



Brussel, 24.10.2018
C(2018) 7116 final

<p>In de openbare versie van dit besluit zijn, overeenkomstig de artikelen 30 en 31 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (niet-openbaarmaking van informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt), delen van de tekst weggelaten. Weggelaten delen zijn met vierkante haken [...] aangegeven.</p>		<p style="text-align: center;">OPENBARE VERSIE</p> <p>Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.</p>
---	--	--

Betreft: Steunmaatregel SA.50584 (2018/N) - België
Structurele steunmaatregel ter vermindering van het kostennadeel van het bundelen van volumes die per spoor/binnenschip van en naar Vlaamse zeehavens worden vervoerd ter bevordering van een modal shift

Excellentie,

1. PROCEDURE

- (1) Overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" of "het Verdrag" genoemd) heeft België op 8 augustus 2018 een steunregeling aangemeld ter bevordering van de modal shift van wegvervoer naar spoorvervoer en binnenvaart voor goederenvervoer tussen de drie grootste zeehavens in het Vlaamse Gewest en het achterland. De steunregeling is bedoeld om de extra kosten te helpen dekken van een efficiënte groepering van vervoersvolumes om het spoor en de binnenvaart tijdsefficiënter, goedkoper en dus aantrekkelijker en concurrentiëler te maken dan vrachtwagens. De steunregeling is er ook op gericht de toegenomen congestie op de wegen in België aan te pakken en tegelijkertijd de negatieve milieueffecten van het vrachtwagenvervoer te verminderen.

Zijne Excellentie de Heer Didier Reynders
Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken
Karmelietenstraat 15
B-1000 Brussel

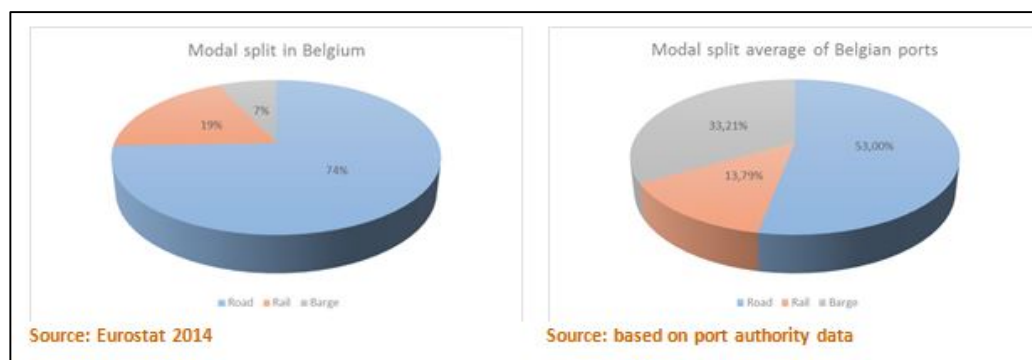
- (2) De Commissie heeft de Belgische autoriteiten per e-mail van 17 augustus 2018 om aanvullende informatie verzocht. Op 27 augustus 2018 hebben de Belgische autoriteiten de gevraagde informatie verstrekt.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

2.1. Actie-instrument en doelstelling

- (3) Het Vlaamse Gewest wil het gebruik van het spoor en de binnenvaart voor vrachtcontainervervoer tussen de drie grootste zeehavens in Vlaanderen (de haven van Antwerpen, de haven van Zeebrugge en de haven van Gent) en het achterland in België en zijn buurlanden (Noord-Frankrijk, Zuid-Nederland en het westen van Duitsland) stimuleren.
- (4) Zeehavens zijn - direct en indirect - een belangrijke motor van economische activiteiten en banen¹ en zijn belangrijke spelers in het vervoersnetwerk in België; ze genereren vracht voor zowel nationale (51%) als internationale (49%) bestemmingen. Een verlies aan havenactiviteit zou leiden tot een daling van de Belgische vervoersactiviteit². Aangezien havens een toegangspoort zijn tot het nationale vervoerssysteem, is het belangrijk dat ze ook het goede voorbeeld geven op milieugebied. De modal split is een van de belangrijkste prestatie-indicatoren voor het meten van de milieu-impact van de door havens gegenereerde binnenlandse vervoersstromen³. Hoewel de Belgische havens het qua modal split beter doen dan het nationale gemiddelde, vindt meer dan de helft van het vervoer van en naar de Belgische havens nog steeds over de weg plaats (zie Figuur 1).

Figuur 1: Modal split in België (nationaal gemiddelde) versus modal split in Belgische havens



Modal split in België

Weg Spoor Binnenvaart

Bron: Eurostat

Modal split gemiddelde van de Belgische havens

Weg Spoor Binnenvaart

Bron: gegevens van de havenbedrijven

¹ Zie het verslag van ING Bank, ITMMA en Universiteit Antwerpen: "Strategic evaluation of the Belgian port sector and accompanying services" (april 2015). NBB-verslag nr. 342 van april 2018: "The economic importance of the Belgian ports: Flemish maritime ports, Liège port complex and the port of Brussels - Report 2016".

² Zie "Strategic evaluation of the Belgian port sector and accompanying services", rapport van ING Bank, ITMMA en Universiteit Antwerpen, april 2015, afdeling 4.1.1, onderafdeling "Cargo generation".

³ Zie "Strategic evaluation of the Belgian port sector and accompanying services", rapport van ING Bank, ITMMA en Universiteit Antwerpen, april 2015, afdeling 4.1.1, onderafdeling "Modal split".

- (5) Vrachtwagens blijven de belangrijkste vervoerswijze voor het vrachtverkeer tussen de havens en het achterland, en het aandeel van het wegvervoer lijkt toe te nemen voor het vrachtverkeer van en naar bepaalde havens (omgekeerde modal shift). Met name voor de drie zeehavens die in het kader van de aangemelde steunregeling worden beoogd, blijkt uit Tabel 1 dat vrachtwagens nog steeds de belangrijkste vervoerswijze voor containerverkeer van en naar de havens van Zeebrugge en Antwerpen zijn, met een aandeel in 2016 van respectievelijk 75,67% en 54,92%. Voor beide havens is het aandeel van het spoorvervoer tussen 2008 en 2016 met respectievelijk 12,25 en 1,25 procentpunten gedaald. De Noordzeehaven in Gent doet het beter op vlak van modal split, maar er moeten meer inspanningen worden geleverd om de doelstelling van het Havenbedrijf Gent te halen, meer bepaald dat in 2020 15% van het vervoer per spoor moet gebeuren.

Tabel 1: Modal split (weg/binnenvaart/spoor) voor containervervoer van en naar Vlaamse zeehavens

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Haven van Zeebrugge									
Weg	63,25%	64,12%	61,03%	60,20%	62,66%	68,02%	67,95%	71,35%	75,67%
Binnenvaart	0,17%	0,57%	0,74%	0,76%	0,86%	0,58%	0,83%	0,56%	0,01%
Spoor	36,57%	35,31%	38,22%	39,04%	36,48%	31,39%	31,22%	28,09%	24,32%
Haven van Antwerpen.									
Weg	59,84%	57,65%	58,16%	57,33%	56,79%	55,91%	55,14%	58,69%	54,92%
Binnenvaart	31,97%	34,51%	33,67%	33,88%	34,53%	36,94%	38,10%	34,47%	38,14%
Spoor	8,19%	7,84%	8,16%	8,79%	8,67%	7,15%	6,75%	6,84%	6,93%
Noordzeehaven (Gent)									
Weg	n.v.t.	n.v.t.	39,52%	36,96%	36,88%	36,32%	35,86%	38,26%	33,84%
Binnenvaart	n.v.t.	n.v.t.	49,93%	52,27%	54,26%	53,46%	53,26%	49,44%	54,86%
Spoor	n.v.t.	n.v.t.	10,55%	10,77%	8,87%	10,22%	10,88%	12,30%	11,30%

Bronnen: Gegevens Haven Brugge-Zeebrugge, Haven van Antwerpen, Havenbedrijf Gent

- (6) Deze ontwikkeling van het vrachtvervoer staat haaks op de doelstelling om het vrachtvervoer van de weg naar het spoor te verplaatsen, zoals geformuleerd in het Witboek van de Commissie over het vervoersbeleid⁴.
- (7) De aangemelde steunregeling heeft tot doel deze trend te keren en is bedoeld om de modal shift van het wegvervoer naar het spoorvervoer en de binnenvaart te bevorderen en te intensiveren door de extra kosten van een efficiënte bundeling van vrachtvolumes in consolidatiehubs te compenseren. Door deze bundeling van de vrachtvolumes in de consolidatiehubs in havens en achterland zal het vrachtvervoer per spoor en over de binnenwateren kostenefficiënter en sneller verlopen dan nu het geval is. Het spoor en de binnenvaart zullen daardoor aantrekkelijkere alternatieven worden voor eindgebruikers en expediteurs, waardoor dezen meer bereid zullen zijn om over te stappen van vrachtwagens op treinen en binnenschepen.

⁴ Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — Werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem, COM(2011) 144 van 28.3.2011.

- (8) De steunregeling draagt ook bij tot de aanpak van de problemen in verband met de toegenomen congestie op de Vlaamse wegen als gevolg van het grote aantal vrachtwagens dat in het vervoer wordt gebruikt. Zij streeft de algemene doelstelling na om de milieu-, gezondheids- en sociale impact van het wegverkeer in Vlaanderen te verminderen door de congestie van het verkeer door vrachtwagens op de Vlaamse wegen terug te dringen.
- (9) De steunregeling is gericht op containervervoer⁵ en bestaat uit twee delen: ondersteuning van a) vervoer per spoor en b) vervoer over de binnenwateren. Aangezien het om twee verschillende vervoerswijzen gaat, werken beide onderdelen van de regeling verschillend en zijn de begunstigden van de regeling verschillend:
- (a) Bij het spoorvervoer zal de steun de vorm aannemen van een subsidie per trein aan de spoorwegexploitanten⁶ die een deel van hun capaciteit beschikbaar stellen om aan het systeem deel te nemen. De subsidie dekt een deel van de extra kosten in verband met de exploitatie van de consolidatiehub alsook andere kosten, zoals de extra kosten van de stop van de trein in de hub, de kosten van rangeeractiviteiten en de kosten in verband met de extra overslag van containers. Voor de eindgebruikers van het systeem (de expediteurs) zal het gebruik van het spoor in plaats van vrachtwagens voor het verzenden van hun goederen efficiënter worden zonder dat de prijs van het spoorvervoer omhoog gaat.
- (b) Bij de binnenvaart zal de steun de vorm aannemen van een subsidie aan de exploitanten van de consolidatiehubs. De subsidie dekt een deel van de extra kosten in verband met de exploitatie van de consolidatiehub alsmede andere kosten, zoals de kosten van de extra overslag van volumes tussen binnenschepen en de kosten van de extra stop. De binnenvaartoperatoren zullen ook een deel van de kosten van de volumebundeling moeten dragen (zie punt (19)). Dankzij de door het systeem gecreëerde efficiëntieverbeteringen zullen de eindgebruikers van het systeem (de expediteurs) betrouwbaarder en efficiënter vervoer per binnenschip krijgen, zonder dat zij de (volledige) kosten van de volumebundeling hoeven te dragen.
- (10) Als gevolg hiervan zal het vervoer per spoor en over de binnenwateren dankzij de subsidie efficiënter worden zonder dat het duurder wordt, waardoor eindgebruikers vaker voor deze vervoerswijzen dan voor vrachtwagens zullen kiezen.

⁵ Volgens het NBB-verslag "The economic importance of the Belgian ports: Flemish maritime ports, Liège port complex and the port of Brussels - Report 2016" bestond gemiddeld 47% van het totale verkeer in de Vlaamse havens in de periode 2015-2017 uit containervervoer en kwam het vervoer van vloeibare en droge bulkgoederen met respectievelijk 28% en 12% op de tweede en derde plaats.

⁶ Een spoorwegexploitant omvat "spoorwegondernemingen" in de zin van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (d.w.z. iedere privaatrechtelijke of publiekrechtelijke onderneming waarvan de voornaamste activiteit bestaat uit dienstverlening in de vorm van goederen- en/of personenvervoer per spoor, waarbij de onderneming voor de tractie moet zorgen), maar ook andere spoorwegondernemingen die geen tractie aanbieden.

- (11) De maatregel vormt een aanvulling op een andere door de Commissie bij besluit van 6 juni 2017 goedgekeurde regeling ter ondersteuning van het spoorvervoer en het gecombineerd vrachtvervoer in België (zaak SA.47109 - *Prolongation du régime de promotion du transport combiné ferroviaire et du trafic diffus pour 2017-2020*)⁷. In het verleden zijn de volgende Belgische regelingen ter bevordering van intermodaal vervoer goedgekeurd bij besluiten van de Commissie: zaak N651/2008 - *Multimodale containerterminal* (11 februari 2009)⁸, zaak N682/2006 - *Maatregel van de Vlaamse regering ter ondersteuning van het intermodaal vervoer over de binnenwateren* (10 mei 2007)⁹, en zaak N53/2006 - *Proefproject van het Vlaamse Gewest voor subsidies voor het vervoer van containers via binnenvaart en estuaire vaart van en naar de Vlaamse kusthavens* (12 oktober 2006)¹⁰.

2.2. Rechtsgrondslag

- (12) De aangemelde maatregel is gebaseerd op artikel 35 bis van het havendecreet van 2 maart 1999 betreffende het beleid en het beheer van zeehavens, laatstelijk gewijzigd bij het decreet van 22 december 2017¹¹: Artikel 35 bis, lid 1, bepaalt: "*De Vlaamse Regering kan, onder voorbehoud van goedkeuring door de Europese Commissie, binnen de perken van de daartoe op de begroting beschikbare kredieten, subsidies verlenen aan ondernemingen die de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens structureel verbeteren door de massificatie van het goederenvervoer per binnenschip en per spoor te stimuleren en de volumes beter te bundelen*". Lid 2 bepaalt dat de Vlaamse Regering de regels voor de toekenning van de subsidies vaststelt.
- (13) De criteria en regels voor de toekenning van de steun worden vastgelegd in twee Besluiten van de Vlaamse Regering: het Uitvoeringsbesluit betreffende een

⁷ Besluit van de Commissie van 6 juni 2017, SA.47109 (2017/N), België – Prolongation du régime de promotion du transport combiné ferroviaire et du trafic diffus pour 2017-2020, PB C 400 van 24 november 2017. Deze maatregel is een verlenging van een door de Commissie op 9 juli 2015 goedgekeurde maatregel (zaak SA.41472 (2015/N), België - Verlenging van een regeling voor de exploitatie van geregelde diensten van gecombineerd vervoer van goederen voor de periode 2015-2016, PB C 369 van 6 november 2015), die op haar beurt de verlenging is van eerdere besluiten van de Commissie van 7 oktober 2014 (zaak SA.38611 (2014/NN), België - Promotion du transport combiné ferroviaire (unités de transport intermodal) et au trafic diffuse, PB C 460 van 19 december 2014), 10 maart 2009 (zaak SA.26942 (N 571/2008), België - Promotion du transport combiné ferroviaire d'unités de transport intermodal 2009-2012, PB C 164 van 16 juli 2009), 14 december 2007 (zaak SA.17724 (N 656/2007), België - Projet d'aide au transport combine, PB C 43 van 16 februari 2008) en 5 juli 2005 (zaak SA.17724 (N 249/2004), België - Projet d'aide au transport combine, PB C 280 van 12 november 2005).

⁸ Besluit van de Commissie van 11 februari 2009, zaak N651/2008, België - Financiering van een terminal voor het intermodaal vervoer van continentale containers (EFRO) (ex PN 117/08), PB C 60 van 14 maart 2009.

⁹ Besluit van de Commissie van 10 mei 2007, zaak N682/2006, België - Maatregel van de Vlaamse regering ter ondersteuning van het intermodaal vervoer over de binnenwateren, PB C 227 van 27 september 2007.

¹⁰ Besluit van de Commissie van 12 oktober 2006, zaak N53/2006, België - Proefproject van het Vlaamse Gewest voor subsidies voor het vervoer van containers via binnenvaart en estuaire vaart van en naar de Vlaamse kusthavens, PB C 297 van 7 december 2006.

¹¹ Publicatie van de bepaling in het Belgisch Staatsblad zal plaatsvinden in het najaar van 2018.

vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van het spoorvervoer door het bundelen van volumes (hierna "Uitvoeringsbesluit voor het spoorvervoer" genoemd) en het Uitvoeringsbesluit betreffende een vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van het binnenvaartvervoer door het bundelen van volumes (hierna "Uitvoeringsbesluit voor de binnenvaart" genoemd)¹².

- (14) De betrokkenheid van de drie havenbedrijven bij de aangemelde steunregeling is vastgesteld in de besluiten van hun raad van bestuur: "*Besluit Raad van Bestuur van de Maatschappij van de Brugse Zeehaven NV*"¹³, "*Besluit Raad van Bestuur Havenbedrijf Gent - Besluit Raad van Bestuur van februari 2016 – goedkeuring herziene versie van het strategisch plan 2010-2020*"¹⁴, "*Besluit Raad van Bestuur '133477' van 16 december 2013 – Ondernemingsplan 2014-2018 Havenbedrijf Antwerpen*" and "*Havenbedrijf Antwerpen RVB180558 Ondernemingsplan 2018-2020*"¹⁵.

2.3. Toepassingsgebied

- (15) Wat de bundeling van vrachtvolumes per spoor betreft: de steun is onafhankelijk van het aantal behandelde containers en wordt per trein toegekend. Er geldt een vast steunbedrag per trein ter dekking van de extra kosten van de extra stop van de trein en de technische handelingen in de consolidatiehub. Alle spoorwegexploitanten die per trein aan bepaalde voorwaarden voldoen, komen in aanmerking voor steun en kunnen de steun aanvragen.
- (16) In het railhubsysteem zijn twee soorten consolidatie mogelijk: horizontale en verticale consolidatie:
- (a) Bij horizontale consolidatie worden de spoorwagens (op de conventionele manier) gerangeerd tot treinen met een uniforme samenstelling die naar bepaalde haventerminals worden gezonden. De lading zelf wordt niet overgeladen maar blijft gedurende de hele reis van vertrek tot aankomst op de wagon liggen.
- (b) Bij verticale consolidatie worden de containers met portaalkranen van de ene trein op de andere overgebracht om zo uniforme treinen te vormen die naar bepaalde haventerminals worden gezonden. Zendingen voor een

¹² Publicatie van beide Uitvoeringsbesluiten in het Belgisch Staatsblad zal plaatsvinden in januari 2019. De Uitvoeringsbesluiten waarvan in dit besluit van de Commissie sprake is, zijn ontwerp teksten die al in een vergevorderd stadium zijn. De Belgische autoriteiten hebben bevestigd dat er geen significante wijzigingen in de huidige versies zullen worden aangebracht die een impact zouden hebben op de beoordeling van de aangemelde steunregeling door de Commissie.

¹³ Besluit van de raad van bestuur van 15 juni 2018. De planning is dat de definitieve tekst, in overeenstemming met de modaliteiten van de regeling zoals vastgesteld in de twee Uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse regering, op 16 november 2018 wordt goedgekeurd.

¹⁴ Besluit van de raad van bestuur van 17 juni 2018. De definitieve tekst is, in overeenstemming met de modaliteiten van de regeling zoals vastgesteld in de twee Uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse regering, op 21 september 2018 goedgekeurd.

¹⁵ Goedkeuring bij besluit van de raad van bestuur van 28 maart 2018. Een samenvatting is beschikbaar op: https://www.portofantwerp.com/sites/portofantwerp/files/imce/Ondernemingsplan%2018-20_executive_summary.pdf.

bepaalde bestemming in het achterland worden op dezelfde manier tot één trein samengesteld.

- (17) Wat de bundeling van vrachtvolumes voor binnenschepen betreft heeft de regeling tot doel om (via een aanbestedingsprocedure) per waterwegcorridor in het achterland van de drie Vlaamse zeehavens ten minste één en maximaal twee consolidatiehubs te selecteren, alsook nog twee consolidatiehubs in de haven van Antwerpen (één op de rechteroever en één op de linkeroever). De subsidie wordt uitbetaald op basis van het aantal containers die in de consolidatiehubs worden behandeld.

2.4. Begunstigden

- (18) Begunstigden van de steunregeling bij vervoer per trein zijn de spoorwegexploitanten die kunnen zijn: ondernemingen die alleen tractie aanbieden, ondernemingen die alleen vervoersdiensten maar geen tractie aanbieden, of ondernemingen die beide aanbieden. De steun zal rechtstreeks worden betaald aan de spoorwegexploitanten die gebruik maken van het consolidatiehubsysteem. Er gaan geen extra financiële middelen rechtstreeks naar de consolidatiehubs of terminals.
- (19) Bij het vervoer per binnenschip zijn de begunstigden van de steunregeling de exploitanten van de consolidatiehubs. Zij zullen een subsidie ontvangen voor de extra kosten in verband met de consolidatie van de volumes, waardoor wordt voorkomen dat al deze extra kosten worden doorberekend aan de binnenvaartoperatoren, hoewel de binnenvaartoperatoren ook een deel van de extra kosten moeten dragen (een vast bedrag per container dat in het Uitvoeringsbesluit voor de binnenvaart moet worden vastgesteld). Volgens de Belgische autoriteiten zullen de binnenvaartoperatoren profiteren van de toegenomen efficiëntie en de frequentere activiteiten, zodat zij bereid zullen zijn deze bijdrage te betalen. Aangezien de voordelen van volumebundeling metertijd belangrijker zullen worden (door het toegenomen gebruik van het systeem, maar ook door het algemene probleem van toenemende congestie op de wegen, waardoor het belang van andere vervoerswijzen dan vrachtwagenvervoer zal toenemen), zal hun bijdrage in absolute termen laag zijn bij de start van het project, maar geleidelijk toenemen (zie punt (34)).
- (20) Volgens ramingen van de Belgische autoriteiten zal het aantal begunstigden niet meer dan 50 bedragen.
- (21) Ondernemingen in moeilijkheden, zoals omschreven in de Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden¹⁶, komen niet voor de steun in aanmerking.

2.5. Looptijd

- (22) De steun wordt pas toegekend nadat de Commissie de regeling heeft goedgekeurd¹⁷. Na goedkeuring door de Commissie kan de steun worden

¹⁶ PB C 249 van 31.07.2014, blz. 1.

¹⁷ Artikel 35 bis van het havendecreet van 2 maart 1999.

verleend voor een periode van vijf jaar, die ingaat op 1 november 2018 en eindigt op 31 oktober 2023.

2.6. Budget

- (23) Het totale budget voor de steunregeling bedraagt 70 miljoen EUR over een periode van 5 jaar (14 miljoen EUR per jaar). Er zal 6 miljoen EUR worden toegewezen voor de ondersteuning van het spoorvervoer en 8 miljoen EUR voor de ondersteuning van de binnenvaart.
- (24) De helft van het totale steunbedrag wordt verstrekt door het Vlaamse Gewest, de andere helft van de financiering van de maatregel wordt verstrekt door de drie havenbedrijven.

2.7. In aanmerking komende kosten

- (25) De steunregeling is opgezet als steun ter compensatie van de extra kosten van volumebundeling in de consolidatiehubs, waardoor eindgebruikers worden gestimuleerd om meer gebruik te maken van het spoor en de binnenvaart voor het vervoer van goederen tussen Vlaamse zeehavens en het achterland.
- (26) De modal shift die van de steun wordt verwacht, zal uiteindelijk leiden tot een vermindering van de externe kosten (kosten voor de samenleving, die niet rechtstreeks door de vervoergebruiker worden gedragen) dankzij minder congestie op de weg, minder emissies, minder ongevallen, enz. De in het kader van de regeling in aanmerking komende kosten komen dus overeen met het deel van de externe kosten dat door het vervoer per spoor en over de binnenwateren kan worden vermeden in vergelijking met het wegvervoer.
- (27) De kwantificering van de in het kader van de aangemelde regeling in aanmerking komende kosten is gebaseerd op de berekening van het verschil in marginale externe kosten tussen spoor- en binnenvaartvervoer enerzijds en wegvervoer anderzijds. De milieukosten van weg-, spoor- en binnenvaartvervoer zijn gebaseerd op de cijfers in de "Update of the Handbook on External Costs of Transport (2014)"¹⁸ (zie Tabel 2 hieronder), rekening houdend met de volgende opmerkingen:
 - (a) Aangezien de internationale routes tussen zeehavens en het achterland verschillende soorten gebieden bestrijken (platteland, stad, snelweg, enz.), is zo mogelijk voor de meest conservatieve parameters gekozen.
 - (b) Voor het spoor worden de marginale externe kosten gepresenteerd voor treinen met elektrische tractie, aangezien dit de meest gebruikelijke manier van langeafstandsgoederenvervoer per spoor is¹⁹.

¹⁸ Ricardo-AEA, Report for the European Commission: DG MOVE, "Update of the Handbook on External Costs of Transport", 8 januari 2014. Te vinden op: https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable/studies/sustainable_en.

¹⁹ In de haven van Antwerpen zijn er ook treinen met dieseltractie. In verhouding tot de totale route van de terminal naar het achterland (gewogen gemiddelde van 740 km) is het aandeel van het haveninterne vervoer echter verwaarloosbaar klein (maximaal 2%).

- (c) Omdat er geen cijfers zijn over de marginale externe kosten van ongevallen, congestie en lawaai op de binnenwateren, wordt ervan uitgegaan dat deze bijna nul bedragen. Dit uitgangspunt is aanvaardbaar, met name wanneer deze kosten worden vergeleken met de marginale externe kosten van ongevallen, lawaai en congestie voor het spoor en de weg.

Tabel 2: Vergelijking van de marginale externe kosten voor verschillende vervoerswijzen (cijfers uit 2010)

	Weg		Spoor		Binnenvaart	
	Marginale externe kosten	Aannamen	Marginale externe kosten	Aannamen	Marginale externe kosten	Aannamen
Luchtverontreiniging	8,8 EURcent/ Voertuig-km	<i>Ongelede vrachtwagen, > 32t, EURO III, Autosnelweg, België</i>	52,2 EURcent/ trein-km	<i>Vracht Elektrisch, Platteland, Beladingsgraad 500, België</i>	5,6 EUR/1.000 tkm	<i>DPF²⁰, bulk, tanker, > 1000 ton, EU-gemiddelde</i>
Broeikasgassen	9,1 EURcent/ Voertuig-km	<i>Ongelede vrachtwagen, > 32t, EURO III, Gemiddelde, EU-gemiddelde</i>	0 EURcent/ trein-km	<i>Vracht Elektrisch, Platteland, Beladingsgraad 500, België</i>	3,1 EUR/1.000 tkm	<i>DPF, bulk, tanker, > 650-1000 ton, EU-gemiddelde</i>
Ongevallen	3 EURcent/ Voertuig-km	<i>Vracht, Autosnelweg, België</i>	0,2 EUR/1.000 trein-km	<i>EU-gemiddelde voor vrachtovervoerder per spoor</i>	0 EUR/1.000 tkm	<i>Geen cijfers beschikbaar</i>
Congestie	30,3 EURcent/ Voertuig-km	<i>Ongelede vrachtwagen, Autosnelweg, Platteland, bijna op volle capaciteit, België</i>	0,5 EUR/1.000 trein-km	<i>Marco Polo rekenmodule, België en Nederland</i>	0 EUR/1.000 tkm	<i>Geen cijfers beschikbaar</i>
Lawaai	15,1 EUR/1.000 Voertuig-km	<i>Vrachtwagen, Dag, Weinig verkeer, Voorstad, België</i>	116,5 EUR/1.000 trein-km	<i>Vrachtovervoerder per spoor, Nacht, Platteland, België</i>	0 EUR/1.000 tkm	<i>Geen cijfers beschikbaar</i>

Bron: Update of the Handbook on External Costs of Transport (2014) + Excel tables

²⁰ Diesel Particulate Filter.

- (28) Om de gegevens in Tabel 2 voor het spoor, de binnenvaart en het wegvervoer in 2018 vergelijkbaar te maken, zijn de cijfers gecorrigeerd voor de inflatie en omgerekend naar dezelfde eenheid, EUR per 1.000 tonkilometer (tkm):
- (a) Voor het wegvervoer is de gemiddelde tonnage per vrachtwagen berekend op basis van de meest recente Eurostat-cijfers die beschikbaar zijn voor België en bedraagt deze gemiddeld 12,7 ton/vrachtwagen²¹.
 - (b) Voor het spoorvervoer is de gemiddelde tonnage per trein berekend op basis van de cijfers van Eurostat die voor België beschikbaar zijn voor de periode 1970-1998. Deze gegevens zijn geëxtrapoleerd naar 2018, wat een gemiddelde geeft van 497 t/trein²².
 - (c) Voor de binnenvaart is de gemiddelde tonnage per binnenschip van 699 t/binnenschip gebaseerd op de voor België publiek beschikbare statistieken voor 2017²³.
- (29) De resultaten van deze conversies worden in Tabel 3 hieronder weergegeven.

Tabel 3: Vergelijking van de marginale externe kosten voor verschillende vervoerswijzen in EUR/1.000 tkm en gecorrigeerd voor inflatie (cijfers van 2018)

	Weg		Spoor		Binnenvaart	
	Marginale externe kosten	Aannamen	Marginale externe kosten	Aannamen	Marginale externe kosten	Aannamen
Luchtverontreiniging	8,13	<i>Ongelede vrachtwagen, > 32t, EURO III, Autosnelweg, België</i>	1,23	<i>Vracht Elektrisch, Platteland, Beladingsgraad 500, België</i>	6,58	<i>DPF, bulk, tanker, > 1000 ton, EU-gemiddelde</i>
Broeikasgassen	8,41	<i>Ongelede vrachtwagen, > 32t, EURO III, Gemiddelde, EU-gemiddelde</i>	0	<i>Vracht Elektrisch, Platteland, Beladingsgraad 500, België</i>	3,64	<i>DPF, bulk, tanker, > 650-1000 ton, EU-gemiddelde</i>
Ongevallen	2,77	<i>Vracht, Autosnelweg, België</i>	0,005	<i>EU-gemiddelde voor vrachtvervoer per spoor</i>	0	<i>Geen cijfers beschikbaar</i>

²¹ Eurostat, 2016, Summary of annual road freight transport by type of operation (in million tonne-kilometer (tkm)) and type of transport (in million vehicle-kilometer (Veh-km)): Belgium: 30,865 million tkm and 2,429 million Veh-km.

²² Eurostat (New Cronos), European Commission, DG TREN Pocketbook, ECMT, "Load factors for rail freight transport, 1970-1998".

²³ De Waterweg, statistieken van 2017.

Congestie	28,00	<i>Ongelede vrachtwagen, Autosnelweg, Platteland, bijna op volle capaciteit, België</i>	0,59	<i>Marco Polo rekenmodule, België en Nederland</i>	0	<i>Geen cijfers beschikbaar</i>
Lawaai	1,40	<i>Vrachtwagen, Dag, Weinig verkeer, Voorstad, België</i>	0,28	<i>Vrachtwagen, per spoor, Dag, Weinig verkeer, Platteland, België</i>	0	<i>Geen cijfers beschikbaar</i>
Totale kosten	48,7		2,1		10,2	

- (30) Uit Tabel 3 blijkt dat de externe kosten van het wegvervoer significant hoger zijn dan de externe kosten van het spoor en de binnenvaart. Het marginale verschil in externe kosten voor 2018, berekend door de Belgische autoriteiten op basis van de cijfers van het Handbook on External Costs for Transport, bedraagt 0,047 EUR/tkm tussen weg en spoor, en 0,038 EUR/tkm tussen weg en binnenvaart.
- (31) De cijfers van de marginale externe kosten in Tabel 2 en Tabel 3 zijn vergeleken met de cijfers van het MIRA, Milieurapport Vlaanderen²⁴. Uit deze vergelijking blijkt dat de marginale externe kosten van het spoor en de binnenvaart in het Handbook on External Costs of Transport iets lager zijn dan die van MIRA. De totale marginale externe kosten van het vervoer per spoor en per binnenschip worden door MIRA geraamd op 2,9 EUR/1.000 tkm voor het spoorvervoer (tegenover 2,1 EUR/1.000 tkm) en 11,8 EUR/1.000 tkm voor de binnenvaart (tegenover 10,2 EUR/1.000 tkm). Deze verschillen kunnen worden verklaard door de verschillende aannames waarmee rekening is gehouden bij de berekeningen van de externe kosten, zoals bijvoorbeeld het type vervoersgebied (stad, platteland), diesel of elektrische tractie voor treinen, enz.

2.8. Steunbedrag

2.8.1. Spoor

- (32) Wat de steun voor de consolidatie van de goederenvolumes per spoor betreft geldt een vast bedrag van 500 EUR per trein, onafhankelijk van het aantal te consolideren containers²⁵. Dit bedrag moet de extra kosten dekken die verband houden met de extra stop van de trein en de technische verticale of horizontale (rangeer)behandelingen in de consolidatiehub.

²⁴ MIRA, "Internalisering van externe kosten van transport in Vlaanderen: actualisering 2016", tabel 84: Marginale externe kosten euro per 100 tonkm – constante prijzen 2015.

²⁵ Volgens het Uitvoeringsbesluit voor het spoorvervoer zal de subsidie gelijk zijn voor spoorconnecties en voor spoorshuttles (of feedershuttles). Een connectie is een regelmatige dienst van treinen tussen twee intermodale terminals waarbij één van beide zich buiten België bevindt; een shuttle is een regelmatige dienst of een beweging van treinen tussen twee intermodale terminals binnen één havengebied of tussen twee intermodale terminals in twee havengebieden.

2.8.2. Binnenvaart

- (33) Wat de steun voor de consolidatie van vrachtvolumes voor binnenschepen betreft voorziet de steunregeling in verschillende steunbedragen per container, afhankelijk van het jaar waarin (alle steunbedragen zijn degressief) en de plaats waar de consolidatie zal plaatsvinden (bundeling van binnenvaartvolumes in de haven, bundeling van binnenvaartvolumes langs de corridor in het achterland, of bundeling van volumes via de overslag tussen vrachtwagens en binnenschepen in het achterland):
- (a) Als de volumebundeling tussen binnenschepen in het achterland plaatsvindt, zal de subsidie in jaar 1 van de regeling [...] EUR per container bedragen en geleidelijk afnemen tot [...] EUR per container in jaar 5.
 - (b) Als de volumebundeling tussen binnenschepen in de haven plaatsvindt, zal de subsidie in jaar 1 van de regeling [...] EUR per container bedragen en geleidelijk afnemen tot [...] EUR per container in jaar 5.
 - (c) Als de volumebundeling tussen binnenschepen en vrachtwagens in het achterland ("transferia")²⁶ plaatsvindt, zal de subsidie in jaar 3 van de regeling [...] EUR per container bedragen en geleidelijk afnemen tot [...] EUR per container in jaar 5.
- (34) De binnenvaartoperatoren die gebruik maken van de consolidatiehubs in de havens en in het achterland, zullen moeten bijdragen in de extra kosten van de volumebundeling.²⁷ Aangezien de subsidies per container degressief zijn, zullen de bijdragen van de gebruikers van de consolidatiehubs in de loop van de tijd toenemen. Volgens de Belgische autoriteiten doet dit geen afbreuk aan de doeltreffendheid van het systeem, aangezien de binnenvaartoperatoren steeds meer gestimuleerd zullen worden om het systeem van volumebundeling te gebruiken. De reden hiervoor is dat een minimumaanloopgrootte voor de zeeterminals zal worden opgelegd, waardoor structurele veranderingen in het behandelingsproces in de zeeterminals mogelijk worden: alleen binnenschepen met voldoende grote volumes mogen rechtstreeks de terminal aanlopen. Aanvankelijk wordt een minimumaanloopgrootte van [...] containers opgelegd, die wordt opgetrokken tot minimaal [...] containers in jaar 3 en minimaal [...] containers in jaar 5.
- (35) Het bedrag van de subsidies is berekend op basis van de geraamde volumes die via de verschillende consolidatieconcepten zullen worden behandeld²⁸, zodat het

²⁶ Vanaf jaar 3 van de regeling zullen de consolidatiehubs in het achterland ook worden gebruikt voor de overslag van vrachtwagenladingen om gecombineerd vervoer te stimuleren.

²⁷ De bijdragen van de gebruikers van de consolidatiehubs in de havens zullen hoger zijn dan die van de gebruikers van de consolidatiehubs in het achterland teneinde de bundeling van volumes langs de corridors in het achterland te stimuleren. De bijdrage per container voor consolidatie in de haven zal stijgen van [...] EUR in jaar 1 tot [...] EUR in jaar 5, terwijl de bijdrage per container voor consolidatie in het achterland zal stijgen van [...] EUR in jaar 1 tot [...] EUR in jaar 5. Voor de "transferia" hubs zal de bijdrage per container stijgen van [...] EUR in jaar 3 tot [...] EUR in jaar 5.

²⁸ Onder "verschillende consolidatieconcepten" wordt verstaan de drie in punt (33) uiteengezette systemen van volumebundeling, namelijk de consolidatie in de havens, de consolidatie in het achterland of de "transferia".

begrote steunbedrag niet zal worden overschreden. Het Vlaamse Gewest behoudt echter de flexibiliteit om de verdeling van de steun over de verschillende consolidatieconcepten aan te passen volgens de feitelijk gerealiseerde volumes.

2.9. Procedure voor het verlenen van steun

2.9.1. Spoor

- (36) Wat de consolidatie van de goederenvolumes per spoor betreft heeft het Vlaamse Gewest gekozen voor een open systeem waarbij het elke spoorwegexploitant vrij staat toe te treden tot het hubsysteem. Deze spoorwegexploitant wordt gecompenseerd voor de extra stop die zijn treinen zullen moeten maken in de consolidatiehub om de beladingsgraad van treinen die goederen van en naar Vlaamse zeehavens vervoeren te optimaliseren.
- (37) Een noodzakelijke voorwaarde voor de toekenning van de steun aan de spoorwegexploitant is dan ook dat de spoorwegexploitant een deel van zijn capaciteit ter beschikking stelt aan andere spoorwegexploitanten (er moet een minimumcapaciteit ter beschikking worden gesteld aan de consolidatiehub). De beschikbare capaciteit zal worden verdeeld volgens een aantal vooraf bepaalde regels, die in het Uitvoeringsbesluit voor het spoorvervoer zullen worden vastgesteld.

2.9.2. Binnenvaart

- (38) De terminals die als consolidatiehub voor binnenvaartvolumes zullen fungeren, worden geselecteerd via een aanbesteding met behulp van een open en transparante procedure, waarbij alle geïnteresseerde partijen worden uitgenodigd om voorstellen in te dienen. Alle relevante informatie over het consolidatiesysteem wordt gepubliceerd op de websites van de havenbedrijven en andere havengerelateerde websites.²⁹
- (39) De specifieke selectiecriteria met betrekking tot locatie, openingsuren, capaciteit, prijzen, enz. staan vermeld in de *Gids voor aanvragers voor de selectie van terminals voor de ontwikkeling van consolidatiehubs voor containerbinnenvaartvervoer in het havengebied en in het achterland van de haven van Antwerpen*. Deze gids wordt gezonden naar alle intermodale binnenvaartterminals die aanwezig zijn in de havens en de corridors die verbonden zijn met de havens.
- (40) Het doel van de aanbestedingsprocedure is om per waterwegcorridor in het achterland minstens één en maximaal twee consolidatiehubs te selecteren en nog twee consolidatiehubs in de haven van Antwerpen (één op de rechteroever en één op de linkeroever). Het werkelijke bedrag van de subsidie wordt toegekend op basis van het aantal containers dat in de consolidatiehubs wordt behandeld.

2.10. Regels inzake cumulatie

- (41) Cumulatie met andere Europese, nationale, regionale of lokale overheidssteun is niet toegestaan met betrekking tot dezelfde in aanmerking komende kosten als

²⁹ Zie bijvoorbeeld de website van de haven van Antwerpen: <https://www.portofantwerp.com/en/optimising-container-barge#bundling>.

een dergelijke cumulatie resulteert in een overschrijding van de hoogste steunintensiteit die voor deze steun geldt.

- (42) Wat de steun aan spoorwegexploitanten betreft, is in punt 6 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen³⁰ bepaald dat, als de intensiteit van de steun aan de spoorwegexploitant minder dan 30% van de totale kosten van het spoorwegvervoer en minder dan 50% van de in aanmerking komende kosten (d.w.z. het verschil tussen de externe kosten voor spoor- en wegvervoer) bedraagt, er een vermoeden bestaat dat het steunbedrag evenredig is. Op grond van de artikelen 7, 8 en 9 van het Uitvoeringsbesluit voor het spoorvervoer is cumulatie met andere staatssteun uit lokale, regionale, nationale of EU-middelen toegestaan, mits deze plafonds in acht worden genomen.
- (43) Wat de steun aan de exploitanten van de consolidatiehubs voor binnenschepen betreft hebben de Belgische autoriteiten voorgesteld om dezelfde steunplafonds toe te passen als voor het spoorweggedeelte van de aangemelde steunregeling. Op grond van de artikelen 9, 10 en 11 van het Uitvoeringsbesluit voor de binnenvaart is cumulatie met andere staatssteun uit lokale, regionale, nationale of EU-middelen toegestaan, mits de plafonds van 30% van de totale kosten van het spoorwegvervoer en 50% van de in aanmerking komende kosten (d.w.z. het verschil tussen de externe kosten voor binnenvaart- en wegvervoer) in acht worden genomen.
- (44) Voor zowel het spoor- als het binnenvaartgedeelte van de aangemelde steunregeling zal de Vlaamse overheid de begunstigden van de steun om een verklaring op erewoord verzoeken dat de cumulatierregels in acht zullen worden genomen. Daarnaast zullen ook inspecties door de Vlaamse overheid worden georganiseerd en zal de begunstigden worden gevraagd aan de Vlaamse overheid mee te delen welke andere subsidies zij ontvangen.

2.11. Terugvorderingsmechanisme en monitoring

- (45) De artikelen 7 en 8 van het Uitvoeringsbesluit voor het spoorvervoer en de artikelen 9 en 10 van Uitvoeringsbesluit voor de binnenvaart zullen bepalen dat de activiteiten die in aanmerking komen voor steun in het kader van de steunregeling door de Vlaamse regering worden gemonitord.
- (a) Wat de consolidatie van de spoorvolumes betreft zal elk kwartaal een evaluatie worden uitgevoerd van de werkelijke volumes die in het hubsysteem worden behandeld in vergelijking met de gebudgetteerde volumes.
- (b) Met betrekking tot de consolidatie van binnenvaartvolumes zal het bedrag van de subsidies worden gemonitord aan de hand van de bestaande informatietechnologiesystemen van de betrokken havenbedrijven. Zo zal het Havenbedrijf Antwerpen gebruik maken van het Barge Traffic System, waarin alle aanlopen van containerschepen verplicht moeten worden geregistreerd. Daarnaast zullen diverse steekproeven worden uitgevoerd.

³⁰ Mededeling van de Commissie - *Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen*, PB C 184 van 22.7.2008.

- (46) De artikelen 9 en 11 van de uitvoeringsbesluiten voor respectievelijk het spoorvervoer en de binnenvaart zullen ook bepalen dat steun die te veel of ten onrechte is betaald, moet worden terugbetaald aan de Vlaamse overheid.

3. BEOORDELING VAN DE STEUNREGELING

3.1. Bestaan van steun

- (47) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de concurrentie door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (48) Aan alle in artikel 107, lid 1, VWEU, vastgelegde criteria moet worden voldaan. Om bijgevolg te bepalen of de aangemelde maatregel aangemerkt dienen te worden als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het EG-Verdrag, moet aan alle hierna vermelde voorwaarden voldaan zijn. De financiële steun moet:
- (a) door de staat of met staatsmiddelen worden bekostigd;
 - (b) bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen;
 - (c) de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, en
 - (d) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.
- (49) De aangemelde maatregel voldoet om de volgende redenen aan de vier cumulatieve voorwaarden:
- (a) Staatsmiddelen en toerekenbaarheid: De aangemelde maatregel betreft financiering die door de Vlaamse overheid en de havenbedrijven wordt toegekend aan de begunstigden zoals omschreven in de punten (18) en (19) hierboven. Alle bij de regeling betrokken havenbedrijven zijn naamloze vennootschappen van publiek recht, opgericht door de lokale overheid en met publieke aandeelhouders. Ze zijn in grote mate juridisch en financieel onafhankelijk, maar het havendecreet voorziet ook in enige zeggenschap door de Vlaamse overheid. Deze zeggenschap bestaat uit de benoeming van een gewestelijke havencommissaris door de Vlaamse overheid. De havencommissaris controleert of de beslissingen van de raad van bestuur van de havenbedrijven in overeenstemming zijn met het havendecreet en met de beslissingen van de Vlaamse overheid³¹. De door de havenbedrijven toegekende steun is gebaseerd op openbare middelen. Zowel de financiering door de Vlaamse overheid als door de havenbedrijven gebeurt dus met staatsmiddelen. De Commissie concludeert bijgevolg dat de maatregel aan de staat moet worden toegerekend.

³¹ Zie artikel 23 van het havendecreet van 2 maart 1999 dat bepaalt: "De gewestelijke havencommissaris kan de uitvoering opschorten van alle beslissingen van de algemene vergadering en van de raad van bestuur die hij strijdig acht met dit decreet, met de wettelijke bepalingen inzake de financiering van haveninvesteringen, met de besluiten die genomen zijn ter uitvoering van dit decreet of met de overeenkomsten die vermeld worden in artikel 40".

- (b) Economisch voordeel: De maatregel verlaagt de kosten van de volumebundeling die de begunstigden van de steun (spoorwegexploitanten en exploitanten van de binnenvaartconsolidatiehubs) normaal gesproken voor hun rekening zouden moeten nemen. De Commissie concludeert bijgevolg dat de maatregel een economisch voordeel oplevert.
 - (c) Selectiviteit: De overheidsfinanciering is bestemd voor bepaalde in aanmerking komende ondernemingen die goederenvervoersdiensten aanbieden (spoorwegexploitanten en exploitanten van de binnenvaartconsolidatiehubs). De Commissie concludeert bijgevolg dat de maatregel selectief van aard is.
 - (d) Vervalsing van de concurrentie en impact op het handelsverkeer: Wanneer door een lidstaat verleende steun de positie van een onderneming versterkt ten opzichte van die van andere ondernemingen in het handelsverkeer binnen de EU, moeten deze laatste worden geacht benadeeld te zijn door die steun. Het is voldoende dat de ontvanger van de steun op markten waar concurrentie is, met andere ondernemingen concurreert. In het onderhavige geval versterkt de aangemelde maatregel de positie van de begunstigden van de steun ten opzichte van andere ondernemingen die actief zijn op de markten voor goederenvervoer per spoor en over de binnenwateren die openstaan voor concurrentie. Daarom concludeert de Commissie dat de maatregel dreigt de concurrentie te vervalsen en de handel tussen lidstaten ongunstig te beïnvloeden.
- (50) Op basis van bovenstaande punten concludeert de Commissie dat de aangemelde steunregeling staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

3.2. Rechtmatigheid van de steun

- (51) Zoals in de punten (12) en (22) beschreven, bevatten de rechtsgrondslagen een stand-still-bepaling op grond waarvan de steun pas kan worden toegekend nadat de Commissie deze heeft goedgekeurd. België heeft de voorgenomen regeling nog niet ten uitvoer gelegd. België voldoet dus aan de verplichting van artikel 108, lid 3, VWEU.

3.3. Verenigbaarheid van de steun

3.3.1. Verenigbaarheid van de steun voor de binnenvaart

- (52) Artikel 93, VWEU, luidt als volgt: "*Met de Verdragen zijn verenigbaar de steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer [...]*". Het begrip "coördinatie van het vervoer" dat in deze bepaling wordt gebruikt, heeft een betekenis die verder gaat dan alleen het vergemakkelijken van de ontwikkeling van een economische activiteit. Het impliceert een optreden van de overheid dat gericht is op het sturen van de ontwikkeling van de vervoerssector in het gemeenschappelijk belang.
- (53) Zoals aangegeven in het Witboek van de Commissie over het vervoersbeleid is "Het belangrijkste uitgangspunt van heffingen voor infrastructuurvoorzieningen [...] dat in de kosten voor het gebruik van een infrastructuurvoorziening de kosten van de infrastructuur als zodanig moeten worden verwerkt, maar ook externe kosten, bijvoorbeeld de kosten die verband houden met ongevallen,

luchtvervuiling, geluidshinder en congestie". Deze benadering is de jongste jaren in een aantal besluiten van de Commissie inzake staatssteun gevolgd³². In die benadering komt ook tot uitdrukking dat, gelet op artikel 3 VEU en de artikelen 6 en 191 VWEU³³, de milieudoelstellingen van het Verdrag onder meer via het gemeenschappelijk vervoersbeleid moeten worden nagestreefd.

- (54) Het beleid ter bevordering van de binnenvaart in Europa maakt deel uit van het NAIADES II-actieprogramma.³⁴ In een op 20 juli 2016 door de Commissie goedgekeurde Europese strategie voor emissiearme mobiliteit³⁵ herhaalt de Commissie dat een verschuiving naar vervoerswijzen met een lagere emissie, zoals de binnenvaart, de korte vaart en het spoorvervoer, moet worden gestimuleerd.
- (55) De aangemelde maatregel valt binnen de werkingssfeer van artikel 93 VWEU en moet bijgevolg op die basis worden beoordeeld.
- (56) Overeenkomstig de gangbare besluitvormingpraktijk van de Commissie wordt steun voor de coördinatie van het vervoer zoals bedoeld in artikel 93 VWEU beschouwd als verenigbaar met de interne markt wanneer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - (a) de steun dient een duidelijk omschreven doel van gemeenschappelijk belang;
 - (b) de steun is noodzakelijk en heeft een stimulerend effect;
 - (c) de steun is evenredig;
 - (d) de toegang tot de infrastructuur in kwestie staat voor alle gebruikers open op niet-discriminerende basis; en
 - (e) de steun mag niet leiden tot vervalsingen van de concurrentie die in strijd zijn met het gemeenschappelijk belang.

³² Zie bijvoorbeeld het besluit van de Commissie van 24 november 2016, SA.44627 (2016/N), Italië - "*Ferrobonus*" - *stimulans voor spoorvervoer*, nog niet gepubliceerd; Besluit van de Commissie van 29 april 2016 SA.41033 (2016/N), Italië - *Geïntegreerd vervoersplan in de provincie Trento*, PB C 220 van 17.06.2016, blz. 2; Besluit van de Commissie van 26 mei 2015, SA.40404 (2014/N), Frankrijk & SA.39606 (2015/N), Italië - *Steunregeling voor de overgangsdienst van de Alpenspoorweg*, PB 66 van 19.2.2016, blz. 2; Besluit van de Commissie van 13 juni 2014, SA.38152 (2014/N), Italië - *Steun voor het goederenvervoer per spoor in de regio Emilia Romagna*, PB C 282 van 22.8.2014, blz. 23; Besluit van de Commissie van 6 januari 2014, SA.36758 (2013/N), Denemarken - *Verlenging van de milieusteunregeling voor het vervoer van goederen per spoor voor de periode 2014-2017*, PB C 280 van 22.8.2014, blz. 10; Besluit van de Commissie van 16 december 2011, SA.32603 (2011/N), Italië - *Subsidieregeling "Ferrobonus" voor gecombineerd vervoer*, PB C 88 van 24.3.2012, blz. 1; Besluit van de Commissie van 5 juli 2005, SA. 17724 (N 249/04), België - *Steunregeling voor gecombineerd vervoer*, PB C 280 van 12.11.2005, blz. 9.

³³ Tot 30 november 2009 - De artikelen 2, 6 en 174 EG-Verdrag.

³⁴ Zie https://ec.europa.eu/transport/modes/inland/promotion_en.

³⁵ COM (2016) 501 final.

- (57) De Commissie zal bijgevolg beoordelen of in deze zaak aan die vijf criteria is voldaan, om de steun betreffende de binnenvaart op grond van artikel 93 VWEU verenigbaar te kunnen verklaren met de interne markt.

Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang

- (58) De Europese Unie voert al geruime tijd een beleid dat gericht is op de totstandbrenging van een evenwichtig intermodaal vervoerssysteem, en de bevordering van het concurrentievermogen van het intermodaal vervoer ten opzichte van het weggebruik maakt deel uit van dit beleid. Het doel van het beleid van de Unie op het gebied van intermodaal vervoer is een modal shift van vrachtvervoer over de weg naar andere, milieuvriendelijkere vervoerswijzen te bewerkstelligen.
- (59) Richtlijn 92/106/EEG heeft uitdrukkelijk tot doel de ontwikkeling van het gecombineerd vervoer te bevorderen, zoals bevestigd in de vierde overweging van die richtlijn. Bij een recente evaluatie van Richtlijn 92/106/EEG door de Commissie is benadrukt dat gecombineerd vervoer ertoe bijdraagt de negatieve externe effecten te verminderen door middel van een modal shift³⁶.
- (60) In het Witboek over het Europees vervoersbeleid van 2011 wordt het gebruik van de spoorwegen en andere milieuvriendelijke vervoerstakken aangemoedigd opdat die concurrerende alternatieven kunnen worden voor het wegvervoer.
- (61) De Commissie erkent dat het in de eerste plaats de taak van de marktdeelnemers is om het intermodaal vervoer te verbeteren op markten die vrij toegankelijk zijn en waar de regels van vrije concurrentie en vraag en aanbod de overhand hebben. Om echter het potentieel van intermodaal vervoer ten volle te ontsluiten, moet misschien de bereidheid om de risico's te nemen die inherent zijn aan de overschakeling van het wegvervoer op alternatieve vervoerswijzen worden gestimuleerd.
- (62) De vermindering van het kostenverschil tussen wegvervoer en intermodaal vervoer is gericht op het bereiken van een doelstelling van gemeenschappelijk belang, in die zin dat deze bijdraagt tot de verbetering van het concurrentievermogen van het gecombineerd vervoer en een modal shift van wegvervoer naar vervoer over de binnenwateren bevordert.
- (63) Het vervoer over de binnenwateren veroorzaakt minder negatieve externe effecten dan het wegvervoer in termen van kosten van ongevallen en vervuiling, lawaai, klimaatkosten of congestiekosten. Over het algemeen beschikt deze vervoerswijze ook over reservecapaciteit en kan zij dus een rol spelen bij het weghalen van het verkeer van de overbelaste delen van het wegennet.
- (64) De Commissie concludeert bijgevolg dat de maatregel betreffende de binnenwateren bijdraagt tot de vermindering van de luchtverontreiniging en de congestie op de wegen, en bijgevolg geacht wordt tot de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang bij te dragen.

³⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie van 20.4.2016 REFIT Ex-post evaluation of Combined Transport Directive 92/106/EEC Final Report (SWD(2016) 140 final), beschikbaar op <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/10102-2016-140-EN-F1-1.PDF>.

Noodzaak en stimulerend effect van de steun

- (65) De steun moet noodzakelijk zijn om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te bereiken en moet een stimulerend effect hebben, d.w.z. de steun moet het gedrag van de begunstigde zodanig veranderen dat hij een extra activiteit uitoefent die hij zonder de steun niet of slechts in beperkte mate of op een andere wijze zou uitoefenen, zodat de doelstelling van gemeenschappelijk belang niet zou worden bereikt.
- (66) Zoals vermeld in punt (5) blijven vrachtwagens de belangrijkste vervoerswijze voor het vrachtverkeer tussen de Vlaamse zeehavens en het achterland. Wat de consolidatie van de binnenvaartvolumes betreft zullen de structurele effecten van de steunmaatregel gegarandeerd zijn, aangezien bijna alle binnenvaartoperatoren momenteel geconfronteerd worden met het probleem van de geringe aanloopgrootte. Aangezien de Vlaamse overheid minimumaanloopgroottes zal opleggen met betrekking tot de zeeterminals, zullen enkel binnenschepen met voldoende grote volumes rechtstreeks de terminal mogen aanlopen. Zoals in punt (34) is uiteengezet, zal de invoering van minimumaanloopgroottes de volumebundeling voor de binnenvaartoperatoren aantrekkelijk maken.
- (67) Bij volumebundeling in de consolidatiehubs voor binnenschepen wordt de subsidie betaald aan de exploitanten van de consolidatiehubs, niet aan de binnenvaartoperatoren, en zullen de binnenvaartoperatoren eveneens een deel van de extra kosten van volumebundeling dragen. Zoals in punt (19) is uiteengezet, is het bedrag (per container) dat de binnenvaartoperatoren aan het systeem moeten bijdragen desalniettemin beperkt tot het bedrag dat in de artikelen 3 en 5 van het Uitvoeringsbesluit voor de binnenvaart zal worden vermeld (zie voetnoot 27 van dit besluit voor de bedragen die door de binnenvaartoperatoren moeten worden bijgedragen). Dit houdt in dat de exploitanten van de consolidatiehubs niet meer dan dit vaste bedrag per container van de binnenvaartoperatoren kunnen vragen en dat zij hen niet meer kunnen aanrekenen voor de extra activiteit van volumebundeling. Dit mechanisme garandeert dat de subsidie van de exploitanten van de consolidatiehubs aan de binnenvaartoperatoren wordt doorgegeven. Het garandeert ook dat de eindgebruikers (expediteurs) niet opdraaien voor de (totale) extra kosten van de volumebundeling.
- (68) De Commissie is van mening dat er in dit specifieke geval behoefte is aan overheidsingrijpen, aangezien de marktkrachten op zich niet voor de gewenste modal shift zouden zorgen.
- (69) De Commissie concludeert bijgevolg dat de steun in het kader van de regeling noodzakelijk zal zijn om een modal shift van wegvervoer naar vervoer over de binnenwateren te bevorderen en de begunstigten van de steun, maar ook de eindgebruikers van het vervoer per binnenschip, zal stimuleren om gebruik te maken van het consolidatiesysteem, wat zij zonder de steun niet hadden gedaan.

Evenredigheid van de steun

- (70) Het Vlaamse Gewest heeft een subsidieregeling ingevoerd op basis van het aantal containers in het systeem. Zoals in punt (23) is uiteengezet, is het totale bedrag van de steun echter vooraf geplafonneerd op 8 miljoen EUR per jaar. Dit houdt in dat wanneer dit maximale steunbedrag is bereikt, de uitbetaling van de steun aan de consoliderende hubexploitanten wordt stopgezet. Het aantal containers dat per

binnenschip wordt vervoerd waarvoor in het kader van de regeling steun wordt verleend, is bijgevolg geplafonneerd en beperkt door de budgettaire beschikbare middelen.

- (71) De Belgische autoriteiten hebben zich ertoe verbonden de in de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen vastgestelde drempels in acht te nemen voor het deel van de regeling dat betrekking heeft op binnenschepen (zie de punten (42) en (43)). Het maximale steunbedrag dat in het kader van de aangemelde regeling zal worden toegekend, zal bijgevolg niet meer bedragen dan 50% van de in aanmerking komende kosten en 30% van de totale vervoerskosten (zie de artikelen 10 en 11 van het Uitvoeringsbesluit voor de binnenvaart) en is voor de binnenvaart gekwantificeerd op basis van de in de volgende punten uiteengezette berekeningen.
- (72) De Commissie merkt op dat er een vermoeden van noodzakelijkheid en evenredigheid van de steun bestaat wanneer de intensiteit van de steun onder deze drempels blijft. De Commissie is aldus van mening dat het in het onderhavige geval mogelijk is deze drempels toe te passen voor de beoordeling van de evenredigheid van de steunregeling voor de binnenvaart in het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid.
- (73) Om het steunbedrag te vergelijken met de **in aanmerking komende kosten**, wordt het totale verschil in externe kosten over een jaar tussen de weg en de binnenwateren berekend³⁷. In een eerste stap worden de totale volumes die in de consolidatiehubs moeten worden behandeld, geraamd. In het eerste jaar zal het aantal extra containers dat dankzij het volumebundelinitiatief moet worden behandeld naar verwachting overeenkomen met [...] bewegingen³⁸([...] bewegingen in de havenconsolidatiehubs en [...] bewegingen in het achterland). Het aantal containers wordt omgezet in een gestandaardiseerde maatstaf voor vrachtvervoer, namelijk in TEU³⁹. [...] bewegingen extra komen overeen met [...] TEU⁴⁰ of [...] ton⁴¹ extra die in de consolidatiehubs worden behandeld. Aangezien de binnenschepen een gemiddelde tonnage van [...] ton of [...] TEU hebben, bedraagt het geschatte aantal binnenschepen (rekening houdend met een beladingsgraad van [...] %) in het hubsysteem [...] (afgerond cijfer).
- (74) De representatieve route waarvoor de steunregeling geldt, is de afstand tussen de haven van Antwerpen en Nijmegen, die 179 km bedraagt⁴². Het totale aantal binnenvaartkilometers in het systeem is dus [...] binnenschipkilometer. Bij omrekening van het marginale externe kostenverschil tussen weg en binnenwateren in EUR per binnenschipkilometer geeft dit een verschil van 26,9

³⁷ De cijfers in de tekst zijn afgerond voor presentatiedoeleinden.

³⁸ Een "beweging" is de activiteit van het laden of lossen van een container via de kade in de haven naar een binnenschip of naar een andere vervoerswijze.

³⁹ TEU is een eenheid van laadcapaciteit en staat voor "Twenty-foot Equivalent Unit".

⁴⁰ TEU-verhouding = 1,53 TEU/beweging. Statistieken van de haven van Antwerpen.

⁴¹ Gemiddelde tonnage per TEU = 11,77 t/TEU. Statistieken van de haven van Antwerpen.

⁴² Dit is lager dan de gemiddelde afstand in het systeem van [...] km. Er is dus voor een conservatieve benadering gekozen.

EUR per binnenschipkilometer. De totale externe kostenbesparingen tussen weg en spoor dankzij het hubsysteem bedragen dus [...] EUR.

- (75) De jaarlijkse subsidie voor alle consolidatiehubs voor binnenschepen van 8 miljoen EUR ligt dus onder de drempel van 50% van de totale in aanmerking komende kosten per jaar ([...] EUR). Aangezien het aantal TEU in het systeem naar verwachting over de periode van 5 jaar zal toenemen, terwijl het maximale jaarlijkse steunbedrag gelijk blijft, zal de drempel in elk van de 5 jaar van de steunregeling worden gehaald.
- (76) Wat de besparingen op de externe kosten betreft is een **gevoeligheidsanalyse** uitgevoerd op basis van de door de MIRA gerapporteerde cijfers (zie punt (31)). Op basis van deze iets conservatievere cijfers betreffende de besparing op de externe kosten van de binnenvaart (het verschil in externe kosten tussen weg- en binnenvaartvervoer op basis van de MIRA-gegevens bedraagt slechts 25,8 EUR/binnenschipkilometer in plaats van 26,9 EUR/binnenschipkilometer) blijft de drempel van 50% van de in aanmerking komende kosten ([...] ⁴³ EUR) in acht genomen (8.000.000 EUR < [...] euro).
- (77) Om de **totale vervoerskosten** op de representatieve route Antwerpen-Nijmegen te berekenen, worden de totale kosten met betrekking tot de consolidatiehubs voor binnenschepen opgeteld bij de transportkosten voor het achterland. De totale kosten van de consolidatiehubs bestaan uit de behandelingskosten in de consolidatiehubs in de havens ([...] EUR) plus de behandelingskosten van de consolidatiehubs in het achterland ([...] EUR). Deze extra bundelingskosten worden vervolgens opgeteld bij de kosten van het achterlandvervoer op basis van de verbinding Antwerpen-Nijmegen. De kosten voor langeafstandsvervoer per container voor vervoer per binnenschip bedragen 250 EUR. Met [...] containers in het systeem in het eerste jaar worden de kosten van het achterlandvervoer geschat op [...] EUR.
- (78) Als de gemeenschappelijke vervoerskosten en de extra kosten voor het bundelen worden opgeteld, bedragen de totale vervoerskosten voor de containers in het consolidatiehubstelsel [...] EUR gedurende het eerste jaar van de regeling. De subsidie van 8 miljoen EUR per jaar ligt dus onder de maximumdrempel van 30% van de totale vervoerskosten, namelijk [...] EUR. Evenals bij de berekening van de in aanmerking komende kosten zal, aangezien het aantal containers in het systeem naar verwachting over de periode van 5 jaar zal toenemen, terwijl het maximale jaarlijkse steunbedrag gelijk blijft, in elk van de 5 jaar van de steunregeling de drempel dat de steun minder dan 30% van de totale vervoerskosten bedraagt, worden gehaald (zie Tabel 4).

⁴³ Het totale aantal binnenschipkilometers in het systeem in jaar 1 ([...] binnenschip-km) maal de besparing op externe kosten van 25,8 EUR/binnenschip-km. Verschillen in de resultaten van de berekeningen zijn het gevolg van afrondingen.

- (79) De relevante cijfers en drempels zijn in het overzicht in onderstaande Tabel 4 opgenomen.

Tabel 4: Overzicht van de drempels voor in aanmerking komende kosten en totale vervoerskosten voor de binnenvaart

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
Bewegingen/containers	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TEU	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tonnage (t)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Binnenschepen in het systeem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Binnenschipkilometers in het systeem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vershil in externe kosten tussen binnenvaart/weg (EUR/treinkilometer)	26,9	26,9	26,9	26,9	26,9
Totale besparingen op externe kosten (in aanmerking komende kosten) (EUR) (*)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totale vervoerskosten (EUR) (**)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Maximaal jaarlijks steunbedrag voor binnenschipconcept (EUR)	8.000.000	8.000.000	8.000.000	8.000.000	8.000.000
Drempel voor in aanmerking komende kosten: 50% van (*)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Drempel voor vervoerskosten: 30% van (**)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (80) Bijgevolg kunnen de voorgestelde steunintensiteit van de in aanmerking komende kosten en de voorgestelde steunintensiteit van de totale vervoerskosten in het kader van het binnenschipgedeelte van de aangemelde steunregeling als evenredig worden beschouwd met de beoogde doelstelling om een modal shift te bevorderen.

Niet-discriminerende toegang

- (81) De aangemelde regeling bevat geen beperkende voorwaarden op basis van de nationaliteit van de onderneming of andere kenmerken. De steun wordt bijgevolg op niet-discriminerende voorwaarden verleend.

Geen concurrentievervalsingen

- (82) De aangemelde regeling heeft tot doel de onevenwichtigheden tussen het vervoer over de binnenwateren en het wegvervoer van de Vlaamse zeehavens naar hun achterland in België en de buurlanden te verminderen.
- (83) Het Vlaamse Gewest, met name het gebied rond Antwerpen, heeft te kampen met een hoge congestie en wordt gekenmerkt door een netto-overwicht van het wegvervoer ten opzichte van het spoor, zoals blijkt uit bovenstaande punt (4). Zonder structurele maatregelen die eindgebruikers stimuleren om over te schakelen op het gebruik van alternatieve, minder vervuilende vervoerswijzen, zullen deze eindgebruikers gebruik blijven maken van vrachtwagens, aangezien dit (ervan uitgaande dat de externe kosten van het wegvervoer niet worden geïnternaliseerd) een meer kostenconcurrerende en flexibelere vervoerswijze is.
- (84) Bijgevolg concludeert de Commissie dat het onwaarschijnlijk is dat de onderhavige steunregeling de concurrentie zal vervalsen in een mate die strijdig is met het gemeenschappelijk belang in de zin van artikel 93 VWEU.

Algemene conclusie betreffende de verenigbaarheid van de steun voor de binnenvaart

- (85) Aangezien de steunregeling noodzakelijk is om prikkels te geven om een modal shift van het wegvervoer naar de binnenvaart te bevorderen, evenredig is, op niet-discriminerende voorwaarden wordt toegekend, transparant en in de tijd beperkt is, naar verwachting zal bijdragen tot een welomschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang en geen aanleiding geeft tot concurrentievervalsingen, concludeert de Commissie dat de aangemelde steunregeling verenigbaar is met de interne markt ingevolge artikel 93 VWEU.

3.3.2. Verenigbaarheid van de steun voor het spoor

- (86) Wat het spoorvervoer betreft zijn de regels voor de toepassing van artikel 93 VWEU (steun voor de coördinatie van het vervoer) opgenomen in punt 6 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen.
- (87) Volgens artikel 93 VWEU wordt steun die voldoet aan de behoeften van vervoerscoördinatie als verenigbaar met het Verdrag beschouwd. Volgens punt 96 van de spoorwegrichtsnoeren kan een bepaalde steunmaatregel alleen geacht worden te beantwoorden aan de behoeften van vervoerscoördinatie als deze noodzakelijk is en evenredig is met het beoogde doel. Voorts mag de vervalsing van de concurrentie die inherent is aan de steun, de algemene belangen van de Europese Unie niet in gevaar brengen.
- (88) Volgens punt 98 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen kan steun voor de coördinatie van het vervoer verschillende vormen aannemen, waaronder die van steun voor de vermindering van de externe kosten die bestemd is om een modal shift naar het spoor te bevorderen, omdat het spoor lagere externe kosten genereert dan andere vervoerswijzen, zoals het wegvervoer.
- (89) In overeenstemming met de eerdere besluitvormingspraktijk van de Commissie⁴⁴ zijn de beginselen van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen

⁴⁴ Besluit van de Commissie van 29 april 2016 SA.41033 (2016/N), Italië - *Geïntegreerd vervoersplan in de provincie Trento*, PB C/220/2016; Besluit van de Commissie van 26 mei 2015, SA.40404 (2014/N), Frankrijk & SA.39606 (2015/N), *Italië - Steunregeling voor de overgangsdienst van de*

betreffende steun ter vermindering van externe kosten ook van toepassing wanneer de rechtstreekse begunstigen van de regeling geen spoorwegondernemingen zijn. De beoordeling van de verenigbaarheid van de onderhavige regeling met betrekking tot het spoorvervoer zal bijgevolg worden uitgevoerd op basis van punt 6 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen en punt 6.3 betreffende steun ter vermindering van externe kosten (punten 100 t/m 112).

In aanmerking komende kosten

- (90) Volgens punt 103 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen zijn de in aanmerking komende kosten wat betreft steun voor de vermindering van de externe kosten de externe kosten die kunnen worden vermeden dankzij het gebruik van spoorvervoer in plaats van een andere vervoerswijze, in casu het wegvervoer.
- (91) Op grond van punt 105 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen moet een doorzichtige, onderbouwde en gekwantificeerde vergelijkende kostenanalyse worden overgelegd tussen spoorvervoer en de alternatieve opties op basis van andere vervoerswijzen. Zoals uiteengezet in de punten (27) t/m (31) was de vergelijking van de externe kosten voor de verschillende vervoerswijzen (weg, spoor, binnenvaart) gebaseerd op openbaar beschikbare gegevens die zijn gepubliceerd in de "Update of the Handbook on External Costs of Transport (2014)". Daarnaast is de gevoeligheidsanalyse gebaseerd op gegevens van het MIRA, het Vlaams Instituut voor Milieurapportage, een officiële en betrouwbare milieurapporteringsautoriteit in Vlaanderen. De Commissie is van mening dat de in de vergelijkende kostenanalyse gebruikte gegevens transparant en betrouwbaar zijn en bijgevolg voldoen aan het vereiste van punt 105 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen. De methode voor het berekenen van het verschil in externe kosten tussen weg- en spoorvervoer op de representatieve routes waarop de steunregeling betrekking heeft, is door de Belgische autoriteiten toegelicht in hun opmerkingen aan de Commissie en wordt uiteengezet in de punten (96) t/m (103) hierna. De Commissie is van mening dat de door de Belgische autoriteiten gebruikte berekeningsmethode gemotiveerd en gekwantificeerd is en bijgevolg voldoet aan het vereiste van punt 105 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen.
- (92) Na de door de Belgische autoriteiten verstrekte gegevens die in punt 2.7 worden gepresenteerd, te hebben geanalyseerd, concludeert de Commissie dat de in aanmerking komende kosten van de regeling overeenstemmen met het deel van de externe kosten die door het spoorvervoer kunnen worden vermeden in vergelijking met het wegvervoer.

Noodzaak en evenredigheid

- (93) Volgens punt 107, onder b), en punt 109 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen geldt een vermoeden van noodzakelijkheid,

Alpenspoorweg, PB 66/2016; Besluit van de Commissie van 13 juni 2014, SA.38152 (2014/N), Italië - *Steun voor het goederenvervoer per spoor in de regio Emilia Romagna*, PB C/282/2014; Besluit van de Commissie van 16 december 2011, SA.32603 (2011/N), Italië - *Subsidiereregeling "Ferrobonus" voor gecombineerd vervoer*, PB C/88/2012.

evenredigheid en het ontbreken van overcompensatie ten aanzien van steun voor de vermindering van externe kosten wanneer de intensiteit van de steun aan spoorwegexploitanten minder dan 50% van de in aanmerking komende kosten en minder dan 30% van de totale kosten van het spoorvervoer bedraagt.

- (94) De Belgische autoriteiten hebben zich er toe verbonden de in de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen vastgestelde drempels voor het spoorweggedeelte van de regeling in acht te nemen. Het maximale steunbedrag dat in het kader van de aangemelde regeling zal worden toegekend, zal bijgevolg niet meer bedragen dan 50% van de in aanmerking komende kosten en 30% van de totale vervoerskosten (zie de artikelen 8 en 9 van het Uitvoeringsbesluit voor het spoorvervoer) en is voor het spoorvervoer gekwantificeerd op basis van de in de volgende punten uiteengezette berekeningen. De berekeningen van het verschil in externe kosten tussen weg- en spoorvervoer zijn gebaseerd op de verwachte besparingen op externe kosten van vervoer per spoor op een representatieve route tussen de Vlaamse havens en het achterland, Antwerpen-Duisburg (229 km)⁴⁵.
- (95) Het Vlaamse Gewest heeft gekozen voor een subsidieregeling op basis van het aantal treinen en niet op basis van het aantal tonkilometers. Zoals in punt (23) is uiteengezet, wordt het maximale totale steunbedrag vooraf op jaarbasis vastgesteld en bedraagt het 6 miljoen EUR. Dit houdt in dat wanneer dit maximumbedrag is bereikt, de uitbetaling van de steun aan de spoorwegexploitanten in het systeem wordt stopgezet. Het aantal treinen waarvoor in het kader van de regeling steun zal worden verleend, is bijgevolg geplafonneerd en beperkt door de budgettaire beschikbare middelen.
- (96) Om het steunbedrag te vergelijken met de **in aanmerking komende kosten**, wordt het totale verschil in externe kosten over één jaar tussen de weg en het spoor berekend⁴⁶. In een eerste stap worden de volumes die in de spoorconsolidatiehubs moeten worden behandeld, geraamd. Dit is het aantal containers (uitgedrukt in TEU) die via het spoor (in plaats van over de weg) worden vervoerd dankzij de modal shift als gevolg van het hubsysteem. Voor het eerste jaar gaat het om [...] TEU (afgerond cijfer), wat overeenkomt met [...] ton⁴⁷. Aangezien een trein een gemiddelde tonnage van 497 ton heeft, wordt het aantal treinen in het systeem op [...] (afgerond cijfer) geschat.
- (97) De representatieve route waarvoor de steunregeling geldt, is de afstand tussen de haven van Antwerpen en Duisburg, die 229 km bedraagt⁴⁸. Het totale aantal treinkilometers in het systeem bedraagt dus [...]. De omrekening van het marginale verschil in externe kosten tussen weg en spoor in EUR per treinkilometer levert een verschil van [...] EUR per treinkilometer op. De totale kostenbesparingen tussen weg en spoor bedragen dus [...] EUR.

⁴⁵ De afstand voor spoorvervoer tussen de haven van Antwerpen en de haven en het station van Duisburg is bepaald op basis van het Ecological Transport Information Tool (EcoTransIt). <http://www.ecotransit.org/basis.en.html>.

⁴⁶ De cijfers in de tekst zijn afgerond voor presentatiedoeleinden.

⁴⁷ Gemiddelde tonnage per TEU = 11,77 t/TEU. Statistieken van de zeehaven van Antwerpen.

⁴⁸ Er is een voorzichtige benadering gevolgd aangezien de door het Vlaamse Gewest berekende gewogen (per TEU) gemiddelde afstand van alle routes die potentieel betrokken zijn bij het systeem waarvoor de regeling geldt 740 km bedraagt.

- (98) De jaarlijkse subsidie voor alle spoorwegexploitanten en treinen van 6 miljoen EUR ligt dus onder de drempel van 50% van de totale in aanmerking komende kosten per jaar ([...] EUR). Aangezien het aantal TEU in het systeem naar verwachting over de periode van 5 jaar van jaar tot jaar zal toenemen, terwijl het maximale jaarlijkse steunbedrag gelijk blijft, zal de drempel in elk van de 5 jaar van de steunregeling worden gehaald (zie Tabel 5).
- (99) Wat de besparingen op de externe kosten betreft is een **gevoeligheidsanalyse** uitgevoerd op basis van de door de MIRA gerapporteerde cijfers (zie punt (31)). Op basis van deze iets conservatievere cijfers betreffende de besparing op de externe kosten van het spoor (het verschil in externe kosten tussen weg- en binnenvaartvervoer op basis van de MIRA-gegevens bedraagt slechts [...] EUR/binnenschipkilometer in plaats van [...] EUR/binnenschipkilometer) blijft de drempel van 50% van de in aanmerking komende kosten ([...] ⁴⁹ EUR) in acht genomen (6.000.000 EUR < [...] euro).
- (100) Om de **totale vervoerskosten** op de representatieve route Antwerpen-Duisburg te berekenen, worden de totale kosten met betrekking tot de consolidatiehubs opgeteld bij de transportkosten voor het achterland. De totale kosten van de consolidatiehub per jaar bestaan uit de vervoerskosten van de shuttles tussen de haven en de hub ([...] EUR), de kosten van het connectiepunt ([...] EUR) en de behandelingskosten van de consolidatiehub ([...] EUR). Deze kosten worden vervolgens opgeteld bij de kosten van het achterlandvervoer op basis van de verbinding Antwerpen-Duisburg. De kosten voor langeafstandsvervoer per TEU bedragen 125 EUR. Met [...] TEU in het hubsysteem in het eerste jaar worden de kosten van het achterlandvervoer geschat op [...] EUR.
- (101) Al deze kosten bij elkaar opgeteld geven totale vervoerskosten in het eerste jaar van de regeling van [...] EUR. De subsidie van 6 miljoen EUR per jaar ligt dus onder de drempel van [...] EUR. Evenals bij de berekening van de in aanmerking komende kosten zal, aangezien het aantal treinen in het systeem naar verwachting over de periode van 5 jaar per jaar zal toenemen, terwijl het maximale jaarlijkse steunbedrag gelijk blijft, in elk van de 5 jaar van de steunregeling de voorwaarde dat de steun minder dan 30% van de totale vervoerskosten bedraagt, worden vervuld (zie Tabel 5).

⁴⁹ Het totale aantal treinkilometers in het systeem in jaar 1 ([...] trein-km) maal de besparing op externe kosten van [...] EUR/binnenschip-km. Verschillen in de resultaten van de berekeningen zijn het gevolg van afrondingen.

(102) De relevante cijfers en drempels zijn in het overzicht in onderstaande Tabel 5 opgenomen.

Tabel 5: Overzicht van de drempels voor in aanmerking komende kosten en totale vervoerskosten voor het spoor

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
TEU	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tonnage (t)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Treinen in het systeem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Treinkilometers in het systeem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vershil in externe kosten tussen spoor/weg (EUR/treinkilometer)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totale besparingen op externe kosten (in aanmerking komende kosten) (EUR) (*)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totale vervoerskosten (EUR) (**)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Maximaal jaarlijks steunbedrag voor spoorconcept (EUR)	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000
Drempel voor in aanmerking komende kosten: 50% van (*)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Drempel voor vervoerskosten: 30% van (**)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(103) Bijgevolg kunnen de voorgestelde steunintensiteit van de in aanmerking komende kosten en de voorgestelde steunintensiteit van de totale vervoerskosten in het kader van het treingedeelte van de aangemelde steunregeling als evenredig worden beschouwd met de beoogde doelstelling om een modal shift te bevorderen.

Andere voorwaarden in verband met noodzaak en evenredigheid

(104) Volgens punt 110 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen moet de steun tot gevolg hebben dat de modal shift naar het spoorvervoer wordt bevorderd en daarom moet de steun in beginsel tot uiting komen in de prijs die wordt gevraagd van de expediteurs, die de keuze maken tussen het spoor en meer vervuilende vervoerswijzen zoals het wegvervoer.

(105) Bij het stimuleren van een grotere bundeling van spoorvervoersvolumes zal de steun rechtstreeks worden betaald aan de gebruikers van het hubsysteem, de spoorwegexploitanten (niet aan de consolidatiehubs). De spoorwegexploitanten zullen dus rechtstreeks worden gecompenseerd voor de extra kosten van een extra stop in de consolidatiehub, die noodzakelijk is voor het bundelen van

vrachtvolumes, en de eindgebruikers zullen niet opdraaien voor de extra kosten van de volumebundeling.

- (106) De Commissie concludeert bijgevolg dat voor het spoorweggedeelte van de steunregeling is voldaan aan punt 110 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen.
- (107) Volgens punt 111 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen moeten er, wanneer steun wordt verleend voor de vermindering van de externe kosten, reële perspectieven zijn dat de verschuiving naar het spoorvervoer van blijvende aard is en dat de steun tot een duurzame vervoersverschuiving zal leiden.
- (108) Volgens de Belgische autoriteiten zal de steunregeling de spoorwegexploitanten voldoende stimulansen bieden om tot het systeem toe te treden, waardoor de per spoor vervoerde volumes structureel zullen worden geoptimaliseerd en zullen toenemen.
- (109) De haven van Antwerpen maakt al gebruik van het shuttlesysteem in de haven⁵⁰. [...]. Aangezien de shuttletreinen momenteel niet volledig geladen zijn, zal de steun het bovendien ook mogelijk maken om het gebruik van de bestaande shuttlediensten te optimaliseren. De optimalisering van de bestaande shuttlediensten zal de financiële houdbaarheid van het concept van de bundeling van het spoorvolume garanderen en ervoor zorgen dat er meer nieuwe shuttlediensten worden opgestart.
- (110) De Commissie concludeert bijgevolg dat voor het spoorweggedeelte van de steunregeling is voldaan aan punt 111 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen.
- (111) In het licht van de hierboven onderzochte criteria is de Commissie van mening dat aan de voorwaarden met betrekking tot de noodzaak en de evenredigheid van de steun is voldaan.

De steunregeling wordt op niet-discriminerende voorwaarden ten uitvoer gelegd, is transparant en in de tijd beperkt.

- (112) De aangemelde regeling bevat geen beperkende voorwaarden op basis van de nationaliteit van de onderneming of andere kenmerken. De steun wordt bijgevolg op niet-discriminerende voorwaarden verleend.
- (113) De aangemelde regeling is transparant, aangezien de voorwaarden om ervan te profiteren duidelijk zijn vastgelegd in de relevante rechtshandelingen.
- (114) Ten slotte is de steunregeling beperkt in de tijd en geldt zij voor een periode van vijf jaar. Deze duur is in overeenstemming met de in punt 97 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen vastgestelde termijnen. Bovendien zijn de steunbedragen per vervoerde container degressief in de tijd.

Geen concurrentievervalsingen

⁵⁰ De met deze shuttles vervoerde containervolumes zijn beperkt tot [...] % van de totale beoogde containervolumes die in het hubsysteem zullen circuleren.

- (115) Punt 96 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen bepaalt dat "de vervalsing van de concurrentie die met de steun gepaard gaat, geen schade [mag] toebrengen aan de algemene belangen van de [Unie]. Zo voldoet bijvoorbeeld steun om de verkeersstromen van de korte vaart te heroriënteren op het spoorvervoer, niet aan die criteria".
- (116) De aangemelde regeling heeft tot doel de onevenwichtigheden tussen het vervoer per spoor en het wegvervoer van de Vlaamse zeehavens naar hun achterland in België en de buurlanden te verminderen.
- (117) Het Vlaamse Gewest, met name het gebied rond Antwerpen, heeft te kampen met een hoge congestie en wordt gekenmerkt door een netto-overwicht van het wegvervoer ten opzichte van het spoor, zoals blijkt uit bovenstaande punt (5). Zonder structurele maatregelen die eindgebruikers stimuleren om over te schakelen op het gebruik van alternatieve, minder vervuilende vervoerswijzen, zullen deze eindgebruikers gebruik blijven maken van vrachtwagens, aangezien dit (ervan uitgaande dat de externe kosten van het wegvervoer niet worden geïnternaliseerd) een meer kostenconcurrerende en flexibelere vervoerswijze is.
- (118) Voor het spoorweggedeelte van de regeling staat het systeem open voor elke spoorwegexploitant die tot het systeem wil toetreden. Daarnaast richt het systeem zich op de vervoersstromen tussen de Vlaamse havens en het achterland. De markt voor de korte vaart zal bijgevolg niet door de steunregeling worden beïnvloed.
- (119) De mogelijke gevolgen voor het handelsverkeer zullen ook worden beperkt door het feit dat de steunregeling enkel gericht is op de huidige en toekomstige goederenstromen van en naar de Vlaamse havens. De keuze om containers in een bepaalde Europese haven te laten behandelen, blijft bij de marktpartijen, dat wil zeggen de expediteurs.
- (120) De Commissie concludeert bijgevolg dat de onderhavige steunregeling geen aanleiding geeft tot een zodanige vervalsing van de concurrentie dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad in de zin van punt 96 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen.

Algemene conclusie betreffende de verenigbaarheid van de steun voor het spoor

- (121) Aangezien de steunregeling noodzakelijk is om prikkels te geven om een modal shift van het wegvervoer naar het spoorwegvervoer te bevorderen, evenredig is, op niet-discriminerende voorwaarden wordt toegekend, transparant en in de tijd beperkt is, naar verwachting zal bijdragen tot een welomschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang en geen aanleiding geeft tot concurrentievervalsingen, concludeert de Commissie dat de aangemelde steunregeling voldoet aan alle criteria in punt 6 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen en bijgevolg verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig artikel 93 VWEU.

3.3.3. *Transparantie*

- (122) De Belgische autoriteiten hebben bevestigd dat zij zullen zorgen voor de publicatie van de relevante informatie over de aangemelde regeling via de EU-gegevensbank voor staatssteun die door de lidstaten wordt gevoed⁵¹.
- (123) Het is belangrijk dat de lidstaten de Commissie de relevante informatie verstrekken over de impact van de steunregelingen ter ondersteuning van het gecombineerd vervoer op het gebruik van de verschillende vervoerswijzen en het milieu, zodat de marktontwikkelingen in de sector van het gecombineerd vervoer goed in beeld komen. Het Vlaamse Gewest plant samen met de havenbedrijven een jaarlijkse evaluatie van de regeling om na te gaan of elk deelconcept (spoor versus binnenvaart) de geschatte resultaten bereikt. Een duidelijke monitoring van de modalshiftvolumes zal beschikbaar zijn op basis van de informatie die op kwartaalbasis aan de spoorwegexploitanten wordt gevraagd, de realtime havenstatistieken van de binnenvaartoperatoren (het Barge Traffic System van de haven van Antwerpen) en de algemene modalshiftcijfers die elk jaar openbaar worden gemaakt.

4. CONCLUSIE

- (124) De Commissie heeft dienovereenkomstig besloten geen bezwaar te maken tegen de aangemelde steunregeling op grond van het feit dat deze verenigbaar is met de interne markt ingevolge artikel 93 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- (125) Als deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op de internetsite: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

⁵¹ Cf. <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home/>

Uw verzoek moet elektronisch naar het volgende adres worden gezonden:

Europese Commissie,
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
B-1049 Brussel
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Met de meeste hoogachting,

Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT
Voor de secretaris-generaal

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur van de Griffie
EUROPESE COMMISSIE