

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende EU-richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnet

(COM(2011) 650 final — 2011/0294 (COD))

(2012/C 143/26)

Rapporteur: **de heer BACK**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 15 en 30 november 2011 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité op grond van de artikelen 172 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende EU-richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnet

COM(2011) 650 final - 2011/0294 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 februari 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 22 en 23 februari 2012 gehouden 478e zitting (vergadering van 22 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 133 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

Dit advies maakt deel uit van een pakket van vijf adviezen van het EESC over de "**Connecting Europe Facility**" (CEF) plus bijbehorende richtsnoeren, die de Europese Commissie in oktober 2011 heeft uitgebracht. Het pakket omvat advies **TEN/468** over de CEF (rapporteur de heer HENCKS), advies **TEN/469** over de richtsnoeren voor trans-Europese **telecommunicatienetwerken** (rapp. de heer LONGO), advies **TEN/470** over de richtsnoeren voor de trans-Europese **energie**-infrastructuur (rapp. de heer BIERMANN), advies **TEN/471** over de richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees **vervoersnet** (rapp. de heer BACK) en advies **TEN/472** over het initiatief inzake project**obligaties** (rapp. de heer DUTTINE).

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de mededeling over het groeipakket (hierna: de mededeling) en het voorstel voor een verordening betreffende EU-richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnet (hierna: het voorstel). De benadering en maatregelen die in resp. de mededeling en het voorstel worden voorgesteld en om deze benadering ten uitvoer te leggen op het gebied van vervoer liggen grotendeels in de lijn van hetgeen het EESC in eerdere adviezen heeft opgemerkt.

1.2 Het EESC is het er met name mee eens dat multimodale en naadloze grensoverschrijdende infrastructuurnetwerken die tevens de "laatste kilometers" omvatten en voor goede verbindingen met derde landen zorgen, van vitaal belang zijn voor de succesvolle tenuitvoerlegging van de EU 2020-strategie en de doelstellingen van het Witboek uit 2011 "Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte" (hierna: het Witboek vervoersbeleid uit 2011). Het EESC is tevens ingenomen met de geïntegreerde aanpak van het infrastructuurbeleid in de vervoers-, energie- en digitale sector, om synergie en een efficiënt middelengebruik te verwezenlijken. Desalniettemin wenst het EESC de volgende opmerkingen te maken.

1.3 Het EESC betreurt het dat de doelstelling om synergie met andere netwerken tot stand te brengen niet als een van de prioriteiten van het voorstel (art. 10) wordt genoemd.

1.4 Het EESC stelt vast dat het ontbreekt aan samenhang tussen de doelstellingen van het voorstel, die op de zeer lange termijn zijn gericht, en de meer praktische en onmiddellijke maatregelen voor de periode 2020-2030.

1.5 Het EESC stemt in met de tweelagenstructuur van een uitgebreid netwerk en een kernnetwerk. Het vraagt zich wel af of het niet beter zou zijn om de kernnetwerkcorridors (hierna: corridors) in feite te beschouwen als derde laag, ter vervanging van de prioritairere projecten in de huidige richtsnoeren. Dit omdat Hoofdstuk IV van het voorstel specifieke criteria bevat inzake de definitie van de corridors en hun ontwikkeling, wat hun eigen karakter geeft dat hen duidelijk onderscheidt van de rest van het kernnetwerk. Het EESC wijst erop dat de voorspelbaarheid en rechtszekerheid te wensen overlaten doordat de corridors en de vooraf geïdentificeerde projecten zijn opgenomen in de bijlage bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de Connecting Europe Facility (hierna: het CEF-voorstel), dat alleen op de periode 2014-2020 van toepassing is, terwijl zowel de corridors als de projecten op de lange termijn zijn gericht en tot na 2020 een prioritair karakter moeten behouden.

1.6 Het EESC is dan ook van mening dat bovengenoemd tekort aan voorspelbaarheid en rechtszekerheid kan worden weggewerkt door de lijst van kernnetwerkcorridors en vooraf geïdentificeerde projecten in een bijlage bij het voorstel op te nemen of door te bepalen dat de lijst even lang van kracht zal blijven als het voorstel, dat in de toekomst kan worden gewijzigd.

1.7 Het EESC wijst op de belangrijke rol van de coördinatieve bestuursorganisatie die is gepland voor de kernnetwerkcorridors, om hun tenuitvoerlegging te vergemakkelijken. Wel wijst het erop dat deze organisatie slank, *to the point* en kostenefficiënt moet worden gehouden, met een duidelijke focus op de doelstelling van optimaal functionerende grensoverschrijdende interfaces op alle niveaus en het voorkómen van knelpunten in de corridors. Het EESC dringt erop aan dat parallelle bestuursorganisaties en overlappende functies worden voorkomen wanneer verschillende corridorsystemen samenvallen, bijvoorbeeld de kernnetwerkcorridors en onderdelen van het Europees netwerk voor goederenvervoer per spoor.

1.8 Het EESC vraagt zich af of er een expliciete mogelijkheid moet komen om het hele kernnetwerk, met inbegrip van projecten voor snelwegen op zee tussen de havens van het kernnetwerk, uit te rusten met een coördinatiefunctie om te zorgen voor een adequate en tijdige totstandkoming van het kernnetwerk, met name het grensoverschrijdende aspect ervan. Het EESC onderstreept dat zo'n functie het voor ruimtelijkeordeningsautoriteiten gemakkelijker zou kunnen maken om de nationale prioriteiten op de verschillende niveaus in evenwicht te brengen met de meerwaarde van de EU, en om deze meerwaarde meer in de schijnwerpers te stellen.

1.9 Met betrekking tot de configuratie van de corridors neemt het EESC er nota van dat in het voorstel de nadruk wordt gelegd op hun multimodale en grensoverschrijdende karakter. De configuratie van de corridors in de bijlage bij het CEF-voorstel is te sterk gebaseerd op de corridors voor het goederenvervoer per spoor zoals gedefinieerd in Verordening (EU) nr. 913/2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer. Aangezien zuinig multimodaal vervoer en corridors die ten minste drie vervoerswijzen omvatten een overkoepelende prioriteit van het voorstel zijn, zou ook rekening moeten worden gehouden met andere vervoerswijzen.

1.10 Het EESC is van mening dat corridors moeten worden gedefinieerd op basis van de multimodale en zuinige benadering die wordt uiteengezet in de artt. 48 en 49 van het voorstel, en dat zij de belangrijkste grensoverschrijdende langeafstandstrajecten in het kernnetwerk moeten bestrijken, waarbij het gebruik van iedere vervoerswijze en de samenwerking daartussen moeten worden geoptimaliseerd. Bij de configuratie van de corridors zou moeten worden gekeken naar kosten-batenanalyses en worden gestreefd naar efficiëntie en (economische, ecologische en sociale) duurzaamheid, met een focus op innovatie en comodaliteit. Bij het definiëren van de corridors zouden de behoeften van alle vervoerswijzen, inclusief de knooppunten, moeten worden aangepakt.

1.11 Het EESC hecht veel belang aan het in het CEF-voorstel tot uitdrukking gebrachte voornemen om extra middelen te reserveren voor de behoeften van cohesielanden, en is van me-

ning dat deze prioriteit ook in het onderhavige voorstel zou moeten worden opgenomen, bijvoorbeeld door een doelstelling toe te voegen aan artikel 4, of een bijkomende prioriteit aan artikel 10.

1.12 Het EESC neemt er nota van dat volgens artikel 17, lid 3, van het CEF-voorstel, tussen de 80 en 85% van de beschikbare begrotingsmiddelen wordt gereserveerd voor vooraf geïdentificeerde projecten, met name binnen de kernnetwerkcorridors, die zijn opgenomen in de bijlage bij het CEF-voorstel. Het betreurt dat er geen aanwijzingen zijn ten aanzien van de criteria op grond waarvan deze projecten zijn geselecteerd. Het EESC herinnert aan het multimodale karakter van de corridors, zoals tevens wordt uiteengezet in de bepalingen over het corridorontwikkelingsplan in artikel 53 van het voorstel, dat er tevens vanuit lijkt te gaan dat de investeringsprojecten redelijk gespreid moeten zijn over de verschillende vervoerswijzen – zie artikel 52, lid 1, (f) van het voorstel.

1.13 Gelet op het belang van de duurzaamheidsdoelstelling, zoals bijvoorbeeld wordt uiteengezet in de artt. 37 t/m 39 van het voorstel, vraagt het EESC zich af of het begrip "groene corridors" niet kan worden gebruikt als kwaliteitslabel voor de ontwikkeling van de in artikel 38 bedoelde goederenvervoerdiensten.

2. Inleiding

2.1 De TEN-V-richtsnoeren die momenteel van kracht zijn, hebben de vorm van een besluit en dateren van 1996. Zij hebben tot doel de verbindingen in en daarmee de werking van de interne markt te verbeteren.

2.2 De richtsnoeren van 1996, die al eens werden gewijzigd, leveren echter geen samenhangend netwerk op. Dit is met name het geval voor de prioritaire projecten, die erop gericht zijn bepaalde punten van het netwerk aan te pakken, namelijk daar waar zich capaciteits- of andere problemen met de verbinding voordoen.

2.3 De tenuitvoerlegging van de richtsnoeren kwam maar langzaam op gang en met name de uitvoering van prioritaire projecten heeft grote vertraging opgelopen.

2.4 Ook stelt het EESC vast dat de richtsnoeren onvoldoende ten uitvoer worden gelegd in de nieuwe lidstaten in Oost-Europa.

2.5 De mededeling en het voorstel (het pakket) die de Commissie nu heeft voorgelegd zijn het resultaat van een lange raadplegingsprocedure. Het EESC is ook geraadpleegd en heeft adviezen uitgebracht over het Groenboek over het TEN-V-beleid⁽¹⁾ en, op verzoek van het toen aanstaande Poolse voorzitterschap, een advies over *Duurzame ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid en planning van TEN-V*⁽²⁾. Ook heeft het EESC TEN-V-vraagstukken aangekaart in zijn advies over het Witboek vervoer uit 2011⁽³⁾.

⁽¹⁾ EESC-advies over TEN-V: een beleidsevaluatie, PB C 318 van 23.12.2009, blz. 101

⁽²⁾ EESC-advies over *Duurzame ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid en planning van TEN-V*, PB C 248 van 25.8.2011, blz. 31

⁽³⁾ EESC-advies over het *Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte (Witboek)*, PB C 24 van 28.1.2012, blz. 146

2.6 Het pakket is erop gericht een geïntegreerd infrastructuurbeleid tot stand te brengen voor vervoers-, energie- en digitale netwerken, om te zorgen voor synergie, om de toewijzing van middelen te verbeteren en om knelpunten, capaciteitsproblemen en ontbrekende schakels aan te pakken.

2.7 Met het pakket wordt uitdrukkelijk beoogd om bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU 2020-strategie, te weten de totstandbrenging van een duurzame en concurrerende kenniseconomie met optimale en zuinige netwerken.

2.8 Om deze doelstellingen te verwezenlijken is ervoor gekozen om voor iedere sector een aparte verordening op te stellen met richtsnoeren inzake planning, prioriteiten en tenuitvoerlegging, en een gemeenschappelijk financieringsinstrument – de CEF-verordening voor de periode 2014-2020 – met in de bijlage een lijst van corridors en vooraf geïdentificeerde projecten die zijn geselecteerd voor financiering in de periode 2014-2020. Op de CEF-verordening wordt in dit advies verder niet ingegaan.

2.9 In het voorstel voor een verordening wordt een aantal doelstellingen voor de vervoerssector vastgesteld. Het belangrijkste is de invoering van een samenhangend kernnetwerk, dat een zuinig multimodaal vervoer binnen de interne markt en de verbindingen naar buiten toe mogelijk moet maken. Het voorstel zou de huidige lappendeken aan TEN-V-richtsnoeren moeten vervangen en is bedoeld om de zichtbaarheid van het netwerk te verbeteren en de tenuitvoerlegging te vergemakkelijken.

2.10 Net als het Witboek vervoersbeleid uit 2011 is het pakket erop gericht naadloze vervoersstromen binnen de interne markt te vergemakkelijken, ook met behulp van logistieke diensten, om duurzaamheid en groei te waarborgen. Het voorstel moet grensoverschrijdende coördinatie tussen lidstaten faciliteren door een kader te bieden voor een betere verdeling van de middelen en een betere planning.

2.11 Het voorstel omvat ook maatregelen ter ontwikkeling van intelligent vervoerssystemen (ITS), verbetering van groene vervoersoplossingen en innovatie.

2.12 In het voorstel wordt het netwerk verdeeld in twee lagen, het uitgebreide netwerk en het kernnetwerk. De EU-middelen en -maatregelen concentreren zich op het kernnetwerk, dat een hoge Europese meerwaarde moet hebben (grensoverschrijdende ontbrekende schakels, knelpunten en multimodale knooppunten). Het kernnetwerk moet vóór eind 2030 gerealiseerd zijn, het uitgebreide netwerk uiterlijk eind 2050.

2.13 Binnen het kernnetwerk wordt een aantal multimodale kernnetwerkcorridors geselecteerd, die met een sterk bestuursmechanisme worden uitgerust en het leeuwendeel van de begrotingsmiddelen krijgen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met de mededeling en het voorstel, en is het ermee eens dat een goed werkende infrastructuur van essentieel belang is voor een goed werkende interne markt.

3.2 Het EESC heeft al meerdere malen aangedrongen op een geïntegreerde aanpak van de verschillende soorten trans-Europese netwerken. Het stelt het dan ook op prijs dat nu voorstellen in deze richting worden gedaan.

3.3 Het EESC neemt er nota van dat in het voorstel alleen in zeer algemene bewoordingen wordt ingegaan op de coördinatie

tussen de verschillende soorten netwerken. Meer concrete bepalingen zijn te vinden in het CEF-voorstel.

3.4 Het EESC juicht het toe dat het voorstel aansluit bij de doelstellingen van het vervoersbeleid zoals uiteengezet in het Witboek vervoer uit 2011. Het heeft er reeds op gewezen dat er een betere samenhang moet zijn tussen de strategische maatregelen die in het Witboek worden voorgesteld voor de periode tot 2050, en de meer concrete maatregelen voor de periode 2020-2030. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor in de mededeling en het voorstel voor een verordening.

3.5 Het EESC gaat ervan uit dat de tweelagenaanpak van de mededeling en het voorstel is ingegeven door de wens om een samenhangend vervoersnet tot stand te brengen voor de belangrijkste goederen- en personenvervoersstromen, wat een nuttige doelstelling is en tevens is gebaseerd op de noodzaak om prioriteiten vast te stellen voor het gebruik van de schaarse financiële middelen.

3.6 Het EESC vraagt zich af of de kerncorridors, waarvan het kader wordt uiteengezet in het voorstel maar die in een bijlage bij het CEF-voorstel nader worden beschreven, in feite geen derde laag vormen voor de vooraf geïdentificeerde prioritaire projecten voor de begrotingsperiode 2014-2020. Het EESC vestigt de aandacht op de problemen in verband met de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid die een rol kunnen spelen bij corridors en projecten die niet volledig ten uitvoer zullen zijn gelegd wanneer de voorgestelde CEF-verordening in 2020 afloopt.

3.7 Het EESC vraagt zich dan ook af of de lijst van corridors en vooraf geïdentificeerde projecten niet tevens in een bijlage bij het voorstel moet worden opgenomen. Het is van oordeel dat de corridors als zodanig meer thuishoren in het onderhavige voorstel, waarin zij worden gereguleerd, dan in de voorgestelde CEF-verordening.

3.8 Ook is er volgens het EESC een coherentieprobleem als het gaat om de interactie tussen het kernnetwerk en de corridors; voor deze laatste voorziet het voorstel in een sterk en bruikbaar coördinatie- en bestuursmechanisme. Terwijl het EESC zeker het belang inziet van zeer strikte prioriteiten als het gaat om het gebruik van middelen, zou een goed ontwikkeld coördinatie- en bestuursmechanisme ook van nut kunnen zijn voor het gehele kernnetwerk, waarvan de uitvoeringstermijn immers niet erg lang is, gezien de vereiste infrastructuurplanning. Het wijst er met name op dat dit mechanisme nuttig is om de nationale planning en de meerwaarde van de EU met elkaar in evenwicht te brengen, en om het aspect van de EU-meerwaarde in de nationale planning op te nemen. De behoefte aan een sterk coördinatie- en bestuursmechanisme wordt met name sterk gevoeld voor projecten die per definitie grensoverschrijdend zijn, zoals de snelwegen op zee.

3.9 Het EESC is van mening dat de corridors echt multimodaal moeten zijn. Dit kan soms betekenen dat het vrij brede corridors zijn die zowel land- of vaste verbindingen als zeeverbindingen omvat, bijvoorbeeld in de vorm van snelwegen op zee. Er moet voldoende ruimte worden ingebouwd voor het wegvervoer, omdat het netwerk ook gebaseerd moet zijn op de werkelijke vraag van vandaag. Voor het goederenvervoer wordt tussen 2005 en 2020 een groei van 34% verwacht, en het wegvervoer is vandaag de dag goed voor circa 75% van het vervoersvolume. Het EESC denkt dat het van belang is dat dit multimodale karakter ook wordt weerspiegeld in de selectie van projecten, die alle vervoerswijzen moeten omvatten.

3.10 Het EESC is het eens met de vaststelling in de mededeling dat nu het juiste moment is voor voorstellen inzake infrastructuur; als gevolg van de huidige financiële crisis is er immers steeds meer belangstelling voor investeringen in infrastructuur. Wel wijst het erop dat de beoordeling van de financieringsmogelijkheden meer op de lange termijn moet zijn gericht, in een document dat kijkt naar de periode tot 2030 en 2050.

3.11 Het EESC neemt nota van de ambitieuze planning voor de periode 2014-2020 in de bijlage bij het CEF-voorstel. Hoewel het is ingenomen met de positieve effecten van de toepassing van het coördinatie- en bestuursmechanisme op de kernnetwerkkorridors, die volgens het voorstel kunnen worden verwacht, en de monitoring waarin het CEF-voorstel voorziet, onderstreept het EESC dat de duur van de nationale planningsprocedures moeilijk kan worden voorspeld, omdat vaak in beroep wordt gegaan tegen planningsbesluiten, zodat lange procedures heel gewoon zijn.

3.12 Het EESC heeft in zijn advies over het Witboek vervoersbeleid uit 2011 gehamerd op het belang van de interface tussen langeafstandsvervoer en de distributie in stedelijke gebieden. Het kan zich dan ook vinden in de wijze waarop deze kwestie in het voorstel wordt benaderd.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het EESC onderstreept dat bij de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren wat de technische criteria betreft rekening moet worden gehouden met de lokale omstandigheden, mits de veiligheid en beveiliging niet in gevaar komen. Er zou een mogelijkheid moeten zijn om dit punt adequaat aan te pakken, met het oog op een efficiënt gebruik van hulpbronnen.

4.2 De rol van de snelwegen op zee is niet geheel duidelijk als het gaat om een zeeverbinding tussen havens in verschillende corridors of havens met een verschillende status, bijvoor-

beeld tussen een haven van het kernnetwerk en een haven van het uitgebreide netwerk, of tussen twee havens van het kernnetwerk die tot verschillende corridors behoren – zie art. 25, lid 2 (c) van het voorstel. Het EESC betreurt dit gebrek aan duidelijkheid, wat praktische problemen kan veroorzaken wanneer zeesnelwegprojecten aan elkaar worden gekoppeld.

4.3 De bepalingen van art. 38 van het voorstel hebben in werkelijkheid betrekking op het begrip "groene corridors", dat de Commissie heeft geïntroduceerd in het actieplan voor het goederenvervoer uit 2007. Het EESC vindt het jammer dat dit kernbegrip in het voorstel niet als kwaliteitslabel wordt genoemd.

4.4 Het EESC stemt in met de vereisten waaraan de infrastructuur voor het wegverkeer van het kernnetwerk moet voldoen (art. 45 van het voorstel). Aanvullende infrastructuur zoals rustplaatsen op afstanden van ongeveer 50 km van elkaar langs autosnelwegen en adequate en veilige parkeerterreinen voor het commercieel wegvervoer zijn van kapitaal belang; dit soort voorzieningen waar chauffeurs behoorlijk kunnen rusten zijn van vitaal belang voor de verbetering van de arbeidsomstandigheden van beroepschauffeurs en voor de verkeersveiligheid. Zij helpen tevens om de georganiseerde misdaad tegen te gaan.

4.5 De beschikbaarheid van alternatieve schone brandstoffen moet meer nadruk krijgen; dit zal van cruciaal belang zijn om de TEN-V-richtsnoeren te koppelen aan de "strategie voor alternatieve brandstoffen in de vervoerssector" (waaronder elektriciteit, biobrandstoffen, synthetische brandstoffen, methaan en lpg) die de Europese Commissie voorbereidt om ervoor te zorgen dat er op het hele Europese kernnetwerk meer schone en energie-efficiënte voertuigen zullen rondrijden. In dit verband is het EESC van mening dat de ontwikkeling van een adequate tankinfrastructuur voor alternatieve brandstoffen noodzakelijk is om de markttoepassing van schone voertuigen in de EU in een stroomversnelling te brengen.

Brussel, 22 februari 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON