

## Groenboek TEN-T: een beleidsevaluatie

### **“OP WEG NAAR EEN BETER GEÏNTEGREERD TRANS-EUROPEES TRANSPORTNETWERK TEN DIENSTE VAN HET GEMEENSCHAPPELIJKE VERVOERSBELEID.”**

#### **Inleiding**

De Nederlands regering verwelkomt de discussie over een herziening van het beleid inzake het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T), welke door de Europese Commissie met het uitbrengen van het Groenboek gestart wordt. Sinds de start van het TEN-T programma in 1996 hebben lidstaten en de Gemeenschap € 400 miljard geïnvesteerd in het TEN-T. Al eerder, onder meer tijdens de Informele Transportraad van april 2008, is echter gebleken dat de ontwikkeling van het TEN-T achter blijft bij de door de lidstaten gewekte verwachtingen. De meerderheid van de projecten die in 1996 door de regeringsleiders als prioritair zijn bestempeld zijn nog niet gerealiseerd. Een fundamentele herziening van het communautaire TEN-T beleid is nodig om de ambitie van een daadwerkelijk geïntegreerd Europees vervoersnetwerk mogelijk te maken.

Een adequaat Europees infrastructuurnetwerk is een noodzakelijke basisvoorwaarde voor economische voortgang en versterking van de concurrentiekracht van de Europese Unie. Door te investeren in het oplossen van fysieke en operationele knelpunten in het Europese vervoersnetwerk wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan een efficiënte afwikkeling van het toenemende transport en het behalen van de Lissabon-doelstellingen. Nederland acht het van belang dat, mede in het licht van de huidige economische crisis en de korte termijn maatregelen die momenteel op nationaal en EU-niveau genomen worden, de EU blijft inzetten op een structurele versterking van de economische hoofdstructuur.

Nederland steunt de Commissie in haar opvatting dat ook klimaatdoelstellingen mee moeten spelen in het toekomstige TEN-T beleid. Een efficiënter transportsysteem kan immers bijdragen aan het behalen van die klimaatdoelstellingen.

Ook met het oog op de eisen die de groeiende mondiale rol van de EU aan de transportverbindingen met de rest van de wereld met zich meebrengt, is het Groenboek TEN-T een waardevolle aanzet tot de noodzakelijke herziening van het TEN-T beleid.

In haar reactie op het Groenboek heeft Nederland er voor gekozen niet iedere door de Commissie gestelde vraag afzonderlijk te behandelen maar in te gaan op een aantal in het Groenboek voorkomende thema's die Nederland met name van belang acht.

#### **Evaluatie 15 jaar TEN-T beleid**

De Europese Commissie wijdt een deel van het Groenboek aan een evaluatie van het TEN-T beleid tot nu toe. Nederland kan zich in grote lijnen vinden in deze evaluatie. Er zijn onmiskenbaar positieve ontwikkelingen geweest, waarbij de toegevoegde waarde van een communautaire aanpak aantoonbaar is. Te denken valt aan de totstandkoming van een hogesnelheidsspoornet, de goede samenwerking tussen de betrokken lidstaten op de goederenspoorcorridor Rotterdam-Genua en de inspanningen en resultaten op het gebied van interoperabel verkeersmanagement voor de verschillende modaliteiten. Ook de verbindende en bemiddelende rol die de zogenaamde TEN-coördinatoren de laatste jaren hebben gespeeld wordt door Nederland als zeer positief beoordeeld.

Desalniettemin is de algemene teneur van een evaluatie van het TEN-T programma toch dat de uiteindelijke beleidsdoelstelling – de totstandkoming van een op zichzelf staand, multimodaal netwerk – niet behaald is. Te veel bestaat het netwerk uit een opeenstapeling van nationale projecten, waardoor met name de grensoverschrijdende delen van het netwerk sterk in ontwikkeling achterblijven. De hefboomwerking van Europese subsidies alleen bleek meestal niet genoeg om de benodigde nationale en private financiering te genereren voor projecten waarvan de voordelen niet noodzakelijkerwijs in de voor uitvoering verantwoordelijke lidstaat lagen.

Ook het operationaliseren van het concept 'Motorways of the Sea', onderdeel van de lijst met prioritaire projecten, is tot op heden niet goed gelukt, hetgeen de Commissie terecht wijdt aan diverse onduidelijkheden die aan het concept kleven.

De Commissie is van mening dat een herzien TEN-T beleid moet voortbouwen op behaalde resultaten en moet zorgen voor continuïteit van de eerder overeengekomen aanpak.

Nederland is er niet van overtuigd dat dit past bij een fundamentele herziening van het TEN-T beleid. Een op objectieve criteria gebaseerde evaluatie van de huidige prioritaire projecten in Bijlage III van de TEN Richtsnoeren zou moeten leiden tot een aanpassing van die bijlage, hetgeen ook kan betekenen dat daar projecten van zouden verdwijnen.

### **Klimaatverandering – mitigatie/adaptatie**

Duurzame ontwikkeling, en vooral de ambitieuze klimaatdoelstellingen zoals de EU die in december 2008 heeft vastgesteld, vragen om een aanpassing van de benadering van de trans-Europese netwerken, aldus de Commissie.

Dat de strijd tegen klimaatverandering één van de grootste uitdagingen is waarvoor de EU en de wereld staat, staat buiten kijf. Het grote belang dat Nederland hieraan hecht mag onder meer blijken uit de opgave die het zichzelf gesteld heeft om in 2020 30% broeikasgasemissies te reduceren ten opzichte van 1990.

Ook in de vervoerssector valt bij het aanpakken van de klimaatproblematiek nog veel efficiency winst te behalen.

Klimaatoverwegingen – zowel op het gebied van mitigatie als van adaptatie – zullen zeker mee moeten spelen bij de herziening van TEN-T beleid in het algemeen en bij de toekenning van toekomstige subsidies in het bijzonder. Het zoeken is naar een evenwicht tussen economische belangen en de zorg voor het milieu, in de bevordering van een duurzaam en efficiënt vervoerssysteem, gebaseerd op het beginsel van co-modaliteit. Nederland steunt de opvatting van de Commissie dat toekomstig TEN-T beleid gebaseerd moet zijn op een dubbeldoelstelling waarbij economie en leefomgeving geïntegreerd worden. In dit verband is het van belang om ook de milieuconsequenties (inclusief klimaatgevolgen) bij de keuze van een netwerk in beeld te hebben.

Ter illustratie van een project met deze dubbeldoelstelling kan de Tweede Maasvlakte, de aanleg van een nieuw havengebied in zee, grenzend aan het bestaande Rotterdamse havengebied, genoemd worden. Met de Tweede Maasvlakte wordt een voorbeeld gegeven voor het duurzaam en economisch succesvol ontwikkelen van haven- en industriegebieden. Een nieuw te bouwen en in te richten gebied biedt alle ruimte voor duurzame ontwikkeling. De landaanwinning zal worden ingericht en geëxploiteerd als een duurzaam haventerrein. Er wordt ingezet op een modal split waarbij het aandeel van (schoner en zuiniger) binnenvaart en spoor in het transport van containers tot 2033 flink zal groeien en chemische bedrijven gaan elkaars restwarmte gebruiken.

Een ander voorbeeld is de integratie van luchtverkeer en spoorvervoer op afstanden tot 500 km die vanuit de markt sterk gestimuleerd wordt. De HSL verbindingen spelen hierbij voor het personenvervoer een essentiële rol maar ook voor vracht liggen hier interessante kansen voor de integratie van luchthavens in het Europese spoornet.

In het Groenboek noemt de Commissie de kwetsbaarheid van het TEN-T voor klimaatverandering en doet zij de suggestie aandacht te geven aan het klimaatbestendig maken van infrastructuur. Zoals Nederland al heeft aangegeven in haar reactie op het Groenboek Adaptatie, kan de EU inderdaad een rol spelen bij het borgen van de klimaatbestendigheid van de internationale transport- en energienetwerken. Waar dit echter de ruimtelijke ordening van een lidstaat raakt, bijvoorbeeld door de keuze van het wel of niet stellen van minimumeisen aan ruimtelijke ordening, bodemgebruik en herbestemming, vindt Nederland dit bij uitstek een verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf.

### **Harmonisatie Kosten-Baten Analyses**

De Commissie suggereert dat – om de Europese toegevoegde waarde te bepalen - alle projecten van gemeenschappelijk belang onderworpen zouden moeten worden aan een geharmoniseerde kosten-baten analyse. Hierdoor zouden Europese subsidies eerlijk en objectief kunnen worden verdeeld en worden beperkt tot projecten met een daadwerkelijke toegevoegde waarde voor de EU.

Dit idee sluit nauw aan bij de officiële Nederlandse richtlijnen voor het opstellen van MKBA's

(leidraad OEI). Tevens heeft de studie HEATCO (2002 – onderdeel van het 6<sup>e</sup> Kaderprogramma) reeds een concreet en door de deelnemende landen gedragen voorstel opgeleverd voor harmonisatie van de MKBA methodiek <http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/>. Verdere uitwerking en implementatie van dit voorstel kan een volgende stap zijn. Het verdient aanbeveling hierbij te streven naar een meer uniforme manier om externe effecten in geld te waarderen.

Een geharmoniseerde werkwijze zou in het bijzonder van nut zijn bij de aanpak van grensoverschrijdende knelpunten – waar de discussie tussen buurlanden vaak over de verdeling van kosten gaat. Dit kan leiden tot een rationalisering van het TEN-T programma. Teveel voornamelijk vanuit nationaal oogpunt belangrijke projecten hebben in het verleden TEN-subsidie gekregen. Nederland ondersteunt deze nieuwe benaderingswijze waardoor het mogelijk wordt de focus meer te richten op de combinatie economie en milieu.

### **Bouwen of Benutten?**

Europese toegevoegde waarde – een leidend criterium voor de bepaling of een project van gemeenschappelijk belang is - hebben zeker die projecten die zorgen voor interoperabiliteit van grensoverschrijdende infrastructuur in het algemeen en interoperabele verkeersmanagementprojecten in het bijzonder. Nederland is het eens met de opvatting van de Commissie dat in een herziening van het TEN-T een netwerk van met elkaar verbonden grote infrastructurele projecten gecombineerd moeten worden door een conceptueel netwerk van dit soort projecten. De Europese Commissie zou een aanzienlijk deel van haar coördinatie inspanningen op de totstandkoming van dit soort projecten moeten richten.

### **Innovatie**

Systematisch investeren in Europees onderzoek en technologie-ontwikkeling heeft geleid tot nieuwe mogelijkheden om de doelen van Europees transportbeleid te realiseren met andere middelen dan alleen investeringen in de harde infrastructuur. Mededelingen van de Europese Commissie zoals het Actieplan Logistiek en het Actieplan Intelligente Transportsystemen (ITS) beschrijven de mogelijkheden en beleidsvoornemens. In het Green Car Initiative, onderdeel van het Economisch herstelplan voor Europa, wordt aangegeven hoe door de toepassing van schone aandrijftechnologie en intelligente logistiek de effectiviteit en efficiency van het Europees transportsysteem kunnen worden vergroot. De grootschalige toepassing van technologie voor schone, zuinige, stille en intelligente voertuigen vereist investeringen in de aanpassing van bestaande infrastructuur voor de voorziening van schone en mogelijk alternatieve brandstoffen en communicatie tussen de beheerders van infrastructuur en de bestuurders van voertuigen. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan wegen, maar evenzeer aan spoor- en vaarwegen en het luchtruim. Verder is in het kader van innovatie het Europese actieprogramma NAIADES van belang, dat zich in brede zin richt op stimulering van de binnenvaart. In het genoemde Actieplan Logistiek is tot slot het begrip Groene Corridors

geïntroduceerd, maar nog onvoldoende uitgewerkt. Groene Corridors houden ook in dat voor het vervoer tussen knooppunten alternatieve wijzen van vervoer beschikbaar zijn, teneinde kosteneffectieve keuzes te kunnen maken. Een fundamentele herziening van TEN-T biedt een goede gelegenheid het TEN-T duurzaam, slim en schoon te maken en bij te laten dragen aan de Europese klimaatdoelstellingen.

### **Inspannings- versus resultaatsverplichting**

Tot nu toe werd de totstandkoming van het TEN-T gezien als een inspanningsverplichting voor de betrokken lidstaten. De Commissie werpt in het Groenboek de vraag op of lidstaten niet een meer bindende verantwoordelijkheid opgelegd zouden moeten krijgen om TEN-T infrastructuur te realiseren. Nederland merkt in de eerste plaats op dat het aanleggen van infrastructuur een nationale bevoegdheid is. Echter, de totstandkoming van een 'priority network' dat bestaat uit projecten die onderling verbonden zijn en waarop communautaire financiering zich concentreert, zou wel binnen de bevoegdheid van de EG kunnen vallen. Voor een dergelijk netwerk zou, met inachtneming van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, een meer bindend kader voor realisatie bestudeerd kunnen worden. Dit kan ook gelden voor interoperabele verkeersmanagementsystemen. Het nut van implementatie van een dergelijk systeem op een grensoverschrijdende corridor ligt voor de hand en er kunnen voordelen zitten aan een verplichte implementatie of een verplichting tot het uitvoeren van een project volgens bepaalde kenmerken. Ook zouden er rapportage eisen gesteld kunnen worden zoals een verplichte notificatie bij vertraging of wijziging van een project. En bij een bindend kader passen ook adequate sanctiemaatregelen.

Ook de toepassing van de Open Coördinatiemethode op het TEN-T, zoals de Commissie voorstelt, zou als optie bestudeerd kunnen worden.

De Commissie noemt de uitwisseling van *best practices* als manier om te komen tot een betere uitvoering van het TEN-T. In dat kader hecht Nederland groot belang aan de kennisuitwisseling die binnen het NETLIPSE project op het gebied van management van grote projecten plaats vindt.

### **Het TEN-T van de toekomst**

De Commissie vraagt een voorkeur uit te spreken voor één van de volgende opties voor de vorm van een toekomstig TEN-T:

- Het behoud van de huidige structuur met twee lagen: een uitgebreid netwerk en (los van elkaar staande) prioritaire projecten
- Eén laag bestaande uit prioritaire projecten, mogelijk met elkaar verbonden in een prioritair netwerk.

- Twee lagen structuur met een uitgebreid netwerk en een kernnetwerk waarin een (geografisch gedefinieerd) prioritair netwerk samengevoegd wordt met een conceptuele pijler om zo transport beleid en infrastructuur aspecten te integreren.

Nederland heeft een voorkeur voor de derde optie. EU middelen moeten effectiever dan in het verleden worden ingezet en concentratie van middelen op een kernnetwerk ligt dan voor de hand. Het uitgebreide netwerk kan echter niet zo makkelijk opzij gezet worden, aangezien in de loop der jaren de toepassing van een deel van de communautaire transport regelgeving gekoppeld is aan de scope van het huidige TEN-T netwerk. Bovendien moet ook de toegang van de regio's tot het kernnet (via het uitgebreid netwerk) aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Het uitgebreide netwerk moet dus blijven bestaan maar voor subsidie uit het TEN-T budget komen deze projecten dan niet meer in aanmerking. Regionale- en cohesiefondsen moeten hiervoor nog wel ingezet kunnen worden. Bij de programmering van met name de besteding van cohesiefondsen ligt het echter in de rede dat lidstaten in de toekomst ook in dit kader voorrang blijven geven aan de realisatie van de projecten op het kernnetwerk.

Het geografisch gedefinieerde prioritair netwerk zou moeten bestaan uit daadwerkelijk multimodale assen die de belangrijkste economische- en bevolkingscentra met elkaar verbinden en die deze centra verbinden met de voornaamste knooppunten zoals zee-, binnenvaart- en luchthavens. Zeehavens zijn als draaischijven tussen intercontinentale en duurzame intra-Europese zeeroutes en het Europese achterland van groot belang voor de Europese economie en Nederland steunt de extra aandacht die de Commissie wil geven aan de toegang tot deze havens. Betere prioriteitsstelling is daarbij overigens wel geboden. De inzet van TEN-T middelen zou daarbij niet mogen leiden tot een kunstmatige herverdeling van nu in hoge mate efficiënte ladingstromen binnen Europa en naar en van andere delen van de wereld.