaart. Bij de korte vaart wordt lading over zee verplaatst tussen in Europa gelegen havens of tussen die havens en havens in niet-Europese landen met een kustlijn langs omsloten zeeën die aan Europa grenzen.

Voor het intermodale goederenvervoer relevante EU-regelgevingskader en verantwoordelijkheden voor beleidsuitvoering

10 Begin jaren 1990 hebben de lidstaten besloten een EU-breed vervoersinfrastructuurbeleid tot stand te brengen. De **Commissie**, en met name haar directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (DG MOVE), is verantwoordelijk voor het ontwerp, de uitvoering en de handhaving van dit beleid. De belangrijkste rechtshandeling met betrekking tot het Europees netwerk voor het vervoer van personen en goederen over de weg, per spoor, over de binnenwateren, over zee en door de lucht is de **verordening betreffende het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T)**⁹, waarvan de huidige versie is vastgesteld in 2013 (zie *kader 1*).

⁷ Mededeling van de Commissie, “De Europese Green Deal”, COM(2019) 640.

⁸ Mededeling van de Commissie, “Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit”, COM(2020) 789.

⁹ Verordening (EU) nr. 1315/2013.

Kader 1

Trans-Europees vervoersnetwerk

Het **trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T)** omvat een “kernnetwerk” van vervoersinfrastructuren, dat uit negen **kernnetwerkcorridors** bestaat, alsmede twee **horizontale prioriteiten** (het Europees beheersysteem voor spoorvervoer (ERTMS) en “snelwegen op zee”). Deze **moeten tegen 2030 voltooid zijn**. Als aanvulling daarop is een “uitgebreid netwerk” gedefinieerd, dat tegen 2050 moet worden ontwikkeld. Dat netwerk heeft tot doel de toegankelijkheid en connectiviteit van alle regio's in de EU, met inbegrip van afgelegen, insulaire en ultraperifere gebieden, te waarborgen.

De kaarten van het TEN-T-netwerk, zoals opgenomen in de TEN-T-verordening van 2013, geven de **lineaire infrastructuur** aan (d.w.z. spoor, weg en binnenwateren), de **havens** en de plaats waar zich knooppunten en **terminals** bevinden of zouden moeten bevinden (bijvoorbeeld waar goederen kunnen worden overgeheveld van het spoor naar de weg of naar een binnenhaven). Voorts bevat de TEN-T-verordening een lijst van **technische parameters** waaraan de vervoersinfrastructuur binnen het kernnetwerk tegen 2030 moet voldoen.

Overeenkomstig de TEN-T-verordening heeft de Commissie voor elk van de negen netwerkcorridors en voor de twee horizontale prioriteiten een **Europese coördinator** aangewezen. Deze coördinatoren zijn verantwoordelijk voor de opstelling en bijwerking van werkplannen voor corridors, met inbegrip van een analyse van de vereiste investeringen (lijst van projecten), en brengen jaarlijks verslag uit over de vorderingen.

In 2021 heeft de Commissie een **herziening**¹⁰ van de TEN-T-verordening voorgesteld, gevolgd door een ander voorstel¹¹ in 2022 na het begin van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Sommige voorgestelde wijzigingen kunnen het intermodaal vervoer verder ondersteunen.

¹⁰ Voorstel van de Commissie van december 2021, COM(2021) 812 final.

¹¹ Voorstel van de Commissie van juli 2022, COM(2022) 384.

11 Naast de TEN-T-verordening, die betrekking heeft op infrastructurele aspecten, zijn er andere rechtshandelingen die de vervoersmarkt reguleren en die bijzonder relevant zijn voor het intermodale goederenvervoer:

- o De **richtlijn gecombineerd vervoer**¹² uit 1992 is de enige rechtshandeling van de EU die specifiek betrekking heeft op intermodaal goederenvervoer. Gecombineerd vervoer is een vorm van intermodaal vervoer, maar met beperkingen ten aanzien van het toegestane type vervoerseenheden en een maximumlengte voor het traject over de weg. De richtlijn heeft betrekking op alle grensoverschrijdende intermodale vervoersstromen, tenzij deze een grens met een niet-EU-land overschrijden. Zuiver nationale stromen vallen nog niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn. De richtlijn voorziet in wettelijke en financiële stimulansen zoals vrijstelling van voertuigbelasting voor gecombineerd vervoer.
- o Andere rechtshandelingen, met name voor het wegvervoer, kunnen gevolgen hebben voor het concurrentievermogen van het intermodaal vervoer. Zo regelt de **Eurovignetrichtlijn**¹³ de heffingen die aan wegvoertuigen kunnen worden opgelegd om de externe kosten van het wegvervoer in rekening te brengen.

12 De **lidstaten** blijven verantwoordelijk voor de omzetting van EU-richtlijnen inzake vervoer (zoals de Eurovignetrichtlijn of de richtlijn gecombineerd vervoer) en de uitvoering van de EU-verordeningen. De lidstaten beslissen over hun nationale vervoersbeleid, dat kan worden uitgestippeld in nationale vervoersplannen. Zij beslissen dus welke infrastructuurprojecten (bijvoorbeeld intermodale terminals of spoorlijnen) bij de uitvoering voorrang moeten krijgen. De financiering van deze projecten komt voornamelijk uit nationale/regionale begrotingen.

¹² Richtlijn 92/106/EEG van de Raad.

¹³ Richtlijn (EU) 2022/362.

EU-financiering voor intermodale infrastructuurprojecten

13 In de periode 2014-2020 heeft de EU nationale en regionale vervoersinfrastructuurprojecten gefinancierd via de volgende twee belangrijke bronnen:

- o het **Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO)** en het **Cohesiefonds (CF)**, waarvan het beheer door de Commissie en de lidstaten wordt gedeeld. Het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) van de Commissie keurt de door de lidstaten opgestelde meerjarenprogramma's, met inbegrip van de financieringsprioriteiten, goed en ziet toe op de uitvoering ervan. De nationale of regionale beheersautoriteiten zijn dan verantwoordelijk voor de selectie en uitvoering van specifieke projecten die worden gefinancierd uit het EFRO en het CF;
- o de **Connecting Europe Facility (CEF)**, die rechtstreeks door de Commissie (DG MOVE) wordt beheerd. Zij heeft de verantwoordelijkheid voor de toekenning van subsidies en het toezicht op de uitvoering ervan gedelegeerd aan het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea).

14 In de periode 2014-2020 waren projectontwikkelaars of autoriteiten niet verplicht een specifieke rapporteringscode te gebruiken voor **projecten ter ondersteuning van intermodaal goederenvervoer**, maar dergelijke codes bestonden wel voor de afzonderlijke vervoerswijzen en voor de bredere categorie multimodaal vervoer. Daarom moesten wij het bedrag schatten van de EU-financiering die in die periode in het kader van het EFRO/CF en de CEF is verstrekt. Per 1 juli 2021 bedroeg het voor die projecten vastgelegde bedrag **1 118 miljoen EUR** (514 miljoen EUR uit de CEF; 175 miljoen EUR uit het EFRO; 429 miljoen EUR uit het CF).

15 Voor de periode 2021-2027 blijven deze drie instrumenten beschikbaar. Voor de periode 2021 tot 2026 biedt de **herstel- en veerkrachtfaciliteit**¹⁴ echter aanvullende financiële steun om de sociale en economische gevolgen van de COVID-19-pandemie te verzachten. Deze faciliteit heeft een begroting van 724 miljard EUR (lopende prijzen). De lidstaten kunnen van de faciliteit gebruikmaken om hervormingen en infrastructuurprojecten te financieren, ook op het gebied van vervoer. De precieze toewijzing van het fonds en de streefdoelen die moeten worden gehaald voor de uitbetaling van de EU-bijdrage worden in detail beschreven in de nationale herstel- en veerkrachtplannen. *Bijlage I* bevat een overzicht van de projecten uit de plannen van

¹⁴ Verordening (EU) 2021/241.

een geselecteerd aantal lidstaten waarvan wij hebben vastgesteld dat zij intermodaliteit ondersteunen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

16 In dit verslag wordt de doeltreffendheid van de wettelijke en financiële steun van de EU voor intermodaal goederenvervoer sinds 2014 beoordeeld. Daartoe onderzochten wij of:

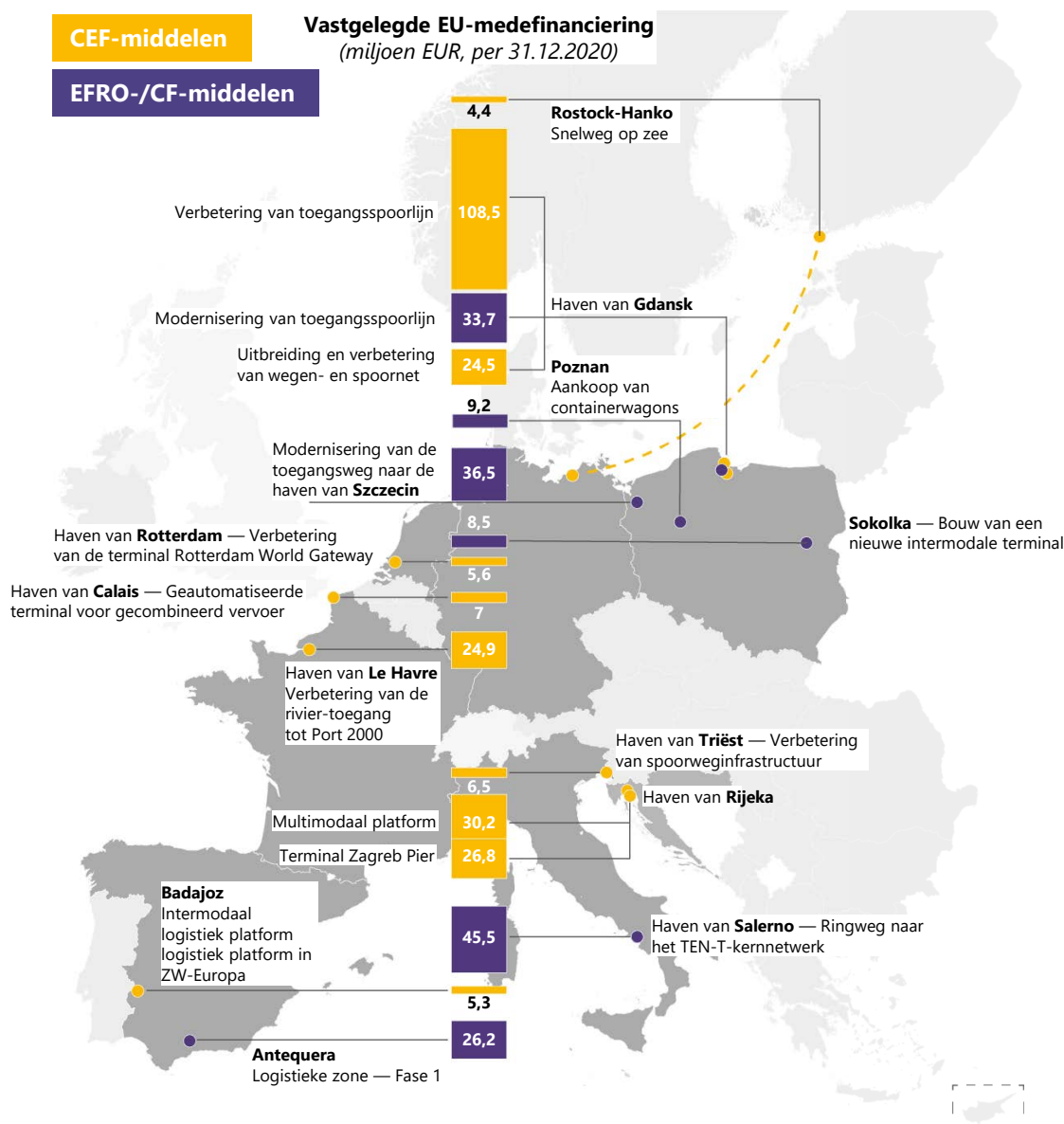
- o de streefdoelen voor intermodaal vervoer, bij het nastreven van de vergroening van het goederenvervoer, goed zijn opgezet en gemonitord;
- o het EU-rechtskader het intermodale goederenvervoer op passende wijze heeft ondersteund zodat het concurrerender kan worden;
- o het infrastructuurnetwerk van de EU was afgestemd op de intermodale behoeften.

17 Wij onderzochten controle-informatie uit verschillende bronnen:

- o we hebben de vervoersstrategieën van de EU, het relevante wetgevingskader en de relevante beleidsdocumenten geanalyseerd, alsmede gepubliceerde verslagen van andere hoge controle-instanties, onderzoeksorganen, brancheorganisaties en academici over intermodaal vrachtvervoer;
- o voor een steekproef van zes lidstaten (Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland en Polen) hebben wij nationale vervoersstrategieën en wetgevings- en beleidsdocumenten geanalyseerd;
- o wij hebben gesprekken gevoerd met medewerkers van de betrokken directoraten-generaal van de Commissie en van Cinea, en met vertegenwoordigers van nationale instanties;
- o we hebben ontmoetingen gehad met brancheorganisaties van expediteurs en logistieke ondernemingen op Europees en nationaal niveau en met medewerkers van het International Transport Forum van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), en
- o voor een steekproef van zeven lidstaten (de zes bovengenoemde lidstaten plus Kroatië) hebben we een analyse gemaakt van 16 projecten die in de periode 2014-2020 financiering uit de EU-begroting hebben ontvangen (zie [bijlage II](#)). Wij hebben enkele van deze projecten ter plaatse bezocht en voor andere projecten een controle aan de hand van stukken uitgevoerd.

18 **Figuur 5** geeft een **overzicht van de landen en de steekproef van projecten ter ondersteuning van intermodaliteit in het goederenvervoer** die aan onze controle werden onderworpen.

Figuur 5 — Voor de controle geselecteerde lidstaten en intermodale projecten



Bron: ERK.

19 Wij hebben de **lidstaten** geselecteerd op basis van het materieel belang van de financiering uit het EFRO/CF en de CEF voor intermodale infrastructuurprojecten in elk land en het volume van de grensoverschrijdende goederenstromen. Met de geselecteerde landen bestrijken wij **drie belangrijke handelsstromen**, die delen van de TEN-T-corridors overlappen: de **corridor “Rijn-Alpen”** (die zich uitstrekt van België en Nederland tot Italië), de **corridor “Noordzee-Oostzee”** (tussen Polen en Duitsland), en

de **Atlantische en Mediterrane corridors** (die Duitsland via Frankrijk met Spanje verbinden).

20 Onze steekproef van **projecten omvat verschillende combinaties van vervoerswijzen en soorten steun voor intermodaliteit** (zoals logistieke platforms of “lastmile-verbindingen”) en uitvoeringsfasen (d.w.z. zowel lopende als voltooide projecten). De vastgelegde EU-financiering voor deze projecten bedraagt in totaal **403 miljoen EUR** en bestrijkt 36 % van de betrokken populatie (zie paragraaf **14**).

21 Onze controle bestrijkt de periode sinds de vaststelling van het **stappenplan van de Commissie voor een interne Europese vervoersruimte** in 2011 (zie paragraaf **07**) en is met name gericht op de door de EU gesteunde investeringen in de periode **2014-2020**.

22 Dit verslag vormt een aanvulling op onze reeks verslagen waarin bepaalde aspecten van het intermodaal vervoer worden behandeld. Ons eerste verslag verscheen in 2013 en was toegespitst op **multimodaal vervoer** in de EU als ruimere categorie¹⁵. **Bijlage III** bevat een overzicht van al onze verslagen over intermodaal vervoer.

23 Dit verslag moet een bijdrage leveren aan de besprekingen over toekomstige voorstellen voor wetgevingshandelingen, die tot doel hebben het concurrentievermogen van het intermodaal vervoer te vergroten en te zorgen voor de nodige investeringen zodat het opgewassen is tegen toekomstige uitdagingen. Wij hebben besloten deze controle uit te voeren omdat het koolstofvrij maken van het vervoer de kern vormt van de EU-doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, zoals vastgesteld in de Europese Green Deal. Intermodaal goederenvervoer is daarbij een essentieel instrument.

¹⁵ **Speciaal verslag nr. 03/2013**: “Hebben de Marco Polo-programma’s op doeltreffende wijze verkeer van de weg gehouden?”.

Opmerkingen

De streefdoelen voor intermodaliteit, bij het nastreven van de vergroening van het goederenvervoer, zijn niet doeltreffend geformuleerd en niet specifiek gecontroleerd

24 Een EU-strategie ter verwezenlijking van een modal shift in het goederenvervoer moet gebaseerd zijn op solide uitgangspunten en moet ambitieuze maar realistische streefdoelen voor de verschillende betrokken bestuursniveaus omvatten. Monitoring is noodzakelijk om beleidsmakers en belanghebbenden in staat te stellen om te controleren of de beleidsuitvoering op schema ligt en om informatie te genereren die kan worden gebruikt om te evalueren of de doelstellingen zijn behaald¹⁶.

25 Daarom hebben wij onderzocht of de Commissie:

- o in haar strategieën realistische streefdoelen voor intermodaliteit en voor modal shift in het goederenvervoer heeft vastgesteld;
- o ervoor heeft gezorgd dat de lidstaten zich aan deze streefdoelen houden;
- o de bijdrage van het intermodale goederenvervoer aan haar streefdoelen voor modal shift heeft gemonitord.

De Commissie heeft geen streefdoelen voor intermodaliteit vastgesteld, terwijl de streefdoelen voor de vergroening van het goederenvervoer zowel in 2011 als in 2020 onrealistisch waren

26 Een intensiever gebruik van vervoerswijzen waarbij minder CO₂ wordt uitgestoten, d.w.z. vervoer per spoor en over water, is essentieel om tot een duurzamer vervoersbeleid te komen. Dit houdt in dat er een aanzienlijke verschuiving in vervoersvolumes tussen vervoerswijzen moet plaatsvinden en tevens dat meer gebruik moet worden gemaakt van intermodaal vervoer. Een dergelijke verandering vereist een combinatie van regelgevingsmaatregelen, financiering en operationele acties zowel op EU-niveau als op nationaal niveau. Wij hebben vastgesteld dat de Commissie geen specifieke EU-strategie voor intermodaliteit heeft vastgesteld. In

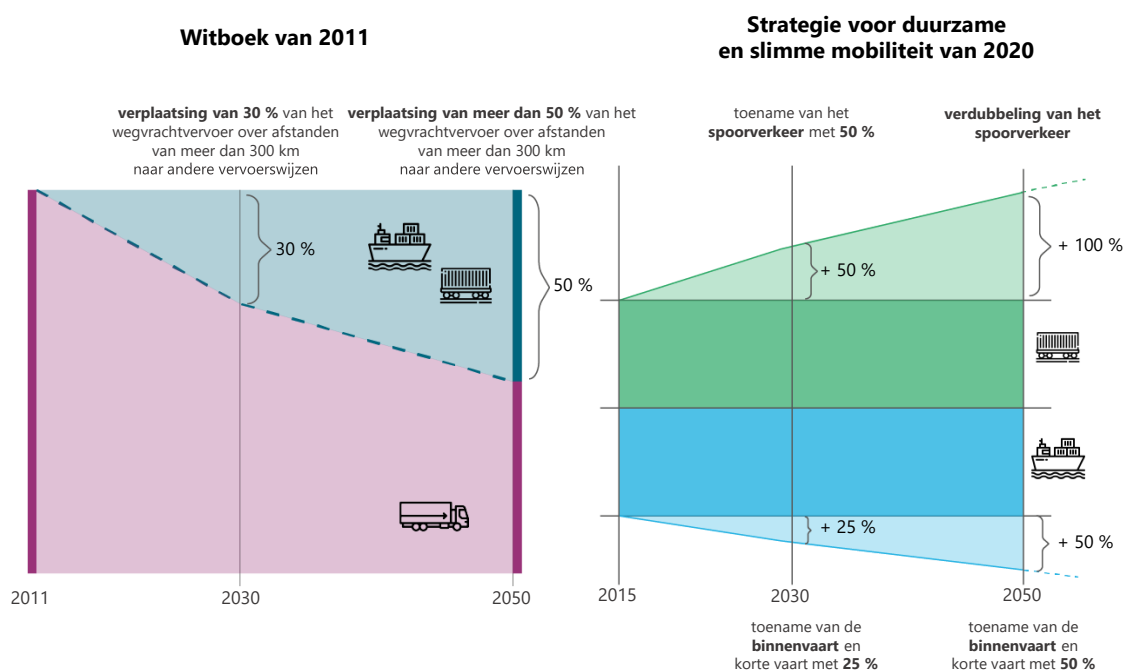
¹⁶ Europese Commissie, Better Regulation Tool # 43, [Monitoring arrangements and indicators](#), 2021.

plaats daarvan maakte intermodaliteit deel uit van bredere strategieën voor de vergroening van het goederenvervoer en de modal shift.

27 Deze strategieën, het **stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte** uit 2011 en de **strategie voor duurzame en slimme mobiliteit** uit 2020, bevatten **kwantitatieve streefdoelen** voor een intensiever gebruik van het spoor en de binnenvaart. Deze streefdoelen worden echter op een andere manier gekwantificeerd (zie **figuur 6**):

- o in 2011 werd het streefdoel uitgedrukt als het aandeel van het goederenvervoer over de weg over afstanden van meer dan 300 km dat naar andere vervoerswijzen moet verschuiven, en
- o in 2020 zijn de streefdoelen voor het spoor en de binnenvaart uitgedrukt als toename van het verkeer (inclusief de korte vaart).

Figuur 6 — De streefdoelen van de EU inzake duurzaam goederenvervoer voor 2011 en 2020



Bron: ERK.

28 Geen van beide documenten bevat specifieke EU-streefdoelen betreffende het aandeel van het intermodale goederenvervoer. Niettemin zal naar verwachting een groot deel van de extra volumes per spoor en over water intermodaal moeten zijn om de in **figuur 6** genoemde streefdoelen te bereiken, aangezien de meeste goederen voor het eerste en het laatste deel van het traject nog steeds over de weg moeten worden vervoerd.

29 Uit onze analyse bleek dat de streefdoelen van de Commissie niet gebaseerd waren op solide simulaties van de mate waarin een modal shift realistisch gezien haalbaar is, gelet op de bestaande langdurige infrastructuurbependingen voor het spoor en de binnenvaart en de belemmeringen in de regelgeving die het concurrentievermogen van het intermodale goederenvervoer beïnvloeden.

Bijvoorbeeld:

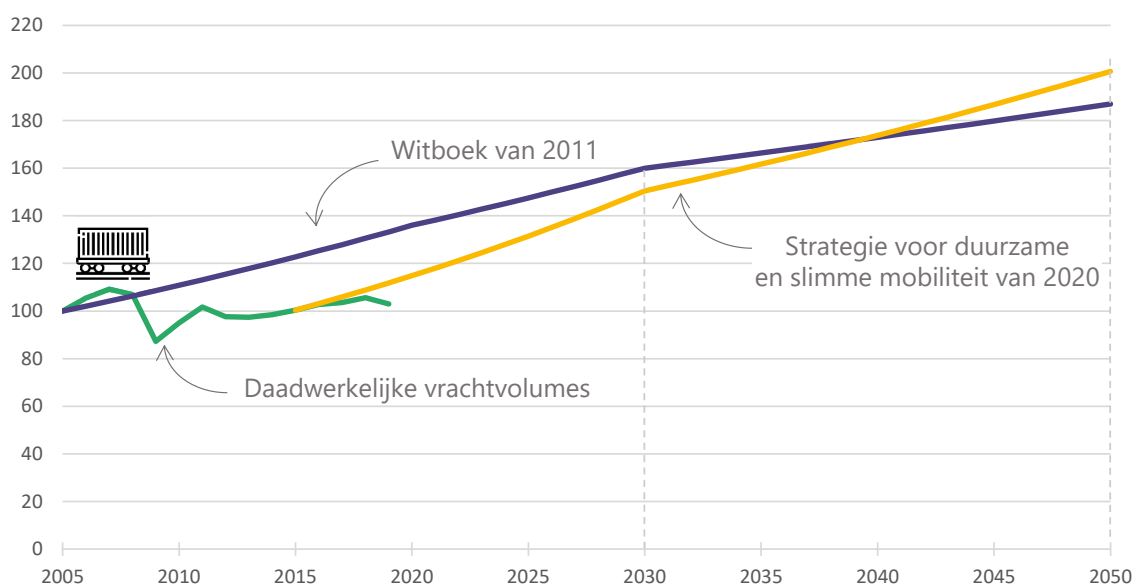
- o in de effectbeoordeling voor het witboek van 2011 werd ervan uitgegaan dat treinen met een maximale lengte van 1 500 meter op het netwerk zouden worden toegelaten (in tegenstelling tot het huidige vereiste van 740 meter in de TEN-T-verordening);
- o in de effectbeoordeling die aan de strategie van 2020 ten grondslag ligt, wordt voor de periode 2021-2030 een investeringskloof van 100 miljard EUR per jaar genoemd, die zou moeten worden gedicht om de prognoses in de beoordeling te verwezenlijken. De Commissie heeft echter niet aangegeven hoe zij ervoor zou zorgen dat de lidstaten de nodige middelen tijdig beschikbaar stellen.

30 Bovendien was de Commissie te optimistisch in haar schattingen van de verkeersvolumes die voor het vervoer per spoor en over water nodig zijn om de streefdoelen te bereiken. Zo schatte de Commissie in het witboek van 2011 dat het goederenvervoer per spoor tussen 2005 en 2030 met 60 % en tussen 2005 en 2050 met 87 % zou toenemen. Het is onwaarschijnlijk dat deze prognose zonder nieuw beleid werkelijkheid wordt, aangezien het goederenvervoer per spoor de afgelopen tien jaar (van 2010 tot 2019) met slechts 8 % is toegenomen¹⁷.

31 In vergelijking met de in het witboek van 2011 geschatte groei van het goederenvervoer per spoor zijn in de strategie van 2020 lagere volumestreefdoelen voor 2030 en hogere streefdoelen voor 2050 vastgesteld. Aangezien het aandeel van het spoor tussen 2010 en 2019 slechts in beperkte mate is toegenomen, zijn de vereiste jaarlijkse groeipercentages voor de verwezenlijking van de streefdoelen van de strategie van 2020 nu nog ambitieuzer dan in 2011 (zie [figuur 7](#)).

¹⁷ Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (Europese Commissie), [EU transport in figures. Statistical pocketbook 2021](#), 2021.

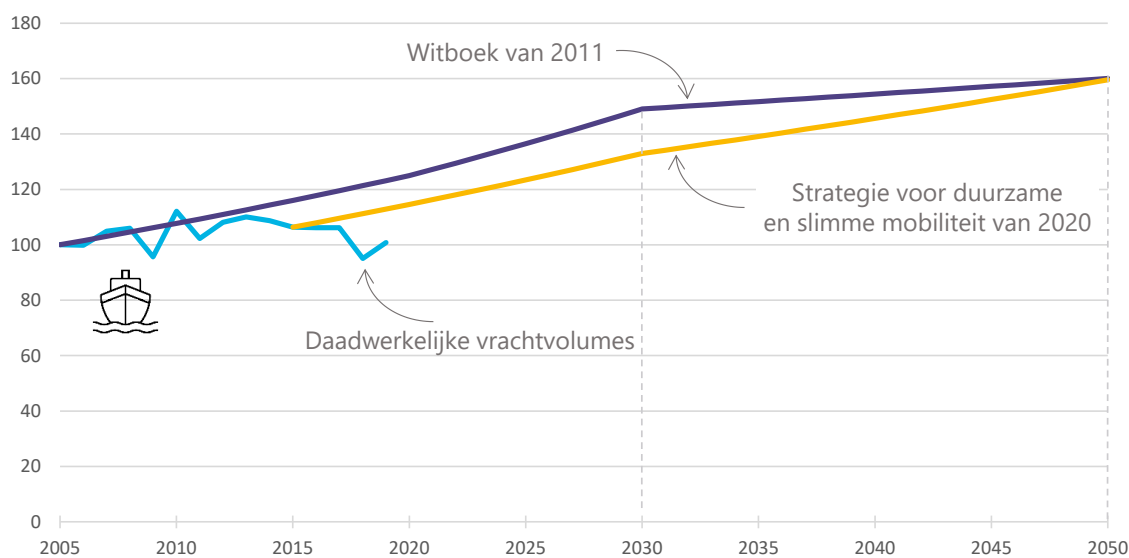
Figuur 7 — Vergelijking van de streefdoelen voor het spoor met de realiteit (goederenvolumes in tonkilometer, volumes 2005 = 100)



Bron: ERK, op basis van schattingen van de Commissie en gegevens uit het [EU Statistical Pocketbook](#).

32 Voor de streefdoelen voor de binnenvaart gelden soortgelijke overwegingen. In vergelijking met het witboek van 2011 is het volumestreefdoel voor 2030 in de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit van 2020 verlaagd, terwijl het streefdoel voor 2050 stabiel is gebleven. Bijgevolg is de vereiste jaarlijkse groei voor de verwezenlijking van het streefdoel voor 2050 nu groter dan in 2011 (zie [figuur 8](#)).

Figuur 8 — Vergelijking van de streefdoelen voor de binnenvaart met de realiteit (goederenvolumes in tonkilometer, volumes 2005 = 100)



Bron: ERK, op basis van schattingen van de Commissie en gegevens uit het [EU Statistical Pocketbook](#).

De lidstaten hebben nog ambitieuzere doelen vastgesteld, die niet afgestemd waren op de niet-bindende EU-streefdoelen

33 De streefdoelen van de EU kunnen alleen worden gehaald als de inspanningen van de lidstaten op deze doelstellingen worden afgestemd. Daarom hebben wij beoordeeld of:

- o de streefdoelen op EU-niveau zijn onderverdeeld in bindende doelstellingen en streefdoelen op het niveau van de lidstaten, en
- o de Commissie de samenhang tussen nationale en EU-doelstellingen en -streefdoelen heeft geverifieerd.

34 De in het witboek van 2011 en de strategie van 2020 vastgestelde EU-streefdoelen zijn niet bindend voor de lidstaten. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie deze EU-streefdoelen niet met de lidstaten is overeengekomen en evenmin overeenstemming heeft bereikt over de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de lidstaten. Uit de conclusies van de Raad over beide strategische documenten komt zelfs naar voren dat de lidstaten voorbehouden hebben gemaakt bij deze streefdoelen (zie [kader 2](#)). Ten slotte werden zij niet onderverdeeld in geografische substreefdoelen op het niveau van de lidstaten of de corridors.

Kader 2

Passages uit de conclusies van de Raad over de strategische documenten van de Commissie

Met betrekking tot het witboek van 2011 hebben bepaalde lidstaten twijfels geuit over de geschiktheid van bepaalde verstrekkende voorstellen¹⁸, zoals de streefdoelen voor de verschuiving naar andere vervoerswijzen dan het wegvervoer.

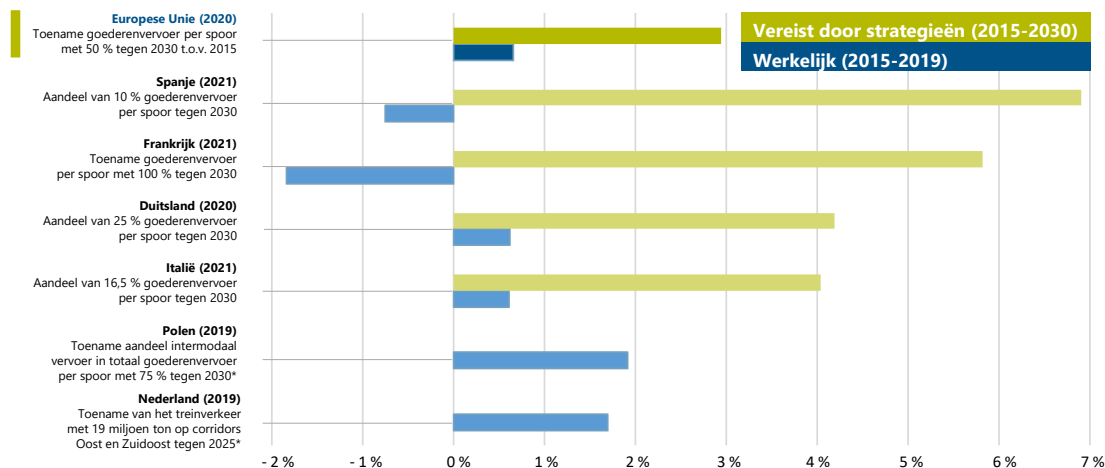
De Raad is in zijn conclusies over de strategie van 2020 vaag gebleven over de omvang van de nationale inspanningen en heeft enkel verklaard dat de “inspanningen om de emissiereductiedoelstellingen te verwezenlijken collectief en zo kosteneffectief mogelijk moeten worden geleverd, en dat alle lidstaten hieraan moeten meewerken op basis van billijkheid en solidariteit, rekening houdend met de verschillende uitgangspunten en de specifieke nationale omstandigheden van de lidstaten”¹⁹.

35 Uit onze analyse bleek dat alle zes lidstaten waarop onze controle betrekking had nationale streefdoelen hadden vastgesteld om het gebruik van het spoor te intensiveren. Voor drie van de lidstaten werden de relevante nationale strategieën en streefdoelen voor modal shift gepubliceerd vóór de EU-strategie van 2020, terwijl deze streefdoelen voor de andere drie lidstaten kort daarna werden gepubliceerd. Waar de streefdoelen van de EU en de lidstaten vergelijkbaar waren (dit geldt voor vier van de in de steekproef opgenomen lidstaten, namelijk Duitsland, Spanje, Frankrijk en Italië), hebben wij vastgesteld dat de nationale streefdoelen nog ambitieuzer waren dan die van de Commissie voor wat het vereiste jaarlijkse groeipercentage betreft (zie [figuur 9](#)). Bovendien hebben twee van de gecontroleerde lidstaten, namelijk Duitsland en Nederland, waarvoor de binnenvaart het relevantst was, ook doelstellingen met betrekking tot de binnenvaart vastgesteld. Ten slotte had geen van de lidstaten, behalve Polen, streefdoelen vastgesteld voor het aandeel van het intermodaal vervoer.

¹⁸ Raad van de EU, Presidency’s Synthesis of Member States’ views, [11255/11](#), 2011.

¹⁹ Raad van de EU, Conclusies van de Raad over de strategie van de Commissie voor duurzame en slimme mobiliteit, [8824/21](#), 2021.

Figuur 9 — Vergelijking van EU- en nationale streefdoelen voor goederenvervoer per spoor in termen van jaarlijkse groei



*Opmerking:** Uit de formulering van de strategie kan niet worden afgeleid dat er sprake is van een vereist groeipercentage voor de gehele markt voor goederenvervoer per spoor.

Bron: ERK, op basis van een analyse van EU- en nationale strategieën.

36 Wij hebben geconstateerd dat de lidstaten in alle zes onderzochte gevallen hun streefdoelen voor modal shift hadden vastgesteld op basis van hun eigen analyses en beleidsoverwegingen. De nationale strategieën verwezen weliswaar naar de beleidsdocumenten van de EU, maar de streefdoelen ervan waren niet afgestemd op die van de EU. In sommige gevallen werden de nationale streefdoelen vastgesteld op basis van verschillende uitgangspunten (Frankrijk stelde bijvoorbeeld een streefdoel vast voor de toename van het goederenverkeer, terwijl Spanje een streefdoel vaststelde voor het aandeel van het spoor in het goederenvervoer). Dit betekent dat de Commissie tijdens de uitvoering niet kan beoordelen of de gezamenlijke inspanningen van de lidstaten voldoende zijn om de algemene EU-streefdoelen voor modal shift te halen.

37 Ten slotte zijn wij ook nagegaan in hoeverre de Commissie nationale beleidsdocumenten heeft geanalyseerd met betrekking tot aspecten in verband met modal shift en intermodaliteit, en daarover opmerkingen heeft gemaakt. In onze controle aan de hand van stukken hebben we gekeken naar nationale vervoersplannen, nationale energie- en klimaatplannen, nationale herstel- en veerkrachtplannen en de partnerschapsovereenkomsten voor de periode 2014-2020 voor middelen voor het cohesiebeleid (zie [bijlage IV](#)). In sommige gevallen heeft de Commissie opmerkingen gemaakt over kwesties in verband met intermodaliteit, maar wij vonden geen bewijs van consistente controles om de samenhang tussen de

nationale strategieën en streefdoelen voor modal shift en die op EU-niveau te waarborgen.

38 Uit onze steekproef kwam Nederland naar voren als een goed voorbeeld van hoe een doelstelling op het gebied van modal shift kan worden nagestreefd met specifieke en meetbare streefdoelen voor de toename van het aandeel van intermodale stromen, en hoe deze streefdoelen over de belangrijkste nationale goederencorridors kunnen worden verdeeld. Deze strategie houdt ook verband met de financiering van intermodale infrastructuurprojecten (zie [kader 3](#)).

Kader 3

De Nederlandse benadering bij het operationaliseren van streefdoelen voor modal shift

In juni 2019 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de [Schets Mobiliteit naar 2040](#) gepubliceerd.

Deze schets ging vergezeld van verschillende andere beleidsdocumenten, waaronder de [Goederenvervoeragenda](#), die een actieplan bevat om de in de Schets Mobiliteit vastgestelde streefdoelen voor modal shift in meetbare doelstellingen uit te splitsen. Het plan is toegespitst op de twee belangrijkste nationale goederencorridors, Oost (haven van Rotterdam via de regio Arnhem-Nijmegen naar Duitsland) en Zuidoost (haven van Rotterdam via de regio Venlo naar Duitsland), en bevat doelstellingen voor het goederenvervoer per spoor en de modal shift.

Begin 2020 hebben marktdeelnemers, academici en autoriteiten deze doelstellingen verder onderverdeeld tot een operationeel streefdoel om dagelijks op de twee corridors [2 000 twintig-voet containermaat](#) (twenty-foot equivalent unit, TEU) van de weg naar de binnenvaart te verplaatsen.

Bovendien lanceerde het ministerie een [stimuleringsregeling](#) ter ondersteuning van een duurzame modal shift, waarbij projecten worden gefinancierd die individuele TEU-streefdoelen moeten halen.

De monitoring van de Commissie wordt gehinderd door een gebrek aan gegevens van de lidstaten over intermodaal vervoer

39 De Commissie volgt de actuele ontwikkelingen in het totale aandeel van de verschillende vervoerswijzen voor goederen via door Eurostat opgestelde statistieken over goederenvolumes (zie [kader 4](#)).

Kader 4

Indicatoren van Eurostat voor intermodaal vervoer

Op basis van de voor elke vervoerswijze verzamelde gegevens (zie het Statistical Pocketbook²⁰) stelt Eurostat vijf indicatoren²¹ voor intermodaal vervoer samen. Deze zijn gericht op het zogenaamde unitiseringspercentage, d.w.z. de hoeveelheid goederen, gescheiden volgens vervoerswijze, die in intermodale vervoerseenheden wordt vervoerd. Tegelijkertijd berekent Eurostat ook een maatstaf voor het potentieel voor modal shift, waarin het aandeel wordt opgenomen van containers die over de weg worden vervoerd voor afstanden van meer dan 300 kilometer.

De indicatoren maken het echter niet mogelijk de intermodale verkeersstromen consistent te volgen en te vergelijken tussen de verschillende vervoerswijzen, aangezien er verschillen zijn in de manier waarop de gegevens worden verzameld (zo worden de stromen gemeten in tonkilometer voor het spoorvervoer, maar in ton voor het zeevervoer).

40 Overeenkomstig de richtlijn gecombineerd vervoer moet de Commissie, bijgestaan door de lidstaten, om de twee jaar verslag uitbrengen aan de Raad over onder meer de economische ontwikkeling van het gecombineerd vervoer en de uitwerking, in voorkomend geval, van nieuwe bevorderingsacties²². Ondanks dit vereiste zijn slechts twee dergelijke verslagen gepubliceerd, respectievelijk in 1997 en 2002. Dit is te wijten aan het feit dat de lidstaten de relevante gegevens niet aan de Commissie hebben verstrekt.

41 Om het gebrek aan gegevens van de lidstaten tegen te gaan, heeft de Commissie verschillende initiatieven genomen om de vereisten inzake gegevensverzameling aan te scherpen. Deze initiatieven werden door de lidstaten echter niet aanvaard vanwege de kosten en de administratieve lasten die ermee gepaard gingen en werden uiteindelijk niet uitgevoerd. Tegelijkertijd heeft de Commissie externe consultants ingehuurd om een uitgebreid marktonderzoek uit te voeren²³. Het onderzoek is in 2015 bekendgemaakt en in 2017 bijgewerkt. Daarin werd gewezen op de zeer slechte kwaliteit en diepgang van de gegevens over de door gecombineerde

²⁰ Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (Europese Commissie), [EU transport in figures. Statistical pocketbook 2021](#), 2021.

²¹ Eurostat, [Intermodal transport — unitisation in freight transport \(tran_im\)](#).

²² Artikel 5 van [Richtlijn 92/106/EEG van de Raad](#).

²³ Europese Commissie, [Analysis of the EU Combined Transport. Final Report](#), januari 2015.

vervoersdiensten vervoerde goederen, waardoor momenteel geen forensische analyse van de bestaande activiteiten kan worden gemaakt, noch van de mogelijkheden om die activiteiten te verbeteren en uit te breiden.

EU-regels ontbreken of zijn contraproductief, waardoor intermodaal vervoer minder aantrekkelijk wordt

42 Het juridisch kader van de EU en de lidstaten kan bepalingen bevatten die intermodaal vervoer stimuleren of belemmeren. In 2020 zag de Commissie in dat “om de vergroening van het vrachtvervoer in Europa te ondersteunen, [...] het huidige kader voor intermodaal vervoer grondig [moest] worden vernieuwd en tot een doeltreffend instrument [moest] worden omgevormd”²⁴. Daarom hebben we onderzocht of:

- o het EU-regelgevingskader inzake vervoer het intermodaal goederenvervoer op passende wijze ondersteunt zodat het concurrerender kan worden;
- o via nationale of EU-fondsen gefinancierde projecten alle door het EU-staatssteunkader geboden mogelijkheden gebruiken.

Sommige wettelijke bepalingen van de EU zijn achterhaald en andere beperken de stimulansen voor intermodaliteit

43 De huidige **richtlijn gecombineerd vervoer** dateert van 1992 (zie paragraaf [11](#)). De Commissie heeft reeds in 1998 bij het indienen van een nieuw wetgevingsvoorstel ingezien dat er behoefte was aan een herziening. Aangezien de medewetgevers geen goedkeuring gaven, is zij bijna twintig jaar later, in 2017, met een tweede herzieningsvoorstel gekomen. De Commissie heeft dit voorstel in 2020 ingetrokken, omdat de door de medewetgevers voorgestelde wijzigingen het oorspronkelijke doel deels tegenwerkten en overeenstemming uitbleef. In het voorjaar van 2022 heeft de Commissie een openbare raadpleging gehouden met de bedoeling in 2023 nogmaals met een voorstel tot herziening te komen.

²⁴ Mededeling van de Europese Commissie, “Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit”, COM(2020) 789.

44 De door ons geïnterviewde belanghebbenden en nationale instanties bevestigden dat de huidige versie van de richtlijn verouderd is en geen wezenlijke bijdrage levert aan het intermodaal vervoer in de EU. De belangrijkste kwesties die zijn besproken en die de Commissie in haar eerdere voorstel al had geprobeerd aan de orde te stellen, waren de volgende:

- o de minimumdrempel van 100 km voor het traject dat niet over de weg wordt afgelegd, waardoor de richtlijn niet geldt voor diensten die havens verbinden met hun onmiddellijke achterland;
- o de eis dat er gedurende de hele reis een door de spoorweg- of havenautoriteiten gestempeld papier document aanwezig moet zijn in plaats van een gedigitaliseerde workflow.

45 Belanghebbenden hebben de grote verschillen in het omzetten van de bepalingen door de lidstaten aangewezen als een factor die voor logistieke ondernemingen onzekerheid schept over hoe zij grensoverschrijdend vervoer moeten organiseren. Zo vallen wegtrajecten tussen de plaatsen waar goederen worden geladen en het dichtstbijzijnde geschikte spoorwegstation onder de richtlijn. Volgens een onderzoek van de Commissie²⁵ hebben echter slechts zes lidstaten criteria vastgesteld voor het aanduiden van het dichtstbijzijnde geschikte spoorwegstation. Bovendien waren deze criteria van lidstaat tot lidstaat verschillend.

46 Naast de beperkingen van de richtlijn wordt het concurrentievermogen van intermodaal vervoer ten opzichte van wegvervoeroplossingen ook beïnvloed door de prestaties van de afzonderlijke vormen van vervoer waaruit de intermodale keten bestaat. *Bijlage V* bevat een overzicht van de belangrijkste belemmeringen op het gebied van regelgeving voor naadloze trajecten via het spoor, de binnenwateren en de korte vaart, waarvan de Commissie ook verslag heeft uitgebracht²⁶.

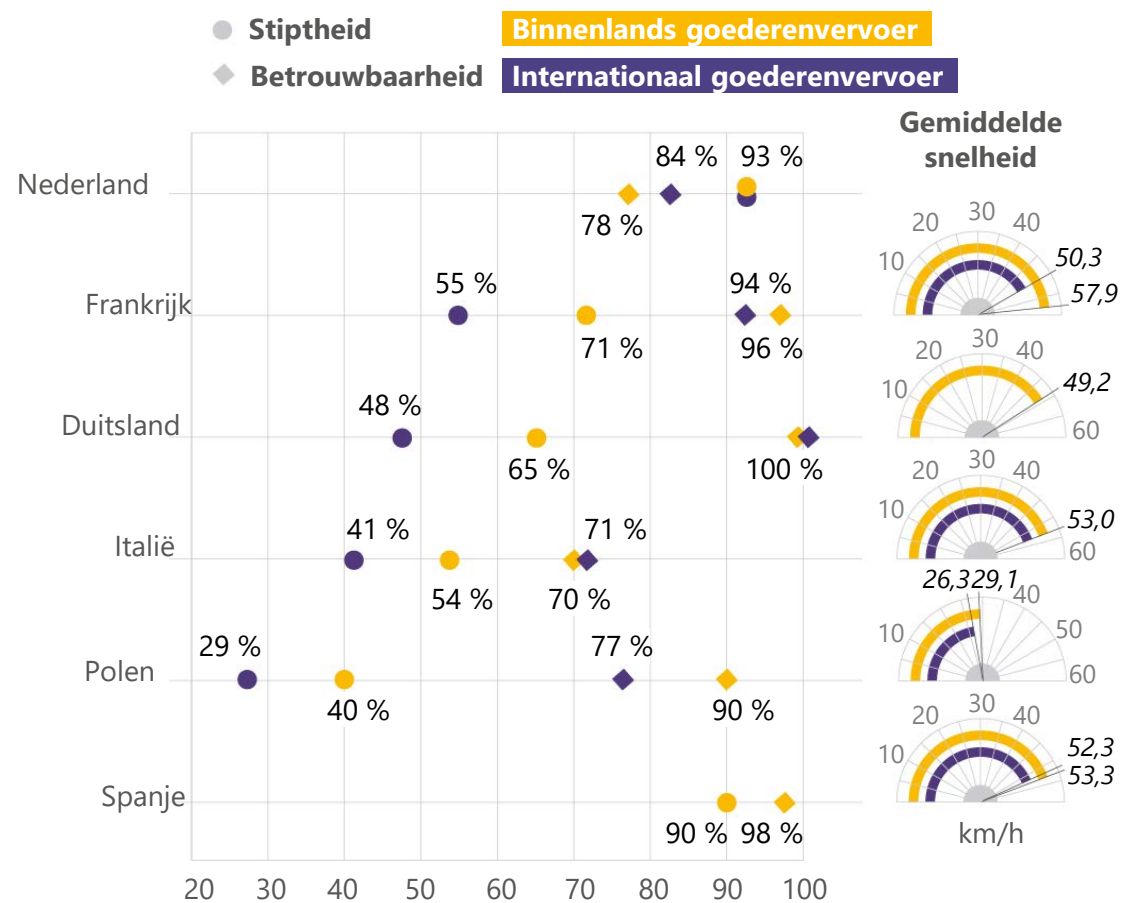
47 Het spoor was de vorm van vervoer waarover de belanghebbenden de meeste zorgen hebben geuit vanwege problemen met capaciteitsbeheer en interoperabiliteit die waarschijnlijk zullen blijven bestaan als de EU geen nieuwe wetgevende maatregelen treft (bijvoorbeeld met betrekking tot de planning van slots voor goederenvervoer per spoor of voorrangregels voor passagierstreinen of goederentreinen). Deze problemen hebben een negatieve invloed op de prestaties van goederentreinen in de hele EU wat betreft snelheid, stiptheid en betrouwbaarheid,

²⁵ Europese Commissie, *Analysis of the EU combined transport*, 2015.

²⁶ Zie bijvoorbeeld: de *Commission's 2021 Rail Market Monitoring Report*.

waardoor marktdeelnemers mogelijk alternatieve vormen van vervoer kiezen voor hun goederen. **Figuur 10** geeft de stand van zaken van de spoorwegprestaties in de zes geselecteerde lidstaten weer.

Figuur 10 — Prestaties van het goederenvervoer per spoor in de bezochte lidstaten



Opmerking: Duitsland (voor internationaal goederenvervoer) en Nederland (voor zowel binnenlands als internationaal goederenvervoer) rapporteren niet over snelheid; Spanje rapporteert niet over stiptheid en betrouwbaarheid van internationaal goederenvervoer.

Bron: ERK, op basis van gegevens uit 2018 van het verslag van de Commissie van 2020 over het toezicht op de spoorwegmarkt.

48 Naast het bovenstaande hebben we drie rechtshandelingen aangetroffen die specifiek betrekking hebben op het wegvervoer, met vrijstellingen of flexibiliteitsbepalingen die de stimulansen voor intermodaliteit beperken: de Eurovignetrichtlijn, de richtlijn inzake gewichten en afmetingen en een verordening uit mobiliteitspakket I.

49 Ten eerste moeten zware vrachtvoertuigen in het kader van de **Eurovignetrichtlijn** worden belast door gebruik te maken van kilometerheffingen in overeenstemming met het beginsel dat “de vervuiler betaalt”. In naar behoren gemotiveerde gevallen kunnen lidstaten echter nog steeds besluiten om bepaalde gedeelten van de wegeninfrastructuur vrij te stellen van kilometerheffingen en in plaats daarvan gebruik te maken van tijdsgebonden vignetsystemen (bijvoorbeeld geldig voor een maand) of helemaal geen heffingen te innen. Dit moet worden afgezet tegen het spoorvervoer, waarvoor voor elke dienst voor het gehele traject toegangsheffingen gelden.

50 Ten tweede worden in de **richtlijn inzake gewichten en afmetingen**²⁷ van 1996 de maximale afmetingen en gewichten van bepaalde categorieën wegvoertuigen (met inbegrip van vrachtvoertuigen en aanhangwagens met een gewicht van meer dan 3,5 ton) vastgesteld. Er is een stimulans voor gecombineerd vervoer opgenomen, aangezien extra lengte en gewicht wordt toegestaan voor voertuigen op wegtrajecten van gecombineerd vervoer. Dit zorgt voor grotere schaalvoordelen en verklaart het grotere gewicht van intermodale laadeenheden.

51 De richtlijn biedt de lidstaten echter ook de mogelijkheid om het toegestane maximumgewicht in het nationale vervoer te verhogen, ongeacht of de dienst al dan niet intermodaal is. Ten tijde van de controle maakten elf lidstaten gebruik van deze mogelijkheid, dat wil zeggen dat zij het voor intermodaal vervoer bepaalde toegestane gewicht hebben uitgebreid naar ander wegvervoer, waardoor de voordelen van de richtlijn voor intermodaliteit vrijwel teniet werden gedaan.

52 Daarbij merken wij op dat belanghebbenden hebben opgeroepen de richtlijn te wijzigen om het vervoer van langere en zwaardere intermodale laadeenheden over de weg mogelijk te maken om grotere schaalvoordelen te behalen. Indien voor die eenheden een vergunning voor wegvervoer is verkregen, wordt het waarschijnlijk lastig om ze te vervoeren als onderdeel van intermodaal vervoer vanwege de

²⁷ Richtlijn 96/53/EG van de Raad.

bestaande beperkingen van het spoorwegnet (dat in verband met de uitvoering van de P400-spoorbreedte reeds met uitdagingen te maken heeft, zie paragraaf 81).

53 Ten derde zijn bij **Verordening (EU) 2020/1055**²⁸, die is vastgesteld in het kader van **mobiliteitspakket I**, bepalingen ingevoerd voor cabotagediensten (dat wil zeggen het verrichten van goederenvervoer over de weg binnen een lidstaat door een in een andere lidstaat gevestigde vervoerder). Gecombineerd vervoer valt niet onder cabotagebeperkingen dankzij een bepaling van de richtlijn gecombineerd vervoer. Bijgevolg mogen vervoerders het traject over de weg van gecombineerd vervoer organiseren met hun eigen vrachtwagens of via een bekende wederpartij, zelfs als het wegvervoer in een andere lidstaat plaatsvindt.

54 Volgens een evaluatie achteraf van de Commissie²⁹ zagen belanghebbenden deze bepaling als de meest voordelige van alle stimulansen waarin de richtlijn voorziet. Om misbruik van de bepalingen van de richtlijn te voorkomen met vervoerders die permanent aanwezig blijven in de gastlidstaat om buiten het kader van gecombineerd vervoer te werken, biedt de nieuwe verordening de lidstaten echter ook de mogelijkheid cabotagebeperkingen toe te passen op de wegtrajecten van gecombineerd vervoer, op voorwaarde dat die wegtrajecten geen grens passeren. Ten tijde van de controle hadden Denemarken, Finland en Zweden de Commissie al in kennis gesteld van hun voornemen om van de afwijking gebruik te maken.

De Commissie heeft stappen ondernomen om de staatssteunregels te vereenvoudigen, maar in de door de EU gefinancierde projecten worden niet alle geboden mogelijkheden benut

55 Ad-hocsubsidies voor individuele projecten en subsidieregelingen vallen onder de EU-staatssteunregels indien zij voldoen aan de voorwaarden van het begrip steun in de zin van het Verdrag³⁰. In 2016 hebben we verslag uitgebracht over de wijze waarop de staatssteunregels in het cohesiebeleid werden nageleefd³¹.

²⁸ [Verordening \(EU\) 2020/1055](#).

²⁹ Europese Commissie, ex-postevaluatie in het kader van Refit van de richtlijn gecombineerd vervoer (Richtlijn 92/106/EEG), [SWD\(2016\) 140](#), 20.4.2016.

³⁰ Artikel 107 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

³¹ [Speciaal verslag nr. 24/2016](#): "Meer inspanningen nodig om te zorgen voor grotere bekendheid en voor naleving van de staatssteunregels in het kader van het cohesiebeleid".

56 Voor intermodale projecten zijn twee soorten steunmaatregelen relevant:

- o steun voor investeringen in infrastructuur met als doel infrastructuur tot stand te brengen en concurrentievervalsingen te voorkomen, en
- o steun om de modal shift te stimuleren, waaronder zowel steun voor investeringen in infrastructuur als exploitatiesteun kan vallen.

57 Wanneer deze subsidies onder de EU-staatssteunregeling vallen, moeten de lidstaten ze aanmelden bij de Commissie, die vervolgens moet beoordelen of de steun onder deze regeling valt en zo ja, of de steun verenigbaar is met de interne markt. Verplichte aanmelding is niet nodig wanneer steun voor investeringen in infrastructuur onder een zogenoemde groepsvrijstelling valt.

58 Volgens de meest recente algemene groepsvrijstellingsverordening³² zijn, onder bepaalde voorwaarden, i) **investeringen** ten behoeve van de bouw, vervanging of modernisering van de **infrastructuur van zee-en binnenhavens**, en ii) **investeringen** ten behoeve van de bouw, vervanging of modernisering van de **infrastructuur van de toegang tot havens** toegestaan en vrijgesteld van aanmelding. Ten tijde van de controle bestonden soortgelijke clausules niet voor intermodale terminals buiten havens, maar die kunnen ook worden vrijgesteld indien zij als steun voor lokale infrastructuurvoorzieningen worden beschouwd.

59 Om te voorkomen dat het gelijke speelveld tussen infrastructuurexploitanten wordt verstoord, moet de gesubsidieerde infrastructuur volgens de regels inzake staatssteun tegen marktvoorwaarden ter beschikking van gebruikers worden gesteld of, indien het de bedoeling is verlaagde gebruiksvergoedingen toe te passen, moet de Commissie de relevante steunregeling ter stimulering van de modal shift beoordelen en goedkeuren. We hebben een goede praktijk in Duitsland gezien, waar de federale autoriteiten in het kader van een dergelijke uit de nationale begroting gefinancierde regeling rechtstreekse subsidies verstrekken aan particuliere ondernemingen voor de bouw of uitbreiding van terminals voor gecombineerd vervoer, met als uitdrukkelijk doel de overslagkosten voor eindgebruikers te verlagen (zie [kader 5](#)).

³² Artikelen 56 ter en 56 quater van [Verordening \(EU\) nr. 651/2014 van de Commissie](#).

Kader 5

De Duitse regeling voor de financiering van overslagfaciliteiten

Sinds 2002 voert Duitsland een regeling uit op grond waarvan begunstigden van een project een subsidie van maximaal 80 % van de subsidiabele kosten voor de bouw van een terminal kunnen ontvangen.

Met de regeling kunnen terminaleigenaren de kosten voor het gebruik van de infrastructuur verlagen. Om concurrentievervalsing tot een minimum te beperken, monitoren de Duitse autoriteiten, naast andere eisen in de selectiefase, kostenverlagingen om ervoor te zorgen dat zij niet hoger zijn dan een bepaald bedrag per laadeenheid. De maximumdrempel wordt berekend als de geraamde kostenvermindering die nodig is voor de gelijkstelling van gecombineerd vervoer aan het wegvervoer.

Bovendien verplichten de autoriteiten de terminalexploitanten om jaarlijks informatie te verstrekken over verschillende indicatoren, zoals het aantal laadeenheden, een prognose van verwachte handel en de tendens in laadvergoedingen. Deze informatie wordt geanalyseerd om mogelijke marktverstoringen te signaleren en wordt in aanmerking genomen bij de beoordeling van nieuwe aanvragen.

60 Met betrekking tot de EFRO/CF-projecten voor medefinanciering van terminalinfrastructuur in onze steekproef hebben we vastgesteld dat de nationale autoriteiten bij het evalueren van de projectaanvragen niet hadden ingeschat of de beoogde terminalheffingen laag genoeg zouden zijn om de modal shift te bevorderen of dat meer subsidie nodig zou zijn om de kapitaalinvesteringen te dekken. Om de voordelen van de subsidie te kunnen doorberekenen aan de gebruikers door verlaging van de kosten, zou de subsidie in het kader van een door de Commissie goedgekeurde subsidieregeling ter stimulering van de modal shift moeten worden toegekend. Hoewel de projecten gericht waren op de verbetering van de infrastructuur, werd bij het ontwerp ervan bijgevolg geen rekening gehouden met de mogelijkheid om de kosten te verlagen in het kader van een aangemelde staatssteunregeling.

61 Met betrekking tot de CEF-projecten in onze steekproef (dat wil zeggen waarbij subsidies niet onder het staatssteunkader vallen en dus geen aanmelding nodig is om tarieven vast te stellen op een niveau dat de modal shift zou bevorderen) hebben wij geen enkele eis voor projectontwikkelaars gevonden om in hun projectaanvraag een beoordeling op te nemen van het effect van de subsidie op tariefniveau en op de mogelijke modal shift die het project vervolgens genereert.

62 Naast ad-hocsubsidies voor intermodale terminalinfrastructuur hebben de lidstaten ook nationale regelingen opgesteld om de modal shift te bevorderen en de inherent hogere overslagkosten te compenseren. Deze regelingen, die door de Commissie moeten worden goedgekeurd, kunnen verschillend van aard zijn, bijvoorbeeld:

- o met deze regelingen kunnen bedrijfskosten worden gesubsidieerd, zoals de verlaging van de spoortoegangsheffingen voor treinen voor gecombineerd vervoer (dergelijke regelingen treffen we bijvoorbeeld aan in Duitsland en Nederland);
- o met deze regelingen kan subsidie voor meer modalshiftvervoer worden verleend (zie **kader 6** voor een dergelijk voorbeeld in Italië).

Kader 6

De Italiaanse Marebonusregeling

Met de in 2017 gestarte huidige versie van de Marebonusregeling wordt financiële steun verleend aan scheepvaartmaatschappijen voor het opstarten van nieuwe diensten (met een jaarlijks budget tussen 19,5 en 25 miljoen EUR van 2021 tot 2026). Om in aanmerking te komen, moeten aanvragers een driejarenplan indienen, ondersteund door vastgelegde marktdeelnemers, voor de opzet van nieuwe of verbeterde multimodale goederenvervoersdiensten.

De subsidie bedraagt maximaal 10 eurocent per vervoerde eenheid (container, oplegger of voertuig) vermenigvuldigd met het aantal kilometers weg dat wordt vermeden door te kiezen voor zeevervoer. De scheepvaartmaatschappijen zijn verplicht ten minste 70 % van de subsidie door te berekenen aan klanten die in een jaar ten minste 150 eenheden hebben vervoerd, en 80 % aan klanten die ten minste 4 000 eenheden hebben vervoerd.

Het verantwoordelijke ministerie heeft berekend dat de regeling ertoe heeft geleid dat in 2019 113 000 eenheden zijn onttrokken aan het wegvervoer, dat wil zeggen tot 1 % van het goederenvervoer over de Italiaanse wegen (gemeten in tonkilometer).

63 In december 2022 stelde de Raad een verordening³³ vast om de staatssteunregels voor de bevordering van modal shift te vereenvoudigen. Hierdoor kan de Commissie verordeningen vaststellen waarbij staatssteun voor vervoer per spoor, over de binnenwateren en multimodaal vervoer overeenkomstig het desbetreffende artikel

³³ Verordening (EU) 2022/2586 van de Raad.

van het Verdrag wordt vrijgesteld van voorafgaande aanmelding en dus van voorafgaande beoordeling door de Commissie³⁴.

Het infrastructuurnetwerk van de EU sluit nog niet aan op de behoefte aan intermodaliteit, maar de herziening van het TEN-T biedt een kans om de situatie te verbeteren

64 Als marktdeelnemers moeten kiezen voor alternatieven voor vervoer over de weg, hebben zij interoperabele fysieke infrastructuur nodig. Een onmisbaar onderdeel van dergelijke infrastructuur bestaat in overslagterminals, hetzij binnenhavens, hetzij zeehavens die laadeenheden kunnen verwerken, dat wil zeggen ze van de ene vervoersvorm naar de andere kunnen overhevelen.

65 Naast goed gesitueerde en toegankelijke terminals moet voor concurrerend intermodaal vervoer elke betrokken vervoersvorm op zichzelf doeltreffend zijn. Bovendien moeten vervoersondernemingen in staat zijn snel uitwijkmogelijkheden te vinden wanneer een vervoerswijze niet kan worden gebruikt (bijvoorbeeld een te laag waterpeil in de binnenwateren), om betrouwbaar intermodaal vervoer te garanderen en om een omgekeerde modal shift naar wegvervoer, dat inherent flexibeler is, te voorkomen.

66 Wij hebben beoordeeld of:

- o logistiekexploitanten beschikten over vrij toegankelijke informatie over de bestaande intermodale terminals en over netwerkcapaciteit, waarmee zij vervoer doelmatig kunnen plannen;
- o de Commissie een overzicht had van de behoeften aan terminalinfrastructuur;
- o er voldoende vooruitgang geboekt is bij het verbeteren van de lineaire infrastructuur om intermodaal vervoer te stimuleren, en
- o door de EU gefinancierde projecten werden gebruikt om de modal shift te bevorderen.

³⁴ Artikel 93 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

Door moeilijk toegankelijke informatie over bestaande intermodale terminals kunnen exploitanten hun klanten niet het best mogelijke intermodale vervoer aanbieden

67 We hebben geconstateerd dat digitale informatie over aspecten als terminallocatie en -diensten, alsook over realtime terminalcapaciteit, voor een groot deel van het netwerk niet vrij toegankelijk was. Hierdoor worden logistiekexploitanten ervan weerhouden om voor intermodaliteit te kiezen, aangezien het langer duurt en duurder is de informatie op te vragen die nodig is om nieuw intermodaal vervoer voor hun vrachtgoederen te ontwikkelen.

68 Om dit probleem aan te pakken is de Commissie in 2015 gestart met een deskundigengroep, het Forum voor digitaal vervoer en digitale logistiek. De opdracht van de groep is om technische aanbevelingen op te stellen over hoe informatiestromen, zowel van bedrijven naar overheidsdiensten als tussen bedrijven, moeten worden gestructureerd, en de groep doet naar verwachting eind 2022 haar aanbevelingen. Ondertussen zijn de lidstaten voor de verbetering van de digitalisering van de logistieke keten echter begonnen hun eigen binnenlandse oplossingen te ontwikkelen met verschillen in governance en verschillen in het soort informatie dat wordt verzameld. We hebben geconstateerd dat de Commissie niet beschikt over een volledig overzicht van de maatregelen van de lidstaten op het gebied van nationale digitale platforms.

69 De Commissie heeft ook geprobeerd het gebrek aan toegankelijke terminalinformatie voor spoorvervoer aan te pakken door in 2015 een [website](#) te lanceren waar terminalexploitanten naast andere instrumenten gebruik van konden maken om overeenkomstig toepasselijke EU-wetgeving geactualiseerde informatie over hun faciliteiten te publiceren³⁵. De exploitanten hebben echter maar weinig gegevens verstrekt. Ze zijn zelfs niet verplicht om gegevens aan te leveren voor deze specifieke website, ook al zijn zij de begunstigden van EU-financiering. De Commissie heeft in 2020 de eigendom van de website aan de sector (een vereniging van spoorweginfrastructuurbeheerders en toewijzingsinstanties) overgedragen en is de ontwikkeling van het portaal financieel blijven ondersteunen.

70 Tot nu toe is van meer dan 10 000 voorzieningen voor spoorwegvervoer in de EU, de Europese Economische Ruimte en elders (waaronder [Turkije](#) en het Verenigd Koninkrijk) de locatie op de website opgenomen. Voor de meeste voorzieningen is de informatie echter beperkt tot de naam en contactgegevens van de eigenaar van de

³⁵ Richtlijn 2012/34/EU en Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 van de Commissie.

faciliteit met een link naar de terminalwebsite. Er is dus geen informatie over de technologie voor het laden van terminals en de kenmerken van de infrastructuur (zoals de indeling van de sporen), toegangsvoorwaarden, digitale mogelijkheden of dienstverleningskosten. Ook wordt geen realtime-informatie over de in de terminals beschikbare capaciteit weergegeven. Gezien het bovenstaande hebben we geconstateerd dat het nut van de website momenteel beperkt is.

71 Op nationaal niveau hebben we vastgesteld dat er in twee van de zes door ons bezochte lidstaten (Duitsland en Nederland) voor logistiekexploitanten een digitale kaart bestond met gegevens over de locatie van de intermodale terminals op hun grondgebied.

De Commissie beschikt niet over een overzicht van de behoefte aan terminals

72 De Commissie bleek geen overzicht te hebben van de huidige terminals en van de terminals die nog moesten worden gebouwd of gemoderniseerd op basis van de vraag vanuit de markt, wat inhoudt dat de passende infrastructuur wordt geboden zodat logistiekexploitanten hun klanten intermodale vervoersoplossingen kunnen aanbieden.

73 De TEN-T-verordening van 2013 voorziet niet in een analyse van i) de geschiktheid van de bestaande intermodale terminals voor huidige en toekomstige goederenstromen, en ii) de behoefte aan toekomstige terminals. In 2020 heeft de Internationale Spoorwegunie (UIC) de locatie van de bestaande terminals geanalyseerd en daaruit kwamen aanzienlijke verschillen in terminaldichtheid in de EU naar voren (zie [figuur 11](#)).

Figuur 11 — Dichtheid van intermodale terminals per land



Bron: ERK, op basis van [2020 Report on Combined Transport in Europe](#) van de Internationale Spoorwegunie (UIC).

74 In de TEN-T-verordening van 2013 staat ook niet dat informatie over de digitalisering van terminalinfrastructuur moet worden verzameld. De digitaliseringsgraad is belangrijk voor logistiekexploitanten om in de logistieke keten informatie efficiënt te delen, waardoor vertragingen als gevolg van ontoereikende terminalcapaciteit of het niet beschikbaar zijn van overslagdiensten worden vermeden. Vanwege het gebrek aan informatie kan de Commissie niet grondig beoordelen of de infrastructuur is voorbereid op het doeltreffend afhandelen van intermodale goederenstromen. Van de corridors die door de door ons bezochte lidstaten lopen, houdt alleen de Scandinavisch-Mediterrane corridor de aanwezigheid van digitale systemen in terminals bij.

75 De Commissie heeft maatregelen genomen om het probleem te verhelpen door in haar voorstel van 2021 tot herziening van de TEN-T-verordening desbetreffende bepalingen op te nemen met betrekking tot zowel locaties als digitalisering van terminals. Dit voorstel doorloopt nog steeds het wetgevingsproces. De lidstaten moeten een vervoersmarktonderzoek uitvoeren, dat met de Commissie moet worden gedeeld, om de belangrijkste vervoersstromen en bestaande intermodale terminals in kaart te brengen en om de behoefte aan nieuwe terminals te beoordelen. Het onderzoek moet een actieplan bevatten voor de ontwikkeling van een multimodaal netwerk van goederenterminals.

76 De Commissie heeft voor de periode 2021-2027 ook een nieuwe bepaling opgenomen in de verordening voor gemeenschappelijke bepalingen³⁶. In de verordening worden onder meer de EFRO en CF geregeld. In tegenstelling tot de meer algemene verplichting in de periode 2014-2020 om vervoersplannen op te stellen³⁷, verplicht de nieuwe verordening de lidstaten die vervoersinvesteringen in hun programma's opnemen, een multimodale kaart van bestaande en geplande infrastructuur, met inbegrip van terminallocaties, te presenteren. Aangezien de Commissie heeft bepaald dat zij de lidstaten voor deze taak geen richtsnoeren verstrekt, lopen de door de lidstaten ingediende plannen sterk uiteen, waardoor een horizontale analyse op EU-niveau moeilijk en omslachtig wordt.

³⁶ Randvoorwaarde 3.1, bijlage IV bij [Verordening \(EU\) 2021/1060](#).

³⁷ Ex-antevoorwaarden 7.1, 7.2 en 7.3, bijlage XI bij [Verordening \(EU\) nr. 1303/2013](#).

Door vertragingen in de lidstaten bij het waarborgen van de conformiteit van lineaire infrastructuur met technische vereisten wordt het concurrentievermogen van intermodaliteit belemmerd

77 Hoewel de behoeften met betrekking tot de lineaire infrastructuur en technische vereisten (spoorwijdte, omgrenzingsprofiel, lijnsnelheid, enz.) worden beoordeeld en lijsten van projecten op EU-niveau worden opgesteld (zie [kader 1](#)), vallen beslissingen over de vraag of en wanneer deze projecten uiteindelijk zullen worden uitgevoerd onder de bevoegdheid van de lidstaten.

78 In het voorstel van 2021 tot herziening van de TEN-T-verordening heeft de Commissie nieuwe bepalingen opgenomen om de rol van de Commissie bij het waarborgen van de ontwikkeling van de netwerkcorridors te versterken. De Commissie kan in het bijzonder voor elk corridorwerkplan uitvoeringshandelingen vaststellen die bindend zijn voor de betrokken lidstaten. Dit moet het mogelijk maken specifieke termijnen en voorwaarden vast te stellen voor de ontwikkeling van de corridors. Het voorstel biedt de Commissie ook de mogelijkheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor specifieke delen van de corridors, met name complexe grensoverschrijdende trajecten, of voor specifieke eisen inzake vervoersinfrastructuur.

79 Hoewel er de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt op het gebied van infrastructuurontwikkeling en naleving van technische parameters, blijven er interoperabiliteitsproblemen en knelpunten bestaan. Uit het recentste tweejaarlijkse voortgangsverslag³⁸ van de Commissie over de uitvoering van het TEN-T (voor de jaren 2018-2019) bleek dat, hoewel de meeste van de opgevolgde technische parameters (10 van de 14) een nalevingspercentage van meer dan 75 % hadden, de prestaties veel slechter waren voor twee parameters die bijzonder belangrijk zijn voor intermodaliteit. Het gaat om de mogelijkheid om goederentreinen te exploiteren:

- o met een totale lengte van meer dan 740 meter, om te profiteren van schaalvoordelen, en
- o met een P400-profiel voor het grootste type containers. Hoewel er geen vereiste is voor een laadprofiel boven P400, een meetnorm voor opleggers die op een buidelwagen zijn geladen, wordt de indicator niettemin gecontroleerd.

³⁸ Europese Commissie, Voortgangsverslag over de tenuitvoerlegging van het trans-Europese vervoersnetwerk in 2018 en 2019, [COM\(2021\) 818](#), 14.12.2021.

80 De door ons geraadpleegde belanghebbenden wezen erop dat de exploitatie van treinen van 740 meter een van de verbeteringen zou zijn met de hoogste kosteneffectiviteit voor intermodaal vervoer in een poging om te concurreren met het wegvervoer. Dit werd ook benadrukt in de ministersverklaring van Rotterdam van 2010³⁹. Een treinlengte van 740 meter is echter theoretisch haalbaar op slechts 53 % van deze corridors. Bovendien wordt dit percentage, zoals de Commissie heeft gemeld, waarschijnlijk overschat⁴⁰. Bepaalde spoortrajecten kunnen bijvoorbeeld worden aangemerkt als technisch conform met een treinlengte van 740 meter, hoewel treinen van deze lengte daar slechts op beperkte tijdstippen kunnen worden geëxploiteerd. Bovendien bieden een groot aantal terminals nog geen overslagsporen voor treinen met een lengte van 740 meter, waardoor tijdrovende rangeerprocedures nodig zijn.

81 Een ander positief element van het voorstel van de Commissie tot herziening van de TEN-T-verordening is de nieuwe eis voor goederenlijnen om te voldoen aan laadprofiel P400, zodat de grootste soorten containers kunnen worden gebruikt. Hoewel dit zeer gunstig is voor intermodaliteit, voldoet slechts 40 % van de kernnetwerkcorridors momenteel aan de eisen. Van de zes door ons bezochte lidstaten was de naleving van de P400-norm bijzonder beperkt in Spanje (6 %), Frankrijk (25 %), Polen (36 %) en Italië (43 %)⁴¹. De volledige uitvoering van het voorstel vereist daarom aanzienlijke investeringen en prioritering door de lidstaten.

82 Tot slot merken wij op dat er meerdere knelpunten kunnen zijn in vervoerswijzen op dezelfde as. Bovendien kunnen zelfs conforme gedeelten knelpunten worden als gevolg van onvoorziene externe omstandigheden (extreme waterstanden, ongevallen, enz.). *Kader 7* bevat enkele voorbeelden voor de Rijn-Alpencorridor.

³⁹ Rotterdam Declaration of Ministers on Rail Freight Corridors, 14.6.2010.

⁴⁰ Voortgangsverslag van de Commissie, *ibidem*.

⁴¹ Europese Commissie, Comparative evaluation of transshipment technologies for intermodal transport and their cost, 2022.

Kader 7

Voorbeelden van factoren die intermodaal vervoer langs de Rijn-Alpencorridor beperken

De Rijn-Alpencorridor verbindt de Noordzeehavens in België en Nederland via Zwitserland met de mediterrane haven van Genua. Het is de corridor met het grootste aandeel niet-wegvervoer in de EU: ongeveer 50 % van de jaarlijkse vrachtvolumes langs de corridor (namelijk 138 miljard tonkilometer) gaan over het water, terwijl het spoor een aandeel van 16 % heeft. Het wegvervoer is goed voor de resterende 34 %⁴². Voorschriften in Zwitserland die het goederenvervoer over de weg beperken, dragen bij tot deze situatie.

Containervervoer is goed voor 9 % van het totale vrachtvervoer over de Rijn tussen Bazel en de Duits-Nederlandse grens. Van 2009 tot 2017 steeg dit volume met 27 % (van 13,3 miljoen ton naar 16,9 miljoen ton)⁴³. Om de capaciteit van de rivier te vergroten, is in het Duitse vervoersplan een prioritair project opgenomen om de diepte van de vaargeul van 1,90 m naar 2,10 m te brengen⁴⁴. Het project bevindt zich nog in een vroege planningsfase en er is nog geen geplande datum voor voltooiing vastgesteld.

Bovendien kunnen droogtes en de daaruit voortvloeiende lage waterstanden, zoals ook in 2022 is gebleken, ernstige gevolgen hebben voor de bevaarbaarheid van verschillende rivierdelen. In 2018 daalde het containerverkeer door ernstige droogte met 13 %.

Vervoer per spoor zou ook een optie kunnen zijn om verder af te stappen van goederenvervoer over de weg via de corridor of een uitwijkoptie in geval van droogte. Het spoorwegnet langs de Rijn in Duitsland en Frankrijk beschikt momenteel echter niet over voldoende capaciteit om dit te realiseren. Bovendien hebben de geplande bouwwerkzaamheden voor de verbetering van het netwerk aan Duitse zijde in 2018 geleid tot de ineenstorting van een tunnel, waardoor een extra verkeersknelpunt is ontstaan. Op hetzelfde traject zijn er momenteel werkzaamheden voor capaciteitsuitbreiding gaande, met 2041 als streefdatum voor voltooiing⁴⁵.

⁴² Europese Commissie, Study on the Rhine-Alpine TEN-T Core Network Corridor 2020.

⁴³ Marktobservatie van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). Jaarverslag 2022.

⁴⁴ Projektinformationssystem (PRINS) zum Bundesverkehrswegeplan 2030, [W 25 Abladeoptimierung der Fahrinnen am Mittelrhein](#).

⁴⁵ Deutsche Bahn, [Ausbau- und Neubaustrecke Karlsruhe-Basel](#), oktober 2022.

Voor EU-gefinancierde projecten werd geen systematische raming gemaakt van de resultaten met betrekking tot de modal shift, noch werden de resultaten op lange termijn gemonitord

83 In de periode 2014-2020 is met het EFRO/CF en de CEF intermodaliteit ondersteund, voornamelijk door het financieren van infrastructuurprojecten zoals overslagterminals (zie [afbeelding 1](#)) of lineaire vervoersinfrastructuur (spoorlijnen, wegverbindingen voor de laatste kilometers, enz.). Om ervoor te zorgen dat de EU-gefinancierde projecten op doeltreffende en duurzame wijze bijdragen tot een modal shift waarbij wordt afgestapt van het vrachtverkeer over de weg, moet dit worden gepland en moeten de langetermijneffecten worden gemonitord. Daarom hebben wij de planning en monitoring van de projecten uit onze steekproef beoordeeld.

Afbeelding 1 — De bouw van laadkranen in een door de EU gefinancierde intermodale terminal in Polen



Bron: ERK.

84 Zodra aanvragers hun projectvoorstellen hebben ingediend, voert Cinea (voor de CEF) of de relevante beheersautoriteit (voor het EFRO/CF) een selectieprocedure uit om vast te stellen welke projecten voor financiering in aanmerking komen. Volgens het model voor aanvragen in het kader van de CEF moeten de begunstigden de verwachte positieve en negatieve effecten op de modal shift beschrijven. Op basis van onze steekproef van intermodaliteitsbevorderende projecten stelden we vast dat slechts 9 van de 15 projectaanvragen een onderdeel bevatten over de beoogde

modalshiftresultaten na de uitvoering van het project (bijv. hoeveel ton dankzij het project naar schatting zal worden verschoven van de weg naar het spoor). Hoewel de modal shift een van de belangrijkste verwachte voordelen van intermodale projecten is, was er in de aanvragen geen vereiste opgenomen om een gekwantificeerde raming te maken van de modal shift en werd in geen van de subsidieovereenkomsten het bijbehorende streefdoel voor de verschuiving naar andere vervoerswijzen als te verwezenlijken doelstelling vermeld.

85 Zoals we in het verleden hebben gerapporteerd, loopt de uitvoering van vervoersprojecten vaak vertraging op⁴⁶. Bij de 16 projecten uit onze steekproef stelden we vast dat de uitvoering in een aantal gevallen aanzienlijke vertraging opliep:

- o ten tijde van de controle hadden tien projecten volgens hun oorspronkelijke plannen voltooid moeten zijn. Slechts zes daarvan waren gereed. Vier projecten leverden de beoogde output, terwijl er twee werden afgerond met een beperkter bereik, wat leidt tot een mogelijk risico op onevenwichtigheid tussen het aanbod van terminaldiensten in de gebouwde projecten en de vraag naar die diensten (zie [tabel 1](#)).
- o 14 projecten liepen vertraging op, met een gemiddelde vertraging van 21 maanden. Die was te wijten aan verschillende factoren, waaronder langdurige planningsprocedures en de gevolgen van de COVID-19-pandemie. Aangezien tien projecten (waarvan negen met vertraging) aan het einde van onze controle nog niet waren afgerond, waren we niet in staat om de verwezenlijking van hun doelstellingen te beoordelen.

⁴⁶ Onder meer [Speciaal verslag nr. 08/2016](#): “Goederenvervoer per trein in de EU: nog steeds niet op het juiste spoor”, [Speciaal verslag nr. 23/2016](#): “Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen”, en [Evaluatie nr. 09/2018](#): “Naar een succesvolle vervoerssector in de EU: uitdagingen in het verschiep (‘landscape review’)”.

Tabel 1 — Vertragingen bij de uitvoering van de zes voltooide projecten uit onze steekproef

Doel van het project	Voltooid zoals gepland?	Vertraging (in maanden)
Nieuwe intermodale terminal in de haven van Rijeka (Kroatië): aanleg van spoorbanen en heraanleg van een rangeerterrein.	Ja Met lagere kosten dan geraamd als gevolg van besparingen na de aanbesteding van de werkzaamheden.	12
Modernisering van de infrastructuur van de haven van Rijeka (Kroatië): uitbreiding van de kademuur, reconstructie van het vrachtgedeelte van het spoorwegstation en aanleg van een rangeerterrein.	Ja	21
Bouw van een spoor-wegterminal in Badajoz (Spanje) en aanleg van een omliggende logistieke zone.	Nee, ingeperkt bereik De terminal voor weg- en spoorvervoer werd gebouwd met de geplande operationele capaciteit, terwijl het gebied van het logistieke platform 58 % kleiner is in vergelijking met de plannen. Dit houdt het risico in dat er onvoldoende vraag is naar de terminal. Om dit risico aan te pakken, is de begunstigde een nieuw project gestart, gefinancierd uit het EFRO, om de aanleg van het gebied van het logistieke platform te voltooien. Het project zal naar verwachting tegen september 2023 zijn afgerond.	24
Verbetering van de bestaande weg- en spoorverbindingen in de buitenhaven van Gdansk (Polen).	Ja	5
Aankoop van subcontainerplatforms voor de exploitatie van intermodale verbindingen in Poznan (Polen).	Ja	-

<p>Modernisering van de aanlegplaatsen en van de laad- en opslagfaciliteiten voor wegvoertuigen in de havens van Rostock (Duitsland) en Hanko (Finland) – Baltische snelweg op zee.</p>	<p>Nee, ingeperkt bereik</p> <p>De nieuwe ruimte voor verwerking en opslag in de haven van Rostock kon niet worden verworven. De aanlegplaatsen werden echter gemoderniseerd zoals oorspronkelijk gepland, waardoor meer capaciteit mogelijk werd. Dit houdt het risico in van een nieuw knelpunt indien de bestaande verwerkings- en opslagfaciliteit ontoereikend blijkt te zijn.</p>	<p>9</p>
---	--	----------

Bron: ERK.

86 In vergelijking met projecten met een enkele vervoerswijze vereisen intermodale projecten meer coördinatie, aangezien de eigenaren van de verschillende te verbinden infrastructuur kunnen verschillen en zowel publieke als particuliere entiteiten kunnen omvatten, elk met hun eigen prioriteiten en planningsprocessen. Die uitdagingen droegen bij tot vertragingen bij de uitvoering, zoals blijkt uit de voorbeelden in *kader 8*.

Kader 8

Voorbeelden van coördinatie-uitdagingen

- 1) De haven van Triëst is de Italiaanse haven met het grootste aandeel containers die per spoor in en uit de haven worden vervoerd (52 % in 2020). De EU (via de CEF) financierde de modernisering van de spoorweginfrastructuur in het rangeerterrein van de haven (zie [afbeelding 2](#)) en de uitrol van IT-oplossingen op het gebied van goederenvervoer. De havenautoriteit en de nationale spoorweginfrastructuurbeheerder hebben elk een deel van de spoorweginfrastructuur in handen. Tijdens de uitvoering besloten de twee instanties hun krachten te bundelen, wat resulteerde in een wijziging van het ontwerp om de werkzaamheden efficiënter te maken. Dit heeft bijgedragen aan de vertragingen van dit project.

Afbeelding 2 — Het rangeerterrein in de haven van Triëst



Bron: ERK.

- 2) De EU (via de CEF) financierde de modernisering van de intermodale vervoersfaciliteiten in een trimodale goederenterminal in de haven van Rotterdam, de grootste haven in de EU in termen van verwerkte ton lading. Particuliere aandeelhouders uit verschillende landen zijn eigenaar van de terminal. Het project heeft twee jaar vertraging opgelopen als gevolg van i) geplande wijzigingen in de eigendomsstructuur van de terminal, die plaatsvonden na de goedkeuring van de financiering, en ii) de COVID-19-crisis en vergunningsvraagstukken. Ten tijde van de controle was het definitieve besluit over de uitbreiding opgeschort in afwachting van de instemming van de aandeelhouders.

87 Wat de CEF en het EFRO/CF betreft, hebben wij geconstateerd dat Cinea en de beheersautoriteiten de projectoutput hebben gemonitord, maar nauwelijks gegevens hebben verzameld over de resultaten en de impact van de infrastructuur (bijvoorbeeld het aantal ton dat daadwerkelijk van het wegvervoer naar minder vervuilende vervoerswijzen is verschoven). Bovendien werden er niet systematisch ex-postevaluaties uitgevoerd om de resultaten en de impact te beoordelen. Hoewel het enige tijd vergt om resultaat en impact te realiseren, belemmerde dit de identificatie van goede praktijken en gemeenschappelijke uitdagingen bij de financiering van intermodale projecten en bevestigt dit eerdere bevindingen van de ERK⁴⁷.

⁴⁷ Onder meer [Analyse nr. 05/2021](#): “Het EU-kader voor grote vervoersinfrastructuurprojecten: een internationale vergelijking”, [Speciaal verslag nr. 10/2020](#): “Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd”, en [Speciaal verslag nr. 19/2019](#): “INEA: de voordelen zijn gerealiseerd, maar de tekortkomingen met betrekking tot de CEF moeten worden aangepakt”.

Conclusies en aanbevelingen

88 In het algemeen concluderen wij dat de regelgevende en financiële steun van de EU aan het intermodaal goederenvervoer niet doeltreffend genoeg was, aangezien er in de EU nog steeds geen gelijk speelveld bestaat voor het intermodale goederenvervoer in vergelijking met het wegvervoer. Dit is te wijten aan i) tekortkomingen in het ontwerp en de monitoring van de EU-streefcijfers voor intermodaal vervoer binnen de context van de vergroening van het goederenvervoer; ii) wettelijke bepalingen die de doelstelling om intermodaal vervoer te stimuleren tegengaan, en iii) uitdagingen bij de ontwikkeling van terminals en lineaire infrastructuur. Het concurrentievermogen van het intermodaal goederenvervoer in de EU kan enkel worden vergroot als deze problemen dringend worden aangepakt.

89 We hebben geconstateerd dat de Commissie niet over een specifieke EU-strategie voor intermodaliteit beschikte. In plaats daarvan maakte intermodaliteit deel uit van bredere strategieën voor de vergroening van het goederenvervoer en de modal shift, namelijk het Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte van 2011 en de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit van 2020. Deze omvatten streefcijfers die waren gericht op het vergroten van het aandeel van duurzame vervoerswijzen, maar er waren geen streefcijfers voor intermodaal vervoer. Bovendien zijn deze EU-streefdoelen nog steeds onrealistisch, aangezien de onderliggende aannames niet gebaseerd zijn op robuuste simulaties van de mate waarin de modal shift in werkelijkheid kan worden verwezenlijkt, rekening houdend met i) bestaande infrastructuurbepalingen op lange termijn voor het spoor en de binnenwateren, en ii) belemmeringen in de wet- of regelgeving die het concurrentievermogen van intermodaal vervoer aantasten (zie de paragrafen [26-32](#)).

90 Bovendien werden de op EU-niveau vastgestelde streefdoelen niet met de lidstaten overeengekomen en werden ze niet opgesplitst in afdwingbare streefcijfers op nationaal niveau of op corridorniveau. De lidstaten ontwikkelden hun eigen modalshiftstrategieën en stelden hun eigen streefcijfers vast, die niet waren afgestemd op hun EU-equivalenten en nog ambitieuzer waren. De Commissie hield niet consequent toezicht op de samenhang van dergelijke strategieën met de EU-streefdoelen, deels vanwege de diversiteit van de nationale streefcijfers en de termijnen voor de verwezenlijking ervan (zie de paragrafen [33-38](#)).

91 Ten slotte werd de monitoring door de Commissie van de bijdrage van intermodaliteit aan de verwezenlijking van de EU-streefdoelen voor het vergroenen

van het goederenvervoer aanzienlijk belemmerd door een gebrek aan gegevens van de lidstaten (zie de paragrafen [39-41](#)).

Aanbeveling 1 — Stel doelstellingen vast voor het aandeel van de vervoerswijzen in de kernnetwerkcorridors en breng daarover verslag uit

De Commissie moet:

- a) in nauwe samenwerking met de betrokken lidstaten de streefcijfers per kernnetwerkcorridor specificeren met betrekking tot het modale aandeel van de goederenverkeersstromen, met inbegrip van intermodale stromen;
- b) de Europese coördinatoren verzoeken verslag uit te brengen over de verwezenlijking van deze streefdoelen en vaststellen welke investeringen nodig zijn om daaraan te voldoen;
- c) de verzameling van nationale gegevens over intermodaal goederenvervoer verbeteren, in samenwerking met Eurostat en de nationale bureaus voor de statistiek, met name door na te gaan of in een wetgevingsbesluit eisen inzake gegevensverstrekking moeten worden opgenomen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024 voor a) en b), eind 2026 voor c).

92 Marktregulering is een essentiële factor voor de ondersteuning van beleidskeuzes. De bepalingen van de richtlijn gecombineerd vervoer — het enige wetgevingsinstrument van de EU dat specifiek betrekking heeft op intermodaal vervoer — zijn echter verouderd. Bovendien verschilde de omzetting van een aantal bepalingen van lidstaat tot lidstaat, waardoor onzekerheid ontstaat voor logistieke operatoren. De Commissie heeft verschillende pogingen ondernomen om de richtlijn te herzien, maar is er niet in geslaagd overeenstemming tussen de lidstaten te verkrijgen (zie de paragrafen [43-45](#)).

93 Bestaande vrijstellingen of opties binnen het EU-rechtskader voor het wegvervoer heffen het effect op van andere bepalingen die bedoeld zijn om intermodaliteit te stimuleren. Bovendien zijn er met betrekking tot het specifieke EU-regelgevingskader voor het spoorvervoer problemen in verband met capaciteitsbeheer en interoperabiliteit, die waarschijnlijk zullen blijven bestaan als er geen nieuwe wetgevingsmaatregelen worden genomen (zie de paragrafen [46-54](#)).

94 De Commissie heeft stappen ondernomen om de EU-kaderregeling inzake overheidssteun verder te vereenvoudigen, die van toepassing is wanneer subsidies voldoen aan het begrip steun zoals uiteengezet in het Verdrag. In 2022 stelde de Raad een verordening vast ter voorbereiding van de vrijstelling van maatregelen die leiden tot een modale verschuiving van het wegvervoer naar andere vervoerswijzen. De vrijstellingen zouden van toepassing zijn op vervoer per spoor, over de binnenwateren en multimodaal vervoer (zie de paragrafen [55-63](#)).

95 Het gebrek aan i) openbaar beschikbare informatie over bestaande intermodale terminals en de daar aangeboden diensten, en ii) realtime-informatie over netwerkcapaciteiten zijn factoren die verladers en logistieke operatoren belemmeren om hun klanten de best mogelijke intermodale trajecten aan te bieden. Hoewel de Commissie bezig is met de uitwerking van gemeenschappelijke technische normen met betrekking tot de digitalisering van informatiestromen, ontwikkelen de lidstaten al hun eigen logistieke platformen, waarbij het type verzamelde informatie verschilt. Bovendien leverde een poging van de Commissie om in 2015 een EU-website met informatie over spoorwegterminals te bouwen beperkte resultaten op, aangezien terminalexploitanten slechts beperkte gegevens verstrekten (zie de paragrafen [67-71](#)).

Aanbeveling 2 — Stel wijzigingen in de wet- en regelgeving voor om het concurrentievermogen van intermodaal vervoer te verbeteren

De Commissie moet de herziening van het regelgevingskader voorbereiden voor:

- a) **het spoor** om de bestaande belemmeringen uit de wet- en regelgeving weg te nemen zodat het een concurrerend alternatief kan vormen voor vervoer over de weg. Er zijn met name bepalingen nodig voor capaciteitsbeheer die beter zijn afgestemd op de behoeften van goederenvervoersdiensten, en voor het reguleren van technische en operationele normen die momenteel nationaal zijn;
- b) zowel **gecombineerd vervoer**, waarbij het toepassingsgebied moet worden uitgebreid tot intermodaal vervoer, als **wegvervoer**. Deze herzieningen moeten erop gericht zijn de diversiteit van de uitvoering door de lidstaten te verminderen, bepalingen over de digitalisering van informatiestromen op te nemen en de stimulansen voor intermodaal vervoer in vergelijking met wegvervoer te versterken.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024.

96 We hebben geconstateerd dat de Commissie geen overzicht had van de huidige terminals en van de terminals die nog moesten worden gebouwd of gemoderniseerd om aan de behoeften van de industrie te voldoen. Tevens hebben we vastgesteld dat het potentieel voor verdere toename van het intermodaal vervoer nog steeds wordt beperkt door de niet-naleving van specifieke technische vereisten op trajecten van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T), zoals de mogelijkheid om treinen met een lengte van 740 meter te laten rijden (zie de paragrafen [72-82](#)).

97 Het voorstel van de Commissie van 2021 betreffende de herziening van de TEN-T-verordening zou mogelijk verbetering kunnen brengen in de situatie: de lidstaten zouden een beoordeling moeten maken van de behoeften op het gebied van terminalinfrastructuur (marktonderzoek) en de Commissie zou uitvoeringshandelingen kunnen aannemen om termijnen en voorwaarden voor de uitvoering van delen van het netwerk vast te stellen (zie de paragrafen [72-82](#)).

Aanbeveling 3 — Leg de basis voor een gecoördineerde beoordeling door de lidstaten van de behoeften van intermodale terminals

Als verdere stap in de richting van het voorstel van 2021 voor de herziening van de TEN-T-verordening moet de Commissie de lidstaten duidelijke richtsnoeren verstrekken i) over de wijze waarop de marktstudie moet worden uitgevoerd, en ii) over de wijze waarop een terminalontwikkelingsplan moet worden opgesteld, met bijzondere aandacht voor grensoverschrijdende aspecten en de kernnetwerkcorridors.

Beoogde uitvoeringsdatum: twaalf maanden na de inwerkingtreding van de nieuwe TEN-T-verordening.

98 De uitvoering van vervoersprojecten loopt vaak vertraging op: dit was het geval voor 14 van de 16 intermodaliteitsbevorderende projecten in de steekproef. Naast andere oorzaken (zoals langdurige planningsprocedures en de impact van de COVID-19-pandemie) hebben wij vastgesteld dat een specifiek kenmerk van intermodale projecten, namelijk de noodzaak om verschillende publieke en private actoren te coördineren, tot deze vertragingen heeft bijgedragen (zie de paragrafen [83-87](#)).

99 Initiatiefnemers van intermodaliteitsbevorderende projecten die in de periode 2014-2020 financiering hebben ontvangen van de Commissie via de Connecting Europe Facility of van de beheersautoriteiten via het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling of het Cohesiefonds, waren niet verplicht om in hun

projectaanvragen een raming te maken van specifieke resultaten met betrekking tot modal shift. Hoewel sommige projectontwikkelaars uit onze steekproef wel dergelijke ramingen hebben verstrekt, waren deze niet opgenomen als streefdoelen in de subsidieovereenkomsten. De monitoring van de EU-gefinancierde intermodale projecten is gericht op projectoutputs en niet op resultaat en impact. Als gevolg daarvan, en ondanks de tijd die nodig is om resultaat en impact te realiseren, kunnen goede praktijken en uitdagingen bij de financiering van intermodale projecten niet systematisch in kaart worden gebracht (zie de paragrafen [83-87](#)).

100 Hoewel de EU subsidies voor intermodale terminalinfrastructuur verstrekt om de investeringskosten van de eigenaars te verlagen, stelden we vast dat het bij de projecten uit onze steekproef niet verplicht was om in de projectaanvraag een beoordeling op te nemen van de geschiktheid van de subsidie voor het beoogde kostenniveau en de potentiële modal shift die door het project ontstaat. Dit is een gemiste kans om intermodale goederenvervoersdiensten concurrerder te maken (zie de paragrafen [55-61](#)).

Aanbeveling 4 — Beoordeel in kosten-batenanalyses het potentieel voor modal shift voor EU-gefinancierde projecten

Om de modal shift via EU-gefinancierde projecten verder te stimuleren moet de Commissie:

- a) de begunstigden van door de Connecting Europe Facility gefinancierde projecten (direct beheer) die gericht zijn op een modal shift (met name terminal- of haveninfrastructuur) ertoe verplichten in de **kosten-batenanalyse** die reeds een verplicht onderdeel is van subsidieaanvragen, een gekwantificeerde raming op te nemen van zowel het potentieel van het project om een modal shift te genereren als het niveau van de heffingen waarbij een modal shift zou worden teweeggebracht;
- b) voor projecten onder gedeeld beheer, de onder a) bedoelde concepten promoten bij de beheersautoriteiten, met name bij het opstellen van operationele programma's, en bij de toezichtcomités van de programma's.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2023.

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Annemie Turtelboom, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 15 februari 2023.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Belangrijkste hervormingen en investeringen in verband met intermodaliteit in de herstel- en veerkrachtplannen van de voor de controle geselecteerde lidstaten

Lidstaat	Beschrijving van de (H)ervorming of (I)nvestering	(H)/ (I)	Begroting (miljoen EUR)	Deadline
Frankrijk	Herziening van de mobiliteitswet en actualisering van de financiële en operationele programmering van overheidsinvesteringen in vervoersinfrastructuur	H	n.v.t.	Q4/2023
	Renovatie en modernisering van waterwegen, met inbegrip van sluizen en dammen (100 projecten)	I	100 ¹	Q4/2024
	Renovatie van in totaal 330 km goederenlijnen	I	40	Q4/2025
Duitsland	We hebben in het nationale herstel- en veerkrachtplan geen hervormingen/investeringen gevonden die rechtstreeks bijdragen aan intermodaliteit.			
Italië	Vereenvoudiging van de strategische planningsprocessen in havens	H	n.v.t.	Q4/2022
	De digitalisering van het netwerk van logistieke ketens in havens en goederenterminals	I	47	Q2/2024
	663 km gebruiksklare hogesnelheidslijnen voor passagiers/goederen	I	14 750	Q2/2026
	ERTMS klaar voor gebruik op 4 800 km van het spoorwegnet	I	2 970	Q2/2026

Lidstaat	Beschrijving van de (H)ervorming of (I)nvestering	(H)/ (I)	Begroting (miljoen EUR)	Deadline
Nederland	Invoering van het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS); 130 basiszend/ontvangststations (gsm-spoormasten); levering van aangepaste systemen aan de gebruikers en operationeel centraal veiligheidssysteem	I	149	Q4/2024
	Ontwikkeling van een basisdata-infrastructuur en verwezenlijking van 30 % digitale paraatheid in de Nederlandse logistieke sector	I	36	Q4/2025
Spanje	Goedkeuring en publicatie van de indicatieve spoorwegstrategie, met inbegrip van maatregelen voor intermodaliteit en ter bevordering van het goederenvervoer per spoor	H	n.v.t.	Q4/2022
	1 400 km gemoderniseerde spoorlijnen op de corridors van het TEN-T-kernnetwerk, met inbegrip van spoorvernieuwing, elektrificatie, ERTMS	I	2 988	Q2/2026
	900 km op het uitgebreide spoorwegnet verbeterd en interoperabel, voornamelijk met betrekking tot TEN-T	I	1 010	Q2/2026
	Intermodale terminals en logistieke infrastructuur	I	802	Q2/2026
	Duurzaam en digitaal vervoer, met inbegrip van ERTMS	I	447	Q2/2026
Polen	Wijziging van de Wet spoorwegvervoer om infrastructuurbeheerders te compenseren voor de verlaging van de toegangsrechten	H	n.v.t.	Q4/2022
	Uitbreiding van het wegentolsysteem tot nog eens 1 400 km snelwegen en autowegen om het concurrentievermogen van de spoorwegsector te vergroten	H	n.v.t.	Q1/2023
	Verhoging van de operationele terminalafhandelingscapaciteit met ten minste 5 %, op basis van een geïnstalleerde capaciteit van 9,1 miljoen TEU/jaar (basisscenario 2020)	I	175	Q2/2026

Lidstaat	Beschrijving van de (H)ervorming of (I)nvestering	(H)/ (I)	Begroting (miljoen EUR)	Deadline
	Modernisering van 478 km spoorlijnen, waarvan 200 km op het TEN-T-kernnetwerk	I	1 731	Q2/2026
	ERTMS-uitrol: installatie van 35 automatische controlepunten, verbetering van 45 overwegen en installatie van 180 ERTMS-eenheden aan boord van treinen	I	341	Q2/2026

¹ Het budget van 100 miljoen EUR is niet alleen bestemd voor de 100 projecten met betrekking tot dammen en sluizen, maar omvat ook investeringen in publiek toegankelijke laadstations en voor openbaar vervoer gereserveerde rijstroken.

Bron: ERK.

Bijlage II — Lijst van door de EU gefinancierde projecten die voor de controle werden onderzocht

A — Lijst van door de CEF gefinancierde projecten die tijdens de controle werden bezocht en geëvalueerd

Lidstaat	Projectnaam en -beschrijving	Type steun ter bevordering van intermodaliteit	Begindatum	(Geplande vs. daadwerkelijke ¹) datum van voltooiing	(Geplande vs. daadwerkelijke) totale subsidiabele kosten (EUR)	EU-cofinancieringspercentage	(Geplande vs. daadwerkelijke) toegezegde EU-cofinanciering (EUR)
Kroatië	Ontwikkeling van een multimodaal platform in de haven van Rijeka dat in verbinding staat met de Adriatic Gate-containerterminal	Infrastructuur van terminals	16.7.2015	31.12.2019 31.12.2020	35 556 000 34 545 179	85 %	30 222 600 29 363 402
	Verbetering van de infrastructuur van de haven van Rijeka – Zagreb Pier containerterminal	Infrastructuur van terminals	1.10.2016	31.12.2020 30.9.2022	31 587 125	85 %	26 849 056
Duitsland/Finland	Ontwikkeling van havencapaciteit voor geïntegreerde Baltische snelwegen op zee (Rostock – Hanko)	Verbetering van havencapaciteit (snelweg op zee)	7.2.2017	31.12.2019	21 219 901	22,72 %	4 821 370
				30.9.2020	19 569 902	22,53 %	4 408 870
Frankrijk	Haven van Le Havre – Werkzaamheden om de toegang tot Port 2000 via de rivier te verbeteren	Verbetering van de havencapaciteit	1.4.2019	30.11.2023 31.12.2024	125 000 000	20 %	24 900 000
	Geautomatiseerde terminal voor gecombineerd vervoer in Calais die de modal shift van weg naar spoor mogelijk maakt voor alle types opleggers	Bouw van een weg-spoorterminal voor opleggers	1.11.2018	31.12.2023	31 219 307	22,47 %	7 015 401

Lidstaat	Projectnaam en -beschrijving	Type steun ter bevordering van intermodaliteit	Begindatum	(Geplande vs. daadwerkelijke ¹) datum van voltooiing	(Geplande vs. daadwerkelijke) totale subsidiabele kosten (EUR)	EU-cofinancieringspercentage	(Geplande vs. daadwerkelijke) toegezegde EU-cofinanciering (EUR)
Italië	Verbetering van de spoorweginfrastructuur in de haven van Triëst	Verbetering van de spoorweginfrastructuur op het rangeerterrein van de haven	10.4.2018	31.12.2023 31.12.2024	32 700 000	20 %	6 540 000
Nederland	Upgrade van de Rotterdam World Gateway-terminal voor gecombineerd vervoer	Upgrade van de Rotterdam World Gateway-terminal voor gecombineerd vervoer	25.10.2018	31.12.2022 31.12.2024	27 945 000	20 %	5 589 000
Polen	Verbetering van de toegang tot de haven van Gdansk per spoor	Verbetering van de toegang tot de haven per spoor	1.9.2016	31.12.2020 31.12.2022	141 509 434 132 774 644	81,75 %	115 683 962 108 543 272
	Uitbreiding en modernisering van het wegen- en spoornetwerk in de buitenhaven	Verbetering van de toegang tot de haven per spoor/over de weg	16.2.2016	31.12.2020 30.6.2021	28 765 560	85 %	24 450 726
Spanje	Intermodaal logistiek platform in Zuidwest-Europa (Badajoz)	Bouw van een intermodale weg-spoorterminal	14.4.2014	15.9.2020	35 766 385	21,18 %	7 576 522
				15.9.2022	24 244 401		5 272 125

¹ Daadwerkelijke datum van voltooiing zoals weergegeven in de laatste subsidieovereenkomst.

Bron: Gegevens verstrekt door DG MOVE/Cinea/beheersautoriteiten en eigen analyse door de ERK.

B — Lijst van door de EFRO/CF gefinancierde projecten die tijdens de controle werden bezocht en geëvalueerd

Lidstaat	Projectnaam en -beschrijving	Type steun ter bevordering van intermodaliteit	Begindatum	(Geplande vs. daadwerkelijke) datum van voltooiing	(Geplande vs. daadwerkelijke) totale subsidiabele kosten (EUR)	EU-cofinancieringspercentage	(Geplande vs. daadwerkelijke) toegezegde EU-cofinanciering (EUR)
Italië	Aanleg van een ringweg van ongeveer 6,3 km lang, inclusief tunnels, die de haven van Salerno met het kernnetwerk van TENT-T (Scandinavisch-Mediterrane corridor) verbindt — fase II van een groot project	Aanleg van een ringweg om toegang te verkrijgen tot de haven van Salerno	27.12.2006	30.6.2019 31.12.2022	60 567 974	75 %	45 425 981
Polen	Modernisering van een spoorwegtoegang tot de haven van Gdansk, over een afstand van ongeveer 11 km, met een verbetering van bruggen en kruisingen — fase II van een groot project	Verbetering van de toegang tot de haven per spoor	27.10.2015	31.10.2017 30.9.2023	43 810 890 39 682 750	85 %	35 048 712 33 730 388
	Modernisering van de toegang tot de haven van Szczecin over de weg, om de toegankelijkheid van de haven te verbeteren ¹	Verbetering van de toegang tot de haven over de weg	23.7.2020	31.3.2023 30.6.2023	42 985 038	85 %	36 537 283
	Aankoop van intermodale apparatuur door een exploitant van een particuliere terminal	Infrastructuur ter ondersteuning van intermodale terminals (weg-spoor)	23.1.2017	30.9.2019	18 387 568	50 %	9 189 284

Lidstaat	Projectnaam en -beschrijving	Type steun ter bevordering van intermodaliteit	Begindatum	(Geplande vs. daadwerkelijke) datum van voltooiing	(Geplande vs. daadwerkelijke) totale subsidiabele kosten (EUR)	EU-cofinancieringspercentage	(Geplande vs. daadwerkelijke) toegezegde EU-cofinanciering (EUR)
	Bouwwerkzaamheden voor de inrichting van opslagruimte, de aankoop en de installatie van portaalkranen, reachstackers en verkeerbeheersystemen	Infrastructuur ter ondersteuning van intermodale terminals (weg-spoor)	1.10.2019	31.12.2021 31.3.2023	13 801 021	62 %	8 533 357
Spanje	Uitrol van de eerste fase van de logistieke zone van Antequera	Bouw van een intermodale terminal en aanleg van de omliggende logistieke zone	1.1.2019	31.12.2022 31.12.2023	41 530 092	63 %	26 174 279

¹ Volgens de beheersautoriteit was dit project relevant voor de intermodaliteit. De Commissie is van mening dat het project uitsluitend betrekking heeft op het wegvervoer.

Bron: Gegevens verstrekt door de beheersautoriteiten en eigen analyse door de ERK.

Bijlage III — Eerdere speciale verslagen en evaluaties van de ERK die relevant zijn voor intermodaal transport

Overzicht nr. 09/2018: “Naar een succesvolle vervoerssector in de EU: uitdagingen in het verschiep ('landscape review’)”.

Speciaal verslag nr. 13/2017: “Eén Europees beheersysteem voor het spoorverkeer: zal de politieke keuze ooit werkelijkheid worden?”.

Speciaal verslag nr. 23/2016: “Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen”.

Speciaal verslag nr. 08/2016: “Goederenvervoer per trein in de EU: nog steeds niet op het juiste spoor”.

Speciaal verslag nr. 01/2015: “Binnenvaart in Europa: het vervoersaandeel en de bevaarbaarheid zijn sinds 2001 niet aanzienlijk verbeterd”.

Speciaal verslag nr. 03/2013: “Hebben de Marco Polo-programma’s op doeltreffende wijze verkeer van de weg gehouden?”.

Speciaal verslag nr. 08/2010: “Verbetering van de vervoersprestaties op de trans-Europese spoorwegassen: zijn de EU-investeringen in spoorweginfrastructuur doeltreffend geweest?”.

Bijlage IV — Onze analyse van vier beoordelingsprocedures van de Commissie

Vormen van beoordeling	Rechtsgrondslag	Bevindingen
Nationale vervoersplannen	Verordening (EU) nr. 1315/2013	<p>Volgens artikel 49 van de TEN-T-verordening moeten de lidstaten hun nationale vervoersplannen en -programma's ter informatie indienen bij de Commissie.</p> <p>Dit gebeurt echter niet op systematische wijze, aangezien de Commissie niet actief om indiening daarvan vraagt. Bovendien zijn lidstaten niet verplicht om nationale vervoersplannen op te stellen of om een gezamenlijke methode te volgen wanneer zij dit wel doen. Er is dus ook geen verplichting om doelstellingen met betrekking tot de modal shift op te nemen. De zes onderzochte lidstaten hebben dit soort strategie wel ontwikkeld. We hebben echter geen bewijs kunnen vinden van specifieke opmerkingen van de Commissie over de doelstellingen met betrekking tot de modal shift in deze plannen en hun overeenstemming met Europese doelstellingen.</p>
Nationale energie- en klimaatplannen	Verordening (EU) 2018/1999	<p>Volgens artikel 9 van de verordening moeten de lidstaten een geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan indienen bij de Commissie. De lidstaten moeten rekening houden met de opmerkingen van de Commissie of bekendmaken waarom zij dit niet te doen.</p> <p>Het is niet vereist om maatregelen voor modal shift op te nemen in deze plannen. Van de lidstaten in de steekproef heeft alleen Italië dergelijke maatregelen expliciet opgenomen. Niettemin bevatte de beoordeling van het plan door de Commissie geen analyse van de verwachte resultaten ervan in verhouding tot de Europese doelstellingen.</p> <p>De Commissie nam de nationale plannen in overweging bij het opstellen van een basisscenario voor de Europese Green Deal. Dit scenario bevat echter geen specifieke prognoses inzake intermodaal vervoer en modal shift.</p>
Herstel- en veerkrachtplannen (zie paragraaf 15)	Verordening (EU) 2021/241	<p>Volgens artikel 18 van de verordening moeten de lidstaten hun herstel- en veerkrachtplannen ter beoordeling indienen bij de Commissie. Bij een positieve beoordeling stelt de Commissie een uitvoeringsbesluit op dat moet worden goedgekeurd door de Raad.</p> <p>De lidstaten zijn niet verplicht om vervoersdoelstellingen in hun plannen op te nemen,</p>

		<p>maar de plannen moeten wel bijdragen tot het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de relevante landspecifieke aanbevelingen of in andere documenten, aangenomen in het kader van het Europees Semester (bijvoorbeeld landverslagen), worden genoemd.</p> <p>Van de bezochte lidstaten hadden alleen Polen (2019) en Spanje (2020) landspecifieke aanbevelingen met betrekking tot de modal shift gekregen. De Commissie ging na of beide lidstaten relevante hervormingen en maatregelen in hun plannen hadden opgenomen. We stelden echter vast dat de Commissie geen commentaar gaf op het Duitse plan, dat geen maatregelen bevatte met betrekking tot intermodaliteit, ook al was in het landverslag uit 2020 op de zwakke punten met betrekking tot de bevaarbaarheid en de vervoersefficiëntie van verscheidene binnenwateren gewezen. In het verslag werd nadruk gelegd op het feit dat een efficiënte modal shift van weg naar spoor en binnenwateren niet kan worden gegarandeerd zolang de wegvervoersector het grootste aandeel in goederenvervoer heeft.</p>
Partnerschapsovereenkomsten	<p>Verordening gemeenschappelijke bepalingen (EU) nr. 1303/2013</p>	<p>Partnerschapsovereenkomsten bieden de basis voor de strategische leiding van de programma's die door de lidstaten worden beheerd in het kader van het cohesiebeleid. Volgens artikel 14 van de verordening gemeenschappelijke bepalingen moeten de lidstaten hun overeenkomst ter goedkeuring voorleggen aan de Commissie. Als onderdeel van deze goedkeuringsprocedure heeft de Commissie het bestaan van een nationaal vervoersplan, met secties over de verschillende vervoerswijzen, geverifieerd.</p> <p>Tijdens de onderhandelingen met de lidstaten voor de periode 2014-2020 heeft de Commissie alle onderzochte lidstaten waarvan investeringen in de vervoerssector hoofdzakelijk via het CF ondersteund konden worden (Spanje, Kroatië, Italië en Polen) gevraagd om investeringen in duurzaam vervoer, waaronder intermodaliteit, voorrang te geven. Ondanks haar herhaaldelijke opmerkingen zien we dat de invloed van de Commissie in het geval van Polen eerder beperkt was. Hoewel de Poolse autoriteiten de financiële middelen voor spoorvervoer in kader van het Operationeel Programma voor Infrastructuur en Omgeving hebben verhoogd, werden er nog steeds twee keer zoveel middelen toegewezen aan wegvervoer.</p>

Bron: ERK.

Bijlage V — Praktische belemmeringen per vervoerswijze

Vervoerswijze	Belemmering	Beschrijving en effect
Spoor	Gebrek aan interoperabiliteitsnormen voor intermodale laadeenheden	Het staat de infrastructuurbeheerders vrij om bepaalde types van intermodale laadeenheden als “uitzonderlijk vervoer” te beschouwen, waardoor ad-hocvergunningprocedures nodig zijn om bepaalde delen van het spoorwegnetwerk te mogen gebruiken.
Spoor	Gebrek aan een minimum gegarandeerde capaciteit voor goederenvervoer bij het toewijzen en beheren van de treintrajecten	Infrastructuurbeheerders geven trajectaanvragen van goederenvervoerdiensten per spoor een lagere prioriteit dan soortgelijke verzoeken voor personenvervoer. De capaciteit voor goederenvervoerdiensten loopt dus het risico te worden beperkt tijdens specifieke tijdslots.
Spoor	Weinig flexibiliteit bij het reserveren van treintrajecten	Treintrajecten kunnen ofwel lange tijd van tevoren (ongeveer een jaar) worden gereserveerd, of indien nodig op korte termijn via ad-hocverzoeken. Volgens een verslag van de Commissie ¹ is goederenverkeer goed voor het merendeel van de ad-hocverzoeken (72 % in 2018). Hoewel de vraag naar goederenvervoer zeer veranderlijk is, vragen spoorwegondernemingen meestal van tevoren trajecten aan, om zo ongeschikte ad-hoctrajecten te vermijden. Wanneer ze de trajecten niet nodig hebben, worden deze geannuleerd, wat leidt tot een suboptimale toewijzing van trajecten. Belanghebbenden zien dit gebrek aan flexibiliteit bij het plannen van vervoer als een groot nadeel in vergelijking met andere vervoerswijzen, zoals de weg.
Spoor	Onvoldoende coördinatie in de toewijzing van grensoverschrijdende treintrajecten	Ondanks de coördinatiemechanismen tussen infrastructuurbeheerders blijft elk van hen verantwoordelijk voor het toewijzen van een bepaald traject binnen het netwerk. Als een trein een ad-hoctraject nodig heeft voor een grensoverschrijdende reis, bijvoorbeeld ten gevolge van een reisonderbreking, dan loopt hij het risico dat hij trajecten krijgt die niet tijdig op elkaar aansluiten. Belanghebbenden benadrukten dat dit een terugkerende situatie is en dat goederentreinen moeten stoppen (soms zelfs dagenlang), terwijl ze wachten op het volgende beschikbare traject om hun reis voort te zetten. Dit heeft dan weer een negatief effect op de betrouwbaarheid van goederenvervoerdiensten, waardoor klanten op zoek gaan naar alternatieve oplossingen om hun goederen te vervoeren.

Spoor	Onevenredige bestraffing van goederenvervoersdiensten wegens onderhoudsschema's	Het overgrote deel van de onderhoudswerkzaamheden aan het spoorwegnet wordt 's nachts gepland om de minste verstoring te veroorzaken. Dit is het tijdslot waarin de meeste goederenvervoersdiensten gepland staan, aangezien de netwerkcapaciteit groter is doordat passagierstreinen dan slechts beperkt rijden. Hierdoor wordt goederenvervoer aanzienlijk meer beïnvloed door geplande onderhoudswerkzaamheden op het netwerk dan passagiersvervoer.
Spoor	Bepalingen die vereisen dat treinen aan de grens stoppen	Er zijn operationele bepalingen die vereisen dat treinen aan de grens stoppen, zodat ze aan wijzigingen in de wetgeving, zoals van toepassing in de lidstaat die ze willen binnenrijden, kunnen voldoen. Een voorbeeld is Richtlijn 2007/59/EC ² inzake de certificering van machinisten, die vereist dat treinbestuurders een B1-niveau halen in de taal van ieder land waarin ze een trein besturen. Aan deze eis wordt vaak voldaan door aan de grens van bestuurder te wisselen. Dit kan voor een uitval van diensten zorgen wanneer de trein hierdoor een alternatieve route in een andere lidstaat dan aanvankelijk gepland moet nemen. Andere nationale voorschriften, zoals die omtrent het testen van de remmen of het samenstellen van de trein, kunnen ook vertragingen veroorzaken (die, volgens een casestudy ³ van het Spoorwegbureau van de Europese Unie via goederenspoorcorridor 7, wel 25 uur kunnen duren). Dit moet worden vergeleken met de situatie voor het wegvervoer waarbij vrachtvervoerders binnen het Schengengebied niet verplicht zijn te stoppen aan de grens, behalve in het geval van bijzondere controles.
Korte vaart	Verslagleggingsverplichtingen voor schepen, zelfs wanneer zij intra-Europese havens aandoen	Goederen die zeehavens in- en uitgaan zijn momenteel onderworpen aan verslagleggingsverplichtingen, ook wanneer de diensten zich tot Europese havens beperken. Deze verplichtingen zijn niet van toepassing op binnenlands vervoer. Voorbeelden van dergelijke verplichtingen zijn kennisgeving van aankomst, aangifte van goederen en veiligheidscommunicatie.
Binnenwateren	Onvoldoende coördinatie aan sluizen	Zelfs zonder formele dienstregelingen en specifieke voorrangsregels heeft men aan sluizen steeds vaker de neiging om voorrang te geven aan passagiersschepen in plaats van aan vrachtschepen.

¹ Commission Staff Working Document accompanying the Seventh monitoring report on the development of the rail market, [SWD\(2021\) 1](#), blz. 113.

² [Richtlijn 2007/59/EG inzake de certificering van machinisten.](#)

³ Spoorwegbureau van de Europese Unie, Volledige effectbeoordeling. Revisie TSI OPE, 24.10.2018.

Afkortingen

CEF: Connecting Europe Facility

CF: Cohesiefonds

Cinea: Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu

DG MOVE: directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer

DG REGIO: directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling

EFRO: Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

ERTMS: Europees beheersysteem voor het spoorverkeer

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

TEN-T: trans-Europees vervoersnetwerk

TEU: twintig-voet containermaat (twenty-foot equivalent unit)

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Woordenlijst

Begunstigde: een natuurlijke of rechtspersoon die een subsidie of lening uit de EU-begroting ontvangt.

Beheersautoriteit: de nationale, regionale of lokale (overheids- of particuliere) instantie die door een lidstaat is aangewezen voor het beheer van een door de EU gefinancierd programma.

Cohesiefonds: een EU-fonds om de economische en sociale ongelijkheden in de EU te verminderen door investeringen te financieren in lidstaten waar het bruto nationaal inkomen per inwoner minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt.

Digitalisering: de overgang naar de integratie en het gebruik van digitale technologie en gedigitaliseerde informatie om processen en taken eenvoudiger, sneller, efficiënter en/of zuiniger te maken.

Direct beheer: beheer van een EU-fonds of -programma door de Commissie alleen, in tegenstelling tot gedeeld beheer of indirect beheer.

Europees beheersysteem voor het spoorverkeer: een initiatief om één enkele reeks EU-brede normen voor treinbesturingssystemen in te voeren en zo grensoverschrijdende interoperabiliteit te garanderen.

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling: een EU-fonds dat de economische en sociale cohesie in de EU versterkt door de financiering van investeringen die ongelijkheden tussen regio's verkleinen.

Europees Semester: jaarlijkse cyclus die een kader biedt voor de coördinatie van het economisch beleid van de EU-lidstaten en voor de monitoring van de vooruitgang.

Europese Green Deal: de in 2019 vastgestelde groeistrategie van de EU, die tot doel heeft de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken.

Ex-postevaluatie: een onafhankelijke beoordeling van de doeltreffendheid, doelmatigheid, coherentie, relevantie en EU-meerwaarde van een voltooid project of programma.

Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen: een EU-instrument waarmee financiële steun wordt verleend om duurzame, onderling verbonden infrastructuur tot stand te brengen in de sectoren energie, vervoer en informatie- en communicatietechnologie.

Gedeeld beheer: een methode om de EU-begroting te besteden waarbij de Commissie, anders dan bij rechtstreeks beheer, delegeert aan de lidstaat maar toch de eindverantwoordelijkheid houdt.

Herstel- en veerkrachtfaciliteit: het mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te temperen en het herstel te stimuleren, en tegelijkertijd de groene en digitale transformatie te bevorderen.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt: beginsel dat stelt dat diegenen die vervuiling veroorzaken, of kunnen veroorzaken, de kosten van de maatregelen moeten betalen die worden getroffen om de vervuiling te vermijden, te controleren, of te verhelpen.

Landspecifieke aanbeveling: jaarlijkse leidraad met betrekking tot het macro-economische beleid, begrotingsbeleid en structuurbeleid van lidstaten, die de Commissie ter goedkeuring indient bij de Raad en dan deelt met de afzonderlijke lidstaten, als onderdeel van het Europese Semester.

Marktdeelnemer: iedere natuurlijke of rechtspersoon die een product of dienst verleent tegen betaling.

Modal shift: overschakelen van de ene vervoerswijze naar de andere.

Monitoring: systematisch observeren en controleren of er vooruitgang wordt geboekt in het verwezenlijken van een doelstelling, dit gedeeltelijk aan de hand van indicatoren.

Operationeel programma: het basiskader voor de uitvoering van door de EU gefinancierde cohesieprojecten in een bepaalde periode, dat berust op de prioriteiten en doelstellingen die zijn vastgesteld in partnerschapsovereenkomsten tussen de Commissie en afzonderlijke lidstaten.

Overeenkomst van Parijs: internationale overeenkomst die in 2015 werd ondertekend om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2 °C en om alle mogelijke inspanningen te leveren om deze te beperken tot 1,5 °C.

Partnerschapsovereenkomst: een overeenkomst tussen de Commissie en een lidstaat of derde land(en) in het kader van een EU-uitgavenprogramma waarin bijvoorbeeld strategische plannen, investeringsprioriteiten of de voorwaarden voor handels- of ontwikkelingssteun zijn vastgesteld.

Staatssteun: directe of indirecte overheidssteun voor een bedrijf of organisatie waardoor dit/deze een voordeel heeft ten opzichte van concurrenten.

Verordening gemeenschappelijke bepalingen: de verordening tot vaststelling van de regels die van toepassing zijn op alle vijf Europese structuur- en investeringsfondsen.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=63659>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=63659>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerkwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II "Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie", die onder leiding staat van ERK-lid Annemie Turtelboom. Deze controle werd geleid door ERK-lid Annemie Turtelboom, ondersteun door Paul Sime, kabinetschef, en Celil Ishik, kabinetsattaché; Marion Colonerus en Niels-Erik Brokopp, hoofdmanagers; Guido Fara, taakleider; Manja Ernst, plaatsvervangend taakleider; en Tomasz Kapera, Annabelle Miller en Laurence Szwajkajzer, auditors.



Van links naar rechts: Marion Colonerus, Paul Sime, Manja Ernst, Tomasz Kapera, Annemie Turtelboom, Guido Fara, Niels-Erik Brokopp, Celil Ishik, Laurence Szwajkajzer.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019](#) van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

- Figuren 1 en 6 — iconen: deze figuren zijn ontworpen met behulp van <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-847-9653-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/328863	QJ-AB-23-007-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9631-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/278734	QJ-AB-23-007-NL-Q

Bij intermodaal goederenvervoer worden goederen in een enkele laadeenheid (zoals een container) vervoerd door middel van een combinatie van vervoerswijzen: over de weg, per spoor, over water of door de lucht. Het kan de relatieve sterke punten van elke vervoerswijze optimaliseren wat betreft flexibiliteit, snelheid, kosten en milieuprestaties. Voor de periode 2014-2020 bedroeg de totale EU-financiering voor projecten ter ondersteuning van intermodaliteit ongeveer 1,1 miljard EUR.

De Commissie had streefdoelen vastgesteld voor een intensiever gebruik van het spoor en de binnenvaart. Deze doelen waren onrealistisch en de lidstaten hadden hun eigen streefdoelen niet op die van de EU afgestemd. Onze algemene conclusie luidt dat het intermodale goederenvervoer als gevolg van regelgevings- en infrastructuurbelemmeringen nog steeds niet op gelijke voet kan concurreren met het wegvervoer. Wij hebben een aantal aanbevelingen gedaan waarmee de doeltreffendheid van de EU-ondersteuning op dit gebied kan worden vergroot.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors