



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.10.2011  
SEC(2011) 1213 definitief

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

*bij*

**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 definitief}  
{SEC(2011) 1212 definitief}

Dit document is een samenvatting van het effectbeoordelingsrapport betreffende de herziene EU-richtsnoeren van de Commissie voor de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnet.

## **1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM: EEN GEFRAGMENTEERD NETWERK DAT NIET AAN DE BEHOEFTE VOLDOET**

De EU-27 beschikt als geheel over een degelijke vervoersinfrastructuur. Tot nu toe biedt deze infrastructuur de Unie echter geen volledig trans-Europees netwerk dat naar behoren aan de daartoe vastgestelde doelstellingen beantwoordt. Het TEN-V is zowel op geografisch vlak, in het bijzonder tussen landen, als op modaal vlak, tussen en binnen vervoerswijzen, sterk versnipperd.

Ontbrekende grensoverschrijdende schakels vormen op dit moment grote knelpunten voor goederen- en personenstromen op belangrijke Europese assen. Ze hebben een impact op het vervoer tussen de lidstaten van de Unie en tussen de Unie en haar buurlanden. Bovendien betekent de aanzienlijke en aanhoudende ongelijkheid in kwaliteit en beschikbaarheid van infrastructuur tussen de oudere en nieuwere lidstaten dat oost-westverbindingen nauwelijks ontwikkeld zijn in vergelijking met noord-zuidverbindingen, die bijgevolg de TEN-V-kaarten domineren.

Ook vanuit modaal oogpunt is het infrastructuurnetwerk versnipperd. Intermodale knooppunten, die ervoor zorgen dat de verschillende vervoerswijzen voor goederen en personen op elkaar aansluiten, zijn in heel wat belangrijke Europese treinstations, luchthavens en havens onderontwikkeld. Door het gebrek aan intermodale capaciteit en het ontbreken of de slechte kwaliteit van belangrijke schakels in de spoor- en binnenvaartnetwerken worden co-modale opties onvoldoende benut en worden alle vervoerswijzen geconfronteerd met een toenemend gebrek aan infrastructuurcapaciteit.

Bovendien neemt het aantal belemmeringen en knelpunten in het vervoerssysteem nog toe omdat er wegens oude tradities en wetgeving van individuele lidstaten verschillende operationele regels en normen worden gehanteerd. Het spoorwegvervoer is een duidelijk voorbeeld van hoe ("zachte") interoperabiliteitsproblemen ten gevolge van uiteenlopende nationale operationele regels voor bv. treinbesturings- en seingevingssystemen, behandeling van documenten, taalregelingen, certificering van treinpersoneel en sluitseinen, en onderling verschillende fysieke infrastructuurparameters zoals spoorbreedte, treinlengte, aslasten en tractie-energiesystemen, de doeltreffendheid van grote trans-Europese investeringen in ("harde") infrastructuur ernstig hinderen.

Er werden vier oorzaken voor het probleem vastgesteld die met twee actiegebieden overeenkomen: de conceptuele planning en de middelen voor de uitvoering van projecten. De oorzaken van de versnippering zijn: een ontoereikende planning van netwerkconfiguratie op EU-niveau; problemen bij de toepassing van gemeenschappelijke normen en de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor de interoperabiliteit van de TEN-V-netwerken; de beperkte samenwerking tussen lidstaten bij de uitvoering van projecten en de TEN-V-financieringsinstrumenten waaraan te weinig voorwaarden worden gekoppeld.

## 2. ZIJN EUROPESE MAATREGELEN GERECHTVAARDIGD VANUIT HET OOGPUNT VAN DE SUBSIDIARITEIT?

Het EU-Verdrag bevat specifieke bepalingen waarin wordt erkend dat een gecoördineerde ontwikkeling van een trans-Europees netwerk op het vlak van vervoersinfrastructuur noodzakelijk is om de vervoersstromen binnen de interne Europese markt te ondersteunen en de economische, sociale en territoriale cohesie te bevorderen.

In de artikelen 170 tot 172 van het Verdrag betreffende de werking van de Unie worden de algemene doelstellingen en het toepassingsgebied van Europese maatregelen ter ondersteuning van de totstandbrenging en ontwikkeling van het TEN-V omschreven. Daarenboven heeft een reeks belangrijke en nieuwe door de Commissie aangenomen beleidsstrategiedocumenten (de EU 2020-strategie, de begrotingsmededeling, het Witboek vervoer, de Akte voor de interne markt) een nieuwe politieke context gecreëerd waarbinnen het TEN-V-beleid moet worden ontwikkeld.

Artikel 172 vormt het kader voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en bepaalt dat de goedkeuring van lidstaten vereist is voor projecten op hun grondgebied. Doordat coördinatie vereist is tussen de Unie die de richtsnoeren vastlegt en de lidstaten die ze uitvoeren, werd het Comité inzake richtsnoeren voor het TEN-V opgericht dat bij elke fase van de herziening van de TEN-V-richtsnoeren betrokken was.

## 3. DOELSTELLINGEN VAN DE HERZIENING VAN HET TEN-V-BELEID

Dit initiatief heeft in het algemeen tot doel tegen 2030 een gebiedsdekkend en geïntegreerd TEN-V met een maximale Europese meerwaarde. Dit optimale netwerk dient alle Europese lidstaten op een intermodale en interoperabele wijze te bestrijken en te verbinden. Daarnaast zal dit netwerk zorgen voor verbindingen met buurlanden en derde landen en zal het vervoerswijzen en -systemen aanbieden die de overschakeling naar een concurrerend en efficiënt vervoerssysteem tegen 2050 dienen te ondersteunen.

Deze algemene doelstelling kan worden vertaald in meer specifieke doelen die tegen 2030 moeten zijn bereikt. Elk van deze vier specifieke doelstellingen is erop gericht een van de vier oorzaken van de versnippering aan te pakken.

De eerste specifieke doelstelling bevordert de coördinatie in de Europese **planning**:

- een *coherente en transparante aanpak vaststellen om ervoor te zorgen dat het TEN-V een maximale meerwaarde voor de EU creëert*, door verschillende aspecten van netwerkversnippering op het vlak van ontbrekende schakels, multimodaliteit en passende verbindingen naar buurlanden en derde landen aan te pakken, en door een passende geografische dekking te garanderen.

De volgende drie specifieke doelstellingen moeten aan de basis liggen van een doordachte bestuurlijke structuur voor de **realisatie** van het aldus bepaalde optimale netwerk:

- de toepassing van Europese *normen* voor beheersystemen aanmoedigen en aansturen op de ontwikkeling van geharmoniseerde operationele *regels* voor TEN-V-projecten van algemeen belang. Het is niet de bedoeling om nieuwe specifieke normen en regels op te leggen, maar wel om de efficiënte toepassing en tenuitvoerlegging van reeds bestaande gemeenschappelijke Europese normen te verzekeren;

- *de samenwerking tussen de lidstaten bevorderen, zodat de investeringen, planning, tracékeuze, milieubeoordelingen en kosten-batenanalyses voor projecten van gemeenschappelijk belang kunnen worden gecoördineerd;*
- *ervoor zorgen dat een optimaal netwerk een doorslaggevend element is bij de toekenning van Europese financiering, zodat de nadruk kan worden gelegd op grensoverschrijdende trajecten, ontbrekende schakels en knelpunten.*

Deze specifieke doelstellingen werden verder als volgt verfijnd tot operationele doelstellingen.

Aan de hand van de methodologie ter bepaling van de netwerkconfiguratie:

- moeten tegen 2050 alle belangrijke luchthavens en zeehavens op andere vervoerswijzen zijn aangesloten, met name (hogesnelheids)spoorlijnen en binnenwatersystemen;
- moet tegen 2030 30 % van het goederenvervoer via de weg over afstanden van meer dan 300 km per spoor of over het water verlopen, en tegen 2050 meer dan 50 %.

De Europese normen moeten worden ingevoerd en de gemeenschappelijke regels worden toegepast door:

- tegen 2030 voor projecten van gemeenschappelijk belang Europese vervoersbeheersystemen (ERTMS, SESAR, ITS, RIS, SSN en LRIT) in te voeren;
- bindende afspraken te maken met de lidstaten over de vaststelling van gemeenschappelijke operationele regels zodat de projecten van gemeenschappelijk belang tegen 2030 volledig functioneel zijn.

De medewerking van de lidstaten moet worden bevorderd door:

- bindende afspraken te maken over de uitvoering van grensoverschrijdende projecten met een bindend tijdschema;
- bindende afspraken te maken over het wegwerken van knelpunten en over de bouw op hun grondgebied van ontbrekende schakels met grensoverschrijdende effecten.

Een optimale netwerkconfiguratie:

- geeft voorrang aan grensoverschrijdende projecten, knelpunten en ontbrekende schakels, interoperabiliteit en intermodaliteit;
- koppelt de toekenning van Europese financiering aan de naleving van de Europese milieuwetgeving (strategische milieueffectrapportage, milieueffectbeoordeling en Natura 2000).

#### **4. BELEIDSKEUZES**

Door middel van een tweevoudig proces werd een reeks van mogelijke beleidskeuzes bepaald die de oorzaken voor de fragmentatie van het TEN-V aanpakken en bijgevolg de

bovengenoemde doelstellingen helpen bereiken. In eerste instantie werd er een reeks van mogelijke algemene beleidsscenario's in elk werkgebied bepaald. Zo werden er vijf "planningsscenario's" (A) bekeken – ongewijzigd beleid, richtsnoeren verworpen, selectie van nieuwe PP's (of "Essen 2"), kernnetwerk en compact uitgebreid netwerk – en zijn vijf "uitvoeringsscenario's" (B) ontwikkeld – ongewijzigd beleid, richtsnoeren verworpen, enkel regelgevende aanpak, versterkte coördinatie, volledig operationeel beheer door EU.

In tweede instantie werden er alternatieve beleidsopties uitgewerkt door beleidsscenario's op elk actieniveau te combineren. Het resultaat was een matrix van 25 combinaties van planning- en uitvoeringsscenario's (AB), m.a.w. 25 (theoretisch) mogelijke beleidsopties. Aangezien het planningsscenario "Richtsnoeren verworpen" met geen enkel uitvoeringsscenario verenigbaar is, werden de vijf opties met dat planningsscenario meteen verworpen. Dit planningsscenario werd vervolgens als een specifieke beleidsoptie zonder uitvoeringsdimensie beschouwd.

De resterende 21 opties werden aan een voorafgaande beoordeling onderworpen inzake hun efficiënte aanpak van de oorzaken voor TEN-V-fragmentatie. Vervolgens werden drie scenariocombinaties behouden als duidelijk uitvoerbare beleidsopties, namelijk A3B4, A4B4 en A5B4, en uiteindelijk een vierde, A1B4. Hoewel de laatste combinatie een grote positieve impact had op alle oorzaken, op één na, werd ze toch verworpen. Door de blijvende beperkte coördinatie van de planning, zou deze combinatie het centrale probleem van netwerkfragmentatie niet oplossen, waardoor ze geen uitvoerbaar beleidsalternatief was.

Effecten op Opties	Coördinatie van planning	Interoperabiliteitsnor men en -regels	Samenwerking van lidstaten	Voorwaarden voor Europese financiering
A1B1 Ongewijzigd beleid / Voortzetting met huidige 30 PP's en huidige uitvoeringsaanpak	[0]	[0]	[+]	[0]
A1B2 Voortzetting van huidige 30 PP's, maar zonder verdere EU-ondersteuning van de uitvoering	[0]	[0/-]	[-]	[-]
A1B3 Voortzetting van huidige 30 PP's met een louter regelgevende aanpak van de uitvoering	[0]	[0/+]	[+]	[0/+]
A1B4 Voortzetting van huidige 30 PP's met versterkte coördinatie	[0]	[++]	[+++]	[+++]
A1B5 Voortzetting van huidige 30 PP's met volledig operationeel beheer door EU	[0]	[++]	[-]	[+]

A2 Richtsnoeren verworpen	[-]	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
A3B1 Selectie van nieuwe PP's door lidstaten (Essen 2) met huidige uitvoeringsaanpak	[+]	[0]	[+]	[0]
A3B2 Selectie van nieuwe PP's door lidstaten (Essen 2) zonder verdere Europese ondersteuning van de uitvoering	[+]	[0/-]	[-]	[-]
A3B3 Selectie van nieuwe PP's door lidstaten (Essen 2) met louter regelgevende aanpak van de uitvoering	[+]	[0/+]	[+]	[0/+]
A3B4 Selectie van nieuwe PP's door lidstaten (Essen 2) met versterkte coördinatie	[+]	[++]	[+++]	[++]
A3B5 Selectie van nieuwe PP's door lidstaten (Essen 2) met volledig operationeel beheer door EU	[+]	[++]	[-]	[+]
A4B1 Netwerk met twee lagen(kernnetwerk en uitgebreid netwerk) met huidige uitvoeringsaanpak	[++]	[0]	[+]	[0]
A4B2 Netwerk met twee lagen (kernnetwerk en uitgebreid netwerk) zonder Europese ondersteuning van de uitvoering	[++]	[0/-]	[-]	[-]
A4B3 Met een louter regelgevende aanpak van de uitvoering	[++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A4B4 TEN-V-netwerk met twee lagen (kernnetwerk en uitgebreid netwerk) Versterkte coördinatie	[++]	[++]	[+++]	[+++]
A4B5 Netwerk met twee lagen (kernnetwerk en uitgebreid netwerk) met volledig operationeel beheer door EU	[++]	[++]	[-]	[+]

A5B1 Compact TEN-V-netwerk met huidige uitvoeringsaanpak	[+++]	[0]	[+]	[0]
A5B2 Compact TEN-V-netwerk zonder verdere Europese ondersteuning van de uitvoering	[+++]	[0/-]	[-]	[-]
A5B3 Compact TEN-V-netwerk Louter regelgevende aanpak van de uitvoering	[+++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A5B4 Compact TEN-V-netwerk met versterkte coördinatie	[+++]	[++]	[+++]	[+++]
A5B5 Compact TEN-V-netwerk met volledig operationeel beheer door EU	[+++]	[++]	[-]	[+]

Legende: [-] negatief; [0] geen; [+] beperkt; [++] matig; [+++] groot.

Daarnaast werd beoordeeld hoe coherent elk beleidsscenario met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel is. Twee planningsscenario's – "A2/Richtsnoeren verworpen" of "A5/Compacte netwerkaanpak" – en twee uitvoeringsscenario's – "B3/Enkel regelgevende aanpak" en "B5/Volledig operationeel beheer door EU" – bleken niet aan deze beginselen te voldoen. Bijgevolg werd elke combinatie met een van deze scenario's niet uitvoerbaar bevonden als beleidsoptie. Zo werd optie A5B4 niet langer in aanmerking genomen, hoewel ze overeenkomstig de effectiviteitscriteria de huidige oorzaken met succes zou hebben aangepakt en aldus de doelstellingen van het TEN-V-beleid zou hebben bereikt.<sup>1</sup>

Dankzij deze voorafgaande screening van alle mogelijke beleidsopties werd de keuze teruggebracht tot twee beleidsalternatieven die op zelfstandige basis alle bovengenoemde oorzaken van het probleem kunnen aanpakken:

- optie 1 (A3B4): een combinatie van een grotendeels op het huidige beleid gebaseerde planning, mits bepaalde verbeteringen worden doorgevoerd in het licht van de opgedane ervaring, met een versterkte coördinatie bij de tenuitvoerlegging; en
- optie 2 (A4B4): een combinatie van een betere coördinatie bij de planning, door vaststelling van een optimale strategische "kern" van het TEN-V, met dezelfde versterkte coördinatie van de tenuitvoerlegging.

<sup>1</sup> Andere argumenten tegen de selectie ervan waren de zeer hoge kosten met een beperkte kostenefficiëntie tot gevolg, alsook uitvoerige infrastructuurontwikkelingen die niet tegen 2030 konden worden gerealiseerd.

De effecten van beide opties werden vergeleken met het basisscenario, m.a.w. de voortzetting van het huidige beleid.

## 5. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

Onderstaande tabel is een samenvatting van de andere economische, sociale en milieueffecten van de onderzochte beleidsopties:

	Optie 1	Optie 2
<b>Economische effecten</b>		
<b>Effect op de vervoerssector</b>		
- Modaliteit en efficiëntie van het vervoerssysteem	+	++
- Verkeerscongestie en reistijden	+	++
- Administratieve lasten	+	++
<b>Algemene economische effecten</b>		
- Handelsverkeer met buurlanden en derde landen	+	++
- Economische groei	+	++
- Innovatie	+	++
- Concurrentievermogen van de EU	+	++
<b>Sociale effecten</b>		
<b>Werkgelegenheid en banen</b>		
- Banen dankzij investeringen in infrastructuur	++	++
- Effecten op werkgelegenheid in de vervoerssector	+	++
<b>Volksgezondheid en veiligheid</b>		
- Verkeersveiligheid	+	++
<b>Toegankelijkheid en territoriale cohesie</b>	+	++
<b>Milieueffecten</b>		
<b>Emissies</b>		
- Klimaatverandering	=	+
- Luchtverontreiniging	++	++
- Geluidshinder	=	+
Energieverbruik	+	+
Landgebruik	-	-



Uit de analyse blijkt dat:

- Optie 1 en 2 zouden beide over het algemeen een groter positief *economisch* effect hebben dan het basisscenario, zowel op macro-economisch niveau als voor het Europese vervoerssysteem. Optie 2 draagt de voorkeur weg, aangezien ze een groter positief effect heeft op alle beoordeelde aspecten.
- Op *sociaal* vlak zouden zowel optie 1 als optie 2 meer banen creëren dan wanneer de huidige beleidsaanpak wordt voortgezet. Daarnaast hebben beide opties waarschijnlijk ook een positief effect op de veiligheid, maar dan in mindere mate aangezien dat in beide gevallen deels teniet wordt gedaan door de toename van het verkeer op een verbeterd netwerk. Optie 2 draagt de voorkeur weg, gezien de over het algemeen grotere positieve effecten.
- Wat de *milieuaspecten* betreft, wordt bij opties 1 en 2 het positieve effect van een lagere uitstoot en lager energieverbruik door minder verkeerscongestie en de bereikte "modal shift" beperkt door de weerslag van een betere vervoersefficiëntie. Bij optie 1 zou het effect op het landgebruik en de biodiversiteit bijzonder negatief kunnen zijn, aangezien de selectie van nieuwe prioritaire projecten (PP) tot de aanleg van nieuwe infrastructuur leidt. Bij optie 2 zou dat echter minder het geval zijn omdat daarbij wordt getracht om bestaande infrastructuur onderling te verbinden. Ook vanuit dit oogpunt lijkt optie 2 de voorkeur weg te dragen, gezien de grotere algemene positieve effecten.

De effectbeoordeling van de beleidsopties wordt omgeven door een zekere mate van onzekerheid, aangezien bepaalde factoren voorspellingen of metingen bemoeilijken. Het gaat hierbij enerzijds om factoren die inherent zijn aan de beleidsopties, zoals mogelijke veranderingen in de netwerkconfiguratie of de impact van budgettaire beslissingen op het niveau van de Unie, lidstaten of regio's; en anderzijds om factoren buiten de beleidskeuzes voor vervoersinfrastructuur, zoals de vele synergieën en wisselwerkingen met andere vervoerbeleidsmaatregelen, technologische ontwikkelingen op lange termijn of milieutroeven.

## **6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES**

Elke geselecteerde optie vormt een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de basisaanpak, zowel in termen van een efficiënte tenuitvoerlegging van de specifieke beleidsdoelstellingen als in termen van economische, sociale en milieueffecten. Gezien de betere coördinatie van zowel de planning als tenuitvoerlegging zou optie 2 over het algemeen een grotere positieve impact hebben.

Op het vlak van de efficiëntie zijn de economische, sociale en milieuvoordelen van optie 2 groter dan die van optie 1, terwijl de kosten voor de tenuitvoerlegging van deze opties vergelijkbaar zijn. Bijgevolg biedt optie 2 een betere kosten-batenverdeling dan optie 1.

Tot slot kan optie 2 de neveneffecten op economisch, sociaal en milieugebied beter beperken dan beide andere beleidsaanpakken.

## **7. MONITORING EN EVALUATIE**

De Commissie evalueert en beoordeelt de voortgang van de tenuitvoerlegging van het TEN-V-beleid aan de hand van jaarlijkse voortgangsrapporten. Dit gebeurt bij alle beleidsopties voor de verwezenlijking van het TEN-V, ongeacht de keuze van de toekomstige beleidsaanpak.

Daarenboven zullen de Commissie, haar agentschappen, met name het uitvoerend agentschap voor het TEN-V, en de Europese coördinatoren, die in alle opties dezelfde opdracht en rol hebben, constant een reeks indicatoren in het oog blijven houden die meten in hoeverre de in dit rapport vooropgestelde operationele doelstellingen worden bereikt.