



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.9.2001
COM(2001) 370 definitief

WITBOEK

Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen

INHOUDSOPGAVE

HOOFDLINIEN VAN HET WITBOEK	6
DEEL 1. NAAR EEN NIEUW EVENWICHT TUSSEN VERVOERSMODALITEITEN ...	22
I. GEREGULEERDE CONCURRENTIE	24
A. Verhoging van de kwaliteit van het wegtransport.....	24
1. Noodzakelijke herstructurering	25
2. Te ontwikkelen regelgeving	26
3. Verscherping van controles en sancties	27
B. Impuls voor het spoor	28
1. Integratie van het railvervoer in de interne markt	29
2. Optimalisering van het gebruik van de infrastructuur.....	35
3. Modernisering van diensten	37
C. Beheersing van de groei van de luchtvaart	39
1. Bestrijding van de verzadiging van het luchtruim	39
2. Aanpassing van de capaciteit van luchthavens en het gebruik daarvan	42
3. Een groeiende luchtvaart binnen aanvaardbare milieugrenzen.....	44
4. Handhaving van het veiligheidsniveau	45
II. GEZAMENLIJKE TOEKOMST VOOR DE VERSCHILLENDE VERVOERSMODALITEITEN.....	46
A. Aansluiting van zee, vaarwegen en spoor	47
1. Ontwikkeling van snelwegen op zee.....	47
2. Aanbieden van vernieuwende diensten	50
B. Ondersteuning bij het opzetten van gecombineerd vervoer: het nieuwe MARCO POLO-programma.....	52
C. Tot stand brengen van gunstige technische omstandigheden	53
1. Bevorderen van de komst van planners voor geïntegreerd vrachtvervoer	53
2. Standaardiseren van containers en wissellaadbakken	54
DEEL 2. KNELPUNTEN OPHEFFEN	55
I. HOOFDVERBINDINGEN ONTLASTEN	57
A. Naar multimodale corridors met voorrang voor goederenverkeer	58
B. Netwerk voor snel reizigersvervoer	59
C. Verbetering van verkeersomstandigheden	60

D.	Grote infrastructuurprojecten.....	61
1.	Voltooien van de verbindingen door de Alpen	61
2.	Bevorderen van de doorstroming door de Pyreneeën	62
3.	Nieuwe voorrangprojecten starten.....	63
4.	Vergroting van de veiligheid in tunnels	65
II.	DE FINANCIËLE PUZZEL.....	65
A.	Beperkte publieke budgetten.....	66
B.	Geruiststellen van particuliere investeerders.....	67
C.	Een vernieuwende weg: gecombineerde publieke en private financiering.....	68
	DEEL 3: DE REIZIGER CENTRAAL IN HET VERVOERSBELEID	73
I.	ONVEILIGHEID IN HET VERKEER.....	73
A.	Dag in dag uit doden: 40 000 verkeersslachtoffers per jaar.....	74
B.	Halvering van het aantal verkeersdoden	76
1.	Harmonisatie van sancties.....	76
2.	Nieuwe technologie ten dienste van de verkeersveiligheid	78
II.	DE ECHTE KOSTEN VOOR DE GEBRUIKER	81
A.	Naar geleidelijke invoering van heffingen op het gebruik van infrastructuurvoorzieningen	83
1.	Een prijsopbouw die een afspiegeling is van de kosten voor de gemeenschap	83
2.	Lappendeken van voorschriften	86
3.	Noodzakelijk communautair kader	88
B.	Noodzakelijke harmonisatie van belastingen op brandstoffen.....	89
III.	VERVOER MET EEN MENSELIJK GEZICHT.....	91
A.	Intermodaal personenvervoer.....	92
1.	Ontwikkeling van geïntegreerde plaatskaartsystemen	92
2.	Denken aan bagage.....	92
3.	Reisonderbrekingen voorkomen	93
B.	Rechten en plichten van reizigers	94
1.	Rechten van gebruikers	94
2.	Plichten van gebruikers	95
3.	Hoogwaardige openbare dienstverlening.....	96
IV.	RATIONALISATIE VAN HET STADSVVERVOER.....	97

A	Diversificatie van energiebronnen voor het vervoer.....	98
1	Opstellen van een nieuw wettelijk kader voor alternatieve brandstoffen	99
2	Stimuleren van de vraag door experimenten.....	100
B	Bekendmaken van goede praktijkvoorbeelden	101
	DEEL 4: BEHEERSING VAN DE MONDIALISERING VAN HET VERVOER.....	104
I	ANDERE INZET DOOR UITBREIDING.....	104
A	De uitdaging van de infrastructuur.....	105
B	De kansen van een ontwikkeld spoorwegnet.....	106
C	Een nieuwe dimensie voor de veiligheid op zee.....	108
II	HET UITGEBREIDE EUROPA OP DE WERELDKAART ZETTEN.....	111
A	Eén stem voor de Europese Unie in internationale organisaties.....	111
B	Noodzakelijke buitenlandse dimensie voor de luchtvaart.....	113
C	Noodzakelijk wereldomspannend programma: Galileo.....	114
	CONCLUSIES: TIJD OM TE KIEZEN	117
	BIJLAGEN.....	119
I	BIJLAGE I: ACTIEPROGRAMMA	120
II	BIJLAGE II: INDICATOREN EN KWANTITATIEVE ILLUSTRATIES	127
III	BIJLAGE III: DOOR DE LIDSTATEN EN HET EUROPEES PARLEMENT VOORGESTELDE PROJECTEN DIE DOOR DE COMMISSIE WORDEN ONDERZOCHT MET HET OOG OP OPNAME OP DE LIJST VAN "SPECIFIEKE" PROJECTEN (LIJST VAN ESSEN).....	133
IV	BIJLAGE IV: TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN EN INTELLIGENTE VERVOERSSYSTEMEN	135

Tabel 1	Toegestane maximumsnelheden en maximale alcoholpromillages in de Unie	78
Tabel 2	Externe kosten en kosten van infrastructuurvoorzieningen (euro) voor een rit van 100 km met een vrachtauto op een rustige autosnelweg	84
Tabel 3	Kosten en lasten (in euro) voor een rit van 100 km met een vrachtauto over een rustige autosnelweg	85
Grafiek 1	Reizigersvervoer: prestaties per vervoersvorm 1970-1999	22
Grafiek 2	Goederenvervoer: prestaties per vervoersvorm 1970-1999	23
Grafiek 3	Containerschepen en konvooien	49
Grafiek 4:	AVE-verkeer	59
Grafiek 5	Vermindering van de vervuiling door het wegverkeer als resultaat van het Auto-Oil-programma	99
Grafiek 6	Kosten per kilometer van het internationale goederenvervoer over de weg (1998)	107

Lijst van kaarten

Kaart van de belangrijkste elektrificatiesystemen bij de Europese spoorwegen.	34
Kaart van het trans-Europese netwerk voor goederenvervoer per spoor	37
Kaart van de belangrijkste Europese goederenhavens	48
Kaart van het Europese netwerk van vaarwegen	48
Kaart van de in 1996 vastgestelde "specifieke" projecten (de zogenoemde lijst van Essen)	65
Kaart van de potentiële "specifieke" projecten	65

HOOFDLIJNEN VAN HET WITBOEK

Het vervoer is van wezenlijk belang voor het functioneren van moderne economieën en heeft te maken met een permanente tegenstelling tussen een samenleving met een steeds grotere vraag naar mobiliteit en een publieke opinie die steeds meer moeite heeft met de voortdurende vertragingen en de middelmatige prestaties van een aantal diensten. Bij een nog steeds toenemende vervoersvraag kan het antwoord van de Gemeenschap niet alleen bestaan uit het aanleggen van nieuwe infrastructuur en de openstelling van markten. De noodzaak van uitbreiding van de Unie enerzijds en duurzame ontwikkeling anderzijds, zoals omschreven in de conclusies van de Europese Raad van Göteborg vereist optimalisatie van de vervoerssector. Een modern vervoerssysteem moet duurzaam zijn vanuit economisch, sociaal en milieu-oogpunt.

Bij het uitzetten van lijnen voor de toekomst van deze sector moet men zich bewust zijn van zijn belang voor de economie. In totaal gaat er circa 1.000 miljard euro in om, en dat is meer dan 10% van het bruto binnenlands product. Er werken meer dan 10 miljoen mensen. Over de maatschappelijke kosten voor infrastructuur en technologie die voor deze sector worden gemaakt, mogen geen misverstanden bestaan. Met name vanwege de hoogte van de investeringen in het vervoer en hun sleutelrol in de economische groei hebben de ondertekenaars van het Verdrag van Rome de invoering voorzien van een gemeenschappelijk vervoersbeleid met specifieke voorschriften.

1. De tegenstrijdige balans van het gemeenschappelijke vervoersbeleid.

Jarenlang kon of wilde de Gemeenschap geen uitvoering geven aan het gemeenschappelijk vervoersbeleid dat was omschreven in het Verdrag van Rome. De Raad van Ministers was bijna dertig jaar lang niet in staat om de voorstellen van de Commissie te vertalen in concrete maatregelen. Uiteindelijk constateerde het Hof van Justitie in 1985 dat de Raad tekort was geschoten, waarna de lidstaten instemden met wetgeving door de Gemeenschap.

Later versterkte het Verdrag van Maastricht de politieke, institutionele en budgettaire grondslagen van het vervoersbeleid. Enerzijds konden besluiten voortaan in principe met een gekwalificeerde meerderheid worden genomen, en was er geen unanimitéit meer nodig, hoewel dat in de praktijk nog wel het geval is bij de instanties van de Raad van Ministers. Door zijn medebeslissingsrecht is het Europese Parlement een onmisbare schakel in de besluitvorming. Dat bleek in december 2000 bij het historische besluit om de markt voor het goederenvervoer per spoor in 2008 geheel open te stellen. Anderzijds werd in het Verdrag van Maastricht het concept van het trans-Europese netwerk ingevoerd, waardoor een structuurschema kon worden ontwikkeld voor een Europese vervoersinfrastructuur met financiële steun van de Gemeenschap.

Op basis van het bovenstaande werd het eerste Witboek van de Commissie over "de toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijke vervoersbeleid" in december 1992 gepubliceerd. Het belangrijkste thema van dit document was de openstelling van de vervoersmarkt. In een tijdsbestek van circa tien jaar is deze doelstelling in grote lijnen gerealiseerd, behalve in de spoorwegsector. Tegenwoordig hoeft een vrachtauto na een rit naar het buitenland niet meer leeg terug te rijden. Hij kan ook buiten zijn eigen lidstaat goederen laden en vervoeren. De vrije verrichting van vervoersdiensten over de weg is realiteit geworden. De luchtvaart is opengesteld voor concurrentie, die niet meer ter discussie staat, ook omdat deze openstelling gepaard ging met het hoogste veiligheidsniveau ter wereld.

Deze openstelling is met name ten goede gekomen aan de industrie en vormt de verklaring voor het feit dat het verkeer in Europa sterker is gegroeid dan de economie.

De eerste beslissende stap vooruit van het gemeenschappelijke vervoersbeleid kreeg concreet gestalte in de vorm van een aanzienlijke daling van de consumentenprijzen, die samenging met een betere dienstverlening en een uitbreiding van de keuzemogelijkheden. Dat had uiteindelijk zelfs gevolgen voor de levenswijze en het consumptiepatroon van de Europese burgers. De persoonlijke mobiliteit nam toe van 17 kilometer per dag in 1970 tot 35 kilometer in 1998, en wordt beschouwd als een verworvenheid of zelfs als een recht.

In de tweede plaats werden dankzij dit beleid op basis van de resultaten van kaderprogramma's voor onderzoek de modernste technieken ontwikkeld in een Europees kader van interoperabiliteit. De projecten die eind jaren tachtig van start gingen, werpen momenteel hun vruchten af, hetgeen wordt gesymboliseerd door de totstandkoming van een trans-Europees netwerk van hogesnelheidstreinen en de start van het satellietnavigatieprogramma Galileo. Helaas gingen de moderne technieken en infrastructuurvoorzieningen niet altijd gepaard met een modernisering van het management van met name spoorwegmaatschappijen.

Hoewel de vervoersmarkten in de afgelopen tien jaar met succes zijn opengesteld, mag niet worden vergeten dat de totstandkoming van de interne markt op gespannen voet staat met concurrentievervalsing door een gebrek aan fiscale en sociale harmonisatie. Het ontbreken van een harmonieuze ontwikkeling van het gemeenschappelijke vervoersbeleid verklaart waarom het Europese vervoerssysteem momenteel kampt met een aantal grote problemen, te weten:

- De ongelijke groei van de verschillende vervoersmodaliteiten. Hoewel hieruit blijkt dat sommige vervoersmodaliteiten zich beter aanpassen aan de eisen van de moderne economie, betekent het ook dat er met name in het wegtransport in de vervoerprijzen onvoldoende rekening wordt gehouden met alle externe kosten en dat sociale wetgeving en veiligheidsvoorschriften onvoldoende worden nageleefd. Het gevolg hiervan is dat het wegtransport op dit moment 44% van het totale goederenvervoer voor zijn rekening neemt, tegen 41% voor de scheepvaart over korte afstanden, 8% voor het spoor en 4% voor de binnenvaart. De weg heeft in het reizigersvervoer met een marktaandeel van 79% een nog dominantere positie, terwijl de luchtvaart met een marktaandeel van 5% de 6% van het spoor nagenoeg heeft ingehaald;
- De congestie op een aantal hoofdroutes van de weg en het spoor, in steden of op luchthavens;
- De schadelijke effecten voor het milieu of de volksgezondheid, en uiteraard de zware last van de onveiligheid op de weg.

II. Congestie: gevolg van een gebrek aan evenwicht tussen vervoersmodaliteiten

In de jaren negentig zagen we in Europa een toename van congestieverschijnselen in een aantal regio's en op een aantal routes; deze aanhoudende congestie vormt tegenwoordig een bedreiging voor het concurrentievermogen van de economie. Paradoxaal genoeg gaat deze congestie in het centrum gepaard met een te grote isolatie van perifere regio's, die in het kader van de verbetering van de territoriale samenhang van de Unie nog steeds een reële behoefte hebben aan betere verbindingen met de centrale markten. Om een bekende uitspraak over

centralisering aan te halen: de Unie wordt bedreigd door "verstikking in het centrum en verlamming aan de uiteinden".

Deze verontrustende en waarschuwendende constatering viel al te lezen in het Witboek over Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid uit 1993: "Het is duidelijk dat files niet alleen de zenuwen op de proef stellen, maar dat zij ook de productiviteit in Europa nadelig beïnvloeden. Er bestaan knelpunten en ontbrekende schakels in de infrastructuur, evenals een gebrek aan interoperabiliteit tussen vervoersmodaliteiten en -systemen. De netwerken zijn de levensaders van de grote markt. Lacunes in die netwerken tasten de concurrentiepositie aan en ondermijnen de mogelijkheden om nieuwe markten te creëren, hetgeen ertoe leidt dat er in Europa minder banen bij komen dan mogelijk is".

Hoewel de congestie zich hoofdzakelijk voordoet in stedelijke gebieden, heeft ook het trans-Europese vervoersnetwerk in toenemende mate te kampen met chronische congestie: op 7500 kilometer weg, wat overeenkomt met 10% van het wegennet, staan dagelijks files. 16 000 kilometer spoorweg kunnen worden beschouwd als knelpunten, en dat komt overeen met 20% van het netwerk. Zestien vooraanstaande luchthavens in de Unie noteerden bij meer dan 30% van hun vluchten vertragingen van meer dan een kwartier. Al deze vertragingen in de luchtvaart leiden tot een extra verbruik van 1,9 miljard liter kerosine, wat overeenkomt met circa 6% van het totale jaarlijkse verbruik van dit type brandstof.

Door de congestie ontstaat het ernstige gevaar van verslechtering van het concurrentievermogen van de Europese economie. Volgens de meest recente studie naar dit onderwerp vormen de externe kosten van de congestie ten gevolge van alleen het wegverkeer circa 0,5% van het Bruto Binnenlands Product van de Gemeenschap. De groeiexpectaties voor het verkeer in de periode tot 2010 gaan bij ongewijzigd beleid uit van een significante toename van de congestie op de weg. De kosten van de congestie zullen daarbij met 142% toenemen tot 80 miljard euro per jaar, hetgeen overeenkomt met circa 1% van het BBP van de Gemeenschap.

Deze chronische congestie is voor een deel te verklaren door het feit dat de gebruikers van het vervoer niet altijd en overal betalen voor de door hen gemaakte kosten. In de prijsopbouw zijn namelijk doorgaans niet alle kosten voor infrastructuur, congestie, milieuschade en ongevallen zichtbaar. Dit is ook het gevolg van een slechte organisatie van het Europese mobiliteitssysteem in combinatie met een niet optimaal gebruik van vervoermiddelen en nieuwe technologieën.

De dichtslibbing van een aantal hoofdroutes houdt voor een deel verband met vertragingen bij de bouw van infrastructuurvoorzieningen in het trans-Europese netwerk. In gebieden waar de verkeersstromen daarentegen te klein zijn om de infrastructuur rendabel te maken, zorgen deze zelfde vertragingen ervoor dat perifere en geïsoleerde regio's onvoldoende bereikbaar zijn. De Europese Raad van Essen heeft in 1994 een reeks grote voorrangprojecten vastgesteld. Deze lijst is later aangevuld met door het Europese Parlement en de Raad goedgekeurde structuurschema's die in de Europese Unie als uitgangspunt dienen voor medefinanciering van het trans-Europese vervoersnetwerk. Destijds werden de totale kosten daarvoor geschat op circa 400 miljoen euro. De methode voor ontwikkeling van een trans-Europees netwerk die in het Verdrag van Maastricht werd ingevoerd, heeft nog niet al zijn vruchten afgeworpen. Slechts een vijfde deel van de infrastructuurvoorzieningen uit de door de Raad en het Parlement vastgestelde communautaire beleidslijnen is gerealiseerd. Een aantal belangrijke projecten is voltooid, waaronder de luchthaven van Spata, de hogesnelheidstrein Brussel-Marseille of de gecombineerde brug/tunnel over de Øresund tussen Denemarken en Zweden. Te vaak werd echter bij de bouw van nationale delen van de

netwerken volstaan met ze te bouwen naast de delen van buurlanden. Hierdoor kan hun trans-Europese dimensie pas op middellange termijn gestalte krijgen. Nu de Unie binnenkort zal worden uitgebreid, rijst ook de vraag van de aansluiting op de prioritair infrastructuurvoorzieningen die in de kandidaatlanden zijn aangegeven (de zogenoemde "corridors"), waarvan de kosten in "Agenda 2000" werden geraamd op bijna 100 miljard euro.

Aan deze grote investeringsvraag kon niet worden voldaan door leningen op communautair niveau, zoals de Commissie in 1993 voorstelde. Het gebrek aan openbaar en privaat kapitaal moet worden opgeheven door innovatief beleid op het gebied van tarieven en financiering van infrastructuur. Publieke financiering moet selectiever zijn. Deze vorm van financiering moet worden ingezet voor de grote projecten die noodzakelijk zijn voor het versterken van de territoriale samenhang van de Unie en voor investeringen waarmee de capaciteit van infrastructuurvoorzieningen wordt geoptimaliseerd en wordt bijgedragen aan het opheffen van knelpunten.

Het budget voor het trans-Europese netwerk bedraagt maximaal circa 500 miljoen euro per jaar. In dit budget is altijd duidelijk voorrang gegeven aan het spoor. Wanneer we dit budget niet meerekenen, moet worden opgemerkt dat meer dan de helft van de structurele uitgaven voor vervoersinfrastructuur, inclusief het Cohesiefonds en de leningen van de Europese Investeringsbank op verzoek van de lidstaten werd gebruikt voor de weg, en niet voor het spoor. Benadrukt moet echter worden dat de dichtheid van het autosnelwegennet in landen als Griekenland of Ierland in 1998 nog ver beneden het gemiddelde in de Gemeenschap lag. In de nieuwe context van duurzame ontwikkeling moeten deze medefinancieringen door de Gemeenschap worden heroverwogen, om voorrang te geven aan het spoor en de scheepvaart op zee en op de rivieren.

III. De toenemende vervoersvraag in de uitgebreide Europese Unie

Een sterke economische groei, waardoor werkgelegenheid en welvaart ontstaan, is moeilijk voorstelbaar zonder een efficiënt vervoerssysteem waarmee optimaal kan worden geprofiteerd van de interne markt en het effect van de mondialisering van het handelsverkeer. Hoewel wij aan het begin van de 21^e eeuw het tijdperk van de informatiemaatschappij en van de virtuele handel binnengaan, is de behoefte aan mobiliteit bepaald niet afgenomen. Dankzij Internet kan iedereen tegenwoordig met anderen communiceren en een product op afstand bestellen, maar ook nog net als vroeger ergens heen gaan om producten te bekijken en te kiezen, of om anderen te ontmoeten. Maar de informatietechnologie heeft ook laten zien dat zij in bepaalde gevallen de vraag naar fysiek vervoer kan doen afnemen door de mogelijkheden die zij biedt voor telewerken en teleservices.

Twee factoren vormen de verklaring voor de nog steeds toenemende vervoersvraag. In het reizigersverkeer hebben we te maken met een spectaculaire groei van de autodichtheid. In dertig jaar tijd is het wagenpark verdrievoudigd. Het groeit met drie miljoen auto's per jaar. Waar de motorisatiegraad van huishoudens zich in de meeste landen van de Unie zal stabiliseren, ligt dat geheel anders in de kandidaat-landen, waar het bezit van een auto wordt beschouwd als een symbool van vrijheid. De uitgebreide Unie zal in de periode tot 2010 te maken hebben met een aanzienlijke uitbreiding van het wagenpark.

In het goederenvervoer is de groei grotendeels het gevolg van veranderingen in de Europese economie en in zijn productiesysteem. In de afgelopen twintig jaar heeft een overgang plaatsgevonden van een "voorraad"-economie naar een "economie van goederenstromen". Dit verschijnsel wordt nog versterkt door de verplaatsing van een aantal industrieën - met name voor goederen met hoge loonkosten - die zoeken naar de laagste productiekosten, zelfs

wanneer goederen worden geproduceerd op honderden of zelfs duizenden kilometers afstand van de plaats waar de eindassemblage plaatsvindt of waar zij aan de eindverbruiker worden geleverd. Het wegvallen van de grenzen binnen de Gemeenschap heeft bijgedragen aan de invoering van een "just in time" productiesysteem en een systeem van "rijdende voorraden".

Wanneer in de periode tot 2010 in de Unie van de vijftien lidstaten geen ingrijpende maatregelen worden genomen om de voordelen van elke vervoersvorm rationeler te gebruiken, zal de groei van alleen al het vrachtverkeer over de weg met bijna 50% toenemen ten opzichte van 1998. Dat betekent dat de nu al overvolle doorgangsgebieden en -routes te maken zullen krijgen met een nog grotere verkeersdruk. De sterke economische groei die wordt verwacht in de kandidaat-landen en een betere ontsluiting van perifere regio's zullen met name in het wegtransport leiden tot groeiende vervoersstromen. In 1998 exporteerden de kandidaat-landen al meer dan twee keer het volume van 1990 en was hun import in vergelijking met dat jaar meer dan vervijfvoudigd.

Hoewel de kandidaat-landen uit de periode van de planeconomie een vervoersorganisatie hebben geërfd waarin het spoor een vooraanstaande rol speelde, moet worden geconstateerd dat de verdeling over de vervoersmodaliteiten sinds de jaren negentig is verslechterd en dat er steeds meer over de weg wordt vervoerd. Het wegtransport is zo tussen 1990 en 1998 met 19,4% gegroeid, terwijl tegelijkertijd het vervoer per spoor met 43,5% afnam, hoewel het gemiddeld - en dat is een geluk voor de uitgebreide Unie - nog een veel groter marktaandeel heeft dan in de Gemeenschap.

Bij drastisch ingrijpen in de verdeling over de diverse vervoersmodaliteiten - als dat al mogelijk zou zijn - zou het gevaar ontstaan van destabilisering van het gehele transportsysteem. Dat zou negatieve gevolgen hebben voor de economieën van de kandidaat-landen. De integratie van de vervoerssystemen van deze landen is in dit opzicht een enorme uitdaging waarop de voorgestelde maatregelen een antwoord moeten bieden.

IV. De noodzakelijke integratie van het vervoer in de duurzame ontwikkeling

Nu de Unie gaat uitbreiden moet de nieuwe eis van duurzame ontwikkeling een goed middel (om maar niet te zeggen een drukmiddel) worden om het gemeenschappelijke vervoersbeleid aan te passen. Dit doel is voor het eerst opgenomen in het Verdrag van Amsterdam en moet met name worden bereikt door de opname¹ van milieuoverwegingen in het beleid van de Gemeenschap.

De Europese Raad van Göteborg heeft het nieuwe evenwicht tussen vervoersmodaliteiten een centrale plaats gegeven in de strategie voor duurzame ontwikkeling. Het is duidelijk dat deze ambitieuze doelstelling in de komende tien jaar niet volledig zal kunnen worden gerealiseerd. De maatregelen uit het Witboek vormen echter een wezenlijke eerste stap op weg naar een duurzaam vervoerssysteem dat naar verwachting over 30 jaar zal zijn gerealiseerd.

¹ Dit proces is van start gegaan tijdens de Europese Raad van Cardiff van juni 1998, toen een aantal Sectorraden het verzoek kreeg om concrete integratiestrategieën te gaan ontwikkelen. De Raad van Ministers van Verkeer heeft zijn strategie in oktober 1999 nader uiteengezet en vijf sectoren aangegeven waarin maatregelen moesten worden genomen, te weten (i) de toename van de uitstoot van CO₂ in het vervoer, (ii) vervuilende uitstoot en de effecten daarvan op de gezondheid, (iii) de verwachte groei van het vervoer, met name vanwege de uitbreiding, (iv) de verdeling over vervoersmodaliteiten en de ontwikkeling daarvan en (v) geluidsoverlast te gevolge van het vervoer.

Zoals in november 2000 ook benadrukt door de Commissie in haar Groenboek over de continuïteit van de energievoorziening, vormde het energieverbruik van het vervoer in 1998 28% van de uitstoot van CO₂, het belangrijkste broeikasgas. Wanneer niets wordt gedaan om de groeitrend van het verkeer om te buigen, zal volgens de laatste schattingen de uitstoot van CO₂ ten gevolge van het vervoer in de periode 1990-2010 met circa 50% toenemen tot 1,113 miljard ton, tegen 739 miljoen ton in 1990. Ook hier is het wegtransport de belangrijkste verantwoordelijke voor deze situatie, omdat het goed is voor 84% van de uitstoot van CO₂ die aan het verkeer kan worden toegerekend. Het is algemeen bekend dat de verbrandingsmotor een laag energierendement heeft, vooral omdat slechts een deel van de verbranding wordt gebruikt om het voertuig voort te bewegen.

Vermindering van de afhankelijkheid van aardolie (deze bedraagt momenteel 98%) door gebruik van alternatieve brandstoffen, en verbetering van het energierendement van de vervoersmodaliteiten zijn vanuit milieuoogpunt noodzakelijk en bovendien een uitdaging op technologisch gebied.

In dit verband moeten de inspanningen die met name op het gebied van het wegtransport al zijn gedaan om de kwaliteit van de lucht te verbeteren en om geluidshinder tegen te gaan worden voortgezet, om het milieu te beschermen en de zorgen van de burgers weg te nemen zonder de concurrentiepositie van het vervoer en de economie aan te tasten. De uitbreiding zal aanzienlijke gevolgen hebben voor de mobiliteitsvraag. Dat betekent dat er nog meer zal moeten worden gedaan om de vervoersgroei geleidelijk los te koppelen van de economische groei en om te komen tot het door de Europese Raad van Göteborg gewenste nieuwe evenwicht tussen vervoersmodaliteiten. Een dergelijk nieuw evenwicht is er niet van de ene dag op de andere, des te meer omdat de ongewenste verschuiving naar het wegtransport al meer dan een halve eeuw valt waar te nemen en het spoor op dit moment met een marktaandeel van 8% nog slechts een marginale rol speelt en internationale treinen in Europa met moeite een gemiddelde snelheid van 18 km/u halen. Een dergelijk bescheiden marktaandeel is overigens geen vanzelfsprekendheid in een moderne economie: in de Verenigde Staten wordt 40% van de goederen per spoor vervoerd.

Voor het afremmen van de vervoersvraag moet een gecompliceerde vergelijking worden opgelost:

- de economische groei zal zich nagenoeg automatisch vertalen in een toename van de behoefte aan mobiliteit, die voor het goederenvervoer wordt geschat op 38% en voor het reizigersvervoer op 24%;
- de uitbreiding zal met name in de grensgebieden een explosie van vervoersstromen teweegbrengen in de nieuwe lidstaten;
- de dichtslibbing van de grote verkeersaders, de bereikbaarheid van perifere en nog verder gelegen regio's en de aanpassing van de infrastructuur in de kandidaat-landen zullen grote investeringen noodzakelijk maken.

Tegen deze achtergrond moet worden gekeken naar de strategie van geleidelijke ontkoppeling van economische groei en groei van het vervoer waarop het Witboek is gebaseerd.

Het zou het eenvoudigste zijn om te besluiten tot een drastische vermindering van de mobiliteit van personen en goederen en om een nieuwe verdeling over vervoersmodaliteiten gewoonweg op te leggen. Een dergelijke aanpak is echter niet realistisch omdat de Gemeenschap beschikt over de bevoegdheden noch over de middelen

om verkeersbeperkingen in steden of op het wegennet op te leggen of om gecombineerd goederenvervoer voor te schrijven. Een goed voorbeeld van de problemen op het gebied van de subsidiariteit is het feit dat een aantal lidstaten zich verzet tegen uitbreiding tot de hele Gemeenschap van het verbod op vrachtverkeer in de weekenden. Verder zou voor dergelijke "dirigistische" maatregelen met spoed een unaniem aanvaarde harmonisatie moeten worden doorgevoerd van de belastingheffing op brandstoffen, terwijl nog maar een paar maanden geleden de lidstaten in de belastingensfeer zeer uiteenlopend reageerden op de sterke stijging van de olieprijs.

In economische zin zou de Europese Unie op basis van haar bevoegdheden de volgende drie mogelijkheden hebben:

De eerste benadering (A)² zou bestaan uit op het wegvervoer geconcentreerde maatregelen in de vorm van heffingen. Bij deze optie zouden geen aanvullende maatregelen worden genomen ten aanzien van de andere vervoersmodaliteiten. Op korte termijn zou daardoor de groei van het wegverkeer kunnen afnemen, met name vanwege de verwachte toename van de beladingsgraad van vrachtauto's en personenauto's die het gevolg zou zijn van de hogere vervoerskosten. Maar door het ontbreken van maatregelen voor revitalisatie van andere vervoersmodaliteiten en met name door de geringe productiviteitsstijging van het spoor en de ontoereikende capaciteit van de infrastructuur, zou het terrein dat door het wegvervoer wordt prijsgegeven niet worden ingenomen door schonere vervoersmodaliteiten.

- De tweede benadering (B) concentreert zich eveneens op heffingen op het wegverkeer maar voorziet daarnaast in maatregelen ter vergroting van de doelmatigheid van de andere vervoersmodaliteiten (verhoging van de kwaliteit van dienstverlening en logistiek, technologische maatregelen). Deze benadering voorziet echter niet in investeringen in nieuwe infrastructuur, omvat geen specifieke maatregelen om een nieuw evenwicht tussen vervoersmodaliteiten tot stand te brengen, en kan bovendien de territoriale samenhang niet vergroten. Met deze optie zou een verdergaande ontkoppeling tot stand kunnen worden gebracht dan met de eerste benadering, maar het wegtransport zou nog steeds het grootste marktaandeel houden en zich blijven concentreren op dichtgeslibde corridors en kwetsbare gebieden, terwijl het daarnaast de meest vervuilende vorm van vervoer blijft. Deze aanpak is dus niet toereikend om de benodigde verschuiving te bewerkstelligen en vormt geen werkelijke bijdrage aan duurzame ontwikkeling, zoals aanbevolen door de Europese Raad van Göteborg.
- De derde benadering (C), waarop het Witboek is gebaseerd, bestaat uit een reeks van maatregelen die heffingen, revitalisering van alternatieven voor de weg en gerichte investeringen in het trans-Europese netwerk combineren. Met deze geïntegreerde benadering kunnen de marktaandelen van de diverse vervoersmodaliteiten worden teruggebracht op hun niveau van 1998, waarna in de periode tot 2010 kan worden gewerkt aan een nieuw evenwicht. Het is een veel ambitieuzere benadering dan het op het eerste gezicht lijkt, gelet op het historische gebrek aan evenwicht waarvan het wegtransport al vijftig jaar profiteert. Verder is dit de benadering waarvoor de Commissie heeft gekozen in haar bijdrage aan de Europese Raad van Göteborg, waarin wordt gepleit voor herziening van het evenwicht tussen vervoersmodaliteiten, met name door middel van een beleid van investeringen in infrastructuurvoorzieningen voor het railvervoer, de binnenvaart, het zeevervoer over korte afstanden en intermodale vervoersactiviteiten (COM (2001) 264

Zie de tabellen in bijlage II

def.). Door uitvoering van de 60 maatregelen uit het Witboek zullen mobiliteitsgroei en economische groei in de periode tot 2010 inderdaad in aanzienlijke mate worden ontkoppeld, zonder dat het echter noodzakelijk zal zijn om de mobiliteit van personen en goederen te beperken. Zo zal de groei van het goederenvervoer over de weg door een beter gebruik van andere transportmiddelen aanzienlijk worden beperkt (38% groei in plaats van 50% tussen 1998 en 2010). Deze ontkoppeling zal nog sterker zijn in het personenvervoer per auto (toename van het verkeer met 21%, tegen een stijging van het BBP met 43%).

V. De noodzaak van een totaalstrategie die verder gaat dan het Europese vervoersbeleid

Het streven naar een nieuw evenwicht in het vervoer, dat nog nooit kon worden verwezenlijkt, gaat niet alleen uit van de uitvoering, in het kader van het gemeenschappelijke vervoersbeleid, van het ambitieuze pakket van maatregelen dat voor de periode tot 2010 is omschreven in het Witboek. Het veronderstelt ook dat op lokaal of nationaal niveau samenhangende maatregelen werden genomen in het kader van ander beleid.

Bij de ontwikkeling van het economische beleid moet rekening worden gehouden met een aantal factoren waarmee een toename van de vervoersvraag gepaard gaat, en met name van factoren die verband houden met productiemodellen op basis van "just in time" en "rijdende voorraden".

- Het beleid op het gebied van stedenbouw en ruimtelijke ordening moet voorkomen dat de mobiliteitsvraag onnodig toeneemt door onevenwichtige planning van afstanden tussen woon- en werkgebieden.
- Het sociale en onderwijsbeleid moet zijn gericht op een betere vaststelling van werk- en schooltijden om overvolle wegen te voorkomen, met name aan het begin en het eind van weekenden waarin zich het grootste aantal verkeersongevallen voordoet.
- Het stadsvervoersbeleid in de grote agglomeraties moet zijn gericht op modernisering van de publieke dienst en een verstandiger gebruik van de eigen auto. Internationale verplichtingen ter vermindering van de uitstoot van CO₂ moeten zowel in de steden als op de wegen worden nagekomen.

Het begrotings- en belastingbeleid moet erop gericht zijn dat een eventuele werkelijke doorberekening van externe kosten - met name milieukosten - samengaat met voltooiing van een trans-Europees netwerk dat die naam waardig is.

- Het concurrentiebeleid zou met name in de spoorwegsector moeten garanderen dat de openstelling van de markt niet wordt afgeremd door dominante spoorwegmaatschappijen die al op de markt aanwezig zijn en zich niet vertaalt in aantasting van de kwaliteit van de openbare dienstverlening.
- Het onderzoeksbeleid op het gebied van vervoer in Europa zou zich moeten richten op aansluiting bij het concept van de Europese onderzoeksruimte van het werk dat op verschillende plaatsen en op verschillende niveaus in de Gemeenschap, op nationaal niveau en in de particuliere sector wordt gedaan.

Het moet duidelijk zijn dat niet op communautair niveau, maar op nationaal of regionaal keuzes moeten worden gemaakt voor een aantal maatregelen uit het Witboek, waaronder maatregelen die betrekking hebben op de positie van de eigen auto, de verbetering van de

openbare dienstverlening of de verplichting om goederen per spoor te vervoeren in plaats van over de weg.

VI. De belangrijkste maatregelen uit het Witboek

Het Witboek bevat zestig nauwkeurig omschreven voorstellen voor maatregelen die op communautair niveau moeten worden genomen in het kader van het vervoersbeleid. Het omvat een actieprogramma bestaande uit maatregelen voor de periode tot 2010 met een aantal ijkpunten, en voorziet met name in een systeem voor monitoring en een tussenbalans in 2005, om na te gaan of de nauwkeurige cijfermatige doelstellingen (bijvoorbeeld op het gebied van marktaandeelen van vervoersmodaliteiten of verkeersveiligheid) zijn gerealiseerd en of aanpassingen noodzakelijk zijn.

Gedetailleerde voorstellen die door de Commissie moeten worden goedgekeurd, zullen zijn gebaseerd op de volgende hoofdlijnen:

Impuls voor het spoor

Het vervoer per spoor is een strategische sector - in de letterlijke zin des woords - die met name voor het goederenvervoer van wezenlijk belang is voor het bereiken van een nieuw evenwicht. Voor de revitalisering van deze sector is concurrentie tussen spoorwegmaatschappijen zelf noodzakelijk. De komst van nieuwe spoorwegondernemingen kan een bijdrage leveren aan de versterking van het concurrentievermogen van deze sector en moet vergezeld gaan van maatregelen ter bevordering van de herstructurering van de maatschappijen, waarbij rekening moet worden gehouden met sociale aspecten en arbeidsomstandigheden. Het openstellen van de markten geniet prioriteit, **niet alleen voor het internationale goederenvervoer, hetgeen in december 2000 is besloten, maar ook voor het cabotagevervoer op de nationale markten (voorkomen dat treinen leeg rijden) en geleidelijk ook voor het internationale reizigersvervoer.** Deze openstelling van de markten moet gepaard gaan met de ontwikkeling van harmonisatie op het gebied van interoperabiliteit en veiligheid.

Volgend jaar zal de Commissie in deze zin met een pakket maatregelen komen, waardoor deze vorm van vervoer met name in het vrachtvervoer zijn geloofwaardigheid terug kan winnen, vooral waar het gaat om geregeldheid en punctualiteit bij de ondernemingen. Geleidelijk moet een **netwerk van spoorlijnen uitsluitend worden bestemd voor het goederenvervoer**, zodat de maatschappijen commercieel gezien aan het goederenvervoer evenveel belang toekennen als aan het reizigersvervoer.

Kwaliteitsimpuls voor het wegvervoer

De belangrijkste troef van het wegvervoer is zijn vermogen om goederen met een ongeëvenaarde flexibiliteit en tegen lage kosten naar elke plaats in Europa te vervoeren. Deze sector vervult een onvervangbare functie maar is economisch gezien kwetsbaarder dan het lijkt. In het wegtransport zijn de marges laag, vanwege het grote aantal kleine transportondernemingen en de druk van verladers en industrie op de tarieven. Sommige transportondernemingen komen daardoor in de verleiding om prijsdumping te gaan toepassen en om de sociale wetgeving en de veiligheidsvoorschriften te omzeilen om hun lage tarieven te compenseren.

De Commissie zal een voorstel doen voor wetgeving waarmee een aantal bepalingen uit overeenkomsten kan worden geharmoniseerd, om vervoerders te beschermen tegen verladers en hen het recht te geven om hun tarieven te verhogen bij plotselinge stijgingen van de brandstofprijzen.

Om deze verandering te kunnen bewerkstelligen, moeten ook maatregelen worden genomen om het functioneren van het wegtransport te moderniseren, met inachtneming van de sociale wetgeving en de rechten van werknemers. Tegelijkertijd moeten de **controleprocedures** worden geharmoniseerd en versterkt, om een eind te maken aan praktijken die een gezonde en eerlijke concurrentie belemmeren.

Bevorderen van zee- en rivierscheepvaart

Het zeevervoer over korte afstanden en het riviertransport zijn twee vervoersmodaliteiten die op een aantal plaatsen een rol kunnen spelen bij het aanpakken van de congestie van de wegeninfrastructuur en van het gebrek aan spoorweginfrastructuur. Van deze twee vervoersmodaliteiten wordt momenteel onvoldoende gebruik gemaakt.

Voor een opleving van het zeevervoer over korte afstanden is de totstandkoming van werkelijke "**snelwegen op zee**" nodig in het kader van het structuurschema voor het trans-Europese netwerk. Daarbij wordt uitgegaan van een betere verbinding van havens met het spoorwegnet en de rivieren en van verbetering van de kwaliteit van havendiensten. Een aantal zeeverbindingen (met name de routes waarmee huidige knelpunten als de Alpen, de Pyreneeën, de Benelux en in de toekomst de Duits-Poolse grens) worden omzeild, zal net als wegen of spoorlijnen deel uitmaken van het trans-Europese netwerk.

De Europese Unie zal **strengere voorschriften voor de veiligheid van de scheepvaart** moeten opstellen, die verder gaan dan de voorschriften die zij voorstelde na de ramp met de Erika. In samenwerking met de Internationale Maritieme Organisatie en de Internationale Arbeidsorganisatie en om havens met beperkte voorschriften en goedkope vlaggen beter te bestrijden, zal de Commissie voorstellen om **minimale sociale voorschriften** op te stellen waaraan bij controles van schepen altijd moet worden voldaan en om een **werkelijk Europees scheepvaartmanagementsysteem te ontwikkelen**. Tegelijkertijd zal de Commissie, om te bevorderen dat zo veel mogelijk schepen weer onder de vlag van een land van de Gemeenschap gaan varen, een voorstel doen voor een **richtlijn inzake een "belasting naar tonnage"**, in navolging van hetgeen in een aantal lidstaten wordt ontwikkeld.

De positie van de riviervaart, die per definitie intermodaal van aard is, moet worden versterkt door de **totstandkoming van aansluitingen op rivieren** en de bouw van overslagfaciliteiten om onafgebroken scheepvaart mogelijk te maken. Ook door verdergaande harmonisatie van de **technische voorschriften voor schepen, van vaarcertificaten en sociale omstandigheden van bemanningen** kan deze sector dynamischer worden gemaakt.

Groeiende luchtvaart binnen aanvaardbare milieugrenzen

Terwijl de gemeenschappelijke markt en de eenheidsmunt er zijn gekomen, is er op dit moment nog geen "Gemeenschappelijk Luchtruim" in Europa. De Europese Unie heeft te kampen met een excessieve versnippering van verkeersleidingsystemen, waardoor vluchten meer vertraging oplopen, brandstof wordt verspild en de concurrentiepositie van de Europese luchtvaartmaatschappijen verzwakt. Het is dan ook noodzakelijk om in de periode tot 2004 een reeks concrete voorstellen uit te voeren die zijn gericht op **communautaire wetgeving**

voor het luchtverkeer, en om te komen tot een doelmatige samenwerking met zowel de militaire autoriteiten als met Eurocontrol.

Deze organisatie van het Europese luchtruim moet vergezeld gaan van een beleid dat erop gericht is om voor de onvermijdelijke **capaciteitsvergroting van luchthavens**, die met name verband houdt met de uitbreiding van de Unie, stringente nieuwe voorschriften op te stellen voor de **vermindering van geluidshinder en vervuiling door vliegtuigen**.

Intermodaal vervoer tot werkelijkheid maken

Intermodaal vervoer is van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van concurrerende alternatieven in het wegtransport. Tot dusverre zijn er weinig concrete projecten gerealiseerd, met uitzondering van de goede verbindingen van een aantal grote havens met het spoorwegnet of kanalen. Dit impliceert dat maatregelen moeten worden genomen voor betere integratie van vervoersmodaliteiten met grote potentiële transportcapaciteit, in een efficiënt beheerde transportketen waarin alle verrichtingen geïntegreerd zijn. Maatregelen voor **harmonisatie op technisch gebied en op het gebied van interoperabiliteit** tussen systemen genieten voorrang, met name voor het **containervervoer**. Verder zal ernaar gestreefd worden om intermodaal vervoer niet alleen maar een mooie krete te laten zijn maar een concurrerende en economisch levensvatbare realiteit. Daartoe zal een nieuw **communautair steunprogramma worden opgezet onder de naam "Marco Polo"**. Dit programma zal zich richten op innovatieve initiatieven, met name de bevordering van snelwegen op zee.

Verwezenlijking van het trans-Europese netwerk

Vanwege de dichtslibbing van een aantal belangrijke routes en de gevolgen daarvan voor het milieu, is het van groot belang dat de Europese Unie daadwerkelijk uitvoering geeft aan de trans-Europese projecten waartoe reeds is besloten. Daarom wil de Commissie voorstellen doen voor herziening van de beleidslijnen die zijn vastgesteld door de Raad en het Parlement en die beperkt van omvang zijn, zolang de financiering van de huidige projecten niet gewaarborgd is. Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Göteborg stelt de Commissie voor **om de bijstelling van de gemeenschappelijke beleidslijnen te concentreren op opheffing van knelpunten in het spoor, op inrichting van voorrangsroutes om de verkeersstromen op te vangen die met name in de grensgebieden ontstaan bij de uitbreiding van de Unie en op verbetering van de bereikbaarheid van perifere regio's**. Om de toegang tot het trans-Europese netwerk te verbeteren zal ontwikkeling van het secundaire netwerk een belangrijke prioriteit van de structuurfondsen blijven.

In dit verband mochten er wijzigingen worden aangebracht in de lijst van veertien grote voorrangspunten die door de Europese Raad van Essen werden geselecteerd en opgenomen in het besluit van 1996 inzake de beleidslijnen van het Europese Parlement en de Raad betreffende trans-Europese vervoersnetwerken. Enerzijds is een aantal grote projecten inmiddels gerealiseerd. Anderzijds zal een zestal nieuwe projecten worden toegevoegd (bijvoorbeeld Galileo of de spoorverbinding met grote capaciteit door de Pyreneeën).

Om het succes van de ontwikkeling van het trans-Europese netwerk te garanderen, zal tegelijkertijd worden voorgesteld **om de voorschriften voor toekenning van financiële steun aan te passen teneinde een zo groot mogelijke bijdrage van de Gemeenschap mogelijk te maken (20% van de totale kosten)** aan grensoverschrijdende spoorwegprojecten door natuurlijke barrières. Dergelijke verbindingen zijn onrendabel maar hebben een werkelijke toegevoegde trans-Europese waarde. Voorbeelden zijn de lijn Lyon-

Turijn, die door de Europese Raad van Essen al is aangemerkt als een voorrangproject. Deze bijdrage van 20% kan ook worden verstrekt aan projecten die zijn gericht op het opheffen van knelpunten aan de grenzen met kandidaat-lidstaten.

De Commissie zal in 2004 een grootschaliger herziening presenteren van het trans-Europese netwerk, die met name gericht zal zijn op invoering van het concept van snelwegen op zee, op ontwikkeling van de capaciteit van luchthavens, op verbetering van de verbindingen van perifere regio's met het continent en op aansluiting van de netwerken van de kandidaat-landen op de netwerken in de landen van de Unie³.

Gelet op de beperkt beschikbare nationale budgetten en op de beperkingen van publiek/private partnerschappen, zullen nieuwe oplossingen moeten worden gevonden, die zijn gebaseerd op gebruik van de opbrengsten van heffingen voor het gebruik van infrastructuur. Om nieuwe infrastructuur te financieren voordat de eerste opbrengsten uit exploitatie binnenkomen, moeten tolgeden of gebruiksheffingen kunnen worden geïnd binnen een bepaald gebied of op concurrerende routes om regionale of nationale fondsen van inkomsten te voorzien. De communautaire wetgeving zal zodanig worden opgesteld dat een deel van de gebruiksheffing mag worden gebruikt voor de bouw van de milieuvriendelijkste infrastructuurvoorzieningen. De financiering van spoorweginfrastructuur in de Alpen door belastingheffing op vrachtauto's is bijzonder geschikt voor deze benadering, evenals de belastingen die door Zwitserland met name op vrachtauto's uit de Gemeenschap worden geheven voor de financiering van haar grote spoorwegprojecten.

Vergroting van de verkeersveiligheid

Hoewel het vervoer wordt beschouwd als onlosmakelijk verbonden met het collectieve en individuele welzijn; wordt het ook meer en meer gezien als een potentieel gevaar. Aan het eind van de twintigste eeuw deed zich een aantal dramatische spoorwegongevallen voor, evenals het ongeluk met de Concorde en de ramp met de Erika. Deze ongevallen hebben grote indruk gemaakt. Het begrip "onveiligheid" blijkt echter niet in alle gevallen hetzelfde gewicht te hebben. Hoe kan anders de betrekkelijke onverschilligheid worden verklaard die er bestaat ten aanzien van verkeersongevallen, terwijl er jaarlijks 41 000 mensen het leven verliezen op de weg. Dat is evenveel als het inwonertal van een plaats als Katwijk. Dagelijks verliezen er op de Europese wegen nagenoeg evenveel mensen het leven als bij een ongeluk met een middelgroot vliegtuig. De maatschappelijke kosten voor dode of gewonde verkeersslachtoffers belopen miljarden euro's, terwijl het menselijk leed niet is te becijferen. Daarom moet de Unie in het kader van de verkeersveiligheid in de periode tot 2010 streven naar een vermindering van het aantal slachtoffers met 50%. Zorg voor de verkeersveiligheid in de steden is bijvoorbeeld een voorwaarde voor de bevordering van het gebruik van de fiets als vervoermiddel.

Geconstateerd moet worden dat de lidstaten zich terughoudend opstellen ten aanzien van maatregelen op communautair niveau. Dat geldt voor het dragen van veiligheidsgordels door kinderen of in touringcars, maar ook voor harmonisatie van het alcoholpromillage, waarover al twaalf jaar lang wordt gesproken. De Commissie wil in de periode tot **2005 de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden** bevorderen, maar behoudt zich het recht voor om het

³ Zonder vooruit te lopen op de uitkomsten van de toetredingsbesprekingen zullen de netwerken van de kandidaatlanden door middel van de toetredingsverdragen worden opgenomen in het netwerk van de Unie.

initiatief tot wetgeving te nemen als het aantal ongevallen niet afneemt, des te meer omdat dit aantal in de kandidaat-lidstaten nog zeer hoog is.

Op korte termijn zal de Commissie met **twee initiatieven komen, die zich beperken tot het trans-Europese netwerk. Het eerste zal bestaan uit harmonisatie van de aanduiding van bijzonder gevaarlijke plaatsen.** Het tweede initiatief moet voor het internationale beroepsvervoer leiden tot uniforme voorschriften voor **controles en sancties bij snelheidsovertredingen en alcoholmisbruik in het verkeer.**

Vaststelling van een doelmatig heffingenbeleid voor het vervoer.

Algemeen wordt erkend dat de diverse vervoersmodaliteiten de door hen veroorzaakte kosten niet altijd en overal opbrengen. De situatie verschilt aanzienlijk per lidstaat en per vervoersvorm. Dit leidt tot verstoring van de interne markt en vervalst de concurrentie binnen het vervoerssysteem. Hierdoor ontbreekt een echte stimulans om de schoonste vorm van vervoer of het netwerk met de minste congestie te gebruiken.

In het Witboek zullen de volgende beleidslijnen worden ontwikkeld:

Harmonisatie van de belastingheffing op brandstoffen voor het beroepsvervoer, met name voor het wegtransport.

Aanpassing van de uitgangspunten voor heffingen op het gebruik van infrastructuurvoorzieningen. Wanneer rekening wordt gehouden met externe kosten, wordt daardoor ook het gebruik bevorderd van vervoersmodaliteiten die minder schadelijk voor het milieu zijn, en kan met de aldus verkregen opbrengsten worden geïnvesteerd in nieuwe infrastructuur, zoals ook voorgesteld door het Europees Parlement in het verslag-Costa⁴. De huidige communautaire voorschriften, waaronder richtlijn 62/99 betreffende het "Eurovignet", moeten dus worden vervangen door een modern kader voor systemen voor heffingen op het gebruik van infrastructuurvoorzieningen, waarmee dergelijke stappen vooruit worden bevorderd en eerlijke concurrentie tussen vervoersmodaliteiten en efficiëntere tariefsystemen worden gewaarborgd en de kwaliteit van de dienstverlening op peil kan blijven.

Voor een dergelijke hervorming is het nodig dat marktpartijen en vervoersmodaliteiten gelijk worden behandeld. Zo moet voor luchthavens, havens, wegen, spoorwegen en vaarwegen de prijs voor het gebruik van deze infrastructuur volgens eenzelfde principe variabel worden gemaakt en worden gerelateerd aan de gebruikte categorie infrastructuur, het tijdstip, de afstand, de grootte en het gewicht van het voertuig, en aan alle andere factoren die van invloed zijn op congestie, schade aan infrastructuur of milieu.

In veel gevallen kunnen de opbrengsten door incalculering van de externe kosten hoger worden dan de kosten voor de gebruikte infrastructuurvoorzieningen. Om de vervoerssector optimaal te laten profiteren, is het van cruciaal belang om de beschikbare opbrengsten ten goede te laten komen aan specifieke nationale of regionale fondsen waarmee maatregelen kunnen worden gefinancierd om de externe kosten te verminderen of te compenseren (dubbel dividend). Er zou voorrang worden gegeven aan de bouw van infrastructuurvoorzieningen die multimodaal vervoer bevorderen (met name op het spoor) en daarmee een milieuvriendelijker alternatief bieden.

In een aantal kwetsbare gebieden is het overschot uit heffingen mogelijk niet toereikend, bijvoorbeeld wanneer infrastructuurvoorzieningen door natuurlijke barrières moeten worden aangelegd. Er moet dus voor worden gezorgd dat de aanleg van een nieuwe infrastructuurvoorziening al "inkomsten" heeft voordat de eerste opbrengsten uit de exploitatie binnenkomen. Anders gezegd: overal in een gebied komen (tol)heffingen waarvan de opbrengsten worden gebruikt voor de financiering van toekomstige infrastructuurvoorzieningen.

Ten slotte moet worden nagedacht over de verschillen in belastingheffing op energie die er bestaan tussen de verschillende vervoersmodaliteiten, bijvoorbeeld tussen de trein en het vliegtuig. Dit verschil kan leiden tot oneerlijke concurrentie op bepaalde trajecten waarop zowel het vliegtuig als de trein een verbinding verzorgen.

Erkenning van rechten en plichten van reizigers

Het recht van de Europese burger op toegang tot hoogwaardige vervoersdiensten met geïntegreerde dienstverlening tegen betaalbare prijzen moet worden ontwikkeld. De verlaging van de vervoerprijzen die in de afgelopen jaren viel waar te nemen, moet er niet toe leiden dat wordt afgezien van de meest elementaire rechten. Zo is de Commissie met het handvest voor de rechten van de luchtreiziger een weg ingeslagen die ook zal worden bewandeld voor andere vervoersmodaliteiten. **Het recht van de luchtreiziger op informatievoorziening, compensatie bij overboeking en schadevergoeding bij ongevallen kan namelijk ook gaan gelden in andere vervoersmodaliteiten.** Net als in het geval van het handvest van de luchtreiziger, moet de communautaire wetgeving de grondslag vormen voor hulp aan gebruikers van het vervoerssysteem bij het kennen en doen gelden van hun rechten. Aan de andere kant moet een aantal plichten op het veiligheidsgebied nader worden uitgewerkt.

Ontwikkeling van hoogwaardig stadsvervoer

Vanwege de algemene verslechtering van de kwaliteit van het leven van de Europese stadsburger, die te kampen heeft met een toename van de congestie in die steden, stelt de Commissie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel voor om **de uitwisseling van "goede praktijkvoorbeelden"** te bevorderen in het streven naar een beter gebruik van het openbaar vervoer en van bestaande infrastructuurvoorzieningen. Een betere aanpak van het stadsvervoer door lokale overheden is noodzakelijk om de modernisering van de openbare dienst te combineren met een verstandiger gebruik van de eigen auto. Deze maatregelen zijn van wezenlijk belang op de weg naar duurzame ontwikkeling en zijn ongetwijfeld het moeilijkst om uit te voeren. Het is de prijs die moet worden betaald voor de nakoming van de internationale verplichtingen die in Kyoto werden aangegaan voor de vermindering van vervuilende CO₂-uitstoot.

Onderzoek en technologie ten dienste van schone en concurrerende vervoersdiensten.

De Gemeenschap heeft in de afgelopen jaren al veel geïnvesteerd in technologisch onderzoek en technologische ontwikkeling (meer dan 1 miljard € tussen 1997 en 2000) op zeer uiteenlopende gebieden, waaronder intermodaal vervoer, schone auto's of telematicatoepassingen in het vervoer. Het is nu zaak om minder beton en meer intelligentie in het vervoer te stoppen. Deze inspanningen moeten in de toekomst worden voortgezet. Daarbij moeten de maatregelen aansluiten bij de doelstellingen van dit Witboek. De Europese Onderzoeksruimte en een van zijn belangrijkste instrumenten, het **nieuwe Kaderprogramma voor Onderzoek 2002-2006** bieden mogelijkheden om deze uitgangspunten te realiseren,

coördinatie te vereenvoudigen en de doelmatigheid van het onderzoekssysteem van het vervoer te vergroten.

Het gaat erom dat concrete maatregelen worden genomen om het wegtransport en de scheepvaart schoner en veiliger te maken en om intelligente systemen toe te passen in alle vervoersmodaliteiten, om doelmatig beheer van infrastructuurvoorzieningen mogelijk te maken. Het actieplan e-Europa doet in dit opzicht voorstellen voor een aantal maatregelen die zouden moeten worden genomen door de lidstaten en de Commissie, waaronder de oprichting van innovatieve diensten voor informatievoorziening over en controle van het trans-Europese netwerk en in de steden, of de invoering van actieve veiligheidssystemen in voertuigen.

Op basis van recente uitkomsten zal de Commissie een voorstel doen voor een **richtlijn voor harmonisatie van betaalmiddelen voor bepaalde infrastructuurvoorzieningen**, met name voor tolheffing op autosnelwegen, en voor een richtlijn inzake **veiligheidsnormen in tunnels**.

In de luchtvaart wordt prioriteit gegeven aan vermindering van de milieubelasting door uitstoot en geluidhinder van motoren - een *conditio sine qua non* voor de vaststelling van strengere normen - en aan vergroting van de veiligheid en het terugdringen van het brandstofverbruik van vliegtuigen.

Beheersing van de mondialisering

Al jarenlang worden voorschriften voor het vervoer op internationaal niveau vastgesteld. Dit is een van de oorzaken van de problemen waarmee het gemeenschappelijke vervoersbeleid heeft te kampen bij het vinden van een plaats tussen enerzijds de internationale regelgeving binnen goed gevestigde organisaties en anderzijds de nationale voorschriften, die vaak zijn gericht op bescherming van binnenlandse markten.

Deze mondiale voorschriften streven met name naar vereenvoudiging van het handelsverkeer en houden onvoldoende rekening met eisen op het gebied van milieubescherming en continuïteit van de energievoorziening. Een aantal jaren geleden heeft dat ertoe geleid dat in een aantal landen, waaronder de Verenigde Staten, met name voor het vervoer over zee of door de lucht regionale voorschriften zijn ingevoerd om specifieke belangen te kunnen beschermen. De Europese Unie heeft zich bij deze voorschriften aangesloten om ze rampen te voorkomen of om verouderde regelgeving af te schaffen, bijvoorbeeld voor de bestrijding van geluidshinder door vliegtuigen of schadevergoeding aan reizigers bij ongevallen.

Met de uitbreiding van de Unie in het vooruitzicht, waarbij het vervoersbeleid en het trans-Europese netwerk zich over het hele continent zullen uitbreiden, moet Europa zich beraden over haar rol op het internationale toneel indien zij hun ontwikkeling duurzaam wil beheersen en maatregelen wil nemen tegen de problemen van congestie en vervuiling. Daarom zal de Europese Unie in het kader van de besprekingen binnen de Wereldhandelsorganisatie de rol van katalysator blijven spelen bij de openstelling van de belangrijkste vervoersmarkten en daarbij de kwaliteit van vervoersdiensten en de veiligheid van gebruikers beschermen. De Commissie wil voorstellen om **de positie van de Gemeenschap binnen internationale organisaties, waaronder de Internationale Maritieme Organisatie, de Internationale burgerluchtvaartorganisatie of de Donaucommissie te versterken**, om de belangen van Europa - op mondiaal niveau - te behartigen. Een uitgebreide Unie moet in staat zijn om de effecten van de mondialisering te beheersen en om bij te dragen aan internationale oplossingen in bijvoorbeeld de strijd tegen het misbruik van goedkope vlaggen of tegen sociale dumping in het wegtransport.

Het is paradoxaal dat de Europese Unie, die de eerste handelsmacht ter wereld is en een groot deel van zijn handel buiten de Unie drijft, zo'n bescheiden rol speelt bij de vaststelling van internationale voorschriften die het vervoer in sterke mate reguleren. Dat houdt ook verband met het feit dat de Unie als zodanig is uitgesloten van de meeste intergouvernementele organisaties, waarin zij slechts de status van waarnemer heeft. Aan deze situatie dient snel een einde te komen door de toetreding van de Gemeenschap tot de intergouvernementele organisaties die voorschriften voor het vervoer vaststellen, zodat de dertig leden van de uitgebreide Unie niet alleen met één mond spreken maar ook invloed krijgen op het beleid van deze organisaties en dat kunnen sturen in de richting van een internationaal transportsysteem dat is gebaseerd op de beginselen van duurzame ontwikkeling.

Ontwikkeling van milieudoelstellingen voor de middellange en lange termijn voor een duurzaam vervoerssysteem

Talrijke beleidsmaatregelen en -instrumenten zijn noodzakelijk om het proces in gang te zetten dat leidt tot een duurzaam vervoerssysteem. Er is tijd nodig om deze doelstelling te verwezenlijken en de in dit document aanbevolen maatregelen vormen slechts een eerste stap op een strategische weg voor de lange termijn.

Er moet een operationele definitie worden opgesteld van een duurzaam vervoerssysteem, om de politieke beslissers in de juiste richting te sturen. De kwantificering van de aangekondigde doelstellingen moet zo veel mogelijk worden voortgezet. De Commissie wil met het oog hierop in 2002 met een mededeling komen waarin deze doelstellingen nader uiteen worden gezet. Er is al een controle-instrument gekomen in de vorm van het TERM-monitoringsysteem (Transport and Environment Reporting Mechanism).

*

* * *

Om kracht bij te zetten aan alle voorstellen die in de periode tot 2010 moeten worden uitgevoerd, en die weliswaar noodzakelijk maar niet toereikend zijn om het gemeenschappelijke vervoersbeleid te laten voldoen aan de eisen van duurzame ontwikkeling, wordt in de analyse van het Witboek de nadruk gelegd op:

- het gevaar van congestie van de grote routes en van een gebrek aan territoriaal evenwicht,
- de voorwaarden voor een nieuw evenwicht tussen de vervoersmodaliteiten,
- de prioriteit die wordt gegeven aan het oplossen van knelpunten,
- de nieuwe centrale plaats voor gebruikers binnen het vervoersbeleid,
- de noodzakelijke beheersing van de mondialisering van het vervoer.

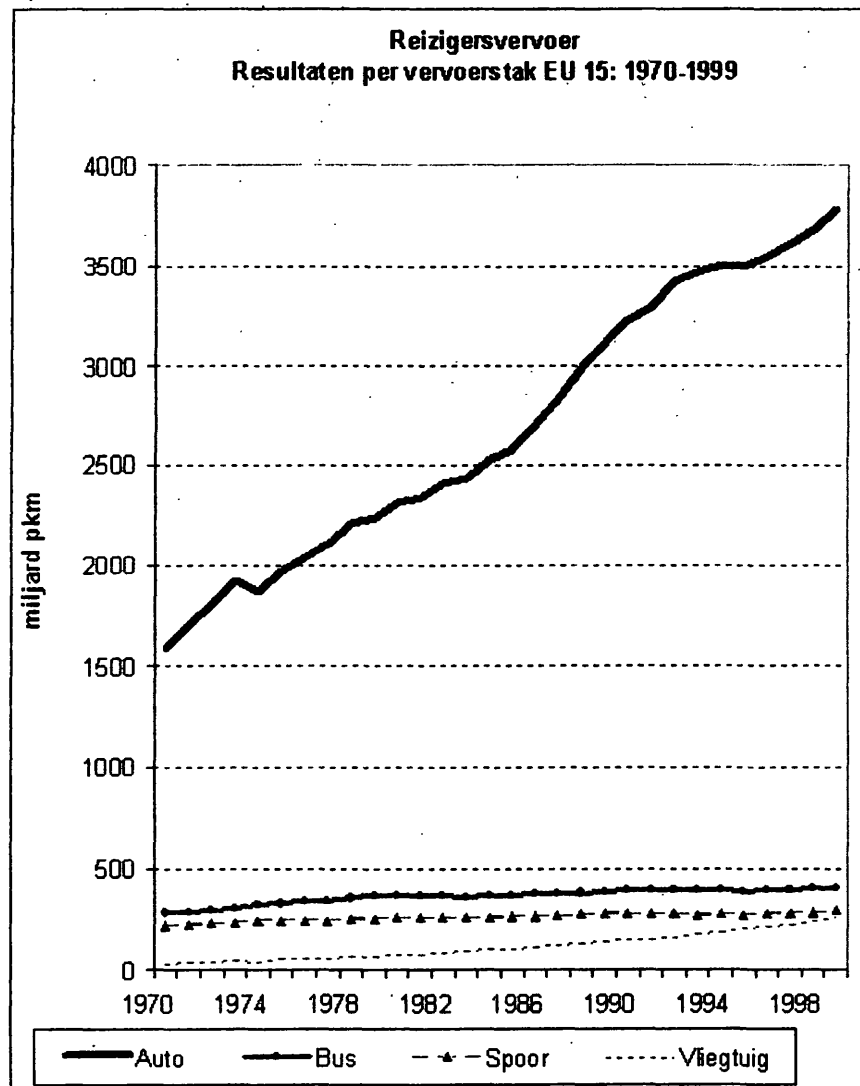
Er moet dus gekozen worden tussen de *status quo* en het besef dat een radicale verandering noodzakelijk is. De eerste keuze is de eenvoudigste en zou leiden tot een aanzienlijke toename van congestie en vervuiling, en zou uiteindelijk een bedreiging vormen voor de concurrentiepositie van het economische systeem in Europa. Voor de tweede keuze - die vraagt om bewuste en soms moeilijk na te leven maatregelen - moeten nieuwe vormen van regulering worden ingevoerd, waarmee de toekomstige mobiliteitsvraag kan worden gekanaliseerd en een duurzame ontwikkeling van de gehele Europese economie kan worden gewaarborgd.

"Een groot offer is makkelijker te brengen dan de kleine en zware dagelijkse offers"

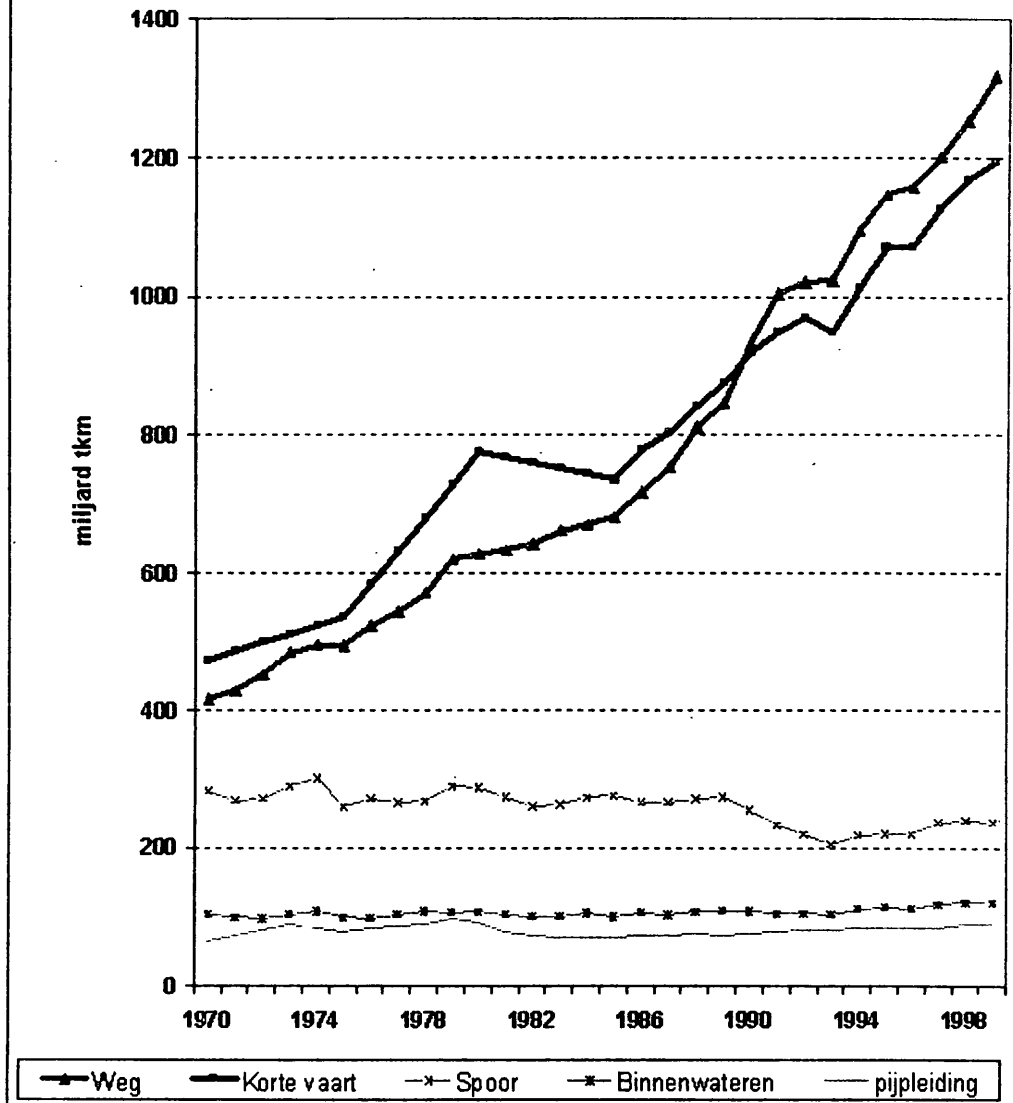
Johann Wolfgang Goethe: "Natuurlijke verwantschap" (Minister van wegenbouw in de Weimarrepubliek en schrijver)

DEEL 1: NAAR EEN NIEUW EVENWICHT TUSSEN VERVOERSMODALITEITEN

De Europese Unie moet het hoofd bieden aan een steeds grotere onbalans tussen de bestaande vervoersmodaliteiten. Het toenemende succes van het wegvervoer en het vliegtuig leidt tot een steeds grotere congestie van hun netwerken. Paradoxaal genoeg wordt daarbij de ontwikkeling van echte alternatieven voor het goederenvervoer per vrachtauto belemmerd door het slechte gebruik dat wordt gemaakt van de mogelijkheden van het spoor en het zeevervoer over korte afstanden. De knelpunten in bepaalde delen van de Europese Unie mogen niet verhullen dat perifere regio's geen goede verbinding hebben met de centrale markten.



Goederenvervoer
Resultaten per vervoerstack EU15 : 1970-1999



Het voortbestaan van deze situatie leidt tot een onevenwichtige verdeling van het verkeer, die op haar beurt met name op de belangrijkste trans-Europese routes en in de steden een toenemende congestie veroorzaakt. Om dit probleem te kunnen oplossen, moeten in de periode tot 2010 twee hoofddoelstellingen worden verwezenlijkt:

- waarborgen van een geregleerde concurrentie tussen vervoersmodaliteiten
- de toekomst van deze vervoersmodaliteiten koppelen om intermodaal vervoer tot een succes te maken

I. GEREGULEERDE CONCURRENTIE

Zonder een beter gereguleerde concurrentie tussen vervoersmodaliteiten is het een utopie te denken dat een nieuwe toename van de onbalans kan worden voorkomen en bestaat het gevaar dat het vervoer over de weg in de uitgebreide Europese Unie een monopoliepositie inneemt. De groei van het wegverkeer en de luchtvaart moet dus worden beheerst, terwijl het railvervoer en andere schone vervoersmodaliteiten moeten worden bevorderd, zodat zij de beschikking krijgen over de nodige middelen om zich tot concurrerende alternatieven te ontwikkelen.

A. *Verhoging van de kwaliteit van het wegtransport*

Het vervoer van goederen en reizigers vindt in hoofdzaak plaats over de weg. In 1998 neemt het wegverkeer bijna de helft van het goederenvervoer voor zijn rekening⁵ (44%) en meer dan tweederde van het passagiersvervoer (79%). De flexibiliteit van de auto heeft geleid tot werkelijk grootschalige mobiliteit en is in de huidige samenleving een symbool geworden van individuele vrijheid. Momenteel bezit tweederde van alle huishoudens een auto.

Tussen 1970 en 2000 is het aantal auto's in de Gemeenschap verdrievoudigd van 62,5 miljoen auto's tot bijna 175 miljoen. Hoewel deze trend iets lijkt te zijn afgeremd, komen er in de Gemeenschap jaarlijks meer dan drie miljoen eigen auto's bij, en deze groei zal bij de uitbreiding alleen nog maar toenemen.

Dagelijks wordt tien hectare grond volgebouwd met wegeninfrastructuur. Deze investeringen in de infrastructuur hebben op grote schaal plaatsgevonden in perifere regio's en landen en waren gericht op bevordering van hun economische ontwikkeling, met name in de cohesielanden, waarin de oppervlakte van het autowegennet in tien jaar tijd (1988-1998) met de helft is toegenomen (43%), maar nog steeds onder het communautaire gemiddelde ligt. In de hele Unie is het aantal kilometers autosnelweg tussen 1970 en 2000 verdrievoudigd.

Ondanks de aanleg van deze nieuwe infrastructuur doet het probleem van de verzadiging zich bijzonder sterk voelen in de geïndustrialiseerde **stedelijke** regio's, waaronder het Roergebied, de Randstad, Noord-Italië of het zuiden van Engeland. Het gebrek aan beheersing van het autoverkeer heeft de situatie in de grootste steden verergerd. Het voor files zo kenmerkende veelvuldige stoppen en optrekken van het verkeer veroorzaakt meer uitstoot van vervuilende stoffen en een hoger energieverbruik.

Analyses van de klimaatverandering wijzen inderdaad met een beschuldigende vinger naar de fossiele brandstoffen. Meer dan de helft van de olie die wordt gebruikt voor het verkeer is bestemd voor personenauto's, en in 1998 was het vervoer verantwoordelijk voor meer dan een kwart (28%) van de uitstoot van CO₂ in Europa. Het wegvervoer is de grootste verbruiker van aardolie (67% van de uiteindelijke vraag naar olie) en verantwoordelijk voor 84% van de uitstoot van CO₂ in het verkeer.

⁵ Het marktaandeel van de weg kent in het goederenvervoer een constante groei. In 1990 was dat marktaandeel 41%, in 1998 44%. Bij ongewijzigd beleid komt het in 2010 uit op 47%.

Het gevaar van congestie breidt zich momenteel echter uit naar de **grote verbindingroutes** en kwetsbare regio's.

De groei van dit verschijnsel wordt voor een groot deel toegeschreven aan het **internationale goederenvervoer**. Wanneer niets wordt gedaan om deze trend een halt toe te roepen, gaan de verwachtingen voor 2010 uit van een toename met 50% voor alleen het goederenvervoer. Het vervoer per vrachtauto is onvermijdelijk op de zeer korte afstanden omdat er geen alternatief voorhanden is dat voldoende is toegesneden op de vraag vanuit de economie. Er kunnen daarentegen vraagtekens worden geplaatst bij de omstandigheden waardoor het wegvervoer op de middellange en lange afstanden in stand blijft of zelfs groeit, terwijl er alternatieven bestaan. Dat is voor een deel het gevolg van het voortbestaan van praktijken waarmee de concurrentievoorschriften worden ontdoken en die pas zullen verdwijnen wanneer er nieuwe voorschriften komen maar vooral wanneer die nieuwe voorschriften daadwerkelijk kunnen worden toegepast door verzwaring en harmonisatie van sancties.

1. Noodzakelijke herstructurering

De belangrijkste concurrerende troef van het wegtransport is de mogelijkheid om goederen overal in de Unie maar ook in de rest van het continent te vervoeren met een ongeëvenaarde flexibiliteit en tegen lage kosten. Dit vermogen heeft zich echter wel onder paradoxale omstandigheden ontwikkeld. Ondernemingen in de sector zijn in een felle concurrentiestrijd verwickeld met de andere vervoersmodaliteiten, maar ook onderling. Deze concurrentie is dermate fel dat om te kunnen overleven in een sector met een bijzonder sterke concurrentie en stijgende bedrijfskosten (brandstof, nieuw materieel), dat sommige transportondernemingen moeten besluiten om de voorschriften voor werktijden, vergunningen en elementaire verkeersveiligheid te ontduiken. Dergelijke overtredingen worden steeds vaker geconstateerd. Het gevaar bestaat dat de prijzenslag die transportondernemingen uitvechten nog feller wordt na de uitbreiding van de Unie, omdat de exploitatiekosten in de kandidaat-landen lager zijn.

Het argument dat het wegtransport in termen van concurrentie achtergesteld zou zijn in vergelijking met de grote voordelen en de financiële steun die door de overheden worden verleend aan spoorwegmaatschappijen is steeds minder juist. Dat argument gaat voorbij aan het feit dat het wegvervoer in de vorm van infrastructuur ook door de overheid wordt ondersteund. Zo zou het onderhoud van een autosnelweg bijvoorbeeld zes maal goedkoper zijn wanneer die weg uitsluitend door personenauto's zou worden gebruikt. Dit voordeel is niet naar evenredigheid terug te vinden in de tolbedragen die moeten worden betaald door vrachtauto's en personenauto's.

De marktaandelen die het wegtransport heeft verworven, kunnen echter niet de moeilijke financiële omstandigheden verhullen waarin talrijke - vooral kleine - transportondernemingen zich tegenwoordig bevinden. Deze kleine ondernemingen hebben steeds meer moeite om een vaak kunstmatige rentabiliteit in stand te houden, vanwege de druk die verladers en industrie uitoefenen op de prijzen, met name bij sterke conjunctuurschommelingen, waaronder de verhoging van de dieselprijzen.

De belastingvoordelen die overhaast en eenzijdig door een aantal lidstaten werden toegekend om tegemoet te komen aan de onvrede van vervoerders na de plotselinge

sterke stijging van de dieselprijzen in september 2000 zijn geen oplossingen voor de lange termijn. Het zijn eerder verzachtende dan helende maatregelen. Het gevaar bestaat dat zij niet alleen slechts een beperkte invloed hebben op de financiële gezondheid van de sector, maar ook nadelig zouden kunnen zijn voor andere vervoersmodaliteiten omdat zij het concurrentievoordeel van het wegtransport nog verder versterken. Deze maatregelen zouden eventueel kunnen worden beschouwd als verkapte subsidies en in de toekomst de stabiliteit van de sector aantasten om dat de prijs van het vervoer over de weg geen afspiegeling is van de werkelijke kosten.

Deze constatering ten spijt is er tot op heden in Europa nog nooit een echt goed herstructureringsplan voor de sector gekomen. Angst voor sociale onrust en blokkering van de belangrijkste doorvoerroutes speelt daarbij zeker een rol. Het lijkt daarom gegeven de huidige situatie wenselijk om de bestaande praktijk te saneren en de basis van ondernemingen te versterken door het bevorderen van fusies en van diversificatie van activiteiten. Ondernemingen die groot genoeg zijn en een financiële basis hebben die voldoende degelijk is om gebruik te kunnen maken van technologische vernieuwingen, zullen optimaal zijn voorbereid op de komst in het wegvervoer van concurrenten uit Oost-Europa, waar de loonkosten thans lager zijn dan in de West-Europese landen. Er zullen begeleidende maatregelen noodzakelijk zijn om de kleinste ondernemingen of eigen rijders aan te moedigen om op te gaan in organisaties die geschikter zijn om een hoogwaardig dienstenpakket aan te bieden met bijvoorbeeld ook logistieke activiteiten en informatie- en managementsystemen, uiteraard met inachtneming van het concurrentiebeleid.

In dit verband zou de druk van verladers op vervoerders ook kunnen verminderen door harmonisatie van de minimale bepalingen in vervoersovereenkomsten met betrekking tot de gevolgen van lastenstijgingen. Anders gezegd: met name moet worden gewaarborgd dat in vervoerscontracten altijd bepalingen zijn opgenomen over tariefherzieningen bij plotselinge sterke verhogingen van de brandstofprijzen. Bedacht moet worden dat de vervoerprijs wordt bepaald door de grootste vorm van vervoer, namelijk het wegtransport. Vanwege deze dominerende rol heeft het wegtransport de neiging prijzen te verlagen ten koste van andere vervoersmodaliteiten die niet beschikken over hetzelfde aanpassingsvermogen.

2. Te ontwikkelen regelgeving

Op het niveau van de Europese Unie zijn bijzonder weinig maatregelen genomen om te zorgen voor minimale voorschriften voor de sociale omstandigheden in het wegvervoer. Deze factor vormt mede een verklaring voor de sterke concurrentie in dat wegtransport. Pas in december 2000 besloot de Raad van Ministers eindelijk om de rijtijden te harmoniseren en te beperken tot een maximum van gemiddeld 48 uur per week, maar dan wel met uitzonderingen voor bijvoorbeeld eigen rijders. Opgemerkt moet worden dat er bij andere vervoersmodaliteiten al sinds vele jaren strenge beperkingen gelden voor de werktijden. Dat geldt allereerst voor treinbestuurders, waarvoor bij de grootste spoorwegmaatschappijen rijtijden van gemiddeld 22 tot 30 uur gelden.

De Commissie heeft een groot aantal voorstellen gedaan om in de Europese Unie te komen tot echte wetgeving ter verbetering van de arbeidsomstandigheden, de verkeersveiligheid en de marktwerking. Dat betreft met name:

- aanpassing van de werktijden; met dit voorstel, dat niet van toepassing is op eigen rijders, kunnen de werktijden op Europees niveau worden vastgesteld. Daarbij

wordt gekozen voor een gemiddelde werkweek van 48 uur, met een mogelijkheid om deze te verlengen tot maximaal 60 uur.

- harmonisatie van rijverboden voor vrachtverkeer in het weekend; dit voorstel streeft naar afstemming van de nationale voorschriften op dit gebied en naar invoering van een informatieplicht voorafgaand aan de invoering van dergelijke rijverboden.
- invoering van een "chauffeursverklaring"; aan de hand van deze verklaring zullen controlerende nationale instanties doeltreffend kunnen vaststellen of de werksituatie van de chauffeur aan de eisen voldoet en eventueel sancties opleggen.
- ontwikkeling van de beroepsopleiding; het voorstel voorziet in gemeenschappelijke voorschriften voor de verplichte basisopleiding voor alle nieuwe chauffeurs in het goederen- en personenvervoer en in regelmatige bijscholing voor alle chauffeurs.

Aanvaarding van dit pakket van maatregelen is van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van hoogwaardig wegtransport in een uitgebreide Europese Unie. Dit pakket zou kunnen worden aangevuld met maatregelen die worden aangedragen door de sociale partners in het sectoroverleg. Dat betreft dan met name maatregelen die betrekking hebben op inzetbaarheid van werknemers en aanpassing van de werkorganisatie van transportondernemingen. Eventueel kunnen concrete maatregelen worden ontwikkeld om iets te doen aan het uitbesteden van werk aan pseudo-eigen rijders.

3. Verscherping van controles en sancties

Er zijn op Europees niveau niet alleen onvoldoende voorschriften voor het wegtransport, maar ze worden ook nog eens bijzonder slecht toegepast. De tolerantiegraad bij de toepassing van deze voorschriften is problematisch. Zo komt het geregeld voor dat een chauffeurs wiens rijbewijs in een lidstaat is ingetrokken een nieuw rijbewijs krijgt in een aangrenzende lidstaat.

Uit een onderzoeksrapport (directoraat-generaal Vervoer en Energie)

De verkeerscontrole vond plaats in het kader van "Euro Contrôle Route", het grensoverschrijdende controlesysteem dat in 1999 door België, Nederland, Luxemburg en Frankrijk werd ingevoerd. In dat verband worden controles uitgevoerd door inspectiediensten, politie en douane uit elk van de vier landen.

Op 7 juli 2000 werden in totaal 800 vrachtauto's en bussen gecontroleerd. Bij circa 100 daarvan werden overtredingen geconstateerd (deze verhouding van 1 op 8 werd voor een dergelijke controle als normaal beschouwd). Van de geconstateerde overtredingen viel de helft onder nationale voorschriften (onregelmatigheden met rijbewijzen, verzekeringen, wegenbelasting enz.), terwijl de andere helft van de overtredingen betrekking had op Europese voorschriften. In de meeste gevallen betrof het overtredingen van de voorschriften inzake rijtijden.

Communautaire en nationale wetgeving is dus alleen doeltreffend wanneer zij overal in de Gemeenschap correct en onpartijdig wordt toegepast.

Met het oog daarop wil de Commissie eind 2001 een voorstel indienen voor harmonisatie van controles en sancties, om:

- **doelmatigheid en uniformiteit te bevorderen** van interpretatie, toepassing en controle van de communautaire wetgeving op het gebied van het wegvervoer. Bij deze wijziging van de bestaande wetgeving zullen ook maatregelen worden ingevoerd om bij bepaalde overtredingen van een chauffeur de aansprakelijkheid van zijn werkgever vast te stellen;
- **sancties en voorwaarden voor het opleggen van rijverboden aan voertuigen te harmoniseren;**
- **het aantal controles uit te breiden** dat de lidstaten jaarlijks dienen uit te voeren (momenteel 1% van de gewerkte dagen) met het oog op het toezicht op de naleving van de voorschriften voor rij- en rusttijden.
- **de stelselmatige uitwisseling van gegevens te bevorderen**, naar het voorbeeld van de Beneluxlanden, evenals de coördinatie van controleactiviteiten, periodiek overleg tussen de nationale overheden en scholing van controleurs met het oog op een betere naleving van de diverse wetgevingen.

In dit verband zullen nieuwe technologieën een belangrijke rol moeten spelen. De invoering per eind 2003 van de digitale tachograaf, die gegevens registreert over een langere periode dan de mechanische tachograaf, waaronder snelheid en rijtijd, zal een aanzienlijke verbetering betekenen van de controlemogelijkheden, omdat geregistreerde gegevens beter beschermd zijn dan thans het geval is en controles betrouwbaarder zullen zijn. Ook zal rekening moeten worden gehouden met de nieuwe mogelijkheden van satellietgestuurde radionavigatie. Met het Galileo-programma zullen goederen ongeacht de plaats waar de vrachtauto zich bevindt kunnen worden gevolgd. Dat geldt ook voor verschillende rijparameters van voertuigen en voor andere parameters, waaronder de temperatuur van containers. Eventueel kunnen andere gegevens dan de positie van de auto ook met andere middelen op afstand worden gevolgd. Naast Galileo kan dat bijvoorbeeld ook per GSM of met telecommunicatiesatellieten.

B. Impuls voor het spoor

Net als Janus heeft het spoor een tweeslachtig imago waarin moderne ontwikkelingen en overblijfselen uit het verre verleden hand in hand gaan. Enerzijds levert het spoor goede prestaties met hogesnelheidstreinen en worden reizigers ontvangen in moderne stations. Aan de andere kant levert het spoor haast primitieve goederendiensten, zijn sommige lijnen verouderd en overvol en worden forensen opeengepakt in overvolle treinen met chronische vertragingen, om vervolgens te worden losgelaten in soms vervallen en onveilige stations.

Met 241 miljard vervoerde tonkilometers in 1998 tegen 283 miljard in 1970 is het marktaandeel van het spoor in Europa gedaald van 21,1 tot 8,4%, terwijl het vervoerde goederenvolume juist spectaculair is toegenomen. Terwijl het goederenvervoer per spoor in Europa aftakelde, kende het een bloeitijd in de Verenigde Staten, waar de spoorwegmaatschappijen wel wisten in te spelen op de verwachtingen van de industrie. Momenteel neemt het spoor in de Verenigde Staten 40% van het totale goederenvervoer voor zijn rekening, tegen 8% in de Europese

Unie. Uit het Amerikaanse voorbeeld blijkt dat aftakeling van het spoor niet onvermijdelijk is.

Toch is het spoor, bijna twee eeuwen nadat de eerste trein zich in beweging zette, een vorm van vervoer met grote potentie en is zijn vernieuwing afhankelijk van het succes van een nieuw evenwicht tussen vervoersmodaliteiten. Dat betekent dat er ambitieuze maatregelen moeten worden genomen, die niet alleen afhankelijk zijn van Europese wetgeving maar ook vanuit de betrokkenen binnen de sector moeten komen.

Het is verheugend dat die betrokkenen gezamenlijk een begin hebben gemaakt met de ontwikkeling van een gemeenschappelijke strategie voor Europees spoorwegonderzoek naar een gemeenschappelijk Europees spoorwegsysteem dat in 2020 zijn beslag moet hebben gekregen. In het document, dat is ondertekend door de Internationale Spoorwegunie UIC, de Gemeenschap van Europese Spoorwegen (CCFE), de Internationale Unie van het Openbaar Vervoer (UITP) en de Unie van Europese Spoorwegindustrieën (UNIFE) geven de partijen uit de spoorwegsector aan dat zij in 2020 het volgende willen hebben bereikt:

- een groei van het marktaandeel van 6 tot 10% in het reizigersvervoer en van 8 tot 15% in het goederenvervoer;
- een verdrievoudiging van de productiviteit van het spoorwegpersoneel;
- een verbetering van het energierendement met 50%;
- een vermindering van vervuilende uitstoot met 50%;
- een toename van de capaciteit van de infrastructuur die overeen komt met de nagestreefde verkeersdoelstellingen.

Zo moet er dus een heuse culturele revolutie bij de spoorwegen plaatsvinden om deze manier van vervoer weer voldoende concurrerend te maken, zodat hij in een uitgebreid Europa een van de belangrijkste spelers op de vervoersmarkt kan blijven. Daarvoor moeten om te beginnen de problemen worden opgelost die de ontwikkeling van het spoor in de weg staan, het gebrek aan voor modern vervoer geschikte infrastructuur, het ontbreken van interoperabiliteit tussen spoorwegmaatschappijen en systemen, het permanente onderzoek naar innovatieve productietechnologie, het gebrek aan transparantie in de kosten, de ongelijk verdeelde productiviteit en de geringe betrouwbaarheid van een dienst die onvoldoende tegemoet komt aan de legitieme verwachtingen van zijn klanten.

1. Integratie van het railvervoer in de interne markt

De Gemeenschap heeft pas laat ingegrepen in deze sector (eind jaren negentig), in een poging om door middel van een beleid van gereguleerde openstelling van de markten het spoor nieuw leven in te blazen⁶ en een eind te maken aan de problemen die het gevolg zijn van de territoriale versnippering van de spoorwegen.

⁶ Bij ongewijzigd beleid zal in het goederenvervoer het marktaandeel van het spoor, dat van 11% in 1990 daalde naar 8% in 1998, in 2010 uitkomen op 7%. In het reizigersvervoer had het spoor in 1998 een marktaandeel van 6%. Bij ongewijzigd beleid zal dit aandeel tot 2010 stabiel blijven.

De eerste steen werd in 1991 gelegd met de richtlijn inzake de boekhoudkundige scheiding tussen de infrastructuur en de exploitatie van spoorwegdiensten. Deze richtlijn gaf onder meer ruim baan aan een verzelfstandigd en transparant beheer, en aan toekomstige concurrentie tussen spoorwegmaatschappijen. Op deze basis heeft een aantal lidstaten enerzijds de exploitatie van spoorlijnen en anderzijds de bouw en het beheer van het spoorwegnetwerk gegund aan zelfstandige bedrijven. Op 15 maart 2001 is een nieuwe serie maatregelen van kracht geworden om deze openstelling te bevorderen.⁷ nadat Parlement en Raad in december 2000 een "historische" overeenkomst hadden bereikt.

a) Totstandkoming van een echte interne markt voor het railvervoer

De openstelling van het railvervoer voor gereguleerde concurrentie - die in maart 2003 daadwerkelijk van start zal gaan met de openstelling van internationale goederendiensten op de 50 000 km spoor van het **trans-Europese goederenspoornetwerk** - is van wezenlijk belang voor de vernieuwing van het railvervoer. In 2008 zal het gehele Europese spoorwegennet volledig zijn opengesteld voor het internationale goederenvervoer, met name dankzij de niet aflatende inzet van het Europese Parlement⁸. De komst van nieuwe spoorwegondernemingen met andere achtergronden en een ruime ervaring op het gebied van logistiek en intermodaal vervoer moet de concurrentie binnen deze sector versterken en nationale maatschappijen stimuleren om zich te reorganiseren en daarbij rekening te houden met sociale aspecten en arbeidsomstandigheden. Deze herstructurering moet ook begeleidende maatregelen omvatten om de sociale consequenties maximaal te beperken.

Nieuwe ondernemingen

De Duitse chemiegigant BASF is op weg om de eerste grote onderneming te worden die zich naast de gevestigde spoorwegmaatschappijen bezighoudt met goederenvervoer per spoor, via de joint venture "Rail4Chem", die het bedrijf samen met Bertschi AG, Hoyer GmbH en VTG-Lehnkering AG heeft opgericht.

Het Zweedse IKEA heeft onlangs een speciale onderneming opgericht voor het vervoer van zijn eigen goederen. Momenteel is het spoor goed voor 18% van het totaal vervoerde goederenvolume. De leiding van IKEA streeft naar een groei tot 40% in 2006 (hetgeen overeen zou komen met circa 500 treinen per week). In dit verband wil IKEA een aantal spoorwegmaatschappijen laten inschrijven op het vervoer - tegen zo laag mogelijke kosten en met de beste garanties - van en naar zijn filialen. Op termijn zou IKEA dankzij de openstelling van de Europese markt een belangrijke spoorwegonderneming kunnen worden.

De spoorwegsector als geheel zal beter met andere vervoerwijzen kunnen concurreren indien meer concurrentie tussen de exploitanten mogelijk wordt gemaakt. De openstelling van de markt en de daarmee gepaard gaande komst van nieuwe exploitanten zal het concurrentievermogen van de sector kunnen opkrikken door een gezonde mededinging tussen gevestigde exploitanten en nieuwkomers te bevorderen. De bestaande technische en reglementaire barrières spelen in het voordeel van bestaande bedrijven en belemmeren de komst van nieuwe exploitanten. Een correcte toepassing van de communautaire concurrentieregels zal dus een belangrijke rol spelen, in die zin dat daardoor concurrentievervalsing zal moeten

⁷ Richtlijnen 2001/12, 2001/13 en 2001/14. PB L 75 van 15-03-01
⁸ Verslag-Jarzemowski A5-0013/2201 en verslag-Swboda A5-0014/2001

worden voorkomen en zal moeten worden gewaarborgd dat de spoorwegmarkt in de Gemeenschap daadwerkelijk wordt opengesteld.

Er moet echter geconstateerd worden dat in veel gevallen de scheiding tussen de eigenaar van de infrastructuur en de beheerder feitelijk nog niet tot stand is gekomen. Verder hebben de maatschappijen geen duidelijke commerciële doelstellingen die het mogelijk maken om goederenactiviteiten te onderscheiden van reizigersactiviteiten. Er wordt zelfs geconstateerd dat in een aantal landen de eigenaar van de infrastructuur ook treinen exploiteert, toegangsrechten tot het netwerk verleent en toeziet op de veiligheid.

Voorbeelden van misstanden

- **Maatschappijen die niet tellen:** sommige spoorwegmaatschappijen erkennen dat zij niet in staat zijn om het aantal beschikbare locomotieven en wagons op te geven en evenmin met nauwkeurigheid kunnen zeggen waar treinen zich bevinden. Het komt dan ook nogal eens voor dat geplande treinen (met name goederentreinen, maar ook reizigerstreinen) domweg uitvallen omdat de geplande locomotief niet aanwezig is, er geen machinist beschikbaar is of deze niet is geïnformeerd.
- **Slecht rijdende treinen:** het kost dertig tot veertig minuten om de locomotief van een goederentrein te vervangen en om te controleren of een trein rijklaar is (vervangen van de locomotief, invullen van het treinsamenstellingsformulier (remmen), aflossing van treinpersoneel, inspectie van de trein, controles in verband met gevaarlijke stoffen, controle van het treinlogboek, samenstellen van de trein, beplakking van de trein, controle van trein en sluitsein). Dit kan uiteraard alleen binnen de genoemde tijd als de locomotief en het aflossende personeel op tijd zijn. Van de onderzochte 20 000 volledige internationale treinen voor gecombineerd vervoer reed slechts de helft op tijd, zo constateerde de voorzitter van de Internationale Unie voor Gecombineerd Rail-Wegvervoer (UIRR)⁹ Werner Kulper.
- **Slechte informatievoorziening:** bij de grens wordt de trein door een volgende maatschappij overgenomen. De beide maatschappijen wisselen gegevens over lading, bestemming en wagoncombinaties uit. Er bestaan koppelingen tussen computersystemen, maar deze worden niet in alle gevallen gebruikt omdat zij onbetrouwbaar zijn. Gegevens worden dus nog vaak op papier uitgewisseld. De aldus uitgewisselde gegevens kunnen te laat komen of onbetrouwbaar zijn. Ze moeten dus worden gecontroleerd.
- **Spooktreinen:** goederentreinen stoppen voor het wisselen van de locomotief. Daarbij ontstaat vaak extra vertraging omdat moet worden gewacht op het vrijmaken van het spoor bij de overnemende maatschappij. Een locomotief kan wachten op de komst van een trein en een trein kan worden vertraagd door het wachten op een locomotief. De gebrekkige informatie over aankomsttijden onderstreept de problemen.
- **Eén trein, meerdere machinisten:** het aflossen van treinbemanningen vormt ook een ondermijning van de productiviteit van internationale spoorwegdiensten. "Ik meen dat er vijf machinisten nodig zijn voor het traject Charleroi-Parijs, twee in België en drie in Frankrijk", aldus Louis Gallois, directievoorzitter van de SNCF¹⁰.
- **Met al dit oponthoud haalt het internationale goederenvervoer een gemiddelde snelheid**

⁹ Voorwoord van het jaarverslag over 2000 van de Internationale Unie voor Gecombineerd Rail-Wegvervoer (UIRR)

¹⁰ Toespraak tot een symposium van het Franse parlement, 8 juni 2000.

van slechts 18 km/uur: dat is langzamer dan een ijsbreker die in de Oostzee een vaarroute openhoudt!

Om internationale goederendiensten concurrerend te laten zijn en het rijden met lege wagons te beperken, is het van belang dat spoorwegmaatschappijen ook onderweg mogen laden, eventueel tussen twee punten binnen eenzelfde lidstaat. Daarom zal de Commissie eind 2001 in het kader van het tweede pakket maatregelen voor het spoor voorstellen om alle goederendiensten toegang tot het spoor te geven en ook cabotagevervoer mogelijk te maken.

Het zou geleidelijk ook mogelijk moeten worden om toegang te krijgen tot de internationale reizigersdiensten, die circa 6% van de reizigerskilometers voor hun rekening nemen. De Commissie zal in het bijzonder prioriteit verlenen aan de openstelling voor concurrentie van lijnen waarop een monopolie bestaat, en wil erop toezien dat het ontbreken van concurrentie - dat op termijn zou kunnen ontstaan op een aantal intracommunautaire verbindingen - niet leidt tot misbruik van een dominante positie en tot te hoge tarieven.

In dit verband zal de Commissie, met het oog op de totstandkoming van een werkelijke interne spoorwegmarkt, in 2001 een nieuw pakket maatregelen presenteren waarbij rekening zal worden gehouden met het algemeen belang en de noodzakelijke economische en territoriale cohesie en dat gericht zal zijn op de volgende aspecten:

- Openstelling van nationale markten voor goederenvervoer voor **cabotagevervoer**
- De vaststelling van een **hoog veiligheidsniveau** op het spoor door middel van op onafhankelijke wijze opgestelde voorschriften en een duidelijke omschrijving van de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen, met het oog op een goed functioneren van deze markt waarop meerdere ondernemingen gebruik maken van dezelfde lijnen (zie onder).
- **Actualisering van de richtlijnen voor interoperabiliteit**, die gericht zijn op het waarborgen van de harmonisatie van technische en gebruiksbepalingen voor alle onderdelen van het spoorwegnet voor hogesnelheidsverkeer en het conventionele net.
- **Geleidelijke openstelling van het internationale reizigersvervoer.**
- Bevordering van maatregelen die **de kwaliteit van spoorwegdiensten en de rechten van reizigers moeten waarborgen**. Met name zullen in een voorstel voor een richtlijn de voorwaarden worden vastgesteld voor schadevergoeding bij vertragingen of tekortkomingen in de dienstverlening. Andere maatregelen met betrekking tot de ontwikkeling van indicatoren voor de kwaliteit van de dienstverlening, de contractvoorwaarden, de transparantie van de informatievoorziening aan reizigers en van regelingen voor buitengerechtelijke beslechting van geschillen zullen worden overwogen.
- **De totstandbrenging van een communautaire structuur** voor veiligheid en interoperabiliteit

Met betrekking tot luchtvervuiling en geluidshinder zal de Commissie in overleg treden met bouwers van spoorwegmaterieel om te bezien op welke manier deze

hinder kan worden verminderd, in navolging van hetgeen is gedaan met de automobieliindustrie in het kader van het zogenoemde "auto-oil"-programma. Opgemerkt moet worden dat in de Europese Unie momenteel 13% van het treinverkeer met dieselltractie rijdt.

Een railvervoerssysteem kan pas volledig concurrerend zijn wanneer eerst alle vraagstukken met betrekking tot het wegnemen van technische belemmeringen van het handelsverkeer en de **interoperabiliteit** van treinen (waarvan sprake is als deze overall op het spoorwagennet kunnen rijden) zijn opgelost. Hoewel namelijk goederenwagens en een groot deel van de reizigersrijtuigen technisch gezien al tientallen jaren zowel op Sicilië als in het noorden van Scandinavië kunnen rijden, is dat geenszins het geval met locomotieven, waarvoor zich tal van problemen met elektrificatie en seinen voordoen¹¹. Er bestaan namelijk nog steeds grote verschillen tussen de Europese spoorwegnetten, waarvan de meeste zijn gebouwd vanuit een puur nationaal perspectief en die deze verschillen lange tijd in stand hebben gehouden om hun eigen belangen of die van hun eigen spoorwegindustrie te beschermen.

Dat vormde een handicap in de ontwikkeling van het railvervoer, terwijl tegelijkertijd het wegtransport zijn ontwikkeling verzekerd zag door de afwezigheid van technische belemmeringen. De optelsom van deze verschillen heeft ertoe geleid dat er nog steeds een aantal geïsoleerde markten bestaat in plaats van een gezamenlijk netwerk. Algemene invoering van locomotieven die op meerdere spanningen kunnen rijden maakt de dienstverlening op het spoor meteen al flexibeler, maar daarmee zijn niet alle problemen opgelost. Met deze technische harmonisatie zijn tientallen miljarden euro's gemoeid.

Om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van nationale tradities op sociaal gebied, die een belemmering zouden kunnen vormen voor interoperabiliteit, is het wenselijk om zorg te dragen voor sociale begeleiding van personeel om het algemene kwalificatieniveau te verhogen. Zou zouden Europese oplossingen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden en met name tot rij- en rusttijden een zekere toegevoegde waarde kunnen bieden ten opzichte van de nationale voorschriften. Sociale partners zouden op deze manier betrokken worden bij de totstandkoming van technische specificaties voor interoperabiliteit, voor zover zij betrekking hebben op sociale aspecten.

Sinds eind vorig jaar worden – voorlopig bij wijze van experiment - op de lijn Lyon-Turijn interoperabele locomotieven gebruikt van het type BB 36000 van de SNCF en E402 B van de Italiaanse spoorwegen, die op zowel het Franse als het Italiaanse spoorwagennet kunnen rijden. Met dit nieuwe materieel kon het oponthoud aan de grens bij een aantal treinen tot 15 minuten worden bekort, terwijl andere treinen gemiddeld anderhalf uur stilstaan. De mogelijkheden van dit nieuwe materieel zijn echter om de volgende redenen beperkt:

- aan Italiaanse zijde zijn twee machinisten nodig, tegen één aan Franse zijde, waardoor de trein altijd moet stoppen in Modane, ook nu tegenwoordig de vervoersdocumenten automatisch worden verwerkt;*
- Franse machinisten zijn niet bevoegd om op het Italiaanse spoorwagennet te rijden en*

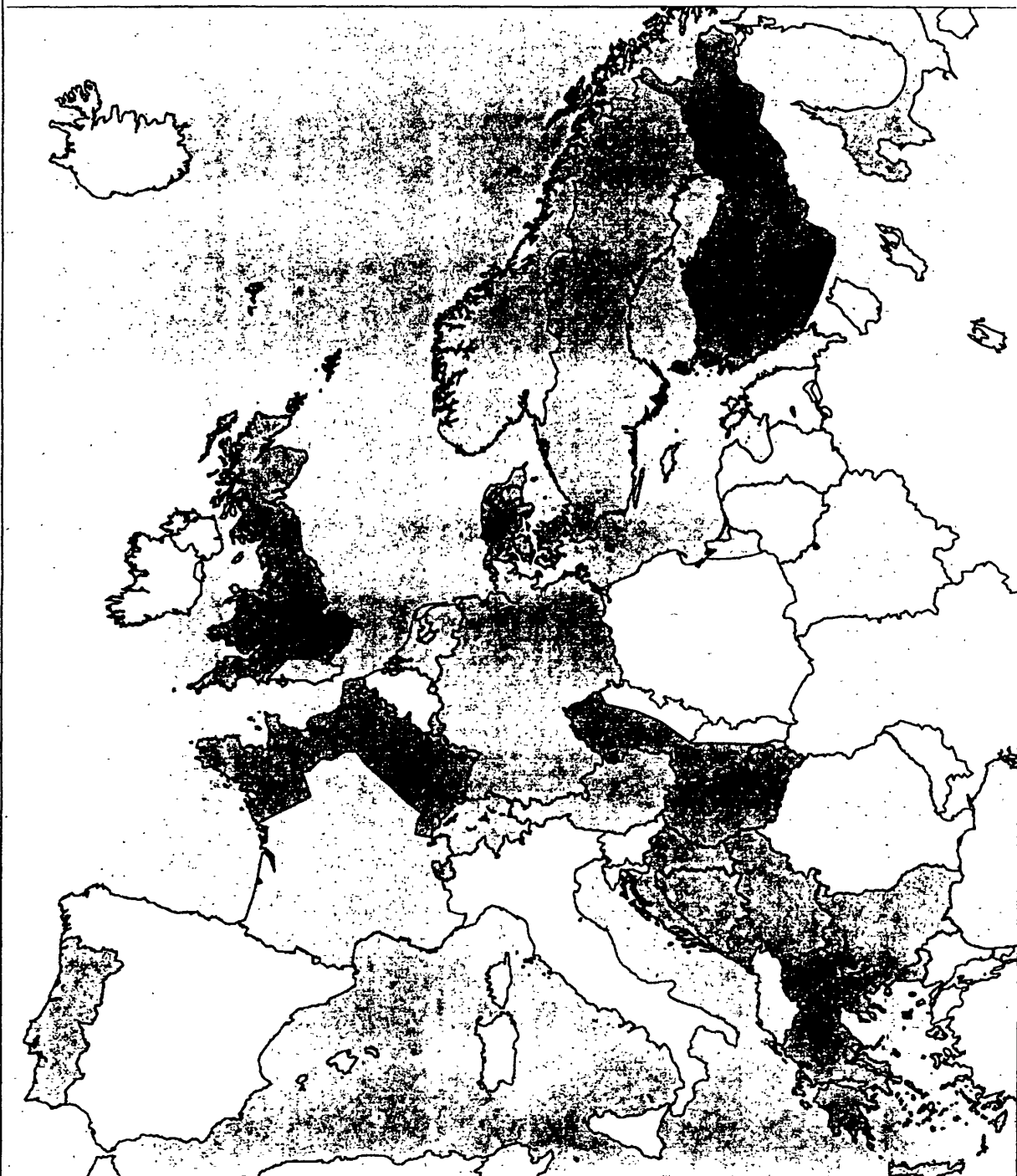
¹¹ Naar schatting zou er bij goede interoperabiliteit 30% kunnen worden bespaard op de kosten van spoorwegmaterieel.



Belangrijkste systemen voor de elektrificering van het spoorwagennet in Europa

9/2001

1.17550000



750 V gelijkstroom

1,5 kV gelijkstroom

15 kV 16 2/3 Hz wisselstroom

25 kV 50 Hz wisselstroom

3 kV gelijkstroom

Niet geëlektrificeerd

0 200 400 600 Kilometers

omgekeerd;

- uitwijksporen zijn niet even lang, waardoor het soms nodig is om treinen te splitsen, hetgeen tot aanzienlijk tijdverlies leidt. Ook andere verkeersvoorschriften verschillen: de Italiaanse spoorwegen staan treinen van 1150 ton toe, de SNCF treinen van 1000 ton, hetgeen tot hetzelfde resultaat leidt;*
- voornamelijk is het aantal interoperabele locomotieven nog beperkt. Door hun ontwerp kunnen de Italiaanse locomotieven maar op half vermogen rijden onder de 1500 volt bovenleidingspanning in Frankrijk.*

Kaarten van de belangrijkste elektrificatiesystemen bij de Europese spoorwegen.

In dit verband is de invoering van het Europese verkeersmanagementsysteem ERTMS¹², dat sinds het begin van de jaren negentig is ontwikkeld dankzij communautaire kaderprogramma's voor onderzoek, een belangrijke stap vooruit in het kader van de ontwikkeling van de interoperabiliteit van spoorwegnetten en systemen. Het gebruik van ERTMS is bovendien een voorwaarde voor medefinanciering door de Gemeenschap van spoorweginfrastructuur en -faciliteiten. Telematica-oplossingen, waaronder de koppeling van plaatsreserveringssystemen, real time informatiesystemen of de mogelijkheid om in de trein te telefoneren, moeten zonder uitzondering op grotere schaal worden ontwikkeld om de concurrentiepositie van het spoor te versterken.

Er moet ook technologisch onderzoek plaatsvinden ter ondersteuning van de interoperabiliteit op het spoor. Dat onderzoek moet enerzijds worden gericht op integratie van de ontwerp- en bouweigenschappen van sporen en anderzijds op de specificaties van het rijdend materieel, om veilig, milieuvriendelijk en economisch levensvatbaar treinverkeer te garanderen.

b) Garanties voor veiligheid op het spoor

Het spoor is altijd veel veiliger geweest dan de weg. Dit gegeven is terug te vinden in de statistieken, die een sterk toenemende veiligheid van reizigers laten zien, met een daling van het aantal dodelijke ongevallen van 381 in 1970 tot 93 in 1996. Ter vergelijking: het aantal dodelijke slachtoffers op de weg bedroeg in hetzelfde jaar circa 43 500. Ondanks deze bemoedigende cijfers heeft er in de afgelopen drie jaar echter een aantal dramatische treinongevallen plaatsgevonden, die de aandacht van de publieke opinie en van de overheden hebben gevestigd op veiligheidsvraagstukken in het vervoer per spoor. Ten gevolge van de toenemende vraag naar internationaal vervoer in een context met interoperabele spoorwegnetten en systemen en van de openstelling van de markt moet eerst de aanpak van de veiligheid op het spoor opnieuw worden bezien. **Interoperabiliteit moet een niveau van veiligheid waarborgen dat ten minste gelijk aan of zelfs hoger is dan de momenteel op nationaal niveau geboden veiligheid.** Daarom wordt veiligheid in de richtlijn over interoperabiliteit van het hogesnelheidsspoorwegsysteem¹³ en in de zeer

¹² European Rail Traffic Management System

¹³ Richtlijn 96/48/CE van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hoge-snelheidsspoorwegsysteem

recente richtlijn inzake het conventionele railvervoer¹⁴ beschouwd als een **essentieel onderdeel** van het functioneren van het trans-Europese spoorwegsysteem.

In dit verband wordt er tegelijkertijd op twee niveaus gewerkt:

- Op technisch niveau, door het vaststellen van normen waaraan door elke component van het spoorwegsysteem moet worden voldaan (spoor, rijdend materieel, seinen, bedrijfsvoeringsprocedures enz.). Dit wordt gewaarborgd door de "interoperabiliteitsrichtlijnen";
- Op bestuurlijk niveau, door het vaststellen van taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen: beheerders van de infrastructuur, spoorwegondernemingen en nationale en communautaire overheden. Dit wordt gewaarborgd in de "veiligheids"-richtlijn die binnenkort zal worden ingediend. In dit kader wordt gestreefd naar de totstandbrenging van een **communautaire structuur voor spoorwegveiligheid**, die al deze maatregelen op technisch gebied zal moeten coördineren.

SAFETRAIN: technologie voor passieve veiligheid van rijdend spoorwagematerieel.

Het SAFETRAIN-project is een goed voorbeeld van technologisch onderzoek ter ondersteuning van het vervoersbeleid. Met de uitkomsten is na een dynamische valideringstest rekening gehouden door de Europese Associatie voor Spoorweginteroperabiliteit (AEIF), die verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de interoperabiliteitsrichtlijn 96/48/EG van 23 juli 1996. Safetrain leverde de wetenschappelijke deskundigheid die nodig was voor de verplichte technische specificaties van de mechanische eigenschappen van rijdend materieel. Dankzij dit project konden reizigerscompartimenten en de overlevingsruimte van de bestuurder voorin de trein aanzienlijk worden versterkt zonder nadelige gevolgen voor het gewicht en het energieverbruik.

2. Optimalisering van het gebruik van de infrastructuur

Een teken van de achteruitgang van het spoor in Europa is de jaarlijkse opheffing van gemiddeld 600 km spoor in de afgelopen dertig jaar, terwijl het wegennet in dezelfde periode met 1200 km werd uitgebreid. Deze duizenden kilometers spoor die voor het verkeer werden gesloten of zelfs werden ontmanteld, bestonden voor een deel uit aansluitingen en lijnen die tegenwoordig bijzonder goed zouden kunnen worden gebruikt als oplossing voor de dichtslibbing van bepaalde delen van het spoorweginet.

De geleidelijke totstandkoming van een interoperabel trans-Europees spoorweginet en de verwachte ontwikkeling van het verkeer maken aanpassing noodzakelijk van de organisatie van de spoorwegnetten aan een werkelijk trans-Europees perspectief, met het oog op een betere integratie van die spoorwegnetten. **Op de lange afstanden heeft de spoorwegmarkt namelijk het grootste groeipotentieel.** Deze nieuwe organisatie kan alleen succesvol zijn wanneer de bestaande capaciteit optimaal wordt gebruikt.

Een groot deel van de spoorweginfrastructuur is in de tweede helft van de negentiende eeuw ontworpen en aangelegd vanuit een nationaal of zelfs regionaal

¹⁴ Ontwerprichtlijn 2001/16/EG betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese conventionele railvervoerssysteem. PB L110 van 20 april 2001.

perspectief. Deze infrastructuur voldoet daardoor niet meer aan de eisen van het intensievere verkeer, en de laatste jaren hebben zich gekenmerkt door een sterke toename van het aantal spoorwegknoelpunten in de omgeving van de grootste agglomeraties, waar meerdere soorten treinverkeer, goederentreinen, stoptreinen en intercitytreinen gebruik maken van dezelfde infrastructuur. De prioriteit die vervolgens werd gegeven aan reizigerstreinen heeft geleid tot een dalend vertrouwen van verladers in het railvervoer.

Voor een opleving van het Europese goederenvervoer is het noodzakelijk dat er goed geoutilleerde internationale lijnen worden gereserveerd voor het goederenvervoer. Dat kan in de vorm van speciale infrastructuur of door toewijzing gedurende een bepaald deel van de dag aan het goederenvervoer. Het is niet eenvoudig om een dergelijke maatregel op korte termijn op communautair niveau te nemen, maar met alle maatregelen op nationaal niveau moet deze doelstelling wel worden nagestreefd. Met de verwezenlijking van het netwerk voor hogesnelheidstreinen wordt bijgedragen aan deze doelstelling. Door de indienststelling van nieuwe lijnen kan namelijk een deel van het verkeer op de klassieke lijn worden overgebracht naar de nieuwe lijn, waardoor extra capaciteit ontstaat op de lijn die voorheen voor al het verkeer werd gebruikt.

Van de openstelling van de markt naar de bouw van een speciaal Europees goederennet

In richtlijn 2001/12 wordt een "trans-Europees netwerk voor goederenvervoer per spoor" (TENGS) omschreven, dat bestaat uit circa 50.000 km spoor dat in 2003 openstaat voor Europese goederendiensten. Elke spoorwegmaatschappij die in het bezit is van een licentie krijgt het recht om over deze lijnen te rijden en te concurreren met de andere maatschappijen door het aanbieden van nieuwe diensten. Benadrukt moet worden dat vanaf 2008 de openstelling van de markt voor Europese goederendiensten zal gelden voor alle 150 000 km spoor. Het TENGS is dus een voorlopig concept.

Er bestaat overigens een trans-Europees spoorwegnet, dat is omschreven in de beleidslijnen die in 1996 door het Parlement en de Raad werden vastgesteld in besluit 1692/96. De Commissie stelt voor om dat besluit te herzien om knelpunten op te lossen. Dit netwerk dient als referentiekader voor de financiering van zowel communautaire als nationale infrastructuurvoorzieningen.

Dit infrastructuurnetwerk moet goed worden onderscheiden van het specifieke netwerk dat wordt bedoeld in de richtlijn inzake de openstelling van de markt. Deze twee netwerken zijn niet volledig identiek. Zoals blijkt uit onderstaande kaart, maakt een aantal van de lijnen waarop binnenkort concurrentie wordt toegestaan geen deel uit van het trans-Europees netwerk van infrastructuurvoorzieningen (blauwe lijnen op de kaart). Omgekeerd zal op een aantal delen van het infrastructuurnetwerk die toch mogelijk van belang kunnen zijn voor het goederenvervoer en de verbinding met havens, waaronder de lijn Brest-Rennes (Frankrijk) in 2003 toch niet noodzakelijkerwijs concurrentie worden toegestaan (groene lijnen op de kaart). Hieruit blijkt een ontegenzeggelijk gebrek aan samenhang.

In het kader van bovengenoemde herziening wordt voorgesteld om in het schema van het spoorwegnet een aantal lijnen van het TENGS op te nemen, om deze lijnen in aanmerking te laten komen voor Europese steun. Zo wordt op verzoek van de betrokken landen voorgesteld om 2000 km spoor op te nemen, waaronder de lijn tussen Boulogne en Reims in Frankrijk of in Italië de lijn tussen Rimini en Parma die om het knooppunt Bologna heen loopt.

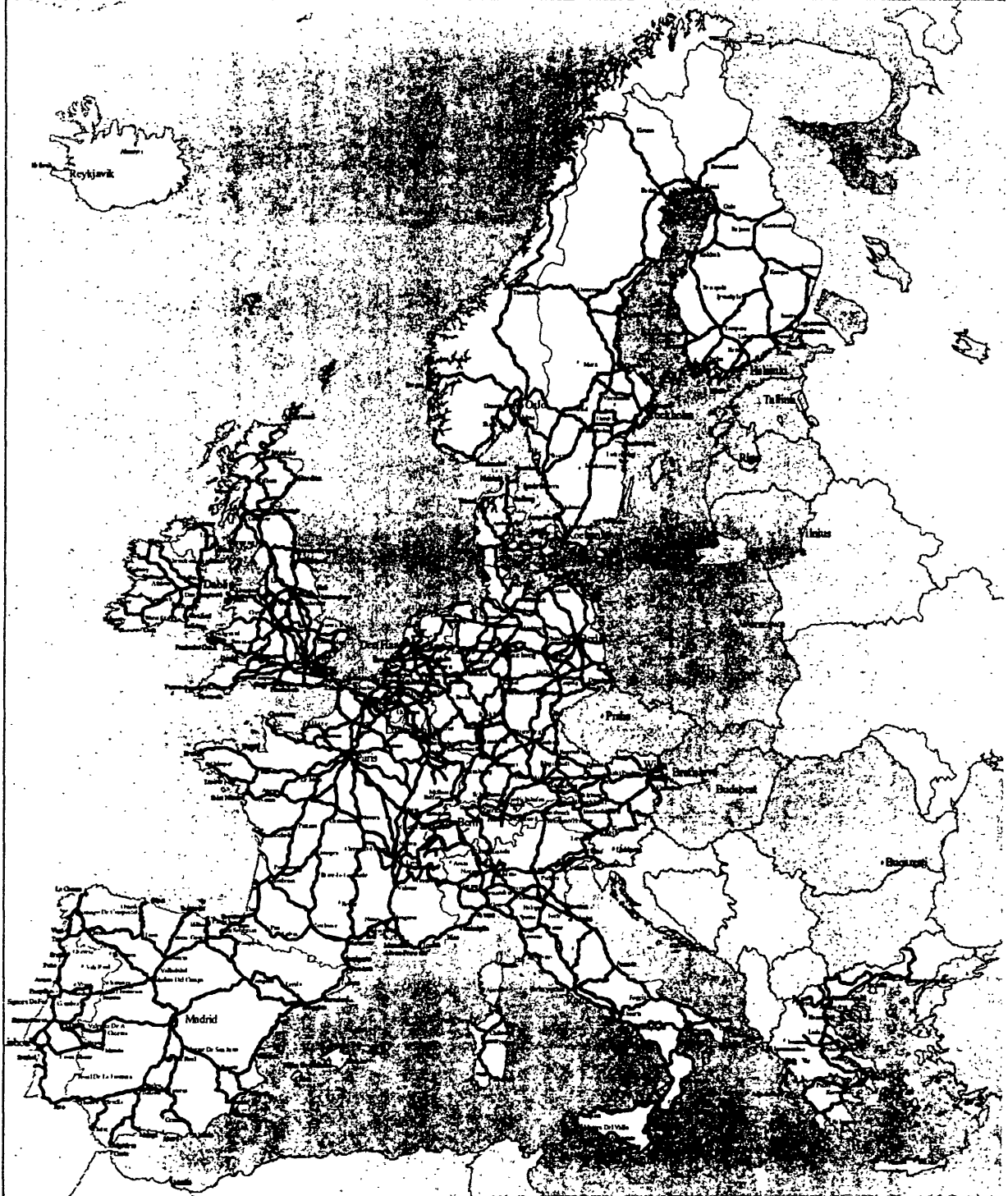
Het is in het belang van een aantal regio's die zijn aangesloten op het trans-Europees infrastructuurnetwerk, en dan met name van kustregio's, om zo snel mogelijk te profiteren van de openstelling van de markt voor de ontwikkeling van hun achterland. Sommige



2/10/2001

Trans-Europees spoorwegnet voor goederenvervoer

1:17550000



- Lijnen die in 2003 beschikbaar zijn voor Europese goederenvervoersdiensten en die deel uitmaken van het trans-Europese spoorwegnet
- Andere lijnen van het trans-Europese spoorwegnet
- Andere lijnen die in 2003 beschikbaar zijn voor Europese diensten

0 200 400 600 Kilometers

landen zouden er veel voor voelen om de openstelling voor concurrentie niet te beperken tot het TENGS maar ook te laten gelden voor de lijnen in deze regio's, en dan met name voor de verbindingen met de havens, om deze beter bereikbaar te maken voor de Europese ondernemingen. In dit opzicht zal de Commissie rekening houden met de mate van openstelling voor concurrentie bij de selectie van infrastructuurprojecten waaraan de Gemeenschap steun verleent.

Kaart van het trans-Europese spoorwegnetwerk voor goederenvervoer

Voor optimalisatie van het gebruik van bestaande infrastructuur moet ook rekening worden gehouden met de geluidshinder die door treinen wordt veroorzaakt. Recente schattingen van het Europees Milieuagentschap gaan ervan uit dat 3 miljoen mensen last hebben van het geluid van treinen.¹⁵ De richtlijnen voor interoperabiliteit gaan hiertoe uit van beperkingen van de geluidsemisatie van treinen.

3. Modernisering van diensten

In eerste instantie ging een aantal spoorwegmaatschappijen aan het eind van de jaren negentig de uitdaging van het groeiende verkeer aan. Zij boden geïntegreerde diensten aan en begonnen met de ontwikkeling van het principe van internationale samenwerking, met name voor het internationale verkeer. Deze oplossing werd slechts ten dele een succes omdat het niet mogelijk bleek om de talrijke problemen in de bedrijfsvoering op te lossen en grensoverschrijdend verkeer zonder oponthoud mogelijk te maken. Bovendien leidde hij niet tot een ingrijpende en kwalitatieve verbetering van de organisatie van deze maatschappijen.

Punctualiteit, betrouwbaarheid en snelheid van de dienstverlening die spoorwegmaatschappijen verladers kunnen bieden kunnen dus in de meeste gevallen duidelijk niet voldoen aan de verwachtingen van de industrie en liggen op een beduidend lager niveau dan in het wegtransport.

Het **reizigersvervoer** wist wel te innoveren en kon daardoor beter opboksen tegen de concurrentie van andere vervoersmodaliteiten. Het aantal reizigerskilometers steeg van 217 miljard in 1970 tot 290 miljard in 1998. Wanneer we echter kijken naar de veel grotere groei van het verkeer met personenauto's en het vliegtuig, liep het marktaandeel terug van **10 naar 6%**. Dat komt uitgedrukt in reizigerskilometer uit op een niveau dat vergelijkbaar is met de trein.

Door het succes van de nieuwe hogesnelheidstreinen kon het reizigersvervoer op de lange afstanden echter significant groeien. Ook het beleid van regionalisatie en verbetering van lokale bestemmingen dat een aantal lidstaten sinds ongeveer tien jaar voert, heeft geleid tot frequenter gebruik van de trein. Er moet echter worden opgemerkt dat in een aantal landen de kwaliteit van het intercity-treinvervoer door de gebruikers als middelmatig wordt ervaren¹⁶.

Dat geldt ook voor het goederenvervoer per spoor. Het vervoer vanuit het Iberisch schiereiland naar het noorden van Europa door Frankrijk laat bijvoorbeeld over de afgelopen 18 maanden een zorgwekkende ontwikkeling zien. Op deze route vormt

¹⁵ Dezelfde studie schat dat 24 miljoen mensen last hebben van het geluid van wegen en 40 miljoen van het geluid van de luchtvaart.

¹⁶ Slechts 46,1% van de Duitsers is tevreden over deze vorm van treinvervoer; het gemiddelde voor de Gemeenschap ligt rond de 57%. Bron: Eurobarometer 53, september 2000.

het vervoer van auto-onderdelen een aanzienlijke goederenstroom, die hoofdzakelijk per vrachtauto verloopt. Toch is een aantal concurrerende vormen van gecombineerd vervoer en vervoer met volledige treinen opgezet. De recente achteruitgang van de kwaliteit van de dienstverlening in het goederenvervoer per spoor heeft dit vervoer in sommige gevallen voor problemen gesteld. Een aantal autofabrieken heeft de experimenten met railvervoer opgeschort en is teruggekeerd naar het wegtransport. Naast het probleem van het verschil in spoorbreedte is deze ontwikkeling te wijten aan het gebrek aan locomotieven of machinisten, aan voortdurende interne organisatorische problemen en een aantal sociale conflicten. Eventuele schadevergoedingen bij vertragingen vormen geen werkelijke compensatie voor de werkelijke schade die klanten lijden, vooral wanneer een productielijn een aantal uren moet worden stilgelegd of het falende vervoer per spoor op het laatste moment moet worden vervangen door speciale transporten per vrachtauto of vliegtuig. Voor dit type product met een grote toegevoegde waarde kan het vertrouwen van de klant alleen worden gewonnen met een betrouwbare dienstverlening.

Fictie of vooruitziende blik? Het railvervoer in 2010

Spoorwegmaatschappijen hebben onder gelijke voorwaarden toegang tot het spoorwegnet; deze voorwaarden worden gepubliceerd door de beheerders van de infrastructuur: capaciteit wordt in real time toegewezen voor het Europese spoornet en de principes voor tariefstelling zijn geharmoniseerd.

Bouwers van spoorwegmaterieel moeten profiteren van de tenuitvoerlegging van communautaire bepalingen inzake de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem, waardoor zij zonder onderscheid toegang krijgen tot de Europese markt en te allen tijde gebruik kunnen maken van innovatieve technologie.

Machinisten worden ingezet op het trans-Europese netwerk en worden voor de Europese routes opgeleid in Europese opleidingscentra die open staan voor alle spoorwegondernemingen.

Nationale beheerders van infrastructuur zijn op Europees niveau georganiseerd en bepalen gezamenlijk de voorwaarden voor toegang tot het netwerk. Met inachtneming van de concurrentieregels stellen zij gezamenlijk prioriteiten voor investeringen vast en ontwikkelen zij een netwerk van infrastructuur dat speciaal is bestemd voor het goederenvervoer.

Regulerende spoorweginstanties voeren geregeld overleg om informatie uit te wisselen over de ontwikkeling van de spoorwegmarkt en om voorstellen te doen voor maatregelen waarmee het spoor kan inspelen op de concurrentie van andere vervoersmodaliteiten.

Alle spoorwegondernemingen bieden de reiziger geïntegreerde on line diensten waaronder informatie, reservering en betaling van vrijetijdsreizen en zakenreizen.

De veiligheid op het Europese spoorwegennet staat op een hoog peil en wordt gewaarborgd door een communautaire structuur die permanent belast is met onderzoek naar de veiligheid van het Europese spoorwegsysteem en met het doen van aanbevelingen voor noodzakelijke verbeteringen. Een onafhankelijke instantie doet onderzoek naar ongevallen en incidenten die hebben plaatsgevonden op het spoorwegennet en doet passende aanbevelingen om de risico's te verminderen.

De punctualiteit van treinen wordt gewaarborgd en reizigers en klanten worden schadeloos gesteld bij vertragingen.

De commerciële snelheid van een goederentrein in Europa bedraagt gemiddeld 80 km/u en is in vergelijking met het jaar 2000 verviervoudigd.

C. *Beheersing van de groei van de luchtvaart*

Van alle vervoersmodaliteiten is het luchtverkeer in de afgelopen twintig jaar veruit het sterkste gegroeid. Uitgedrukt in reizigerskilometers is het luchtverkeer sinds 1980 jaarlijks met gemiddeld 7,4% gegroeid, terwijl het verkeer op de luchthavens van de vijftien lidstaten sinds 1970 is vervijfvoudigd¹⁷.

Dagelijks zijn er in het Europese luchtruim bijna 25 000 toestellen onderweg en op basis van de groeitrends van het verkeer mag worden verwacht dat het luchtverkeer elke 10 à 14 jaar zal verdubbelen. Hoewel er in de lucht veel ruimte is, leidt deze verkeersdichtheid wel degelijk tot problemen. De steeds vaker voorkomende vertragingen zijn duidelijke tekenen dat het luchtruim vol raakt.¹⁸

De luchtvaartmaatschappijen verwachten dat het luchtverkeer zich in 2010 bijna zal hebben verdubbeld. Een dergelijke groei vereist een ander beheer van het luchtruim en voldoende luchthavencapaciteit in een uitgebreide Europese Unie.

1. Bestrijding van de verzadiging van het luchtruim

In systemen met stervormige netwerken (doorgaans "hub and spoke"-systemen genoemd) komt in een bepaald tijdsbestek een groot aantal vluchten op een luchthaven aan, om in zo kort mogelijke tijd een aansluiting te kunnen bieden. Het vervangen van rechtstreekse vluchten door vluchten met een tussenlanding op de "hubs" heeft geleid tot het inzetten van gemiddeld kleinere vliegtuigen omdat luchtvaartmaatschappijen de voorkeur geven aan een hoge frequentie en niet aan een beperkt aantal bestemmingen waarop met grote toestellen wordt gevlogen. Helaas leidt dat niet alleen tot congestie op de grond maar wordt het ook steeds moeilijker om al die toestellen in een beperkt luchtruim in goede banen te leiden.

Daarnaast zorgt het "en route"-verkeer (vluchten in het hogere luchtruim waarin op kruisnelheid wordt gevlogen) voor geheel andere problemen. Toestellen vliegen in "corridors", zodat de luchtverkeersleiding een nauwkeurig beeld kan krijgen van de verkeerssituatie. Deze corridors lopen niet altijd op de meest logische wijze, omdat rekening moet worden gehouden met eisen die met name voortvloeien uit de nationale inrichting van het luchtruim en vooral verband houden met de ligging van militaire gebieden, en uit vlieghoogten van andere typen luchtverkeer, die per land kunnen verschillen.

Daarnaast wordt het nationale luchtruim gecontroleerd door de nationale luchtverkeersgeleiding. Er bestaan nog grote verschillen in systemen en normen voor de afwikkeling van het luchtverkeer, waardoor de coördinatie van vliegbewegingen nog sterker wordt bemoeilijkt.

Versnipperd Europees luchtruim

Een toestel dat van Frankrijk naar Groot-Brittannië vliegt, moet een inefficiënte route volgen omdat het binnenlandse hogere luchtruim van Frankrijk (19.500 voet) niet goed aansluit op hetzelfde luchtruim in Groot-Brittannië (24.500 voet).

¹⁷ Het aandeel van de luchtvaart in het reizigersvervoer zal tussen 1990 en 2010 verdubbelen van 4% tot 8% (in 1998 was het 5%).

¹⁸ Ook in 2000 werden er vertragingen genoteerd: een op de zes vluchten is vertraagd, gemiddeld met 22 minuten.

Het Europese luchtverkeersleidingssysteem bestaat uit 26 subsystemen met 58 "en route" verkeersleidingcentra. Dat is drie maal zoveel als op een vergelijkbare oppervlakte in de Verenigde Staten.

De Unie heeft momenteel te kampen met een onvoldoende geïntegreerde organisatie voor de afhandeling van het luchtverkeer. Wel kon door doelmatige samenwerking van deze diverse diensten binnen Eurocontrol¹⁹ de overgang van toestellen van het ene luchtruim naar het andere worden vereenvoudigd. Niettemin heeft het huidige luchtverkeersleidingssysteem een aantal beperkingen, die verband houden met de intergouvernementele aard van Eurocontrol, dat wordt beperkt door een besluitvorming die moet plaatsvinden op basis van consensus, door onvoldoende controlemiddelen, door het ontbreken van sanctiemogelijkheden en door onduidelijke afbakening van zijn wettelijke verantwoordelijkheden en zijn taken als dienstverlener. Deze organisatie is zowel rechter als partij en kan de neutraliteit van zijn beslissingen dus niet waarborgen.

De totstandkoming van een gezamenlijk Europees luchtruim is een van de huidige prioriteiten van de Europese Unie, zoals al een aantal malen is benadrukt door de Europese Raad²⁰, met name tijdens de bijeenkomst in Stockholm, en door het Europees Parlement²¹.

Een groep van hoge ambtenaren heeft de hoofdlijnen vastgesteld voor een fundamentele reorganisatie van de luchtverkeersleiding in Europa. De groep bestond uit vertegenwoordigers van burgerlijke en militaire overheden uit de lidstaten en stond onder voorzitterschap van de vice-voorzitter van de commissie Energie en Vervoer.²²

Om de extreme verbrokkeling van het huidige luchtverkeersleidingstelsel aan te pakken is een communautaire regulering van het luchtverkeer noodzakelijk.

Op basis van het rapport van de groep van hoge ambtenaren zal de Europese Commissie in 2001 voorstellen om **in de Europese Unie in 2004 te komen tot een gezamenlijk luchtruim**. In de tussenliggende periode zullen daarvoor de volgende maatregelen worden genomen:

- Een **regelgevingskader** waarin wordt vastgelegd dat vliegtuigen het luchtruim van een uitgebreide Gemeenschap doorkruisen op basis van geharmoniseerde procedures voor wettelijk voorgeschreven instrumenten en op basis van gemeenschappelijke voorschriften voor het gebruik van het luchtruim. Een voldoende geoutilleerde regulerende instantie van de Gemeenschap formuleert doelstellingen voor de groei van het verkeer en de waarborging van de veiligheid. Deze regulerende instantie moet zijn bevoegdheden kunnen uitoefenen binnen een

¹⁹ Eurocontrol is de in 1960 opgerichte Europese luchtverkeersbeveiligingsinstantie. Het is een intergouvernementele organisatie die momenteel dertig leden telt.

²⁰ Europese Raad van Lissabon (23-24 maart 2000), Santa Maria Da Feira (19-20 juni 2000) en Stockholm (23-24 maart 2001)

²¹ Verslag van Sir Robert Atkins inzake de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de inrichting van het gezamenlijke Europese luchtruim, 26 mei 2000, (EP 232.935)

²² Rapport van de werkgroep van hoge ambtenaren "Het gemeenschappelijke Europese luchtruim", november 2000.

uniformer luchtruim dat wordt beschouwd als een gemeenschappelijk middel en zal worden beheerd als één geheel, te beginnen met het hoogste deel.

- Een systeem dat het leger de mogelijkheid biedt om **zijn defensieve mogelijkheden in stand te houden** en gebruik maakt van de mogelijkheden tot samenwerking, om de algehele organisatie van het luchtruim doelmatiger te maken. Burgers en militairen moeten het luchtverkeer daadwerkelijk gezamenlijk gaan beheren.
- Een **sociale dialoog met de sociale partners, die zou kunnen beginnen met de luchtverkeersleiders**, waarbinnen in navolging van andere sectoren overleg kan plaatsvinden over eventuele grotere sociale gevolgen van het gemeenschappelijke luchtvaartbeleid. Deze dialoog zou kunnen leiden tot overeenkomsten tussen de betrokken organisaties.
- Een **samenwerking met Eurocontrol**, waardoor gebruik kan worden gemaakt van de deskundigheid van die instantie met het oog op de ontwikkeling en het beheer van communautaire voorschriften. De wetgevende bevoegdheden van de Europese Unie en de deskundigheid van Eurocontrol moeten elkaar in dit verband aanvullen.
- Een **systeem voor toezicht, inspecties en sancties**, dat effectieve naleving van de voorschriften waarborgt.

Wetsvoorstellen zullen respectievelijk gericht zijn op de verrichting van diensten (met name de wederzijdse erkenning van vergunningen door lidstaten, de gegarandeerde levering van luchtverkeersleidingdiensten en de controle van heffingen), de organisatie van het luchtruim (met name de instelling van een hoger luchtruim en van geoptimaliseerde grensoverschrijdende controlegebieden) en de interoperabiliteit van apparatuur.

Op termijn zal winst in capaciteit echter moeten komen uit modernisering van werkmethoden en van faciliteiten. Naast de maatregelen die nodig zijn met het oog op de reorganisatie van het luchtruim moet er niet alleen worden geïnvesteerd in onderzoek en uitrusting van verkeersleidingcentra, maar ook in voldoende en goed personeel. De Unie beschikt over hoog gekwalificeerde luchtverkeersleiders die met veel inzet de veiligheid in het luchtruim bewaken, maar heeft wel te kampen met een chronisch gebrek aan verkeersleiders²³. Vaak is het moeilijk om in alle verkeersleidingcentra de aanwezigheid van voldoende verkeersleiders en dus de afhandeling van het luchtverkeer te kunnen waarborgen. Verder worden discrepanties geconstateerd tussen de procedures en de opleidingen, waardoor echte mobiliteit van personeel in Europa feitelijk niet mogelijk is. De invoering van een **Europees brevet voor luchtverkeersleiders** zou een van de oplossingen kunnen zijn.

²³

Momenteel is er in de Unie een tekort van 800 à 1600 verkeersleiders, op een totaal van 15 000. Het aantal verkeersleiders heeft geen gelijke tred gehouden met de ontwikkeling van het luchtverkeer. De situatie is vooral zorgwekkend omdat wordt geschat dat eenderde van de momenteel actieve verkeersleiders in 2010 met pensioen zal gaan. (Rapport van de werkgroep van hoge ambtenaren "Het gemeenschappelijke Europese luchtruim", november 2000)

2. Aanpassing van de capaciteit van luchthavens en het gebruik daarvan

Vanwege de groei van het verkeer moet de exploitatie van luchthavens worden aangepast om de bestaande capaciteit optimaal te gebruiken. Dat zal echter niet voldoende zijn en **Europa kan niet bezuinigen op nieuwe luchthaveninfrastructuur**, ook niet in de kandidaat-lidstaten, die zelden beschikken over de mogelijkheden om het hoofd te bieden aan de groei van het verkeer waarmee de uitbreiding onvermijdelijk gepaard zal gaan. Dat is ook een wezenlijke voorwaarde om te voorkomen dat de concurrentiepositie van de luchtvaartmaatschappijen verslechtert ten opzichte van hun concurrenten uit met name Noord-Amerika. Opgemerkt moet worden dat de omzet van de grootste Europese luchtvaartmaatschappij nog altijd lager is dan de omzet van de vierde Amerikaanse maatschappij²⁴.

De huidige structuur van de luchtvaart brengt de maatschappijen ertoe om hun activiteiten te concentreren op grote luchthavens, die zij ontwikkelen tot knooppunten van hun intracommunautaire en internationale activiteiten. De congestie doet zich met name voor op de grote "hubs" en leidt tot overlast en problemen met de afhandeling van het luchtverkeer.

Voor de congestie in de lucht bestaat reeds een concreet actieplan. Voor de congestie op de grond is nog geen aandacht en wordt nog niets gedaan. Toch heeft bijna de helft van de vijftig grootste luchthavens in Europa de grens van hun capaciteit op de grond bereikt of al bijna bereikt. Zij vragen dus om voortzetting van de inspanningen met het oog op de ontwikkeling van geïntegreerde management- en verkeersleidingsystemen om efficiency en veiligheid op de luchthavens te waarborgen.

Voor een doelmatiger gebruik van luchthavencapaciteit is een nieuw wettelijk kader noodzakelijk:

- Gelijktijdig met de invoering van het gemeenschappelijke luchtruim moet wijziging plaatsvinden van het regelgevingskader voor de **toewijzing van zogenoemde "slots"** op de luchthavens, zoals onlangs ook is voorgesteld door de Commissie. Met name moet zorg worden gedragen voor een samenhangende planning van de capaciteit van het luchtruim en van de luchthavens. Een "slot" (het recht om op een bepaalde tijd op een overvolle luchthaven te landen of op te stijgen) moet worden gerelateerd aan de beschikbare capaciteit van het luchtruim. Wanneer het voorstel van de Commissie wordt aanvaard, zou dat een bijdrage zijn het beheer van slots, met als gevolg vooral een grotere transparantie bij de uitwisseling van slots, een onmiddellijke sanctie bij het niet gebruiken van deze slots en ten slotte duidelijker criteria voor prioriteiten bij de verdeling. In tweede instantie zouden deze voorschriften moeten leiden tot meer souplesse, ook door de toepassing van marktwerking. Hiertoe zal de Commissie in 2003, na een aanvullende studie en overleg met de betrokken partijen, een nieuwe herziening presenteren van het systeem voor de toewijzing van slots, waardoor de toegang tot de markt wordt verruimd en waarin rekening wordt gehouden met de noodzaak om de milieueffecten op de luchthavens in de Gemeenschap te verminderen.
- **Luchthavengelden** moeten worden aangepast om concentratie van vluchten op

²⁴

American Airlines is de grootste maatschappij ter wereld en behaalde in 2000 een omzet van 19,7 miljard dollar. Federal Express is de vierde maatschappij en had een omzet van 15,6 miljard dollar, terwijl Lufthansa, de grootste Europese maatschappij, een omzet had van 13,3 miljard dollar.

bepaalde tijdstippen van de dag te ontmoedigen.

Milieuvoorschriften mochten het zoeken naar alternatieve maatregelen stimuleren voordat beperkingen worden opgelegd aan ondernemingen op een luchthaven.

Gecombineerd vervoer per spoor en vliegtuig moet aanzienlijke capaciteitswinst mogelijk maken. Daarbij zijn de trein en het vliegtuig dan niet langer concurrenten, maar vullen zij elkaar aan op verbindingen tussen steden die worden verzorgd door hogesnelheidstreinen. Het is niet langer denkbaar dat bepaalde luchtverbindingen in stand worden gehouden op routes waarop de facto een concurrerend alternatief voorhanden is in de vorm van een hogesnelheidstrein. Op deze manier kan de vrijgekomen capaciteit worden benut voor verbindingen waarop geen hogesnelheidstrein rijdt²⁵.

Door doelmatiger en rationeler gebruik van luchthavens hoeft niet te worden gestreefd naar vergroting van de capaciteit. Feit is dat er weinig plannen zijn voor nieuwe luchthavens (Lissabon, Berlijn, Parijs).

Momenteel wordt dus duidelijk prioriteit gegeven aan de beperking van de bouw van nieuwe luchthavens (daarvoor bestaat weinig draagvlak onder de bevolking), aan het zoeken naar rationalisatie van het verkeer door middel van voorschriften voor de verkeersafhandeling, en aan het gebruik van grotere toestellen. Hierdoor bestaat ook het gevaar van verwaarlozing van een belangrijke categorie reizigers, die gebruik maakt van regionale lijnen naar bestemmingen die niet worden aangedaan door hogesnelheidstreinen. In dit opzicht is het van belang om de huidige trend in de richting van grote infrastructuren te herzien en "luchttaxi's" in stand te houden tussen steden in de regio onderling en tussen steden in de regio en hubs wanneer er geen alternatieven op het spoor beschikbaar zijn. Meer in het algemeen is het duidelijk dat de politieke besluitvormers niet hoeven te streven naar de bouw van nieuwe start- en landingsbanen of van nieuwe luchthavens. Voor dergelijke investeringen op de lange termijn is in de komende twee decennia een echte planning op Europees niveau noodzakelijk.

Ten gevolge van de congestie op de meeste grote luchthavens in Europa moeten de luchtvaartmaatschappijen trachten om per vlucht zo veel mogelijk passagiers te vervoeren en dus om met zo groot mogelijke toestellen te vliegen. De organisatie rondom hubs heeft echter een tegengesteld effect, omdat luchtvaartmaatschappijen geneigd zijn om te kiezen voor een hoge frequentie met middelgrote toestellen in plaats van een lagere frequentie met grote toestellen.

Verwacht kan worden dat op de meeste intracommunautaire vluchten ook in de toekomst vooral middelgrote toestellen zullen worden ingezet. Het is echter waarschijnlijk dat vele luchtvaartmaatschappijen voor bijzonder drukke verbindingen en voor de lange afstanden zullen kiezen voor zeer grote toestellen. De A380 van Airbus is een eerste voorbeeld van wat waarschijnlijk de volgende generatie toestellen gaat worden: grote toestellen waarmee meer passagiers kunnen worden vervoerd. De luchtvaartindustrie bereidt zich daar op voor.²⁶ Intensief gebruik van deze grote toestellen veroorzaakt echter een aantal problemen. In de eerste plaats

²⁵ Naar verwachting zal de nieuwe hogesnelheidslijn Turijn-Milaan bijvoorbeeld ook een aansluiting krijgen met de luchthaven Malpensa.

²⁶ Verslag getiteld "De toekomst van de Europese luchtvaart: een gedeelde visie voor 2020", gepresenteerd door de heer Philippe Busquin, januari 2001

moeten luchthavens worden aangepast aan dergelijke toestellen. Het verwerken van 500 of 600 passagiers in plaats van 150 of 200 per vlucht stelt andere eisen aan de organisatie van luchthavens waar het gaat om bagage-afhandeling, veiligheidscontroles, douaneformaliteiten en de ontvangst van reizigers. Het gebruik van deze grote toestellen zal uiteraard niet leiden tot een afname van het aansluitende vervoer voor de passagiers van deze nieuwe vliegtuigen. De noodzaak van een doelmatige combinatie van vervoersmodaliteiten wordt daarmee alleen maar groter.

Ten aanzien van de juridische status van luchthavens moet ook aandacht worden geschonken aan de trend tot privatisering die in Europa op gang is gekomen. De gevolgen voor de capaciteit zijn op dit moment dus slecht meetbaar. In ieder geval dient hier gelet op de feitelijke monopoliepositie van de luchthavens sprake te zijn van een begeleide ontwikkeling. Met name dient erop te worden toegezien dat de luchthavengelden een afspiegeling zijn van de geleverde diensten. Daarom heeft de Commissie al enige tijd geleden een kader voorgesteld met de uitgangspunten voor de vaststelling van luchthavengelden.

3. Een groeiende luchtvaart binnen aanvaardbare milieugrenzen

De luchtvaart ondervindt steeds meer tegenstand, met name van omwonenden van luchthavens, die te maken hebben met geluidshinder door het vliegverkeer. Invoering van maatregelen ter vermindering van de geluidsuitstoot en de uitstoot van gassen²⁷ door de luchtvaart is een noodzakelijke voorwaarde voor voortzetting van de groei van de sector. Dat is echter een moeilijke operatie omdat de Europese Unie op dit gebied slechts over beperkte mogelijkheden beschikt. **Er dient namelijk rekening te worden gehouden met internationale verplichtingen van de lidstaten in het kader van de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO.**

De Gemeenschap heeft speciale maatregelen genomen in de vorm van de verordening inzake "hushkits",²⁸ die eenvoudigweg voorzag in een verbod om met vliegtuigen met een "hushkit" (dit zijn oudere toestellen die weliswaar stiller zijn gemaakt maar nog steeds de aanvaardbare geluidsnormen overschrijden) in Europa te vliegen. Deze beperkte maatregel werd echter aangevochten door de Verenigde Staten. Er is loopt momenteel een geschillenprocedure bij de ICAO. Wanneer niet op korte termijn ambitieuze nieuwe internationale geluidsnormen worden vastgesteld waarmee verslechtering van de situatie van omwonenden kan worden voorkomen, bestaat er groot gevaar dat luchthavens op geen enkele manier meer kunnen uitbreiden (beperking van het aantal toegestane vluchten) of gedwongen worden tot naleving van diverse lokale voorschriften waarmee toestellen worden geweerd die te veel lawaai produceren. Daarom is het belangrijk dat de ICAO tijdens zijn volgende algemene vergadering (september/oktober 2001) een nieuwe geluidsnorm vaststelt die zal gelden voor alle nieuwe toestellen die in gebruik zullen worden genomen.²⁹ Om in de komende jaren echt van invloed te kunnen zijn, moet een dergelijke norm worden aangevuld met een plan voor geleidelijke afschaffing van de lawaaiigste toestellen uit de huidige vloot op de wereld, te beginnen bij toestellen met een hush-

²⁷ Op een vlucht van Amsterdam naar New York produceert een vliegtuig gemiddeld een ton CO₂ per passagier.

²⁸ Verordening nr. 925/1999 van 29 april 1999

²⁹ De nieuwe geluidsnorm zou de norm uit 1977 in 2006 met 10 dB moeten verlagen, terwijl het technisch mogelijk is om tot 18 dB te gaan. Omdat motoren een steeds langere levensduur hebben, duurt het langer voordat de beste technologie ook daadwerkelijk op de markt komt.

kit. De ICAO zal in de periode tot 2002 concrete maatregelen moeten nemen op het gebied van vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, zoals met nadruk is aangegeven in het zesde actieprogramma voor het milieu.

Moet de belastingvrijstelling voor kerosine gehandhaafd blijven?

Luchtvaartmaatschappijen profiteren van aanzienlijke belastingvrijstellingen, waaronder met name een vrijstelling van belasting op kerosine, dit op grond van internationale overeenkomsten³⁰. De vrijstelling voor kerosine geldt zowel voor internationale als voor intracommunautaire vluchten. De Verenigde Staten hebben echter een beperkte belasting op binnenlandse vrachtluchten ingevoerd.

Deze onbelaste brandstof is voor luchtvaartmaatschappijen geen stimulans om de zuinigste vliegtuigen in te zetten en om een bijdrage te leveren aan de vermindering van de uitstoot van CO₂ (13% voor de luchtvaart). Dat leidt tot situaties waarin geen sprake is van eerlijke concurrentie van de luchtvaart met andere vervoersmodaliteiten. De discussie over de belastingheffing op kerosine is op Europees niveau al enige tijd gaande. Hij is met name op gang gekomen na de presentatie door de Commissie van een mededeling over de belastingheffing op vliegtuigbrandstof. De Ecofin-raad heeft vervolgens de aanbeveling bekrachtigd waarin wordt gesteld dat de lidstaten in nauwe samenwerking met de Commissie hun samenwerking binnen de internationale burgerluchtvaartorganisatie moeten intensiveren met het oog op de invoering van een belastingheffing op vliegtuigbrandstof en van andere instrumenten met vergelijkbare effecten. De Europese Unie heeft tot op heden zonder succes getracht dit punt op de agenda te krijgen van de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO. Zij zal haar inspanningen in deze zin hernieuwen tijdens de eerstvolgende vergadering van de ICAO.

Zonder de internationale voorschriften ter discussie te stellen kan echter worden gedacht aan opheffing van de vrijstelling van belasting op kerosine voor intracommunautaire vluchten.³¹ Deze aanpak is niet geheel zonder problemen omdat maatschappijen van buiten de Gemeenschap die een intracommunautaire vlucht uitvoeren gelijk zouden moeten worden behandeld. Ook kan worden gekeken - zoals dat in Zweden is gebeurd - naar de mogelijkheid om alleen belasting te heffen op vluchten wanneer er een alternatief bestaat, bijvoorbeeld in de vorm van een verbinding per hogesnelheidstrein. Op die manier zou er een verschuiving naar een andere vorm van vervoer kunnen plaatsvinden, terwijl een algemene maatregel alleen maar een tariefstijging tot gevolg zou hebben.

Als aanvullende of misschien zelfs wel alternatieve oplossing overweegt de Commissie in het kader van de totstandkoming van het gemeenschappelijke luchtruim om de heffingen voor en-route verkeer aan te passen en daarin voortaan rekening te houden met de milieueffecten van de vliegtuigen.³²

4. Handhaving van het veiligheidsniveau

Het vliegtuig is een van de veiligste vormen van vervoer. Toch verwachten deskundigen dat er op de wereld in de komende jaren één ernstig ongeval per week zal plaatsvinden. Het gevaar bestaat dat de aandacht in de media voor deze ongevallen de enige factor is die de groei van het luchtverkeer in Europa zal afremmen, hoewel de Europese Unie het hoogste veiligheidsniveau ter wereld kent.

³⁰ De richtlijn inzake accijnzen kent een vrijstelling voor kerosine die in de luchtvaart wordt gebruikt, en sluit daarmee aan bij de internationale praktijk die het gevolg is van het Verdrag van Chicago.

³¹ Initiatiefverslag van Anders Wijkman, goedgekeurd op 28 februari 2001.

³² Ook kan benadrukt worden dat op vliegtuigtickets doorgaans geen BTW wordt geheven, terwijl de klanten van de spoorwegen wel BTW over hun kaartje moeten betalen. Ook over dit punt moet worden nagedacht.

De huidige samenwerking tussen de Gemeenschap en de overheden in een groot aantal Europese staten in het kader van de Joint Aviation Authorities (JAA) heeft bij gebrek aan werkelijke - met name wettelijke - bevoegdheden de grens van zijn mogelijkheden bereikt. Daarom heeft de Commissie voorgesteld om een **Europese Autoriteit voor de Veiligheid in de Luchtvaart (EAVL)** in het leven te roepen³³, die een onmisbaar instrument zal vormen voor alle aspecten van de luchtvaart, van de certificering van toestellen tot operationele voorschriften.

Veiligheid in de luchtvaart houdt echter niet op bij de grenzen van de Gemeenschap, en het is van belang dat de Europese burgers die reizen of in de nabijheid van luchthavens wonen er zeker van zijn dat toestellen uit landen van buiten de Unie ook aan alle eisen voldoen. Daarom zal de Commissie een voorstel doen om de naleving van de minimale veiligheidseisen - ook door toestellen uit landen van buiten de Unie - te waarborgen.

II. GEZAMENLIJKE TOEKOMST VOOR DE VERSCHILLENDE VERVOERSMODALITEITEN

Voor een nieuw evenwicht tussen de diverse vervoersmodaliteiten zijn maatregelen nodig die zich niet alleen richten op de rol van de afzonderlijke vervoersmodaliteiten maar ook op gecombineerd vervoer. Het grote gemis is het ontbreken van een goede aansluiting tussen de zee, de vaarwegen en het spoor. Eeuwenlang domineerde het vervoer over zee en over de rivieren het goederenvervoer in Europa. Grote steden ontstonden aan rivieren of riviermondingen en de belangrijkste markten in de Middeleeuwen vonden altijd plaats in een havenstad (aan een rivier of aan zee). Tegenwoordig is het vervoer over water het stiefkindje te midden van de diverse vervoersmodaliteiten, ondanks een kleine opleving van deze goedkope en in vergelijking met het wegtransport milieuvriendelijker vorm van vervoer³⁴.

De Europese vloot is voor een deel vervangen door schepen onder goedkope vlag en het zeemansvak wordt steeds minder populair. In de Unie ontstaat een steeds groter tekort aan zeelieden. In vergelijking met het begin van de jaren tachtig is het aantal zeelieden in de Europese Unie met 40% afgenomen. De vraag naar officieren in de koopvaardij wordt steeds groter. In 2006 is er in de Unie waarschijnlijk een tekort van 36 000 zeelieden. Goed opgeleide en vakkundige zeelieden zijn een garantie voor veilige scheepvaart, efficiënte bedrijfsvoering, goed onderhouden schepen en minder ongevallen, slachtoffers en vervuiling van de zee. Deze ontwikkeling heeft ook strategische consequenties, die verband houden met de aanvoer van olie naar de Gemeenschap. Daarvoor dient de Europese Unie te beschikken over de maritieme kennis die nodig is voor een stringent toezicht op haar tankervloot.

Toch is het vervoer over zee goed voor meer dan tweederde (70%) van de goederenstromen tussen de Gemeenschap en de rest van de wereld. Jaarlijks passeren circa 2 miljard ton goederen van uiteenlopende aard de Europese havens. Dat betreft producten die noodzakelijk zijn voor de Europese economie en voor de handel met

³³ COM(2000)144.

³⁴ Het vervoer over zee moet echter zorgen voor vermindering van de vervuilende uitstoot van schepen, met name van zwaveldioxide (SOx). In dit opzicht is het betreurenswaardig dat nog niet alle lidstaten de bijlage VI van de Marpol-conventie hebben ondertekend, waarin een beperking wordt ingevoerd van de uitstoot van de gebruikte zwavel, alsmede regelingen voor controles op de Noord- en Oostzee.

andere delen van de wereld (olieproducten, vaste en minerale brandstoffen, eindproducten).

Vreemd genoeg heeft de kustvaart tussen Europese havens niet dezelfde ontwikkeling doorgemaakt, terwijl dat juist een bijdrage zou kunnen leveren aan vermindering van de congestie in de Gemeenschap, met name rondom de Alpen en de Pyreneeën. Zeevervoer over korte afstanden is namelijk alleen een werkelijk alternatief wanneer goederen in plaats van over de weg zowel over rivieren als per spoor kunnen worden vervoerd. In algemene zin moet echter een concrete en praktische invulling worden gegeven aan het begrip "gecombineerd vervoer".

Voorgesteld wordt om een grootschalig programma te starten (Marco Polo), om intermodale initiatieven en alternatieven voor de weg te ondersteunen tot het moment waarop zij commercieel levensvatbaar zijn. Voor gecombineerd vervoer moet op korte termijn ook een aantal meer technische maatregelen worden genomen, met name ten aanzien van containers, laadeenheden en het beroep van planner voor geïntegreerd vrachtvervoer.

A. Aansluiting van zee, vaarwegen en spoor

Het intracommunautaire vervoer over zee en het riviertransport zijn twee wezenlijke onderdelen voor het concept van gecombineerd vervoer. Zij vormen een oplossing voor de toenemende congestie op de weg en het spoor en voor de bestrijding van luchtverontreiniging. Van deze twee vervoersmodaliteiten wordt tot dusverre onvoldoende gebruik gemaakt, terwijl de Gemeenschap beschikt over een gigantisch potentieel (35 000 km kust en honderden zee- en rivierhavens) en een nagenoeg onbeperkte vervoerscapaciteit.

Om deze vervoersmodaliteiten te stimuleren moeten snelwegen op zee tot stand worden gebracht en moeten concurrerende en eenvoudige diensten worden aangeboden. De totstandkoming van dit trans-Europese maritieme netwerk zou moeten worden vereenvoudigd door op nationaal niveau voorrang te geven aan havens met een goede aansluiting op het vervoersnetwerk op het land, met name aan de Atlantische en Mediterrane kust, waar een echte logistieke keten kan worden ontwikkeld.

I. Ontwikkeling van snelwegen op zee

Aan de duizenden wrakken van Romeinse schepen in de Middellandse Zee is te zien dat scheepvaart over korte afstanden al eeuwenlang bestaat. Het zeevervoer over korte afstanden is goed voor 41% van het intracommunautaire goederenvervoer³⁵. Het is de enige vorm van goederenvervoer die bijna even snel groeit (+ 27% tussen 1990 en 1998) als het vervoer over de weg (+ 35%). Uitgedrukt in miljoenen tonkilometers is het vervoerde volume in de periode 1970-1998 met een factor 2,5 vermenigvuldigd, hetgeen neerkomt op 44% van het totale volume en 23% van de totale waarde van het intracommunautaire goederenvervoer. Voorbeelden van concurrerende diensten zijn te vinden tussen het zuiden van Zweden en Hamburg, tussen de havens van Antwerpen en Rotterdam of tussen Zuidwest-Engeland en de binnenhaven van Duisburg. Maar het volume van het huidige verkeer in Europa blijft

³⁵

Voor 2010 wordt 40% verwacht. De binnenvaart daalde tussen 1990 en 1998 van 5 naar 4% en zal naar verwachting in de periode tot 2010 verder krimpen tot 3%.

achter bij wat mogelijk is. Zeetransport is namelijk niet alleen een manier om goederen van het ene continent naar het andere te vervoeren. Het is ook een **werkelijk concurrerend alternatief voor routes over land.**

In het containervervoer is een Italiaans bedrijf een jaar geleden begonnen met een dienst voor het wegtransport (waarbij trekkers met hun oplegger worden vervoerd), die de havens van Genua en Barcelona in 12 uur tijd met elkaar verbindt door het gebruik van snelle schepen. Deze nieuwe dienst was succesvol door de combinatie van snelheid en punctualiteit. Transportondernemingen kunnen tegen concurrerende prijzen voorkomen dat ze gebruik moeten maken van de drukste autowegen in Europa. Uit dit voorbeeld blijkt dat dergelijke oplossingen ook op andere plaatsen zouden kunnen worden gekozen. De capaciteit van het vervoer over zee wordt hier gecombineerd met de flexibiliteit van het wegtransport³⁶.

Daarom zou een aantal zeeverbindingen, waarmee met name knelpunten als de Alpen en de Pyreneeën kunnen worden ontlast, net als autosnelwegen en spoorwegen deel moeten uitmaken van het trans-Europese netwerk. Op nationaal niveau moet een keuze worden gemaakt voor een aantal zeeverbindingen tussen Europese havens, bijvoorbeeld om de netwerken tussen Frankrijk en Spanje of tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk te bevorderen. Ook moet de ontwikkeling van dergelijke lijnen tussen Polen en Duitsland worden gestimuleerd. Deze lijnen ontwikkelen zich echter niet vanzelf. Op basis van voorstellen van de lidstaten moeten zij met name door toekenning van Europese fondsen ("Marco Polo", Structuurfondsen) aantrekkelijk worden gemaakt, zodat ze van start kunnen gaan en een aantrekkelijke commerciële dimensie kunnen krijgen.

Kaart van de belangrijkste Europese goederenhavens

Er moet echter worden vastgesteld dat dit in de praktijk nog niet altijd het geval is. Zo wordt 75% van het door Finland naar Italië geëxporteerde hout via Duitsland en de Alpen naar Italië gebracht, terwijl dat ook over zee zou kunnen.

De Europese Unie beschikt verder over een sterke natuurlijke troef in de vorm van een fijnmazig netwerk van rivieren en kanalen, die de verbinding vormen tussen de rivierbekkens³⁷ die uitmonden in de Atlantische Oceaan en de Noordzee. Sinds kort bestaat er in de vorm van het Rijn-Main-Donaukanaal ook een verbinding met het Donauebekken. In de zes landen van de Unie waarover dit netwerk zich uitstrekt, gaat 9% van het goederenvervoer over water. Wanneer de kandidaat-lidstaten en het zich tot de Zwarte Zee uitstreckende bekken van de Donau ook worden meegerekend, beslaat dit netwerk twaalf Europese landen en vervoert het jaarlijks 425 miljoen ton.

Kaart van het Europese netwerk van vaarwegen

De binnenvaart is een natuurlijke partner van het vervoer over zee. Het speelt een steeds belangrijker rol voor de grote havens aan de Noordzee, die langs deze weg een groot deel van hun containers afhandelen of doorvoeren. In een aantal landen die

³⁶ Een recente studie van Grimaldi in het kader van het European Climate Change Programme, Working Group Transport, Topic Group3, met de titel "REDUCING CO₂ EMISSIONS IN EUROPE THROUGH A DOOR-TO-DOOR SERVICE BASED ON SHORT SEA SHIPPING" heeft aangetoond dat op eenzelfde verbinding een combinatie met zeevervoer over korte afstanden in termen van uitstoot van CO₂ 2,5 maal schoner is dan het vervoer over de weg.

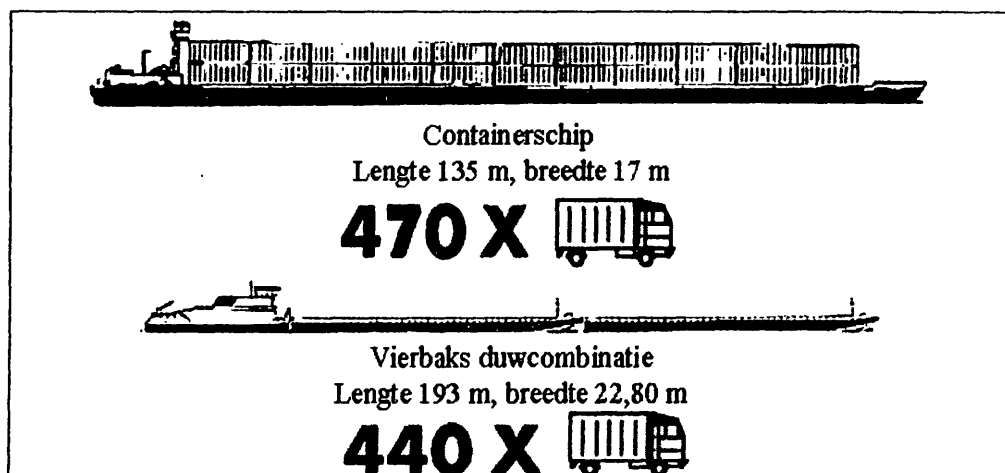
³⁷ Seine, Rijn, Maas, Schelde, Elbe en Oder

geen verbinding hebben met het vaarwegennet van noordoost Europa, zijn de afzonderlijke bekkens van met name de Rhône, de Po of de Douro van steeds groter belang voor de regionale scheepvaart, maar ook voor de gecombineerde rivier- en zeescheepvaart, die een opleving doormaakt dankzij de technische vooruitgang bij het ontwerpen van schepen die zowel op zee als op rivieren kunnen varen.

De riviervaart is een energiezuinige en stille vorm van vervoer, die weinig ruimte in beslag neemt.

Uitgedrukt in energierendement³⁸ kan met een kilo aardolie in een vrachtauto 50 ton, in een spoorwegwagon 97 ton en over het water 127 ton lading over een afstand van een kilometer worden verplaatst.

Bovendien is het een bijzonder veilige vorm van vervoer, waardoor hij bijzonder geschikt is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (chemicaliën). In verhouding tot het vervoerde volume is het aantal ongevallen verwaarloosbaar klein. De riviervaart is betrouwbaar en bijzonder geschikt voor het vervoer van massagoederen tegen lage kosten over lange afstanden (zware producten, bulkgoed voor de industrie, bouwmaterialen, afval). Een schip kan de afstand van 225 km tussen Duisburg en Rotterdam in een halve dag overbruggen zonder afhankelijk te zijn van de verkeerssituatie, hetgeen bij andere vervoersmodaliteiten niet het geval is. Op de routes waarop dat mogelijk is, is de riviervaart dus een bijzonder concurrerend alternatief voor het vervoer over de weg en per spoor, dat in het kader van de uitbreiding van de Europese Unie een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het ontlasten van de oost-westroutes.



Verder wordt de infrastructurele capaciteit van de vaarwegen onvoldoende benut. Ook zouden er meer schepen kunnen varen, waardoor er veel grotere volumes zouden kunnen worden vervoerd dan thans het geval is. Dit valt met name te verklaren uit het feit dat in nationaal beleid voor investeringen in infrastructuur vaak de voorkeur is gegeven aan andere vervoersmodaliteiten, hetgeen ten koste ging van het onderhoud van vaarwegen en het opheffen van bestaande knelpunten in het netwerk. Zoals goed is te zien aan het staken van prestigieuze projecten als het Rijn-Rhônekanaal, kan elk nieuw project voor de aanleg van kanalen negatieve effecten

³⁸ Bron: ADEME Frans bureau voor milieu en energiebesparing.

hebben op het ecosysteem. Dergelijke negatieve effecten moeten met zorg worden beoordeeld.

2. Aanbieden van vernieuwende diensten

De voortzetting van de ontwikkeling van de riviervaart en van het zeevervoer over korte afstanden vereist ook efficiënte havendiensten, en moet zijn gebaseerd op de uitgangspunten van gereguleerde concurrentie.

In de jaren negentig ontstonden de zogenoemde "feeder"-havens of "hubs", die fungeren als voorportaal van Europa, waar de schepen van grote maatschappijen zo kort mogelijk binnenlopen om hun containers te laden en te lossen. De dominante rol in het containervervoer van de "northern range"-havens tussen Le Havre en Hamburg - met een achterland van 1200 tot 1300 km - was een van de **oorzaken voor de toename van het noord-zuidverkeer in Europa op toch al overvolle routes**. De keuze voor deze havens hield en houdt verband met de prijs/kwaliteitsverhouding van de diensten die in de havens worden geboden, met name door moderne faciliteiten met veel capaciteit, waaronder die in Antwerpen, Rotterdam en Hamburg, en betere verbindingen met de rest van de wereld.

Op grond van de communautaire voorschriften kunnen dienstverleners al toegang krijgen tot de markt voor havendiensten, maar het komt vaak voor dat niet op bevredigende wijze van dit recht gebruik kan worden gemaakt. Daarom heeft de Commissie in februari 2001 een voorstel gedaan voor een nieuw wettelijk kader om nieuwe en duidelijker voorschriften te geven, op basis waarvan hoge kwaliteit kan worden geboden bij de toegang tot de markt **van havendiensten** (beloodsing, laden en lossen, havenarbeiders) en procedurevoorschriften transparanter kunnen worden. Verder moeten **voorschriften voor het functioneren van de havens** zelf worden vereenvoudigd om te voorkomen dat havenautoriteiten zowel beslisser als partij zijn bij het beheer van die havens.

De ervaring leert dat het zeevervoer over korte afstanden vraagt om geïntegreerde en efficiënte commerciële diensten. Overwogen moet worden om alle partijen in de logistieke keten (verladers, reders of andere betrokkenen uit de scheepvaart, alsmede vervoersondernemingen uit het wegtransport, het railvervoer en de riviervaart) samen te brengen binnen **één loket**, waardoor gecombineerd vervoer en het gebruik van zee- en riviertransport net zo eenvoudig, flexibel en betrouwbaar worden als het wegtransport.

Ook door de ontwikkeling van geavanceerde telematicadiensten in havens kunnen de activiteiten betrouwbaarder en veiliger worden. De actieve samenwerking tussen verschillende partners, met name door elektronische uitwisseling van gegevens, verbetert de kwaliteit en de doelmatigheid van de intermodale keten.

Door een reeks communautaire maatregelen die met name waren gericht op vernieuwing van de vloot en op volledige openstelling van de binnenvaartmarkt kon de sector in de afgelopen twee jaar in de meeste landen met een groot netwerk van vaarwegen met meer dan 10% groeien. De markt voor het containervervoer, maar ook nichemarkten met groeipotentieel, waaronder het vervoer van afval, zijn de meest dynamische markten. Door modernisering en diversificatie van de vloot kon met name beter worden ingespeeld op de eisen van de klanten.

Systeem met grenzen

*Kustvaarders die vanuit Belgische of Nederlandse havens toegang willen hebben tot het netwerk van Europese vaarwegen, moeten eerst de zeehavens van deze beide landen aandoen om de douaneformaliteiten voor doorvoer af te handelen. Zij moeten stilliggen (en dus tijd verliezen) en **havengelden** betalen, zonder echter gebruik te maken van speciale diensten. Zo wordt de concurrentiepositie van deze vorm van vervoer aangetast in vergelijking met andere soorten vervoer die niet te maken hebben met deze voorschriften uit het verleden. Het zou een pragmatische oplossing zijn om op Europees niveau het gebruik van "advance electronic reporting" en "inland customs clearance" te ontwikkelen en toe te staan, zoals dat al het geval is geweest in Zweden en Portugal. Deze systemen voor elektronische gegevensuitwisseling (EDI) maken tijdwinst en kostenbesparingen mogelijk. Soortgelijke problemen doen zich in Frankrijk voor. Havenautoriteiten proberen ook via omwegen om kust- en riviervaarders havengelden te laten betalen, bijvoorbeeld door het verplicht stellen van een loods. Om deze aan boord te nemen moet dan een stop worden gemaakt.*

Ondanks de problemen ten gevolge van de vernieuwing van de vloot en de volledige openstelling van de binnenvaartmarkt, zou er op nog grotere schaal gebruik kunnen worden gemaakt van vervoer over de rivieren. Zo bestaat er een aantal belemmeringen op het gebied van de infrastructuur (knelpunten, onvoldoende doorvaartbreedte/-diepte, hoogte van bruggen, werking van sluizen, onvoldoende overslagcapaciteit enz.) waardoor een ononderbroken doorvaart van schepen niet het hele jaar door mogelijk is. Verder wordt de vrije scheepvaart belemmerd door verschillende wetgevers met verschillende voorschriften, met name op technisch gebied of in de sfeer van vaarcertificaten.

Betrouwbaarheid, efficiency en beschikbaarheid van deze vorm van vervoer moeten worden verbeterd door:

- **Opheffing van knelpunten**, aanpassing van de breedte, realisatie van ontbrekende aansluitingen, opwaardering van vervallen waterwegen voor het goederenvervoer, **aanleg van aansluitingen op de riviervaart en bouw van overslagfaciliteiten.**
- **Plaatsing van krachtige hulpsystemen** voor navigatie en communicatie langs het netwerk van vaarwegen.
- **De huidige standaardisatie van technische voorschriften** voor het gehele netwerk van vaarwegen in de Gemeenschap.
- **Verdergaande harmonisatie van vaarcertificaten** voor het gehele communautaire netwerk van vaarwegen met inbegrip van de Rijn. De Commissie zal in 2002 met een voorstel in deze richting komen.
- **Harmonisatie van de voorwaarden ten aanzien van rusttijden**, het aantal bemanningsleden, de samenstelling van de bemanning en de vaartijden van binnenvaartschepen. De Commissie zal in 2002 met een voorstel in deze richting komen.

B. *Ondersteuning bij het opzetten van gecombineerd vervoer: het nieuwe MARCO POLO-programma*

Het PACT-programma³⁹ uit 1992 heeft een groot aantal initiatieven opgeleverd: tussen 1992 en 2000 gingen 167 concrete projecten van start ondanks de beperkte budgettaire middelen (53 miljoen euro in de periode 1992-2001).

Enkele successen van PACT

- *Een nieuwe dienst bestaande uit een combinatie van railvervoer en vervoer over zee tussen Zweden en Italië, via Duitsland en Oostenrijk. Deze dienst haalt jaarlijks circa 500 000 ton lading weg van de overvolle wegen en verkort de doorvoertijd aanzienlijk (met maximaal 48 uur).*
- *Combinaties van vervoer per spoor en per vliegtuig tussen Schiphol en de luchthaven van Milaan, die in het eerste jaar van hun bestaan wekelijks het equivalent van 45 pallets luchtvracht bij het wegtransport weghaalden.*
- *Een dienst met duwbakken tussen Lille en Rotterdam, die ervoor zorgt dat er dagelijks 50 vrachtwagens minder op een bijzonder drukke route rijden.*
- *Een zeedienst tussen La Rochelle en Rotterdam, waarmee in drie jaar tijd 643 000 ton lading vanuit het wegtransport is overgeheveld naar het zeetransport.*
- *Een gecombineerde spoor-/zeedienst tussen Spanje en Duitsland, waardoor per jaar circa 6500 ritten met een vrachtauto over drukke routes zijn komen te vervallen.*
- *Een informatiedienst voor het traceren van vrachten. Deze gegevens zijn op een PC via Internet opvraagbaar, en de dienst zet de in meerdere talen geschreven berichten om in één gemeenschappelijke taal.*

De Commissie wil het PACT-programma, dat in december 2001 afloopt, vervangen door een nieuw programma ter bevordering van gecombineerd vervoer, onder de naam "MARCO POLO". Bij de huidige staat van de financiële programma's⁴⁰ kan op basis van de beschikbare marge worden uitgegaan van een jaarlijkse bijdrage in de orde van 30 miljoen euro over een periode van 4 jaar. "MARCO POLO" zal openstaan voor alle relevante voorstellen om vracht van de weg over te hevelen naar milieuvriendelijker vervoersmodaliteiten. **Er zal worden getracht om de voordelen van het zeevervoer over korte afstanden onder de aandacht te brengen.**

Deze steun kent drie hoofddoelstellingen:

- de eerste houdt verband met initiatieven van partijen op de logistieke markt. Op voorstel van marktpartijen zal de nadruk worden gelegd op hulp bij het starten van nieuwe diensten die op termijn commercieel gezien levensvatbaar zullen zijn en zullen leiden tot aanzienlijke verschuivingen van de weg naar andere vervoersmodaliteiten zonder dat zij vanuit technologisch oogpunt vernieuwend behoeven te zijn. De communautaire steun zal zich beperken tot de aanloopperiode van deze diensten.
- de tweede doelstelling heeft betrekking op de verbetering van de werking van de gehele intermodale vervoersketen.

³⁹ Pilot-actieprogramma voor gecombineerd vervoer (pilot action for combined transport).

⁴⁰ Rubriek 3 (binnenlands beleid)

- de derde is gericht op innovatieve vormen van samenwerking en het bekendmaken van goede praktijkvoorbeelden in de sector.

In aanvulling op het Marco Polo-programma zal de Commissie maatregelen nemen om de concurrentiepositie van de vloten van de Gemeenschap te versterken.

Ten gevolge van de toegenomen internationale concurrentiedruk hebben de lidstaten ieder voor zich initiatieven ontwikkeld om hun maritieme belangen en de werkgelegenheid in de sector veilig te stellen. Op grond van de beleidslijnen van de Gemeenschap uit 1997 met betrekking tot overheidssteun aan de goederenscheepvaart konden de lidstaten een aantal maatregelen nemen die in het algemeen positieve effecten hebben gehad op de "repatriëring" van de vloot van de Gemeenschap. Na lessen te hebben getrokken ten aanzien van de maatregelen waarmee het concurrentievermogen van de Europese vloot het beste kan worden versterkt, ligt het in de bedoeling om deze beleidslijnen in 2002 te herzien om maatregelen van lidstaten in een gecoördineerd kader te vereenvoudigen, waardoor concurrentievervalsing kan worden voorkomen.

C. *Tot stand brengen van gunstige technische omstandigheden*

De belangrijkste beperking van een aantal vervoersmodaliteiten, waaronder het railvervoer, het riviertransport en het vervoer over zee, is gelegen in het feit dat zij geen goederenvervoer van deur tot deur kunnen aanbieden. Overslag leidt tot tijdverlies en extra kosten, hetgeen ten koste gaat van hun concurrentiepositie. Van deze situatie profiteert het wegvervoer, dat beschikt over een fijnmazig netwerk waarin goederen nagenoeg overal kunnen worden afgeleverd.

Technologisch onderzoek heeft geleid tot talrijke innovaties op het gebied van logistieke concepten en systemen. Een groot aantal daarvan is echter op de tekentafel blijven steken of nooit verder gekomen dan een prototype, omdat zij te vaak slechts betrekking hadden op één schakel in de intermodale keten. Onderzoek en ontwikkeling moeten in de toekomst altijd betrekking hebben op integratie en samenhangende validering van de meest innovatieve concepten en systemen. De kritische technologieën die zijn ontworpen voor voertuigen en overslagfaciliteiten en voor communicatie en management moeten onder reële omstandigheden worden getest en technisch worden goedgekeurd.

Om het onderzoek zijn vruchten te laten afwerpen is het van belang om technische omstandigheden te creëren die zowel gunstig zijn voor het vak van planner voor geïntegreerd vrachtvervoer als voor het standaardiseren van beladingseenheden.

1. Bevorderen van de komst van planners voor geïntegreerd vrachtvervoer

In het goederenvervoer is het juiste gebruik van de meest concurrerende vorm van vervoer, op grond van criteria die in de transportketen van moment tot moment kunnen verschillen de taak van "regelaars" van goederenstromen; er ontstaat daardoor een nieuw vak: dat van planner voor geïntegreerd vervoer. Net als in het verleden wereldwijd is gebeurd bij de pakketdistributie, **moet er een nieuw vak ontstaan, dat zich speciaal bezighoudt met het geïntegreerde goederenvervoer van complete ladingen** (meer dan 5 ton). Deze planners voor geïntegreerd vrachtvervoer moeten in staat zijn om in Europa en daarbuiten de specifieke kwaliteiten van elke vervoersvorm te combineren om hun klanten, en dus de

gemeenschap, de beste dienstverlening te bieden in termen van transportefficiency, prijzen en gevolgen voor het milieu in de breedste zin des woords (economisch, ecologisch, energetisch enz.).

Zoals reeds aangegeven door het Europees Parlement⁴¹ moet de ontwikkeling van een dergelijk vakgebied plaatsvinden binnen een "uniek, transparant en eenvoudig toepasbaar" juridisch kader waarin met name de verantwoordelijkheden binnen de logistieke vervoersketen worden omschreven en de bijbehorende vervoersdocumenten worden opgesteld. De Commissie zal in 2003 een voorstel in deze zin doen.

2. Standaardiseren van containers en wissellaadbakken

Traditionele zeecontainers voldoen niet aan alle eisen van verladers. Met name zijn ze te smal om twee standaardpallets naast elkaar te kunnen plaatsen. Verder veroorzaakt de ontwikkeling van grote containers, die worden gebruikt door Amerikaanse of Aziatische ondernemingen die wereldwijd exporteren bij aflevering op de eindbestemming een aantal veiligheidsproblemen op de Europese wegen.

Daarom hebben Europese vervoerders over land bredere bakken ontwikkeld, die zijn aangepast aan het formaat van pallets: deze wissellaadbakken veroorzaken geen problemen bij aflevering op de eindbestemming. Meestal zijn deze bakken zodanig gebouwd dat zij eenvoudig kunnen worden overgeladen van een vrachtauto op de trein en omgekeerd. Zij zijn breder dan containers en geschikter voor palletisering. Aan de andere kant zijn ze wel kwetsbaarder en kunnen ze niet worden gestapeld. Er moeten dus nieuwe beladingseenheden worden ontwikkeld en gestandaardiseerd, die de voordelen hebben van zowel containers als wissellaadbakken en optimaal zijn aangepast aan overslag tussen verschillende vervoersmodaliteiten. Dit onderwerp is reeds naar voren gebracht in een aantal verslagen van het Parlement⁴² en zal een van de onderwerpen zijn die de Commissie wil ontwikkelen in het kader van het zesde Kaderprogramma voor Onderzoek. **De Commissie houdt de mogelijkheid open om in 2003 een voorstel voor harmonisatie te doen.**

De Commissie stelt het volgende werkprogramma voor:

- opnemen van het concept van zeesnelwegen in de toekomstige herziening van de trans-Europese netwerken;
- opzetten van een nieuw "Marco Polo"-programma ter ondersteuning van intermodaal vervoer. Dit programma moet uiterlijk in 2003 operationeel zijn;
- bevorderen van de komst van planners voor geïntegreerd vervoer en standaardiseren van beladingseenheden (containers en wissellaadbakken). In 2003 zullen voorstellen in deze richting worden gedaan;
- verbeteren van de situatie van het riviertransport door wederzijdse erkenning van vaarcertificaten voor het gehele communautaire netwerk van vaarwegen en discussie met de sociale partners over de minimaal vereiste sociale voorschriften voor bemanningen en hun werk- en vaartijden.

⁴¹ Verslag van de heer U. Stockmann van 21 januari 1999 en van mevrouw A. Poli Bortone van 27 november 2000.

⁴² Zie vorige verwijzing

DEEL 2: KNELPUNTEN OPHEFFEN

Omdat het vervoer sneller groeit dan de economie, vormen de blijvende en grootschalige vertragingen op een aantal knelpunten in de grote doorgaande routes voor internationaal verkeer een groot probleem voor het Europese transportsysteem. Elke vorm van vervoer kent zijn knelpunten, aan de rand van agglomeraties, bij natuurlijke barrières of aan grenzen.

Zolang de bestaande infrastructuur geen goede aansluitingen heeft en er knelpunten bestaan waardoor vrij verkeer van goederen en personen fysiek niet mogelijk is, blijven de interne markt en de territoriale cohesie binnen de Unie onvoltooide concepten.

Te verwachten knelpunten

De huidige infrastructuurnetwerken zijn in grensgebieden nog een afspiegeling van uitsluitend nationale perspectieven die soms nog uit de negentiende eeuw dateren en destijds bij de aanleg een belangrijke rol speelden. Een goed voorbeeld van de problemen die hierdoor zijn ontstaan is de gemeente Wattrelos in Frankrijk. Deze gemeente heeft geen aansluiting op het Belgische autosnelwegnet, dat op slechts enkele tientallen meters afstand ligt. Tussen Duitsland en Frankrijk zijn de steden Kehl en Straatsburg slechts verbonden door een tweebaans weg met een geringe capaciteit over de smalle Rijnbrug. In de Pyreneeën gaan nationale vierbaanswegen veelal over in tweebaanswegen. Knelpunten doen zich echter niet alleen aan de grens voor: in Bordeaux moeten TGV's, regionale treinen en goederentreinen op weg naar het noorden van Europa, naar Spanje, de Pyreneeën of de regio Toulouse samen gebruik maken van een al meer dan honderd jaar oude brug met twee sporen. Op de weg en de autosnelweg ontstaat door de vermenging van lokale verkeersstromen met interregionale of internationale verkeersstromen en een gebrek aan bruggen de beroemde bottleneck bij Bordeaux. Op het gebied van verkeersmanagement en informatievoorziening aan weggebruikers wordt op deze routes weinig gedaan. Een ander voorbeeld van een beroemd knelpunt is een gevolg van de vertraging bij de bouw van de sluis van Lanaye. Hierdoor is er nog steeds geen verbinding tussen de Maas en de Rijn. Ook in sommige delen van de Donau (bijvoorbeeld het gedeelte tussen Straubing en Vilshofen) bestaan ernstige knelpunten.

Het tegenstrijdige is dat deze knelpunten blijven bestaan terwijl de Unie een ambitieus beleid heeft geformuleerd voor het trans-Europese netwerk. Op grond van het Verdrag van Maastricht beschikt de Gemeenschap namelijk over bevoegdheden en instrumenten om het trans-Europese netwerk tot stand te brengen en te ontwikkelen. In 1993 heeft de Commissie getracht een hoge prioriteit te geven aan het trans-Europese netwerk, hetgeen met name naar voren is gekomen in het Witboek "Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid". Bij het ontwerpen van het netwerk werden in de vervoerssector in eerste instantie vooral nationale infrastructuurplannen naast elkaar gelegd, met name voor het conventionele spoorwegnet en het wegennet. De staatshoofden en regeringsleiders hebben zelf een aantal impulsen gegeven aan de invoering van dit beleid, met name door de oprichting in 1994 van een groep bestaande uit hun persoonlijke vertegenwoordigers, die op basis van de reeds bestaande nationale prioriteiten een reeks voorrangprojecten hebben geselecteerd. Dit waren de bekende projecten van de

Europese Raad van Essen, die vervolgens een deel van de aandacht van investeerders hebben opgeëist⁴³.

In 1996 werden de eerste hoofdlijnen voor de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnet goedgekeurd in een besluit van het Parlement en de Raad, waarin deze voorrangprojecten van Essen in één referentiekader werden samengebracht met schema's en criteria voor de afzonderlijke vervoersmodaliteiten, op basis waarvan andere projecten van gemeenschappelijk belang zouden kunnen worden aangegeven. Zo worden in deze beleidslijnen de projecten omschreven waaraan een groot deel van de financiële maatregelen op het gebied van infrastructuur van de Unie worden besteed (begrotingsonderdeel voor het trans-Europese netwerk, Cohesiefondsen, Structuurfondsen)⁴⁴ en van de Europese Investeringsbank. De belangrijkste onderdelen van deze beleidslijnen dienen bovendien als referentie voor andere gemeenschappelijke wetgeving met betrekking tot het internationale verkeer (rijverboden in het weekend) of de interoperabiliteit van netwerken (interoperabiliteit op het spoor).

Momenteel zien we dat de ontwikkeling van het trans-Europese netwerk niet uniform verloopt en zich bovendien zeer langzaam voltrekt. **Nog geen 20% van de in 1996 geplande infrastructuur is gerealiseerd.** Het is de vraag of het haalbaar is om het netwerk op tijd, dat wil zeggen in 2010, te voltooien. Er is wel reële vooruitgang geboekt bij de aanleg van wegen in achterstandsgebieden en in landen waaraan de Cohesiefondsen gelden hebben uitgekeerd. Uit het tweede cohesierapport blijkt dat de infrastructuur in deze landen en gebieden nu nagenoeg vergelijkbaar is met die in de hen omringende regio's en landen. Een aantal grote projecten, waaronder de vaste verbinding over de Øresund of de luchthaven Malpensa is volgens plan uitgevoerd. Voor andere vervoersmodaliteiten moet echter nog veel worden gedaan. Momenteel is er nauwelijks 2800 km nieuw hogesnelheidsspoor in gebruik. Wanneer de werkzaamheden in het huidige tempo worden voortgezet, zal het nog meer dan twintig jaar duren voordat de in 1996 geplande 12 600 km hogesnelheidsspoor zijn aangelegd. Deze vertragingen zijn te wijten aan de terughoudendheid van het lokale niveau voor de bouw van nieuwe infrastructuur, aan het ontbreken van een geïntegreerde aanpak bij planning, evaluatie en financiering van grensoverschrijdende infrastructuur, maar ook aan de beperkter wordende overheidsmiddelen, die het gevolg zijn van de algehele vertraging die optreedt bij investeringen in vervoersinfrastructuur, die van 1,5% van het BBP in 1970 daalde tot ongeveer 1% van het BBP in 1995.

Ondanks de vertragingen bij sommige projecten moet de steun aan het trans-Europese netwerk worden voortgezet. Dat netwerk is een belangrijke voorwaarde voor het concurrentievermogen van Europa, en maakt de centrale markten van de Europese Unie beter bereikbaar voor perifere gebieden.

⁴³ De persoonlijke vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders (ook wel de groep-Christophersen genoemd) kozen voor een werkwijze die was gebaseerd op het inventariseren van prioriteiten op nationaal niveau (bottom-up benadering) in plaats van in de eerste plaats te zoeken naar Europese prioriteiten (top-down benadering).

⁴⁴ Naar schatting is er in de periode 2000-2006 via de diverse financieringsinstrumenten een bedrag van 18 miljard euro aan communautaire gelden beschikbaar voor de projecten van gemeenschappelijk belang in het trans-Europese vervoersnetwerk

Daarom wil de Commissie in twee stappen een aantal voorstellen doen voor herziening van de beleidslijnen voor het trans-Europese netwerk.

De eerste fase in 2001 zal zijn gericht op beperkte aanpassing van de bestaande beleidslijnen, overeenkomstig artikel 21 van het besluit over de beleidslijnen⁴⁵. Deze herziening, die de Commissie al in 1999 had moeten presenteren, moet geen aanleiding zijn om met nieuwe infrastructuurtracés te komen waarvoor geen enkele financiering is gewaarborgd. Zij zal zich concentreren op het oplossen van knelpunten in reeds aangegeven grote doorgaande routes en op de inrichting van voorrangsroutes die de verkeersstromen moeten verwerken die met name in grensgebieden het gevolg zullen zijn van de uitbreiding, en daarnaast de bereikbaarheid van perifere regio's verbeteren. In dit verband moet de door de Europese Raad van Essen vastgestelde lijst met 14 grote voorrangprojecten worden geactualiseerd. Het Europese Parlement heeft daarom al bij herhaling gevraagd en de Commissie heeft dat in 1997 toegezegd.

De tweede fase in 2004 zal bestaan uit een grootschaliger herziening, die op basis van de reacties op dit Witboek met name gericht zal zijn op de invoering van het concept van snelwegen op zee, op ontwikkeling van de capaciteit van luchthavens en op integratie van de delen van pan-Europese corridors die liggen op het grondgebied van kandidaat-lidstaten, waaronder ook de landen die op dat moment nog geen lid van de Unie zijn. We zullen ons moeten richten op een primair netwerk dat bestaat uit de belangrijkste infrastructuur voor het internationale verkeer en op de cohesie binnen het continent⁴⁶.

In dit verband zal de Commissie studeren **op de invoering van een concept voor een verklaring van Europees belang** wanneer een infrastructuurvoorziening als strategisch wordt beschouwd voor de goede werking van het interne markt en het bestrijden van congestie, maar op nationaal of lokaal niveau van minder belang is. Deze regeling moet arbitrage vergemakkelijken ten einde de standpunten van de verschillende lokale, nationale en Europese spelers nader tot elkaar te brengen.

Op korte termijn wil de herziening van het trans-Europese netwerk⁴⁷ zich concentreren op het oplossen van knelpunten in de grote doorgaande routes. Los van het punt van het tracé van met voorrang aan te leggen infrastructuurvoorzieningen is het belangrijkste probleem het oplossen van de financieringspuzzel, waarvoor het Witboek concrete voorstellen doet, met name in de vorm van gezamenlijke financiering door de publieke en de private sector.

I. HOOFDVERBINDINGEN ONTLASTEN

De herziene richtsnoeren van de Gemeenschap op het gebied van het trans-Europese netwerk moeten passen binnen een levensvatbaar milieubeleid dat, zoals benadrukt door de Europese Raad van Göteborg, zich *"zou moeten richten op de toenemende dichtheid van het netwerk en het gebruik van milieuvriendelijke vervoermiddelen zou moeten bevorderen"*. Met het oog hierop moet in deze richtsnoeren het beleid van

⁴⁵ In artikel 21 van besluit 1692/96/EG wordt bepaald dat de richtsnoeren moeten worden aangepast aan de ontwikkeling van de economie en aan de technologische ontwikkelingen in het vervoer, met name in het railvervoer.

⁴⁶ Zie het gedeelte over de uitbreiding.

⁴⁷ Gelijktijdig met dit Witboek voorgesteld

de Gemeenschap worden gericht op de ontwikkeling van corridors voor gecombineerd vervoer met voorrang voor goederenvervoer en van een snel netwerk voor het reizigersvervoer. Dit houdt ook in dat er een beperkt aantal grote nieuwe infrastructuurprojecten zal worden gerealiseerd. Voor de belangrijkste Europese routes moeten er ook verkeersmanagementplannen komen om de bestaande capaciteit beter te benutten. De Commissie zal erop toezien dat de keuze van de projecten over het geheel genomen evenwichtig is.

A. *Naar multimodale corridors met voorrang voor goederenverkeer*

Voor de totstandkoming van multimodale corridors waar het goederenvervoer prioriteit geniet, is met name een hoogwaardige spoorweginfrastructuur noodzakelijk. De fysieke eigenschappen van de spoorwegen in Europa lenen zich echter slecht voor een grote toestroom van goederenvervoer. Stapelen van containers of lange treinen zijn in deze infrastructuur niet mogelijk; bovendien moeten zij doorgaans een zeer intensief reizigersvervoer verwerken⁴⁸, dat de infrastructuur moet delen met het goederenverkeer.

Nu het niet mogelijk is om op korte termijn een spoorwegnet te realiseren dat in zijn geheel is gereserveerd voor het goederenverkeer, zoals het geval is in de Verenigde Staten, **moeten investeringen de geleidelijke invoering bevorderen van trans-Europese corridors waarop het goederenverkeer prioriteit geniet of zelfs het alleenrecht heeft.** Deze corridors zullen voor het grootste deel worden gevormd door bestaande lijnen waarop goederentreinen voorrang genieten of die zelfs uitsluitend voor goederenverkeer worden gebruikt. In gebieden met een hoge verkeersintensiteit, waaronder met name stedelijke gebieden, zal differentiatie van sporen voor goederenverkeer en reizigersverkeer de leidraad vormen bij de ontwikkeling en de inrichting van het netwerk, hetgeen betekent dat nieuwe lijnen of omleidingen rondom spoorwegknooppunten zullen worden aangelegd. In andere gebieden zal de geleidelijke totstandkoming van corridors met voorrang voor goederenverkeer concreet vorm krijgen door vergroting van de capaciteit, onder meer door inrichting en renovatie van infrastructuur op rustige alternatieve routes, of door de ontwikkeling van verkeersmanagementsystemen (verkeersleiding en seinen) waarmee de diverse soorten verkeer in tijd beter kunnen worden gescheiden.

Verbindingen van het spoor met havens vormen een uitermate belangrijke schakel in de multimodale corridors met voorrang voor goederenverkeer. Alleen dan kan het zeevervoer over korte afstanden zich ontwikkelen en de routes door de Alpen en de Pyreneeën ontlasten.

Terminals van waaruit goederen worden vervoerd of afgeleverd bij de eindafnemer of waar treinen opnieuw worden samengesteld, vormen grote knelpunten. In de voor alle marktpartijen open staande goederenterminals kunnen publieke stimuleringsinvesteringen in rangeerterreinen en overslagfaciliteiten een belangrijke rol spelen bij de groei van de capaciteit, met name in intermodale terminals.

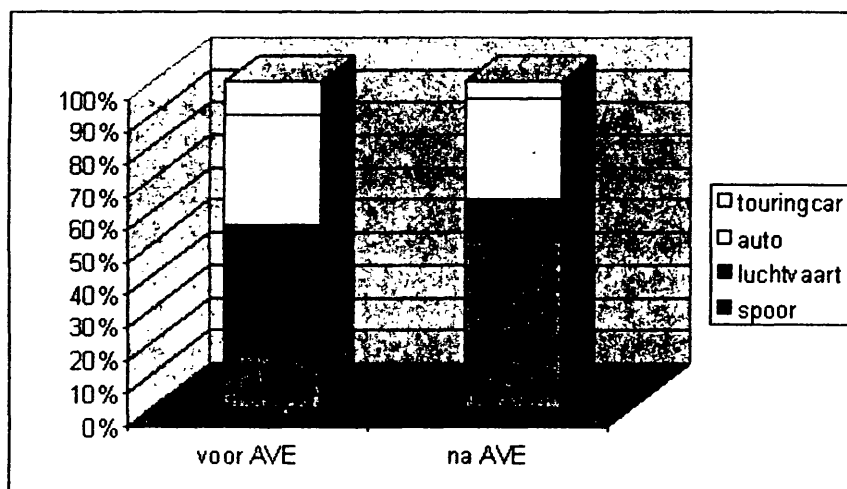
⁴⁸ Spoorlijnen die zijn ontworpen voor hogesnelheidstreinen (> 250 km/u) worden echter doorgaans uitsluitend gebruikt door hogesnelheidstreinen, die alleen expressevracht vervoeren.

B. *Netwerk voor snel reizigersvervoer*

Nu de Unie zich uitbreidt en de afstand tussen steden aan de rand van de Unie steeds groter wordt, is er een concurrerend netwerk voor snel reizigersvervoer noodzakelijk. Een dergelijk netwerk bestaat uit hogesnelheidslijnen, met inbegrip van aangepaste lijnen, aansluitingen daarop, systemen waarmee luchtvervoersdiensten en railvervoer kunnen worden geïntegreerd, en uit luchthavens.

De voortzetting van het ambitieuze programma uit het afgelopen decennium voor de ontwikkeling van een **hogesnelheidsnet** is noodzakelijk om deze doelstelling te verwezenlijken. Die ontwikkeling is overigens geen beletsel voor de verwezenlijking van een spoorwegnet voor goederenvervoer. Integendeel: het is een logisch onderdeel van de vergroting van de capaciteit van het spoor als geheel. De moeilijkheden die in de afgelopen jaren werden ondervonden bij het vinden van de benodigde financieringen manen echter tot enige voorzichtigheid bij de keuze van doelstellingen. De steun aan nieuwe hogesnelheidslijnen moet worden gekoppeld aan de ontwikkeling van goederencapaciteit. Daarbij komen sporen vrij die voorheen werden gebruikt voor reizigersvervoer en nu veel eenvoudiger kunnen worden gebruikt door goederentreinen⁴⁹.

Op routes waar geen nieuwe lijnen kunnen worden aangelegd, is **aanpassing van bestaande sporen** aan hogesnelheidsverkeer door de technologische vooruitgang van kantelbaktreinen een comfortabele oplossing met een hoogwaardige dienstverlening.



De hogesnelheidstrein is op veel routes in termen van reistijd, comfort en prijs een bijzonder aantrekkelijk alternatief voor het vliegtuig, vooral wanneer rekening wordt gehouden met de tijd die nodig is om luchthavens te bereiken vanuit de stadscentra. In tegenstelling tot hetgeen vaak wordt gedacht, zijn hogesnelheidstreinen voor reizigers ook aantrekkelijk bij reistijden van meer dan drie uur. Voor de indienststelling van de nieuwe hogesnelheidslijn tussen Parijs en de Middellandse Zee had de hogesnelheidstrein op dit traject een marktaandeel van meer dan 25%,

⁴⁹ Op plaatsen waar de aanleg van meer sporen op problemen stuit (bijvoorbeeld in tunnels of op lange bruggen), kan een gemengd gebruik van het spoor door goederen- en reizigersverkeer noodzakelijk blijken te zijn.

terwijl de reistijd over het huidige traject naar Marseille of naar de badplaatsen aan de Côte d'Azur veel meer dan vier uur bedroeg⁵⁰.

Onderstaande grafiek⁵¹ laat zien dat het marktaandeel van het vliegtuig tussen Madrid en Sevilla van 40 naar 13% is teruggelopen bij de indienststelling van de hogesnelheidslijn (AVE). Zo is ook sinds de indienststelling van de Thalys het aandeel van de auto op het traject Parijs-Brussel met bijna 15% gedaald.

Bij het plannen van het netwerk moet dan ook worden getracht om gebruik te maken van de mogelijkheden van hogesnelheidsstreinen om het vervoer door de lucht te vervangen, en moeten spoorwegmaatschappijen, luchtvaartmaatschappijen en beheerders van luchthavens worden gestimuleerd om **te kiezen voor samenwerking en niet alleen concurrentie tussen trein en vliegtuig.**

Investerings die bijdragen aan de integratie van het hogesnelheidsspoorweginet en de luchtvaart moeten worden gestimuleerd. Dergelijke investeringen kunnen betrekking hebben op stations op luchthavens en op speciale terminals voor het inchecken van reizigers en bagage in spoorwegstations. Ook andere maatregelen kunnen worden overwogen om de integratie te stimuleren van informatie-, reserverings-, plaatskaart- en bagage-afhandelingssystemen en -diensten, waardoor reizigers eenvoudig van de ene modaliteit kunnen overstappen op de andere⁵². Verder kan het snelle Europese reizigersnetwerk nog worden aangevuld met een beperkt aantal op meer of minder lange termijn te bouwen nieuwe grote luchthavenplatforms en met kleinere **luchthavens** in regio's zonder hogesnelheidstrein.

C. *Verbetering van verkeersomstandigheden*

Op Europees niveau gecoördineerde **specifieke maatregelen voor verkeersmanagement** kunnen de algemene verkeerssituatie op de grote verbindingswegen tussen steden verbeteren, ongeacht de oorzaak van de verkeershinder (ongevallen, weersomstandigheden, incidentele of structurele files enz.). Veel wegbeheerders in Europa hebben ervaring op dit gebied. Sinds een aantal jaren is het beleid van de Europese Unie gericht op financiële stimulering van de invoering van deze maatregelen op de internationale corridors. Dergelijke maatregelen zijn al toegepast tussen Duitsland en Nederland (bijvoorbeeld de alternatieve routes tussen Keulen en Eindhoven) en momenteel vinden er op grote schaal proeven plaats in de Beneluxlanden en hun buurlanden, en in het grensoverschrijdende verkeer in de Alpen (met name in Frankrijk en Italië) en de Pyreneeën. **In 2006 moeten voor alle belangrijke trans-Europese verbindingen verkeersmanagementplannen zijn opgesteld.**

Een goed verkeersmanagement kan in de spitsuren het vrachtverkeer betere routes of andere rijtijden voorstellen en de chauffeur ondersteuning bieden. Er kan zo ook

⁵⁰ De opening van de volledige hogesnelheidslijn in juni 2001 brengt de reistijd tussen Parijs en Marseille terug tot 3 uur.

⁵¹ AVE: Alta Velocidad Española

⁵² De integratie van het hogesnelheidsnet op het spoor en van luchthavens zou ook een gunstig effect moeten hebben op het snelle goederenvervoer van met name expressevracht, want momenteel gaat circa 50% van het voorafgaande en aansluitende vervoer van luchtvracht (een sterk groeiende sector) over weg.

capaciteitswinst worden geboekt, terwijl de risico's van ongevallen en vervuiling worden verkleind.

D. *Grote infrastructuurprojecten*

Van de veertien projecten⁵³ die werden geselecteerd door de Europese Raad van Essen, zijn er momenteel drie voltooid. Zes andere worden momenteel uitgevoerd en zullen in 2005 worden voltooid. Daaronder bevindt zich de hogesnelheidsverbinding tussen Barcelona en Figueras. Van de resterende projecten hebben de verbindingen door de Alpen, waarvoor lange tunnels moeten worden gebouwd (bijvoorbeeld de lijn Lyon-Turijn), te kampen met talrijke problemen en vertragingen ten gevolge van technische onzekerheden en de moeizaam tot stand komende financiering. Verder ontstaat er een nieuw knelpunt van Europese omvang in de verbinding door de Pyreneeën wanneer daar niets wordt gedaan aan de doorstroming. Ook ontstaat er behoefte om andere grote projecten te starten of aan te passen. Vanwege deze veranderingen moet de lijst met voorrangprojecten die in 1994 werd vastgesteld door de staatshoofden en regeringsleiders thans worden geactualiseerd, voordat hij wordt opgenomen in de richtsnoeren die worden vastgesteld door het Europese Parlement en de Raad. Overigens blijkt bij de uitvoering van deze projecten nadrukkelijk dat de veiligheid in tunnels moet worden vergroot.

I. Voltooien van de verbindingen door de Alpen

Hoewel het moeilijk is om ze binnen de afgesproken termijn te voltooien, blijven de twee projecten voor spoorverbindingen door de Alpen bijzonder belangrijke voorrangprojecten. Zij moeten in het kader van een algemeen vervoersbeleid voor de Alpen bijdragen aan een verschuiving van een deel van de groei van het wegvervoer naar het spoor, in deze regio die binnen het trans-Europese netwerk op een kruispunt van wegen ligt. Uit de ontwikkeling van het verkeer in de Rhône-corridor blijkt dat maatregelen dringend noodzakelijk zijn.

De financiële steun die de Unie in de vorm van rechtstreekse bijdragen sinds een tiental jaren verleent, hebben niet voldoende als hefboom gewerkt om de desbetreffende lidstaten binnen de door de Europese Raad van Essen gestelde termijn (voor 2010) te betrekken bij de uitvoering van deze grote projecten in de Alpen.

Verwacht kan worden dat de nieuwe exploitatievormen van de bestaande kunstwerken vanwege veiligheidseisen een aanzienlijke vermindering van hun capaciteit tot gevolg zullen hebben, die al snel zou kunnen leiden tot een toename van de congestie op deze plaatsen. Uit studies die werden uitgevoerd door de Italiaanse exploitant van de Fréjustunnel zou de belasting van de enige doorgang door de Alpen tussen Frankrijk en Italië de maximale belasting op grond van de nieuwe veiligheidsvoorschriften nu al met 20% overschrijden. De heropening van de Mont Blanctunnel aan het eind van 2001 zal deze druk enigszins verlichten. Het is echter duidelijk dat de voorschriften voor het rijden met vrachtauto's in de toekomst veel strenger zullen zijn dan voor het ongeluk in 1999. Bovendien zijn omwonenden steeds feller gekant tegen dit vrachtverkeer. De totstandkoming van bilaterale

⁵³ De "groep-Christophersen" had 26 grote voorrangprojecten aangegeven, waarvan de 14 belangrijkste in 1994 werden overgenomen door de Europese Raad van Essen. Deze lijst van projecten werd vervolgens opgenomen in bijlage III van het besluit van het Parlement en de Raad over de richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europese netwerk.

overeenkomsten tussen de Europese Unie en Zwitserland en de uitvoering van het Zwitserse programma voor nieuwe spoorverbindingen door de Alpen vormen een stap in de richting van verbetering van het verkeer door de Alpen. Deze maatregelen vormen echter een druppel op een gloeiende plaat in een situatie waarin de congestie zeer problematische vormen aanneemt: het verkeerssysteem in deze regio heeft echter geen placebo nodig maar een echt middel tegen deze terugkerende problemen.

Een alternatief voor Alpenroutes over de weg en uitbreiding van het huidige spoorwegnet zijn in de komende tien jaar noodzakelijk, wat inhoudt dat er nu zonder uitstel moet worden besloten tot aanleg van de nieuwe spoorverbinding tussen Lyon en Turijn, waartoe reeds werd besloten door de Europese Raad van Essen. Gebeurt dat niet, dan zal de concurrentiepositie van de betrokken regio's (in de eerste plaats de regio's Rhône-Alpes en Piëmont) in het geding komen.

Ook bestaat het gevaar dat de kwaliteit van het leven van inwoners van Tirol en het gebied van de bovenloop van de Adige nog verder wordt aangetast door het onafgebroken en steeds verder toenemende vrachtverkeer. Daarom is het nodig dat binnen afzienbare tijd een besluit wordt genomen over de aanleg van de nieuwe Brennertunnel tussen München en Verona. Naast deze regio's zal ook een groot deel van de oost-west verkeersstromen tussen het Iberisch schiereiland en Midden-Europa en de Balkan te maken krijgen met deze knelpunten.

2. Bevorderen van de doorstroming door de Pyreneeën

Wanneer niets wordt gedaan aan de doorstroming door de Pyreneeën, zouden daar knelpunten kunnen ontstaan vanwege het langeafstandsverkeer, dat voor de helft bestaat uit verkeer tussen het Iberisch schiereiland en landen buiten Frankrijk. Het Frans-Spaanse studiecentrum voor het verkeer door de Pyreneeën heeft vastgesteld dat per dag meer dan 15 000 vrachtauto's deze bergketen aan de beide uiteinden oversteken en dat het verkeer in hoog tempo blijft groeien (+10% per jaar). De goederenstromen tussen het Iberische schiereiland en de rest van Europa bedroegen in 1998 al 144 miljoen ton per jaar (53% over de weg, 44% over zee en 3% per spoor). Het Studiecentrum schat dat in de periode tot 2010-2015 nog eens 100 miljoen ton extra over de verschillende modaliteiten moet worden verdeeld. Door verbetering van bestaande lijnen en de aanleg van de TGV Sud kan de capaciteit op middellange termijn toenemen. Daarbij kunnen ook de mogelijkheden van het zeevervoer over korte afstanden worden opgeteld. De mogelijkheden van het zeevervoer over korte afstanden om een werkelijke oplossing te bieden, hangt echter af van de mate waarin ondernemingen het vertrouwen van de verladers weten te winnen. In deze situatie is het ook onvermijdelijk dat er nieuwe capaciteit op het spoor komt, met name in het centrum van de Pyreneeën. **Daarom stelt de Commissie in de herziening van de richtsnoeren voor het trans-Europese netwerk voor om een nieuwe spoorlijn met grote capaciteit door de Pyreneeën op te nemen als groot project (bijlage III). Het tracé van deze verbinding moet in overleg door de betrokken landen worden vastgesteld.**

In dit verband rijst de vraag of de bestaande lijn tussen Pau en Saragossa via Canfranc moet worden gemoderniseerd om de doorstroming door de Pyreneeën op korte termijn te verbeteren. Ondanks zijn geringe capaciteit in vergelijking met de op

de lange termijn te verwachten behoefte⁵⁴ heeft deze lijn het voordeel dat hij gebruik maakt van de bestaande tunnel en dat verladers en vervoerders worden gestimuleerd om hun logistieke keten aan te passen met het oog op deze toekomstige verbinding met zijn grote capaciteit. Gelet op het verzoek van de regeringen van de twee betrokken landen wordt dus voorgesteld om deze lijn op te nemen in het schema voor conventionele spoorwegen in de huidige herziene richtsnoeren. De Commissie zal niet alleen toezien op een goede milieutechnische inpassing van dit project in het Pyreneeëengebied, maar er ook zorg voor dragen dat haar eventuele financiële steun ertoe bijdraagt dat deze werkzaamheden het begin vormen van de bouw van een verbinding met grote capaciteit, passen in een langetermijnprogramma waarvan de economische levensvatbaarheid is gewaarborgd en grensoverschrijdend worden gecoördineerd.

Verder dient opnieuw te worden gekeken naar de problematiek van een toekomstige wegverbinding door de Pyreneeën. Vanwege milieuredenen, kosten en aanvaardbaarheid voor omwonenden zou gecombineerd vervoer over de weg en het spoor een voor de hand liggende oplossing moeten worden.

3. Nieuwe voorrangprojecten starten

Het is noodzakelijk om nieuwe voorrangprojecten te starten en bestaande projecten te versnellen of aan te passen. De lijst met "specifieke" projecten in de zin van bijlage III bij de beschikking betreffende de richtsnoeren voor het trans-Europese netwerk (de zogenoemde lijst van Essen) kan worden gewijzigd door een gezamenlijk besluit van het Europese Parlement en de Raad. Derhalve stelt de Commissie voor om van deze lijst de projecten af te voeren die reeds zijn gerealiseerd of nagenoeg zijn voltooid, en er een zeer beperkt aantal nieuwe grote projecten aan toe te voegen⁵⁵.

Naast het bovengenoemde plan voor een nieuwe spoorverbinding met grote capaciteit door de Pyreneeën overweegt de Commissie in dit toekomstige voorstel de volgende nieuwe projecten of aanpassingen van bestaande projecten op te nemen:

- ***De Oost-Europese hogesnelheidstrein/trein voor gecombineerd vervoer:*** om historische redenen zijn de oost-west verbindingen met de kandidaat-lidstaten slecht ontwikkeld. Het handelsverkeer met deze landen genereert echter al wel aanzienlijke verkeersstromen. Op de spoorwegcorridor lang de Donau is al meer dan 60% van het verkeer internationaal van aard. De verwachtingen gaan uit van een zeer aanzienlijke groei van het verkeer. Het lijkt dus noodzakelijk om de totstandkoming te bevorderen van een nieuwe oost-west spoorverbinding met grote capaciteit voor het vervoer van goederen en reizigers van Stuttgart via München naar Salzburg/Linz en Wenen. Dit project omvat 780 km spoor dat moet worden aangepast of aangelegd voor hogesnelheidsverkeer, en lijnen voor het goederenvervoer. Met het oog op de uitbreiding zou doortrekking naar Boedapest of zelfs Boekarest en Istanboel kunnen worden overwogen. Omdat de lijn tussen Stuttgart en Mannheim al in gebruik is, zou bij doortrekking van de huidige TGV-Est (project nr. 4) van Parijs naar Mannheim via Straatsburg in combinatie met

⁵⁴ Over deze lijn zou slechts 2,8 miljoen ton kunnen worden vervoerd, en dat is nauwelijks meer dan 1% van het verkeer tussen het Iberische schiereiland en de rest van Europa in de periode tot 2010-2015, waarbij de steile hellingen hoge eisen stellen aan de bedrijfsvoering.

⁵⁵ Zie Bijlage III

deze trajecten een ononderbroken trans-Europese spoorwegcorridor ontstaan van Parijs naar Wenen.

- **De Fehmarnbelt:** de gecombineerde brug en tunnel over/onder de natuurlijke barrière tussen Duitsland en Denemarken is een uitermate belangrijke schakel, waarmee de noord-zuid verbinding tussen Midden-Europa en de Scandinavische landen kan worden gecompleteerd en het handelsverkeer tussen deze landen kan worden bevorderd. Dit project op de route met onder meer de onlangs in gebruik genomen vaste verbinding over de Øresund zal de oevers van deze 19 km brede zeestraat met elkaar verbinden. De uitvoering van dit project bevindt zich nog in het stadium van de voorbereidende studies en zou een bijdrage moeten leveren aan de ontwikkeling van de Oostzeeregio.
- **Straubing-Vilshofen:** Het project streeft naar verbetering van de bevaarbaarheid van de Donau tussen Straubing en Vilshofen in Duitsland. Op dit gedeelte van de rivier is de diepgang over een lengte van 70 km onvoldoende voor grote schepen. Door opheffing van dit knelpunt in de route over Rijn, Main en Donau tussen de Noordzee en de Zwarte zee kan een aanzienlijk deel van het goederenvervoer verschuiven van de weg naar het schip, in een corridor die steeds verder dichtslibt. Het project zal moeten worden opgezet en uitgevoerd in overeenstemming met de communautaire milieuwetgeving en zal bijdragen aan een betere integratie van kandidaat-landen in de Europese Unie en aan toenadering van de Donaulanden in het Oosten tot de Unie.
- **Het project voor satellietgestuurde radionavigatie (Galileo):** dit wereldwijde programma heeft grote mogelijkheden voor het verkeersmanagement en de informatieverstrekking aan gebruikers van het trans-Europese netwerk, maar kan ook op vele andere manieren buiten het vervoer worden toegepast. Tot 2005 zal het een intensieve ontwikkelingsfase doorlopen, gevolgd door een stationeringsfase, waarna het in 2008 in gebruik kan worden genomen (zie ook deel 5).
- **Spoorweginteroperabiliteit van het Iberische hogesnelheidsnet:** het verschil in spoorbreedte tussen het spoorweginet op het Iberisch schiereiland en in de rest van het trans-Europese netwerk vormt een ernstige belemmering voor het efficiënte functioneren van het totale Europese spoorwegsysteem. Op basis van de Spaanse en Portugese plannen voor hogesnelheidslijnen, die ook voorzien in de aanleg van nieuwe lijnen en in de aanpassing van bestaande lijnen, kunnen Spanje en Portugal in de periode tot 2010 door aanpassing van hun spoorbreedte aan de Europese normen beter worden aangesloten op de rest van het trans-Europese netwerk.

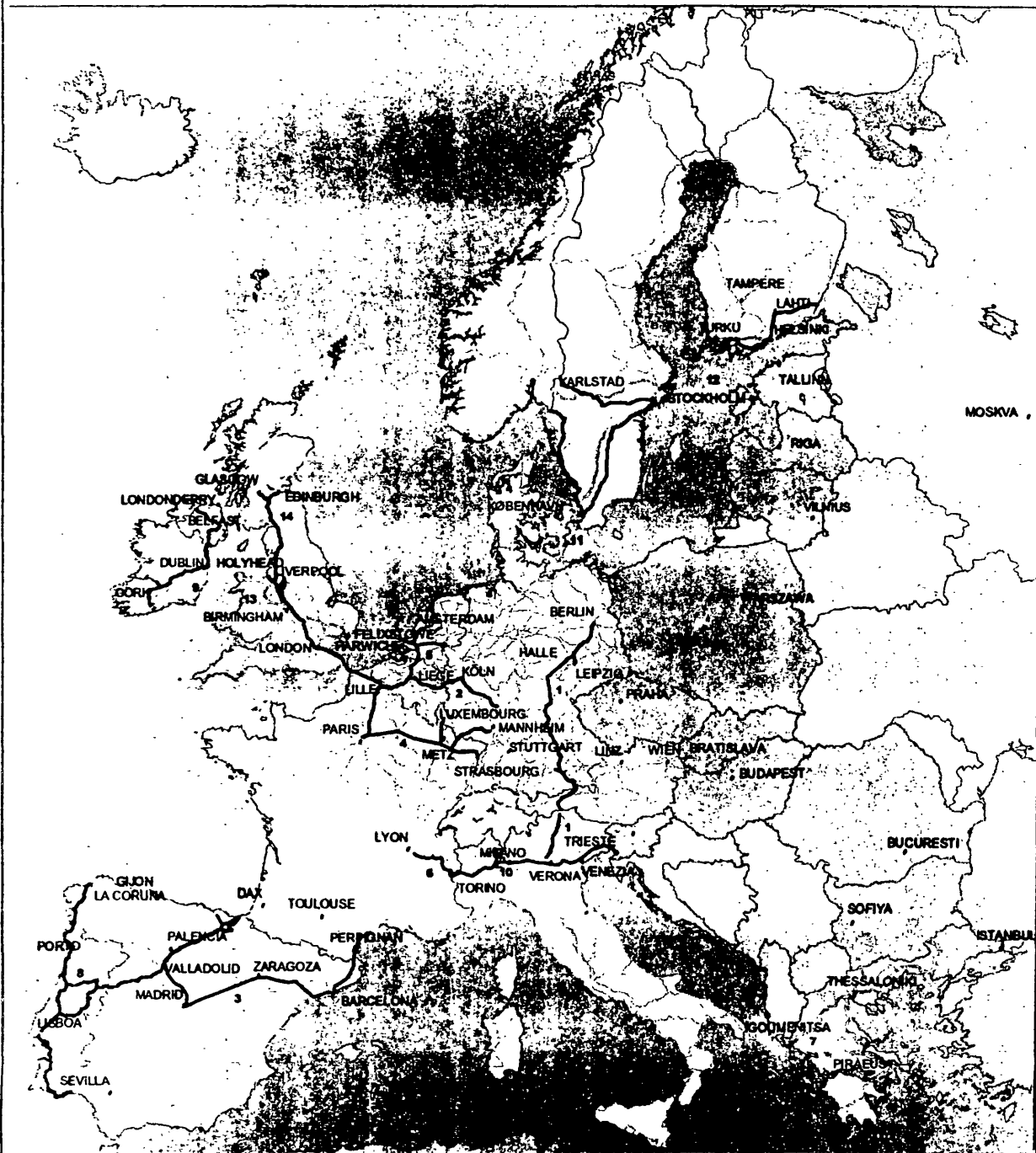
Verder dienen de omschrijvingen van een aantal bestaande projecten te worden aangepast. Ook moet het plan met de verbinding over de Brenner tussen München en Verona (project nr. 1) worden aangevuld met de spoorverbinding tussen Verona en Napels en zijn aftakking naar Bologna en Milaan. Dit traject van 830 km nieuw hogesnelheidsspoor zal zorgen voor een betere aansluiting van deze noord-zuid spoorwegcorridor op de grote steden en industriegebieden op het Italiaanse schiereiland. Om de Middellandse Zee-tak van de TGV Sud van Madrid via Barcelona naar Montpellier (project nr. 3) beter te laten aansluiten op het Franse spoorweginet, moet deze lijn worden doorgetrokken naar Nîmes. Met deze 50 km extra spoor kan dit project beter worden aangesloten op de lijn Parijs-Marseille, kan



In 1996 goedgekeurde specifieke projecten ("lijst van Essen")*

4/10/2001

1:17550000



- 1. Hogesnelheidsrelinegecombineerd vervoer Noord-Zuid
- 2. Hogesnelheidsreline PBKAL
- 3. Hogesnelheidsreline Zuid
- 4. Hogesnelheidsreline Oost
- 5. B&W-eisen, conventioneel spoor/gecombineerd vervoer
- 6. Hogesnelheidsreline/gecombineerd vervoer, Frankrijk/Italië
- 7. Griekse antwoegen Pathe en Via Egnata
- 8. Multimodale verbinding Portugal/Spaanje/Midden-Europa
- 9. Conventioneel spoor Cork/Dublin/Belfast/Lame/Stranraer (voltooid)
- 10. Luchthaven van Malpensa (voltooid)
- 11. Vaste spoor- en wegverbinding tussen Denemarken en Zweden (voltooid)
- 12. Noordse driehoek (spoor/weg)
- 13. Wegverbinding Ierland/Verenigd Koninkrijk/Benelux
- 14. Hoofdlin langs de westkust

— Spoor
 - - - Weg

10-10-1996 16:22:46 1 gsmgndtbur beschikking 1 MB/201/EC



65a

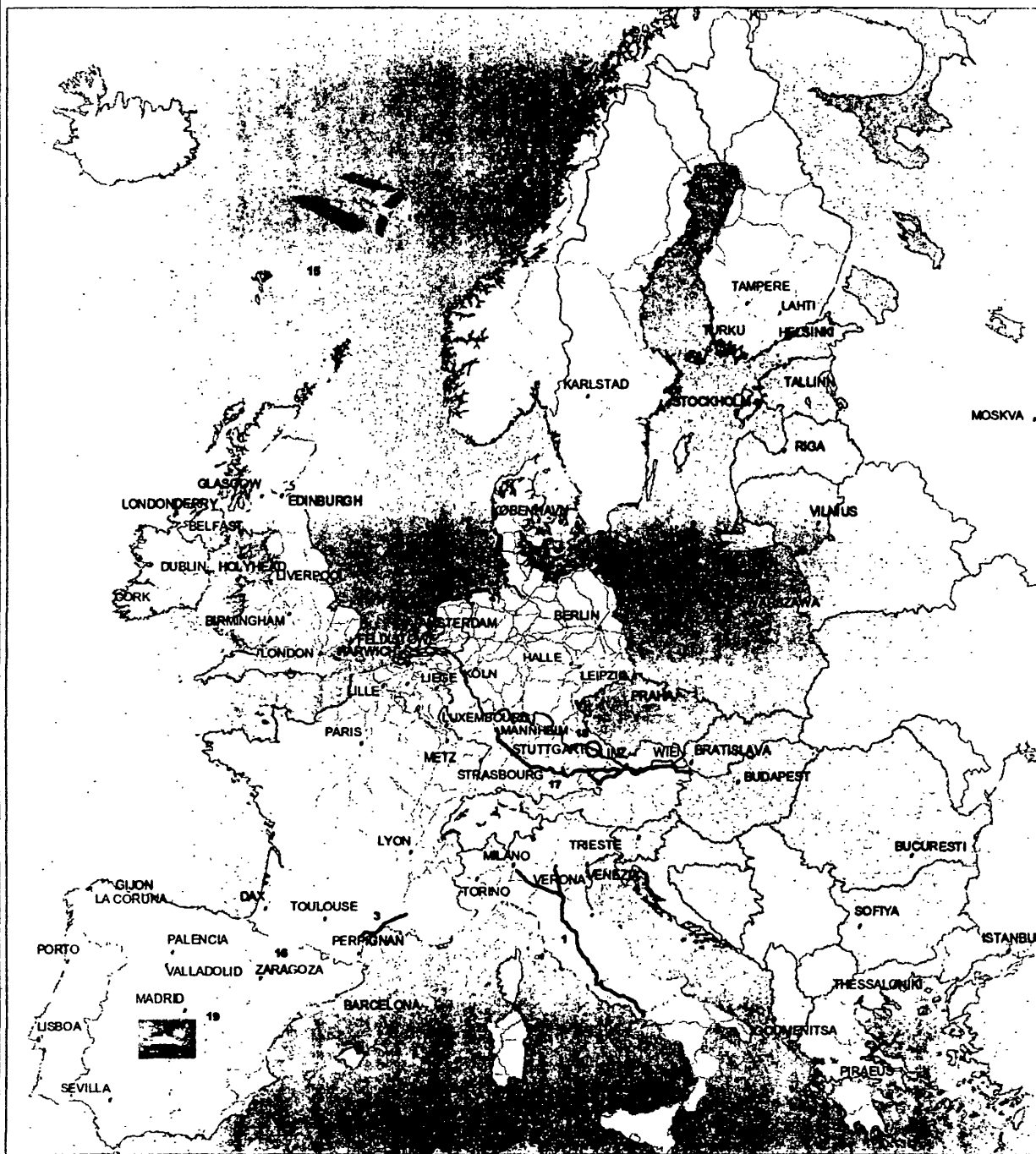


9/2001

Potentiële specifieke projecten

28/9/2001

L 17/2000



- | | |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 1. Hogesnelheidsrelin/gecombineerd vervoer Noord-Zuid (uitbreiding) | 17. Hogesnelheidsrelin/gecombineerd vervoer Oost-West |
| 3. Hogesnelheidsrelin Zuid (uitbreiding) | 18. Bevaarbaarheid van de Donau tussen Vltshofen en Straubing |
| 15. Galileo | 19. Interoperabiliteit van het Iberische hogesnelheidsrelinnet |
| 16. Spoorverbinding met hoge capaciteit door de Pyreneeën | 20. Fehmarn Belt |

0 200 400 600 Kilometers

de rentabiliteit van het grensoverschrijdende traject tussen Perpignan en Figueras worden verbeterd en kan de doorstroming van goederen worden vereenvoudigd.

Kaart van de in 1996 vastgestelde "specifieke" projecten

Kaart van de potentiële "specifieke" projecten

4. Vergroting van de veiligheid in tunnels

De veiligheid in lange tunnels is een ander bijzonder belangrijk aspect in het kader van de totstandkoming van het trans-Europese netwerk. In een groot aantal geplande of in aanleg zijnde grensoverschrijdende verbindingen over de weg of het spoor zijn lange tunnels opgenomen, soms van meer dan 50 km. Voorbeelden van deze projecten - waarvan een aantal een financiële bijdrage van de Gemeenschap zal ontvangen of reeds heeft ontvangen, zijn de Somport-tunnel met een lengte van 8 km tussen Frankrijk en Spanje, de rail-/wegverbinding tussen Denemarken en Zweden (Øresund), de toekomstige spoorverbinding door de Alpen tussen Lyon en Turijn, het Brennerproject of de in aanbouw zijnde hogesnelheidslijn tussen Bologna en Florence, waarvan circa 60 kilometer van de totale 90 door een tunnel lopen. Bovendien krijgt een aantal bestaande onderdelen van de spoor- en weginfrastructuur te kampen met veroudering (80% van de spoortunnels dateert uit de negentiende eeuw) of zijn zij steeds minder geschikt voor het steeds intensiever wordende verkeer. De huidige nationale wetgevingen blijken onderling sterk te verschillen: in een aantal lidstaten is wel wetgeving van kracht voor de veiligheid in tunnels, terwijl dergelijke wetgeving in een aantal andere staten nog in een zeer pril stadium verkeert of zelfs in het geheel ontbreekt. De Europese Unie kan dus een bijdrage leveren aan verbetering van de veiligheid op technisch gebied en bij de exploitatie van tunnels.

Er moet dus worden gestreefd naar Europese regelgeving, die de vorm zou kunnen hebben van een richtlijn inzake harmonisatie van de minimale veiligheidseisen, om te zorgen voor omstandigheden die een hoog veiligheidsniveau kunnen waarborgen voor alle gebruikers van weg- en spoortunnels, met name in het trans-Europese vervoersnetwerk.

Verder zal de Commissie bijzonder scherp toezien op de veiligheidsmaatregelen voor werkzaamheden aan tunnels in de infrastructuur die worden uitgevoerd met financiële steun van de Gemeenschap, met name uit de begroting voor het trans-Europese netwerk.

II. DE FINANCIËLE PUZZEL

Naast overwegingen met betrekking tot technische aspecten en het milieu is de belangrijkste rem op de aanleg van infrastructuur nog steeds het probleem van het aantrekken van kapitaal. In dit opzicht heeft de Commissie in 1993 de noodklok geluid in haar Witboek 'Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid'. Er is niets gedaan met de suggestie om te werken met een lening met door de Unie uit te geven obligaties. De puzzel van de financiering blijft gecompliceerd. Om dit vraagstuk op te lossen moet er niet alleen voldoende publieke en private financiering komen, maar moet er ook worden gewerkt met nieuwe financieringsvormen.

A. *Beperkte publieke budgetten*

Traditioneel worden infrastructuurprojecten gefinancierd uit de **openbare middelen** van een regio, een land of van de Gemeenschap. De meeste wegen en spoorlijnen die momenteel worden aangelegd, zijn op deze manier gefinancierd. In dit geval betaalt dus de hele samenleving de bouwkosten. Alleen al voor de grote voorrangprojecten die worden uitgevoerd in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk is een bedrag nodig van meer dan 110 miljard euro. Er is daarom een aantal projecten geselecteerd dat het eerst zal worden uitgevoerd. De openbare middelen worden dus in eerste instantie vooral gebruikt voor de aanleg van hogesnelheidslijnen in de lidstaten (bijvoorbeeld de TGV Parijs-Straatsburg), en dat gaat ten koste van onder meer de verbindingen door de Alpen, die meer zijn gericht op goederenvervoer, internationaal van aard zijn, en waarvan de rentabiliteit door het grensoverschrijdende karakter dus lager lijkt dan bij andere projecten. Deze redenering is bepalend voor keuzes op nationaal niveau en heeft kan niet los worden gezien van het gebrek aan evenwicht tussen het spoor en de weg.

Het geld voor studies of werkzaamheden is niet alleen afkomstig uit nationale financieringen, maar ook uit **communautaire financieringen** (Structuurfondsen, Cohesiefondsen en het budget voor het trans-Europese netwerk), in de vorm van directe subsidies⁵⁶. Uit het budget voor het trans-Europese netwerk draagt de Gemeenschap maximaal 10% van de totale investeringskosten bij. Met deze maatregelen wordt gestreefd naar een eenvoudiger totstandkoming van medefinanciering van projecten of daaraan voorafgaande studies, naar coördinatie van het aantrekken van potentiële investeerders en naar stimulering van originele financieringsconstructies. Met betrekking tot meerjarige projecten heeft de Commissie voorgesteld om een indicatief meerjarenprogramma op te stellen voor de periode 2001-2006, waarmee de uitgaven beter kunnen worden geprogrammeerd en naar projectontwikkelaars de continuïteit van de communautaire steun kan worden gewaarborgd.

De ervaring leert echter dat er in bepaalde gevallen, met name bij grensoverschrijdende voorrangprojecten als de spoorlijn tussen Lyon en Turijn of de toekomstige verbinding door het midden van de Pyreneeën, van de huidige maximale bijdrage van de Gemeenschap onvoldoende stimulerende werking uitgaat om een hefboomeffect te hebben bij het op gecoördineerde wijze aantrekken van de noodzakelijke investeringen. Het is dus wenselijk om een voorstel te doen tot **verhoging van deze bijdrage tot 20%** voor "kritische" projecten met een grote toegevoegde waarde voor het trans-Europese netwerk die echter op nationaal niveau een lage sociaal-economische rentabiliteit hebben. Dit betreft met name de grensoverschrijdende spoorwegprojecten die door natuurlijke barrières, bergketens of zeearmen worden aangelegd en waarvoor de facto omvangrijke kunstwerken moeten worden gebouwd (bijvoorbeeld lange tunnels of bruggen. Dit percentage van 20% kan bij wijze van uitzondering ook worden gehanteerd voor duidelijk omschreven projecten in het kader van het trans-Europese netwerk, die zijn bedoeld voor het oplossen van spoorwegknelpunten aan de grenzen met kandidaat-lidstaten.

Hoewel voor bepaalde projecten die in aanmerking komen voor structurele financieringsinstrumenten de hoogte van de bijdrage van de Gemeenschap van

⁵⁶ Binnen het budget voor het trans-Europese netwerk zijn ook rentesubsidies en schuldgaranties mogelijk.

doorslaggevend belang is (in het kader van de Cohesiefondsen kan de bijdrage oplopen tot 80% van de totale kosten), wordt de financiële ondersteuning van de Gemeenschap in de andere gevallen spaarzaam toegekend en is er een aanzienlijke externe bijdrage nodig om de financiering rond te krijgen. De 470 miljoen euro die voor de periode 2000-2006 beschikbaar zijn in het kader van het budget voor het trans-Europese netwerk en in hoofdzaak zijn toegekend aan de grote voorrangprojecten vormen namelijk slechts een beperkt deel van de benodigde financiële middelen. Daarvoor is enerzijds een grotere mate van **selectiviteit** vereist bij projecten en moeten er anderzijds andere publieke, private of gecombineerde financieringsmiddelen beschikbaar zijn voor de uitvoering van projecten. Om de effecten van de communautaire steun zo groot mogelijk te laten zijn is het dus, in afwachting van de herziening van de richtsnoeren, niet alleen de bedoeling dat de selectiecriteria worden aangescherpt, maar ook dat er strengere **voorwaarden** komen voor communautaire financiering van de uitvoering van maatregelen die zijn gericht op verbinding van de desbetreffende infrastructures, hun interoperabiliteit, hun bijdrage aan de ontwikkeling van intermodaal vervoer, een grotere veiligheid en op terugvordering van subsidies indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan.

B. Geruistellen van particuliere investeerders

Bij de bouw van de Kanaaltunnel hebben **particuliere investeerders** een bijdrage geleverd. Dit project is vanuit technisch oogpunt ontegenzeggelijk een succes, maar in financieel opzicht is het een ramp, waarvan zowel kleine spaarders als grote beleggingsmaatschappijen het slachtoffer zijn geworden. Het zwakste punt van dergelijke financieringsconstructies wordt gevormd door de tijd die verstrijkt tussen het moment waarop wordt geïnvesteerd en het moment waarop de eerste opbrengsten binnenkomen. Dat is namelijk pas het geval wanneer het bouwwerk daadwerkelijk in gebruik wordt genomen. Het feit dat die eerste opbrengsten binnenkomen, wil niet altijd zeggen dat er winst wordt gemaakt. Het meest tastbare gevolg van deze financiële mislukking was de desinteresse van privaat kapitaal voor de financiering van vervoersinfrastructuur en meer in het bijzonder voor grensoverschrijdende infrastructuur, waarvan de soms lage rentabiliteit bijzonder onzeker is.

In een poging om voor deze situatie een oplossing te vinden, is de Commissie in de jaren 1995-1997 een discussie gestart om de ontwikkeling van **publiek/private partnerschappen** te bevorderen. Een aantal grote projecten - waaronder bijvoorbeeld de gecombineerde brug en tunnel over de Øresund - is gefinancierd door een dergelijk samenwerkingsverband. De garanties zijn van dien aard dat nagenoeg het gehele risico door de staat wordt gedragen. Ondanks deze stap in de goede richting kunnen dergelijke samenwerkingsverbanden zich nog niet verheugen in de warme belangstelling van particuliere investeerders. Verder heeft in een aantal landen de starre opstelling van de overheid de ontwikkeling van publiek/private partnerschappen niet bevorderd.

Door de invoering van nieuwe procedures voor openbare aanbestedingen hoopt de Commissie op meer belangstelling van particulier kapitaal voor de financiering van infrastructuur. De reeds voorgestelde herziening van de voorschriften voor openbare aanbestedingen⁵⁷ en de verduidelijking van de voorschriften voor het gunnen van de uitvoering van werkzaamheden zouden ertoe moeten leiden dat de particuliere sector

⁵⁷ COM (2000)275 en COM (2000)276

in een vroeger stadium wordt betrokken bij de ontwikkeling van projecten en moeten zorgen voor meer juridische veiligheid in hun financiering. De ervaring leert bovendien dat de oprichting van één juridische entiteit die verantwoordelijk is voor het bijeenbrengen en uitvoeren van financieringen een voorwaarde is voor het welslagen van projecten waarbij de particuliere sector is betrokken. Dergelijke maatregelen moeten dus worden gestimuleerd.

C. *Een vernieuwende weg: gecombineerde publieke en private financiering*

Bij veel grote projecten duurt het meerdere decennia voordat investeringen hun geld gaan opbrengen.

Lyon-Turijn: schoolvoorbeeld van een nieuwe financieringsconstructie

Het probleem van de financiering van het internationale deel van het plan voor de nieuwe verbinding Lyon en Turijn tussen St. Jean de Maurienne en Bussoleno, met twee lange tunnels van respectievelijk 54 en 12 km, is een ideale gelegenheid voor de toepassing van een nieuw financieringsconcept dat verder gaat dan de al beproefde vormen. Het plan voor de nieuwe spoorlijn tussen Lyon en Turijn (gemengde spoorlijn voor gebruik door hogesnelheidstreinen en gecombineerd vervoer) is een van de 14 projecten die in 1994 door de Europese Raad van Essen werden goedgekeurd. In eerste instantie was dit project aangeduid als een ontbrekende schakel in de aansluiting per 2010 van het in aanleg zijnde Italiaanse hogesnelheidsnet op het Franse hogesnelheidsnet.

Over de huidige "Maurienne"-lijn (Chambéry - Modane - Susa - Turijn)⁵⁸, die Frankrijk en Italië verbindt via de (bijna 13 km lange) Mont Cenistunnel uit de jaren 1870, rijden reizigerstreinen voor de lange afstanden. Het is echter vooral een strategische lijn voor het goederenvervoer tussen Italië en zijn buurlanden (Frankrijk, de Benelux en Spanje). Begin jaren negentig had de lijn met in totaal circa 8 miljoen ton goederen al bijna de grenzen van zijn capaciteit bereikt; momenteel wordt er 10 miljoen ton over vervoerd. In de periode 1994-2000 bedroeg de financiële steun van de Gemeenschap voor studies naar de nieuwe verbinding ongeveer 60 miljoen euro, hetgeen overeenkomt met bijna 50% van de totale kosten. Daarmee is de Gemeenschap tot op heden veruit de belangrijkste financier van dit project geweest.

Tussen 2001 en 2005 zal de lijn worden gemoderniseerd en zal de exploitatie worden verbeterd (gebruik van tweestroomslocomotieven om met name de rijtijden te bekorten), waardoor kan worden ingespeeld op de voor de komende jaren verwachte groei van het verkeer en een ijzeren snelweg door de Alpen mogelijk kan worden gemaakt. Het bilaterale verkeer en het verkeer tussen het Atlantische deel van Europa en de volop in verandering zijnde Balkan zullen waarschijnlijk op korte termijn zorgen voor dichtslibbing van deze nieuwe lijn. De circa 11 000 vrachtauto's die dagelijks door Frankrijk of Zwitserland naar Italië rijden, vormen echter een steeds minder aanvaardbare bron van overlast. Op termijn wordt afgekoerst op verstikking van de regio. Alles moet in het werk worden gesteld om dit project aan het begin van het volgende decennium uit te voeren. Om extra vertraging te voorkomen, moeten er naast de financiële bijdragen van de staten en de Gemeenschap andere vormen van financiering worden gevonden.

Er moet dus voor worden gezorgd dat de aanleg van een nieuwe infrastructuurvoorziening al "inkomsten" heeft voordat de eerste opbrengsten uit de exploitatie binnenkomen. De inkomsten uit heffingen op concurrerende verbindingen kunnen - nadat deze verbindingen zijn afbetaald - een extra bron

⁵⁸

Deze lijn loopt aan Franse zijde over hellingen van bijna 35 promille en van 30 promille aan Italiaanse zijde, zodat de zwaarste treinen soms door drie locomotieven moeten worden getrokken.

van inkomsten vormen⁵⁹. Een deel van deze inkomsten zou dan met name bij het spoor kunnen worden gebruikt ter aanvulling van de financiële middelen die ontbreken voor de bouw van andere infrastructuur in de desbetreffende regio.

Anders gezegd: overal in een gebied komen (tol)heffingen waarvan de opbrengsten worden gebruikt voor de financiering van toekomstige infrastructuurvoorzieningen. Terugbetaling van de investeringen met tolgelden van de gebruikers begint dus niet pas - zoals bij de Kanaaltunnel - op het moment dat de infrastructuurvoorziening voor het publiek wordt geopend. Indien deze benadering ook wordt toegepast op de Alpenverbindingen, zouden de autosnelwegen en de tunnels in de Alpen bijdragen aan de financiering van nieuwe verbindingen, nog voordat deze worden geopend. Zwitserland heeft gekozen voor de radicale oplossing om dergelijke grote projecten nagenoeg geheel te financieren uit heffingen op met name het vrachtverkeer uit de Europese Unie, dat dergelijke heffingen betaalt.

Zwitserland: een bijzonder geval

Zwitserland is het eerste land met een programma voor de spoorweginfrastructuur dat voor meer dan 50% wordt gefinancierd uit heffingen op het wegverkeer. De verschuiving van het goederenverkeer van de weg naar het spoor wordt in Zwitserland grondig aangepakt, want aan de financiering van grote spoorwegprojecten voor de komende 20 jaar is een apart artikel in de federale Grondwet gewijd (art. 196).

Dit grondwetsartikel regelt de financiering van spoorweginfrastructuur en met name van de modernisering van het klassieke spoorwegnet en de nieuwe spoorwegverbindingen door de Alpen, die de meest ambitieuze infrastructuurprojecten in dat gebied vormen (Lötschbergtunnel en Gothardtunnel, die respectievelijk in 2007 en 2012 zullen worden voltooid). De totale kosten van meer dan 19 miljard euro in 20 jaar worden gefinancierd door:

- Een heffing op alle vrachtauto's voor het gebruik van het Zwitserse wegennet. Dit moet meer dan de helft van de totale geplande investeringslasten opbrengen. Opgemerkt moet worden dat het wegtransport uit derde landen bijna 20% van de bouwkosten voor de infrastructuur opbrengt door het betalen van de heffing bij doorvoer door Zwitserland.*
- Een deel van de opbrengst van de belasting op minerale oliën, waarmee 25% van de kosten van de nieuwe spoorverbindingen door de Alpen wordt gefinancierd.*
- Een verhoging van de BTW met 1 promille en leningen van de Zwitserse Bondsstaat en particuliere geldverstrekkers zorgen voor het resterende deel. De spoorwegen moeten deze leningen bekostigen en terugbetalen.*

De Zwitserse aanpak is vooral origineel in die zin dat er een speciaal fonds wordt opgericht waarin de opbrengsten van de speciale heffingen op Zwitsers en buitenlands vrachtverkeer worden ondergebracht. De federale wet van 19 december 1997 inzake deze heffing is in dit opzicht een goed voorbeeld: "De aan deze dienstverlening gekoppelde heffing op het vrachtverkeer dient op lange termijn de dekking te waarborgen van de kosten voor infrastructuur en de kosten die de gemeenschap voor dit type verkeer dient te maken voorzover dit verkeer die kosten niet door andere diensten of heffingen compenseert. De invoering van deze heffing dient voorts bij te dragen aan verbetering van de randvoorwaarden van het spoor op de vervoersmarkt en aan groei van het goederenvervoer per spoor".

⁵⁹

Zie ook het hoofdstuk over tarieven

De bijbehorende fondsen behoeven niet op communautair niveau te worden beheerd. Het is beter dat zij op grond van bilaterale overeenkomsten worden beheerd door de desbetreffende landen of de beheerders van de infrastructuur. Deze fondsen worden gevuld door een bijdrage uit de opbrengsten van de heffingen op het wegverkeer op de drukke verkeersroutes en vormen een voldoende waarborg om snel en onder gunstige voorwaarden geld te kunnen lenen op de kapitaalmarkt. Dit systeem kan met name een interessante oplossing vormen omdat het de betrokken landen stimuleert om de grensoverschrijdende coördinatie te verbeteren en het de risico's van ontwikkelingen in het verkeer spreidt over de beheerders van weg- en spoorweginfrastructuur.

De concessiehouders van autosnelwegen, die volledig partner zouden kunnen worden bij de bouw en het beheer van deze toekomstige spoorverbindingen zouden dat op termijn rendabel kunnen doen en een bijdrage kunnen leveren aan de doorstroming in hun eigen netwerk, dat al ernstig te lijden heeft onder de congestie. Bovendien zou een dergelijk systeem geen nadelige gevolgen hebben voor de desbetreffende regio's. De financiële last zou worden gedragen door de gebruikers, inclusief het doorgaande en uit andere landen afkomstige verkeer, en zou in plaats komen van de klassieke financiering uit de opbrengsten van de belasting die alleen wordt betaald door de inwoners en de ondernemingen uit de landen of regio's waar het verkeer doorheen rijdt.

Deze nieuwe benadering is een logisch gevolg van uitgebreide discussies die zijn gevoerd op nationaal niveau. Het principe is dat een deel van de overschotten van de inkomsten uit de tarieven voor bestaande infrastructuur wordt gebruikt voor financiering van de aanleg van ontbrekende schakels in het netwerk. In een aantal lidstaten worden al diverse varianten van dit principe toegepast of overwogen. Deze benadering wordt bovendien nader uitgewerkt in het parlementaire verslag van Paolo Costa⁶⁰, waarin wordt benadrukt dat "*overwogen dient te worden, indien er sprake is van inkomsten die de kosten voor bouw en onderhoud van infrastructuur te boven gaan, om deze opbrengsten aan te wenden voor verlaging van de externe kosten in de vervoerssector waaruit zij voortkomen of in andere vervoersmodaliteiten*".

Bestaande regelingen en projecten in de lidstaten

In Duitsland onderzoekt de regering momenteel de suggesties van de onafhankelijke commissie (de zogenoemde commissie-Pällman), die streeft naar invoering van een nieuw systeem van gebruiksheffingen dat is gebaseerd op het aantal gereden kilometers en waarvan de inkomsten zouden kunnen worden gebruikt voor financiering van vervoersinfrastructuur - ook voor andere vervoersmodaliteiten - in het kader van uitzonderingen die dan per geval zouden moeten worden bekeken. Deze uitzonderingsclausule is ontwikkeld binnen een commissie die onder meer bestaat uit directeuren van grote ondernemingen uit de industrie van het wegvervoer - vertegenwoordigers van de bouw, openbare werken en bouwbedrijven - en richt zich duidelijk op projecten als de Brenner.

In Frankrijk haalt het sinds 1995 bestaande "Fonds d'Investissement des Transports Terrestres et des Voies Navigables" (nationaal investeringsfonds voor vervoer over land en water)⁶¹ zijn inkomsten uit een heffing van 0,69 cent per kilometer, die moet worden opgebracht door de exploitatiemaatschappijen van de autosnelwegen (dit is de zogenoemde "Taxe d'Aménagement du Territoire" - de ruimtelijke ordeningsbelasting). Met dit fonds

⁶⁰ A5-034/2000

⁶¹ Om technische redenen is dit fonds in 2001 in de begroting opgenomen.

kan infrastructuur worden gefinancierd. Voor meer dan de helft betreft dat spoorweginfrastructuur.

Deze benadering gaat daarnaast uit van een aanpassing van de huidige communautaire wetgeving die niet alleen geen stimulerend effect heeft op het gebruik van tolgeden voor spoorweginfrastructuur, maar zelfs kan worden geïnterpreteerd als een belemmering van een dergelijk gebruik. Zo beperkt de richtlijn over de heffingen die aan het vrachtverkeer wordt opgelegd voor gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen⁶² de hoogte van de totale tolgeden tot uitsluitend de kosten voor bouw, exploitatie en onderhoud van het wegennet. Hoewel in de richtlijn wordt gesteld dat deze "de lidstaten evenmin belet een percentage van het gebruiks- of toltarief aan te wenden voor de bescherming van het milieu en de evenwichtige uitbreiding van de vervoersnetten" beperkt de onder de desbetreffende regelgeving vallende berekeningswijze voor de tolgeden het bedrag daarvan tot uitsluitend de kosten voor bouw, exploitatie en ontwikkeling van het wegennet. Zoals ook benadrukt door het Europees Parlement, bevat deze wetgeving een intrinsieke tegenstrijdigheid omdat tolgeden niet tegelijkertijd bestemd kunnen zijn voor de kosten van bouw, exploitatie en ontwikkeling van de desbetreffende weginfrastructuur enerzijds en voor een evenwichtige ontwikkeling van vervoersnetten anderzijds. De mogelijkheid om een deel van de tolgeden te gebruiken voor de financiering van bijvoorbeeld spoorwegprojecten is dus wettelijk gezien dubieus en leidt vanuit juridisch oogpunt tot onzekerheid, waaraan zo snel mogelijk een eind zou moeten worden gemaakt.

De invoering van het nieuwe communautaire kader voor heffingen op het gebruik van de infrastructuur dat in deel 3 wordt aangekondigd, zal leiden tot aanpassingen en bijstellingen die de lidstaten de mogelijkheid moeten bieden om inkomsten uit heffingen op het gebruik van de infrastructuur te gebruiken voor de financiering van dit type projecten.

Met betrekking tot de richtsnoeren voor het trans-Europese netwerk is de Commissie voornemens het volgende voor te stellen:

2001: aanpassing van de huidige richtsnoeren, met als doelstelling:

- *opheffing van knelpunten*, om de ontwikkeling van spoorwegcorridors voor met name goederenvervoer te stimuleren, hogesnelheidslijnen beter te integreren met de luchtvaart en verkeersmanagementplannen te ontwikkelen voor de grote verkeersroutes op de weg.
- *wijziging van de lijst met "specifieke" projecten (de zogenaamde lijst van Essen)* die in 1996 door de Gemeenschap is vastgesteld, door toevoeging van een aantal grote projecten, onder andere:
 - de spoorwegverbinding met grote goederencapaciteit door de Pyreneeën;
 - de Oost-Europese hogesnelheidstrein/trein voor gecombineerd vervoer Parijs-Stuttgart-Wenen;
 - de gecombineerde brug/tunnel over de Fehmarnbelt tussen Duitsland en Denemarken;

⁶² Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen.

- het Galileo-project voor satellietnavigatie;
- verbetering van de bevaarbaarheid van de Donau tussen Straubing en Vilshofen;
- de spoorverbinding Verona-Napels, met inbegrip van het gedeelte tussen Bologna en Milaan;
- de spoorweginteroperabiliteit van het Iberische hogesnelheidsnet.

2004: herziening van de richtsnoeren voor het grote trans-Europese netwerk, met name gericht op integratie van de netwerken van kandidaat-lidstaten, op invoering van het concept van snelwegen op zee, ontwikkeling van de luchthavencapaciteit en betere verbindingen van perifere regio's met het continent.

Met betrekking tot de financiering van infrastructuurvoorzieningen is de Commissie voornemens het volgende voor te stellen:

- *Wijziging van de voorschriften voor financiering* van het trans-Europese netwerk in de vorm van een verhoging tot 20% van de maximale bijdrage van de Gemeenschap aan grensoverschrijdende projecten door natuurlijke barrières en aan kandidaat-lidstaten.
- *Invoering van een communautair kader* waarin wordt toegestaan dat gebruik wordt gemaakt van inkomsten uit heffingen op routes die concurrerend zijn met de bouw van nieuwe infrastructuurvoorzieningen, met name spoorlijnen.

Op het gebied van technische voorschriften is de Commissie voornemens het volgende voor te stellen:

- *Harmonisatie van de minimale veiligheidsnormen voor weg- en spoortunnels* die deel uitmaken van het trans-Europese vervoersnetwerk.
- Een richtlijn waarmee de *interoperabiliteit van tolsystemen* op het trans-Europese wegennet kan worden gegarandeerd.

DEEL 3: DE REIZIGER CENTRAAL IN HET VERVOERSBELEID

Zowel burgers als beroepsmatige gebruikers moeten kunnen profiteren van een vervoerssysteem dat voldoet aan hun verwachtingen en behoeften.

De gebruikers moeten weer centraal komen te staan in het vervoersbeleid:

De eerste zorg van gebruikers is de **onveiligheid in het verkeer**, die wordt ervaren als een permanente bedreiging.

Gebruikers willen ook precies weten wat zij betalen wanneer zij een snelweg of het openbaar vervoer nemen. Voor het gebruik van infrastructuur en de bestrijding van vervuiling en congestie moet een prijs worden betaald. Het is tijd om duidelijk uit te leggen wat de **werkelijke kosten** zijn, zodat toekomstige keuzes voor een bepaalde vorm van vervoer op transparante en samenhangende wijze kunnen worden gemaakt.

De burger verwacht niet alleen dat hij steeds veiliger wordt vervoerd. Hij verwacht ook eenvoudig en vlot verlopend vervoer, met name wanneer hij van meerdere vervoersmodaliteiten gebruik moet maken. Ook wil hij meer erkenning van zijn **rechten**.

Ten slotte verwacht de gebruiker een **rationeler vervoer in de steden**. Geluidsoverlast en luchtverontreiniging en de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid zijn in de steden veel zorgwekkender, en binnen afzienbare tijd moet een duidelijke afbakening tot stand komen tussen het gebruik van de eigen auto en van het openbaar vervoer. Vanwege de beperkingen van het Verdrag en met name het **subsidiariteitsbeginsel**, streeft de Commissie hoofdzakelijk naar bevordering van de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden. De maatregelen op het gebied van het stadsvervoer die noodzakelijk zijn om te komen tot duurzame ontwikkeling van het vervoer zijn ongetwijfeld het moeilijkst om uit te voeren. Zij vallen onder de bevoegdheden van lokale overheden.

I. ONVEILIGHEID IN HET VERKEER

Van alle vervoersmodaliteiten is **het vervoer over de weg veruit de gevaarlijkste vorm, die de meeste mensenlevens kost**. Verkeersongevallen worden beschouwd als een maatschappelijk verschijnsel en hebben tot voor kort geen heftige reacties opgeroepen. Een andere verklaring lijkt er niet te bestaan voor de relatief grote onverschilligheid ten aanzien van verkeersongevallen, en dat terwijl er dagelijks op de Europese wegen evenveel mensen om het leven komen als bij het neerstorten van een middelgroot vliegtuig.

Toch is de verkeersveiligheid een van de grootste punten van zorg van de Europese burgers, en misschien zelfs wel hun grootste zorg⁶³.

Uit studies blijkt dat automobilisten in Europa strengere maatregelen verwachten op het gebied van de verkeersveiligheid, waaronder verbetering van wegen, een betere

⁶³ In Frankrijk blijkt bijvoorbeeld uit een op 21 januari 2001 in het "Journal du Dimanche" gepubliceerde enquête van BVA dat Franse burgers zich vooral zorgen maken om de onveiligheid in het verkeer, meer nog dan om ernstige ziektes of voedselschaarste.

rijopleiding, handhaving van de wegenverkeerswet, veiligheidskeuringen van auto's en campagnes ter vergroting van de verkeersveiligheid.⁶⁴

Tot in de jaren negentig kon de Gemeenschap bij gebrek aan duidelijke bevoegdheden op dit gebied slechts weinig doen aan de verkeersveiligheid. Toch levert de Gemeenschap al jarenlang een bijdrage aan die verkeersveiligheid. De oprichting van de interne markt maakte het mogelijk om met name door middel van meer dan vijftig richtlijnen met technische normen de veiligheidsvoorzieningen van auto's te verbeteren.⁶⁵ (verplicht gebruik van veiligheidsgordels, voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, gebruik van snelheidsbegrenzers door vrachtauto's, gestandaardiseerde rijbewijzen en technische keuring van alle auto's).

Na het Verdrag van Maastricht beschikt de Gemeenschap eindelijk over de juridische middelen voor het vaststellen van een kader en voor het nemen van maatregelen op het gebied van de verkeersveiligheid.⁶⁶

Ondanks de invoering van deze nieuwe bevoegdheden in het Verdrag is de duidelijke behoefte aan een werkelijk Europees verkeersveiligheidsbeleid nog steeds niet door alle lidstaten erkend, en wordt gemeenschappelijk beleid belemmerd door het subsidiariteitsbeginsel⁶⁷.

De Europese Unie moet in het komende decennium streven naar een ambitieus gemeenschappelijk doel, namelijk halvering van het aantal verkeersslachtoffers door een geïntegreerd beleid, dat rekening houdt met zowel de menselijke als de technische dimensie en is gericht op vergroting van de veiligheid op het trans-Europese wegennet.

A. Dag in dag uit doden: 40 000 verkeersslachtoffers per jaar

De prijs die de Europeanen betalen voor hun mobiliteit was en is nog steeds te hoog. Zo zijn er sinds 1970 meer dan 1,64 miljoen medeburgers in het verkeer om het leven gekomen. In het begin van de jaren negentig nam het aantal dodelijke verkeersslachtoffers duidelijk af, maar deze ontwikkeling is in de afgelopen jaren veel minder snel gegaan.

In 2000 kwamen er in de Europese Unie **meer dan 40 000 mensen om het leven** bij verkeersongevallen, en vielen er meer dan 1,7 miljoen gewonden. De meeste slachtoffers vallen in de leeftijdscategorie van 14 tot 25 jaar. In deze categorie is het verkeer de belangrijkste doodsoorzaak. **Een op de drie mensen zal in zijn leven gewond raken bij een ongeluk.** De direct meetbare kosten van verkeersongelukken bedragen 45 miljard euro. De indirecte kosten (inclusief fysieke en psychische

⁶⁴ SARTRE-projecten: Social Attitude to Road Traffic Risk in Europe, SARTRE 1, in 1992 uitgevoerd in 15 landen en SARTRE 2 uit 1997, uitgevoerd in 19 landen.

⁶⁵ Voorbeelden daarvan zijn maatregelen die voorschrijven dat auto's verplicht zijn voorzien van gelaagd glas, van veiligheidsgordels voor alle inzittenden, van gestandaardiseerde veiligheidszones aan voor- en zijkant en voorschriften voor gestandaardiseerde remsystemen.

⁶⁶ Artikel 71 van het Verdrag betreffende de Europese Unie

⁶⁷ Een voorbeeld daarvan is het voorstel om het maximale alcoholpromillage wettelijk vast te leggen. Dat voorstel is in 1988 voor het eerst ingediend om vervolgens een dode letter te blijven tijdens 24 opeenvolgende voorzitterschappen van de Raad. Het voorstel heeft het nooit gehaald. Op 17 januari 2001 heeft de Commissie een aanbeveling goedgekeurd waarin de belangrijkste doelstellingen van het oorspronkelijke voorstel werden overgenomen en verbeterd.

schade bij slachtoffers en hun familie) zijn drie tot vier maal hoger. Er wordt een **jaarlijks bedrag van 160 miljard euro** betaald, wat overeenkomt met 2% van het BNP van de Europese Unie⁶⁸.

Er worden onvoldoende financiële middelen ingezet voor het bestrijden van de onveiligheid op de weg. De inspanningen ter voorkoming van verkeersongevallen blijven namelijk zeer beperkt van omvang: zij vertegenwoordigen minder dan 5% van de totale kosten voor ongevallen, inclusief het bedrag van 60 miljard euro dat jaarlijks door verzekeringsmaatschappijen wordt uitgekeerd voor schadevergoeding en herstel.

De versnippering van verantwoordelijkheden en middelen over een groot aantal instanties die op regionaal en nationaal niveau zijn belast met de verkeersveiligheid vormt een belemmering voor een grootschalige aanpak en ontmoedigt de invoering van gecoördineerd beleid.

De gepresenteerde programma's zijn vaak niet meer dan aankondigingen omdat zij slechts bestaan uit bescheiden maatregelen. Omdat het moeilijk is om consequente resultaten te boeken, voeren lidstaten soms culturele kenmerken aan om een fatalistische houding te rechtvaardigen. Bepaalde technische maatregelen, bijvoorbeeld in verband met de veiligheid van de infrastructuur, vergen aanzienlijke investeringen, en de lidstaten hebben de neiging die voor zich uit te schuiven.

Wanneer alle lidstaten dezelfde resultaten zouden boeken als het Verenigd Koninkrijk en Zweden, zou het jaarlijkse aantal verkeersdoden naar schatting met 20 000 afnemen. Geconstateerd kan worden dat in 1998 tussen landen als Zweden en Portugal, die een vergelijkbaar inwonertal hebben, het aantal verkeersdoden een verhouding van 1: 4,5 kende. Tussen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk is deze verhouding 1: 2,5⁶⁹. Ook in de kandidaat-lidstaten is nog veel verbetering mogelijk. Het wagenpark is daar gemiddeld veel ouder dan in de landen van de Unie en niet uitgerust met de nieuwste technologie (ABS, airbags enz.).

Zweden heeft in 1997 een ambitieus plan vastgesteld voor "nul doden en nul ernstig gewonden in het verkeer" op zijn grondgebied. Dit programma besteedt aandacht aan alle factoren waarbij lokale overheden en bedrijven een belangrijke rol spelen. Zij mogen bijvoorbeeld veiligheidscriteria opnemen bij openbare aanbestedingen voor voertuigen en transportdiensten, om zo het aanbod van veilige auto's te vergroten. Het wegennet wordt stelselmatig verbeterd om het aantal ernstige ongevallen terug te dringen. In overleg met de particuliere sector worden ook stimuleringsmaatregelen genomen om de vraag naar vervoer over de weg terug te dringen en daarmee de blootstelling van weggebruikers aan risico's.

⁶⁸ Verslag van Ewa Hedkvist Petersen over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's inzake "De prioriteiten voor de verkeersveiligheid in de Europese Unie - Voortgangsrapportage en prioritering van maatregelen" (COM(2000)125 - C5-0248/2000 - 2000/2136(COS)) goedgekeurd door het Europees Parlement op 18 januari 2001.

⁶⁹ In 1998 telde Zweden 531 verkeersdoden, Portugal 2425, het Verenigd Koninkrijk 3581 en Frankrijk 8918.

B. *Halvering van het aantal verkeersdoden*

In de strijd tegen de onveiligheid op de weg moet de Europese Unie in de periode 2000-2010 werken aan een ambitieuze doelstelling wat de vermindering van het aantal verkeersdoden betreft. De Commissie wil de krachten bundelen bij het werken aan de doelstelling om het aantal verkeersdoden in deze periode met de helft te verminderen. Hoewel in eerste instantie nationale of lokale overheden verantwoordelijk zijn voor het nemen van maatregelen om dit streven naar vermindering van het aantal verkeersdoden in 2010 te verwezenlijken, moet de Europese Unie wel bijdragen aan deze doelstelling, niet alleen door het uitwisselen van goede praktijkvoorbeelden, maar ook door een tweesporenbeleid:

- enerzijds door harmonisatie van sancties;
- en anderzijds door bevordering van nieuwe technologie ten behoeve van de verkeersveiligheid.

De Commissie kan op basis van een tussenbalans in 2005 met wettelijke maatregelen komen.

1. Harmonisatie van sancties

Het is een feit dat controles en sancties in de lidstaten aanzienlijk verschillen. Automobilisten en bestuurders weten dat zij in bepaalde landen gas terug moeten nemen en in andere landen bijna ongestraft hun gang kunnen gaan. Dit is met name verontrustend omdat elke bestuurder zonder problemen van het ene naar het andere land kan rijden. Voor een bepaalde overtreding zou de sanctie (rijverbod, intrekking van het rijbewijs) overal hetzelfde moeten zijn ongeacht de nationaliteit van de bestuurder en de plaats waar de overtreding wordt begaan. Het is echter heel goed mogelijk dat een bestuurder wiens rijbewijs in een lidstaat is ingetrokken in een naburige lidstaat een nieuw rijbewijs krijgt.

Een automobilist die over de autosnelwegen E40 en E5 van Keulen naar Londen rijdt, moet zijn maximumsnelheid in België beperken tot 120 km/u. In Frankrijk mag hij 130 km/u rijden, maar vervolgens in het Verenigd Koninkrijk niet harder dan 112 km/u. Op zijn bestemming aangekomen, mag hij alcohol gebruiken tot een maximaal promillage van 0,8. Op terugweg moet hij zich echter beperken tot 0,5 promille.

Momenteel kan de Franse overheid het rijbewijs intrekken van een bestuurder met een alcoholpromillage van 0,8 en bij een overschrijding van de maximumsnelheid met 40 km/u. In beide gevallen is dat op grond van Franse wet niet mogelijk wanneer de bestuurder niet de Franse nationaliteit heeft.

Gevaarlijk rijgedrag voor andere weggebruikers is een plaag die kan worden gelijkgesteld aan criminaliteit, en de Commissie overweegt initiatieven in het kader van het communautaire justitiebeleid, niet alleen voor bestuurders van vrachtauto's maar ook voor alle overige automobilisten.

De Belgische vereniging RED heeft bijvoorbeeld vernieuwende en effectieve maatregelen ontwikkeld ter voorkoming van verkeersongevallen, met name door:

- Het aanbieden van cursussen in defensief rijden, waarbij aandacht wordt besteed aan voertuigbeheersing in de regen en bij noodstops, aan een goede zithouding in de auto enz.; dit zijn overigens geen slipcursussen.
- Het in samenwerking met het ministerie van Justitie opzetten van alternatieve straffen voor overtredingen: om te voorkomen dat zij een boete moeten betalen of hun rijbewijs wordt ingetrokken, kunnen overtreders op vrijwillige basis een cursus defensief rijden volgen en moeten zij in speciale centra ernstige verkeersslachtoffers behulpzaam zijn.

Een aantal voorschriften, sancties en controles (met name van snelheid en alcoholgebruik) zouden in eerste instantie moeten worden geharmoniseerd voor het trans-Europese netwerk van autosnelwegen, dat overigens mede door de Gemeenschap wordt gefinancierd en waarop steeds meer inwoners van verschillende lidstaten rijden. Dit zou verder allereerst moeten gelden voor het internationale beroepsvervoer. Hiervoor moeten met name de technische eigenschappen van infrastructuurvoorzieningen op elkaar worden aangepast, maar moet ook een minimale harmonisatie van bebording plaatsvinden.

Het grote aantal verschillende markeringen en borden langs de Europese hoofdwegen vormt een gevaar voor bestuurders, met name waar het gaat om richtingborden die niet zijn geharmoniseerd door de verdragen van de Verenigde Naties. De uitgangspunten voor de bebording verschillen per lidstaat. In 5 landen wordt voor autosnelwegen bijvoorbeeld gewerkt met groene borden, terwijl in de andere landen blauw wordt gebruikt. Ook de uitgangspunten voor het gebruik van talen voor plaatsnamen verschillen, evenals de nummering van wegen. **Er moet dus worden gestreefd naar geleidelijke invoering van geharmoniseerde bebording op het trans-Europese netwerk**, en naar gebruik van dezelfde signalen in voertuigen. Een gemeenschappelijk systeem voor het aanduiden van delen van het trans-Europese wegennet lijkt op termijn onvermijdelijk om de zichtbaarheid te verbeteren en om de voortdurende kwaliteit van het wegennet voor de gebruikers te waarborgen.

Een juiste bebording bij **zwarte punten** - waarbij met name de aandacht wordt gevestigd op het aantal slachtoffers dat daar is gevallen - zou deze punten op de grote doorgaande wegen door de diverse landen beter zichtbaar moeten maken voor Europese bestuurders.

Naar het voorbeeld van de milieueffectrapportages zou er met name voor projecten waarvoor Europese steun wordt gevraagd moeten worden gekeken naar de mogelijkheden voor algemene invoering van onderzoeken en effectrapportages op het gebied van de verkeersveiligheid op het trans-Europese wegennet.

Verder moet de strijd tegen alcoholmisbruik in het verkeer worden voortgezet en moeten oplossingen worden gevonden voor het probleem van het gebruik van drugs of geneesmiddelen die de rijvaardigheid beïnvloeden. De Commissie heeft op 17 januari 2001 een aanbeveling vastgesteld waarin de lidstaten wordt gevraagd het **maximaal toegestane alcoholpromillage voor automobilisten** te beperken tot 0,5 promille en voor beroepschauffeurs, motorrijders en onervaren bestuurders tot 0,2 promille.

In de strijd tegen het alcoholmisbruik in het verkeer heeft België veel succes gehad met de "Bob"-campagne uit 1995 (wie rijdt, drinkt niet). Daarbij worden automobilisten

gestimuleerd om in een groep één persoon aan te wijzen die niet drinkt en de anderen veilig naar huis kan rijden.

In Frankrijk zijn naast bewustmakingscampagnes ook andere programma's ontwikkeld om het aantal dodelijke slachtoffers onder het uitgaanspubliek terug te dringen. Sommige horecagelegenheden vragen bijvoorbeeld groepen gasten bij aankomst om hun autosleutels in te leveren en geven ze terug nadat het alcoholpromillage van de bestuurder is gecontroleerd.

Om automobilisten voorzichtiger te laten rijden, heeft een aantal regio's op punten waar dodelijke slachtoffers zijn gevallen markeringen aangebracht in de vorm van silhouetten in de berm. 37% van de automobilisten geeft aan dat zij bij het zien van deze silhouetten beter opletten, en 20% mindert vaart.

In een aantal lidstaten zijn er vele originele initiatieven van de grond gekomen ter voorkoming van risicovol gedrag, met name onder jongeren en gericht op de gevaren van alcoholgebruik. Aan deze goede voorbeelden uit de praktijk moet veel aandacht worden geschonken.

Tabel 1 Toegestane maximumsnelheden en maximale alcoholpromillages in de Unie

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Bebouwde kom	50	50	50	50	50	50	48	50	50	50	50	50	50	50	48
Autowegen	90	80	100	110	90	90	96	90	90	80	100	100	80	90	96
Autosnelwegen	120	110	zie noot ⁷⁰	120	120	130	112	130	120	120	130	120	120	110	112
Alcoholpromillage mg/ml	in	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	0,8	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,8

Bron: Europese Commissie en lidstaten

De Raad en het Parlement behandelen momenteel een ontwerpverordening waarin het gebruik van autogordels in touringcars verplicht wordt gesteld, indien zij aanwezig zijn. Er bestaat al een richtlijn "Veiligheidsgordels voor touringcars", waarin technische normen voor de gordels zijn vastgelegd, maar deze richtlijn verplicht fabrieken niet om gordels in touringcars aan te brengen. **Om deze maatregel effect te laten sorteren, moet er dus iets worden gedaan om bouwers van touringcars te verplichten tot het aanbrengen van veiligheidsgordels op alle geplaatste stoelen, net zoals dat is gebeurd bij de bouwers van personenauto's.** In 2002 zal in deze zin een voorstel voor een richtlijn worden gedaan.

2. Nieuwe technologie ten dienste van de verkeersveiligheid

Dankzij nieuwe technologische ontwikkelingen kunnen de gebruikelijke controlemethoden en sancties worden verbeterd door gebruikmaking van geautomatiseerde middelen en van voorzieningen in voertuigen die de bestuurder bij het rijden ondersteunen. Wanneer in dit opzicht in de toekomst voertuigen worden voorzien van een zwarte doos waarmee net als bij andere vervoersmodaliteiten de parameters kunnen worden geregistreerd die inzicht geven in technische oorzaken van ongevallen, zullen automobilisten zich verantwoordelijker gedragen, juridische

⁷⁰ Autosnelwegen: Geen maximumsnelheid; aanbevolen snelheid 130 km/u; op meer dan de helft van het wegennet geldt een maximumsnelheid van 120 km/u of minder.

procedures na ongevallen sneller kunnen worden afgewikkeld en effectievere preventiemaatregelen kunnen worden genomen). In juni 2001 heeft de Commissie ook een voorstel goedgekeurd om de aanwezigheid verplicht te stellen van snelheidsbegrenzers in alle voertuigen van meer dan 3,5 ton of meer dan 9 passagiers (de maximumsnelheid wordt beperkt tot 90 km/u voor bedrijfswagens en tot 100 km/u voor bussen)

Noodzakelijk onafhankelijk onderzoek

Een bijzonder probleem is het gebruik van onderzoeksgegevens die worden verzameld naar aanleiding van ongevallen. Momenteel zijn onderzoeken die worden ingesteld in opdracht van justitiële instanties of verzekeringsmaatschappijen in eerste instantie gericht op het vergoeden van de schade door ongevallen en op het vaststellen van de wettelijke aansprakelijkheid. Deze onderzoeken voldoen echter niet aan de toenemende vraag in Europa en de Verenigde Staten naar onafhankelijk technisch onderzoek waarvan de resultaten iets zeggen over de oorzaken van ongevallen en aanknopingspunten bieden voor verbetering van de wetgeving.

Sinds een aantal jaren worden dergelijke onderzoeken op grond van Europese wetgeving uitgevoerd in de burgerluchtvaart.⁷¹ Een soortgelijke verplichting wordt nu ook overwogen voor de spoorwegwetgeving⁷². De Commissie overweegt momenteel om de ontwikkelingen van dergelijke onderzoeken ook voor te stellen voor de zeescheepvaart⁷³ en op langere termijn zou dat ook het geval dienen te zijn voor verkeersongevallen.

Deze onafhankelijke onderzoeken moeten op nationaal niveau worden uitgevoerd, maar volgens een Europese methodiek worden ingesteld. De resultaten zouden dan moeten worden aangeboden aan een commissie van onafhankelijke deskundigen die onder de Commissie ressorteert en zal worden belast met de verbetering van de geldende wetgeving en met de aanpassing van de onderzoeksmethodiek aan met name technologische ontwikkelingen.

De heer P. van Vollenhoven⁷⁴ zei bij de derde conferentie over onderzoeken naar ongevallen die werd georganiseerd door de Europese Raad voor de Verkeersveiligheid (ETSC) dat "een permanente onafhankelijke organisatie niet alleen de onafhankelijkheid van het onderzoek waarborgt. Een dergelijke instantie kan ook nagaan of zijn aanbevelingen effect sorteren".

⁷¹ Richtlijn 94/56 is een voorbeeld voor de andere vervoersmodaliteiten. In deze richtlijn worden de uitgangspunten vastgesteld voor onderzoeken naar ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart. In aanvulling daarop heeft de Commissie in december 2000 een ontwerp-richtlijn vastgesteld over de rapportage naar aanleiding van voorvallen in de burgerluchtvaart. Dit voorstel vormt een aanvulling op de huidige communautaire wetgeving en voorziet in een analyse van incidenten en voorvallen die meestal de voorbode vormen van ongevallen.

⁷² De wijziging van richtlijn 91/440 in het kader van het in december jongstleden vastgestelde "spoorwegpakket" verplicht de lidstaten tot het nemen van maatregelen om bij ongevallen altijd een onderzoek in te stellen. De Commissie zal voor het eind van het jaar 2001 een ontwerp-richtlijn vaststellen met betrekking tot de spoorwegveiligheid, waarin de lidstaten worden verplicht om op nationaal niveau volledig onafhankelijke instanties op te richten die belast worden met de uitvoering van onderzoeken naar ongevallen. Er zal een systeem voor samenwerking op communautair niveau worden ingevoerd, eventueel in het kader van het toekomstige Agentschap voor de spoorwegveiligheid.

⁷³ Richtlijn 1999/35 betreffende een stelsel van verplichte onderzoeken voor de veilige exploitatie van geregelde diensten met ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen vereist dat met ingang van 1 december 2000 bij ongevallen een objectief onderzoek wordt ingesteld naar alle betrokken vaartuigen die een haven in de Gemeenschap als bestemming hebben of daaruit afkomstig zijn. De Commissie wil in 2004 komen tot een geharmoniseerd systeem voor alle ongevallen op zee.

⁷⁴ Voorzitter van de Nederlandse Raad voor de Transportveiligheid.

Gelijktijdig met de invoering van het elektronische rijbewijs zou ook harmonisatie kunnen plaatsvinden van sancties in de vorm van rijverboden en van ontzeggingen van de rijbevoegdheid aan bestuurders.

De Europese Unie heeft een grote en misschien wel exclusieve verantwoordelijkheid voor het stimuleren van de invoering van innovatieve technologie, die zou moeten leiden tot het op de markt brengen van **nieuwe en veilige voertuigen**. **In dit verband kan worden gedacht aan intelligente vervoerssystemen. In het eEurope-plan dat de Europese Raad in juni 2000 in Feira heeft goedgekeurd en in maart 2000 in Stockholm nog eens heeft bevestigd, is voor dergelijke systemen een belangrijke plaats ingeruimd.** Het zou in deze context wenselijk zijn de introductie van actieve veiligheidssystemen in alle nieuwe auto's aan te moedigen. De algemene invoering van dergelijke systemen kan worden bevorderd door op communautair niveau een overeenkomst met de auto-industrie te sluiten⁷⁵. Deze voertuigen worden dan uitgerust met innovatieve technologie, bijvoorbeeld op het gebied van verkeersmanagement, en met systemen ter voorkoming van aanrijdingen. Zij bieden uitzicht op vergroting van de verkeersveiligheid met mogelijk wel 50%. Dankzij technologische ontwikkelingen zou het ook mogelijk moeten worden om de botsveiligheid van auto's te vergroten door de ontwikkeling van nieuwe materialen en door de invoering van nieuwe en geavanceerde ontwerprocédés om de constructie van auto's intact te laten bij aanrijdingen.

In dit verband zou het door de ontwikkelingen op het gebied van banden (minder opspattend water door vrachtauto's, betere grip op glad wegdek, waarschuwingssysteem voor te lage bandenspanning) op korte termijn mogelijk moeten zijn om het brandstofverbruik te verlagen, het rolgeluid te verminderen en een hoog niveau van veiligheid in stand te houden gehouden. Naar verwachting zal dit leiden tot een vermindering van het brandstofverbruik met 10% en circa duizend minder verkeersdoden.

Er wordt opmerkelijk veel vooruitgang geboekt op het gebied van **de bescherming van inzittenden van auto's** bij aanrijdingen. Door ontwikkelingen in de elektronica kunnen nieuwe intelligente veiligheidsvoorzieningen, waaronder airbags, rekening houden met het aantal te beschermen inzittenden, met hun lichaamsvormen en de aard van de aanrijding, om zo een betere bescherming te bieden. Auto's moeten standaard worden voorzien van systemen die waarschuwen wanneer de gordels niet worden gedragen.

In Zweden worden de gordels gedragen door 95% van de inzittenden van auto's. De helft van het aantal verkeersdoden droeg echter geen gordel op het moment van het ongeluk.

Om de veiligheid van voetgangers en fietsers te vergroten, kunnen nieuwe veiligheidsnormen voor de voorkant van auto's jaarlijks 2000 dodelijke slachtoffers voorkomen. Een vrijwillige overeenkomst met de industrie voor de toepassing van deze normen⁷⁶ is momenteel onderwerp van gesprek.

⁷⁵ De Commissie werkt momenteel aan deze overeenkomst die onder andere systemen betreft om de afstand te controleren, botsingen te voorkomen en de alertheid van de chauffeurs in de gaten te houden.

⁷⁶ Mededeling van de Commissie van 11 juli 2001, waarin een vrijwillige overeenkomst met de industrie wordt voorgesteld.

Ten slotte is vanwege de toename van het verkeersvolume **een beter beheer van de snelheid van auto's van groot belang voor de veiligheid** en kan daarmee de congestie worden bestreden. Naast voordelen op het gebied van de verkeersveiligheid zal naleving van snelheidsbeperkingen ook significante gevolgen hebben in termen van vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. De gunstigste vooruitzichten hierop worden geboden door nieuwe technologieën waarmee op elk moment de optimale snelheid kan worden bepaald op basis van de verkeerssituatie, de wegkenmerken en van externe omstandigheden, waaronder de weersgesteldheid, en weggebruikers daarvan op de hoogte worden gebracht via externe signalering of communicatiemiddelen in hun voertuig. Het is van belang dat wegen en voertuigen overal in de Unie zo snel mogelijk worden voorzien van deze nieuwe technologische mogelijkheden en dat de informatiesystemen voor iedereen toegankelijk worden.

- Een nieuw actieprogramma voor de verkeersveiligheid zal betrekking hebben op de periode 2002-2010 en maatregelen beschrijven waarmee de globale doelstelling van halvering van het aantal dodelijke verkeersslachtoffers kan worden verwezenlijkt. Een dergelijk programma zal ook zorg dragen voor de monitoring van alle nationale of Europese maatregelen ter vermindering van het aantal slachtoffers.
 - De lidstaten zal worden gevraagd om **meer samenwerking en uitwisseling van hun ervaringen op het gebied van preventie en analyse van ongevallen**, met name met behulp van gemeenschappelijke instrumenten die worden ontwikkeld op basis van de gegevens van CARE⁷⁷ of door het oprichten van een Europees studiecentrum voor de verkeersveiligheid waarbinnen alle ondersteunende activiteiten worden samengebracht ten behoeve van deskundigen op het gebied van de verkeersveiligheid en van het grote publiek.
 - Een harmonisatie van de geldende sancties en voorschriften (met name op het gebied van bebording, alcoholpromillages en snelheidsovertredingen) zal voor het internationale vervoer worden voorgesteld voor het trans-Europese autosnelwegnet.
 - Er zal een lijst worden opgesteld met bijzonder gevaarlijke zwarte punten, die zullen worden voorzien van aangepaste bebording.
 - Een commissie van onafhankelijke deskundigen op het gebied van het onderzoeken van ongevallen zal binnen de diensten van de Commissie worden ingesteld om haar te adviseren op het gebied van de ontwikkeling van de regelgeving op alle veiligheidsgebieden.
- De Commissie houdt bovendien de mogelijkheid open op vanaf 2005 met wetgevingsvoorstellen te komen indien over 3 of 4 jaar onvoldoende verbetering wordt geconstateerd.**

II. DE ECHTE KOSTEN VOOR DE GEBRUIKER

Gebruikers van vervoer hebben het recht te weten wat zij betalen en waarom zij dat betalen. Beheersing van de congestie in Europa, bestrijding van het broeikas effect, ontwikkeling van infrastructuur maar ook vergroting van de veiligheid op de weg of in het openbaar vervoer en terugdringing van milieuhinder hebben hun prijs. Bovenop deze kosten voor de samenleving komen nog de kosten voor investeringen

⁷⁷ CARE: Community database on Accidents on the Road in Europe.

gericht op een betere beheersing van het verkeer, voor het laten rijden van nieuwe treinen en het bouwen van nieuwe infrastructuur (bijvoorbeeld luchthavens). In de toekomst zal dit voor de samenleving en de gebruikers van het vervoer vroeg of laat gevolgen hebben voor de vervoerprijs die door gebruikers wordt betaald, zonder echter invloed te hebben op de toegang tot een hoogwaardige en onafgebroken dienstverlening op het hele grondgebied.

Naar verwachting zullen de prijzen voor vervoer over de hele linie gaan stijgen, maar met name de prijsopbouw zal het meest veranderen. In haar vorige *Witboek inzake het gemeenschappelijk vervoersbeleid stelde de Commissie al vast dat "een van de belangrijkste oorzaken van onevenwichtigheden en ondoelmatigheden is gelegen in het feit dat gebruikers van vervoer niet de volledige kosten behoeven te dragen die voortvloeien uit hun activiteiten. Aangezien de prijzen geen afspiegeling vormen van alle maatschappelijke kosten van het vervoer, is de vraag kunstmatig hoog geweest. Indien op het gebied van tarieven en infrastructuur goed beleid werd gevoerd, zouden deze ondoelmatigheden na verloop van tijd grotendeels verdwijnen*

Het tegenstrijdige is dat het vervoer te veel belastingen kent: leges op kentekens, wegenbelasting, verzekeringen, accijnzen op brandstof en heffingen voor het gebruik van de infrastructuur. Het vervoer heet zwaar belast te zijn, maar is vooral slecht en ongelijk belast. Alle gebruikers worden over één kam geschoren en er wordt geen onderscheid gemaakt naar schade die zij aanrichten aan infrastructuur, naar files of vervuiling waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Deze slechte verdeling van lasten over de exploitanten van infrastructuur, belastingbetalers en gebruikers leidt tot aanzienlijke verstoringen van de concurrentie tussen marktpartijen en vervoersmodaliteiten.

Om deze modaliteiten met gelijke wapens te kunnen laten strijden, zou door uniforme belastingheffing op alle vervoersmodaliteiten een betere verdeling tot stand moeten komen van de lasten van het vervoer, die doorgaans worden gedragen door de samenleving, dus door de belastingbetaler, en het bedrijfsleven, en in mindere mate door de gebruikers. Op basis van de principes dat "de gebruiker betaalt" en dat "de vervuiler betaalt", zouden, zoals de heer Paolo Costa, lid van het Europees Parlement, dat goed heeft verwoord in een onlangs verschenen verslag⁷⁸ "de gebruikers van het vervoer de kwantificeerbare componenten moeten betalen van de vervoerskosten als gevolg van het gebruik, de kwaliteit en de veiligheid van de infrastructuur".

Verder heeft de Europese Raad van Göteborg benadrukt dat een "vanuit milieuoogpunt levensvatbaar beleid zich [moet] richten op volledige doorberekening van maatschappelijke en milieukosten. Er moeten maatregelen worden genomen om de groei van de vervoerssector en de economische groei te ontkoppelen, met name door een verlegging van het vervoer over de weg naar dat per spoor- of waterweg en naar het openbaar personenvervoer". **Het beleid van de Gemeenschap moet dus gericht zijn op geleidelijke vervanging van bestaande belastingen op het vervoerssysteem door doelmatiger instrumenten, om de kosten van infrastructuurvoorzieningen en externe kosten te door te berekenen.** Deze instrumenten zijn enerzijds de heffingen op het gebruik van

⁷⁸

Verslag A50345/2000 van het Europees Parlement

infrastructuurvoorzieningen, die zeer doeltreffend zijn om de congestie te reguleren en andere milieuhinder te verminderen, en anderzijds de accijnzen op brandstoffen, die bijzonder geschikt zijn voor de beheersing van de uitstoot van kooldioxide. De uitvoering van deze twee instrumenten, die gaan in de richting van meer differentiatie en modulatie van belastingen en gebruiksheffingen⁷⁹ moet worden gecoördineerd, aangezien het tweede instrument het eerste aanvult.

A. *Naar geleidelijke invoering van heffingen op het gebruik van infrastructuurvoorzieningen*

Het belangrijkste uitgangspunt van heffingen voor infrastructuurvoorzieningen is dat in de kosten voor het gebruik van een infrastructuurvoorziening de kosten van de infrastructuur als zodanig moeten worden verwerkt⁸⁰, maar ook externe kosten, bijvoorbeeld de kosten die verband houden met ongevallen, luchtvervuiling, geluidshinder en congestie. Dit uitgangspunt geldt voor alle vervoersmodaliteiten en voor alle categorieën gebruikers, en voor zowel personen- als bedrijfsauto's.

Het grensoverschrijdende verkeer van personenauto's is echter beperkt, en de invoering van het principe van heffingen op infrastructuurvoorzieningen leidt tot discussie over de vrijheid van verkeer en de noodzaak om niet opnieuw buitengrenzen in te stellen. Het is dus niet opportuun dat de Gemeenschap zich mengt in de besluiten die nationale en lokale overheden moeten nemen zoals de vaststelling van tarieven voor het gebruik van gemeenschapsvoorzieningen, waaronder de vervoersinfrastructuur. De Gemeenschap moet zich met name zo nuttig mogelijk maken bij het opsporen, bekendmaken en bevorderen van goede praktijkvoorbeelden, bijvoorbeeld in de vorm van onderzoeksprogramma's. Voor het beroepsvervoer moet de Gemeenschap echter ter voorkoming van concurrentievervalsing een kader vaststellen waarbinnen de lidstaten geleidelijk de externe kosten en de kosten voor infrastructuur kunnen integreren en waarmee de samenhang van hun initiatieven kan worden gewaarborgd.

De prijsopbouw moet een betere afspiegeling vormen van de kosten die de gemeenschap moet dragen. Gelet op de grote verscheidenheid aan voorschriften die er momenteel op dit gebied bestaan en op de gevaren van concurrentievervalsing, lijkt een gemeenschappelijk kader op het gebied van heffingen voor infrastructuurvoorzieningen voor alle vervoersmodaliteiten noodzakelijk.

I. Een prijsopbouw die een afspiegeling is van de kosten voor de gemeenschap

De kosten voor de gemeenschap kunnen in geld worden uitgedrukt. In onderstaande tabel zijn de kosten opgenomen die ontstaan wanneer een vrachtauto buiten de spitsuren een afstand aflegt van 100 km over een autosnelweg in een landelijk gebied. Daarbij is een schatting gemaakt van de kosten die verband houden met luchtverontreiniging (kosten voor de gezondheid en schade aan gewassen),

⁷⁹ Belastingheffing op voertuigen op basis van milieucriteria, met name op personenauto's, kan ook de aanschaf en het gebruik van schonere auto's stimuleren (zie par. IV A van dit deel: diversificatie van energiebronnen voor het vervoer).

⁸⁰ De verschillende soorten kosten worden nader beschreven in hoofdstuk 3 van het Witboek "Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik", COM(1998)466.

klimaatverandering (overstromingen en schade aan gewassen), infrastructuur⁸¹, lawaai (gezondheid), ongevallen (medische kosten) en congestie (tijdverlies).

Tabel 2 Externe kosten en kosten voor infrastructuur (in euro) voor een rit van 100 km met een vrachtauto op een rustige autosnelweg

<i>Externe kosten en kosten voor infrastructuur</i>	<i>Gemiddelde bandbreedte</i>
Luchtverontreiniging	2,3 – 15
Klimaatverandering	0,2 – 1,54
Infrastructuur	2,1 – 3,3
Geluid	0,7 – 4
Ongevallen	0,2 – 2,6
Congestie	2,7 – 9,3
Totaal	8 – 36

Bron: Directoraat-generaal Energie en Vervoer

Een deel van deze externe kosten en kosten voor infrastructuur wordt al gedekt door heffingen op diezelfde vrachtauto, zoals blijkt uit onderstaande tabel met de gemiddelde lasten, bestaande uit brandstofaccijnzen en wegenbelasting en heffingen voor het gebruik van de infrastructuur. Aangegeven zijn het gemiddelde van laatstgenoemde lasten in de landen die heffingen innen door middel van tol of wegenbelasting, het beoogde niveau in Duitsland en het reeds gehanteerde niveau in Zwitserland.

Ongeacht de oplossing die op dit moment wordt gekozen voor een heffing op het gebruik van autosnelwegen schommelen de gemiddelde kosten voor een vrachtauto die een traject van 100 km aflegt tussen 12 en 24 euro - waarvan nauwelijks meer dan 8 euro aan heffingen voor de infrastructuur.

Wanneer de lasten worden verhoogd door middel van een heffing op het gebruik van de infrastructuur of door accijnzen op brandstoffen, zal het verkeer afnemen, waardoor de externe kosten en de kosten voor infrastructuur ook zullen dalen, tot het moment waarop **de uitgaven en de opbrengsten in evenwicht komen. Het zoeken naar dit evenwicht moet centraal staan in een doelmatig en billijk heffingsstelsel.**

Dit evenwicht zal gemakkelijker worden bereikt, wanneer voor het gehele vervoersnetwerk doelmatige en billijke heffingstelsels worden gehanteerd.

⁸¹

Idem

Tabel 3 Kosten en lasten (in euro) van een rit over 100 km met een vrachtauto op een rustige autosnelweg met tolheffing

<i>Totale kosten (externe kosten en kosten voor infrastructuur)</i>	<i>Gemiddelde lasten⁸²</i>	<i>Gemiddelde infrastructuurheffingen</i>	<i>In Duitsland beoogde heffing</i>	<i>Bestaande heffing in Zwitserland</i>
8 – 36	12 – 24	8,3	13	36

Bron: Directoraat-generaal Energie en Vervoer (gegevens van 1998)

Een aantal reeds in uitvoering zijnde maatregelen moet in de toekomst het verschil tussen opbrengsten en uitgaven verkleinen; de luchtvervuiling kan bijvoorbeeld worden verminderd door geleidelijke aanscherping van de emissienormen voor motorvoertuigen. Een tariefstelsel waarin de werkelijke prijzen worden verwerkt van de kosten die ontstaan door verschillende typen motoren, congestie en de overige factoren die de externe kosten bepalen, zal zich dus niet op dezelfde manier vertalen in een verhoging van de lasten. De lasten kunnen in gebieden met veel verkeer hoger worden dan in minder rustige regio's.

Anders dan vaak wordt gedacht, zal een dergelijke integratie niet contraproductief zijn voor de concurrentiepositie van Europa. Het is namelijk niet zozeer het globale niveau van de belastingen dat ingrijpend moet veranderen. Het is vooral de structuur van de belastingen die ingrijpend moet worden gewijzigd om de externe kosten en infrastructuurkosten in de vervoersprijzen te verwerken. Wanneer sommige lidstaten het globale niveau van de vervoersheffingen zouden willen verhogen, kan dit beleid, zoals de heer Costa⁸³ aangaf, "zodanig worden ontwikkeld dat een nettoverhoging van de belastingdruk (inclusief heffingen) in de totale economie wordt voorkomen", bijvoorbeeld door compensatie van een eventuele stijging van de tarieven voor het gebruik van de infrastructuur door verlaging van bestaande belastingen, waaronder bijvoorbeeld de belasting op arbeid, of door inkomsten te gebruiken voor de financiering van infrastructuur.

Door de invoering van informatie- en communicatietechnologie kunnen steeds betrouwbaarder en nauwkeuriger systemen worden ontwikkeld waarmee voertuigen en hun lading kunnen worden getraceerd, geïdentificeerd en gevolgd. Dit zijn met name satellietnavigatiesystemen (Galileo). De tariefstelling kan dan meer gericht tot stand komen op basis van de categorie infrastructuur (nationaal, internationaal) en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt (afgelegde afstand, gebruiksduur). Ook met andere objectieve factoren kan rekening worden gehouden, bijvoorbeeld de voertuigcategorie (milieuprestaties, schadelijkheid voor de infrastructuur⁸⁴, of de belading), de mate van congestie (deel van dag, week of maand) en de plaats (in de stad, rondom de stad, tussen steden of op het platteland).

⁸² Exclusief BTW.

⁸³ Zie boven, noot 78

⁸⁴ Voor het wegtransport bijvoorbeeld het aantal assen en het type vering.

Industriële normen voor automatische tolsystemen met draadloze verbindingen met beperkt bereik worden momenteel ingevoerd en er wordt gewerkt aan de contractuele en juridische aspecten om interoperabiliteit van systemen mogelijk te maken. Andere aspecten moeten nog nader worden uitgewerkt (verwerking van gebruikers zonder toestel, fraude enz.). Ondanks haar inspanningen is de Commissie er niet in geslaagd de betrokkenen ertoe te bewegen op korte termijn samen te gaan werken met het oog op de interoperabiliteit. **Onder deze omstandigheden overweegt zij op basis van de lopende werkzaamheden in 2002 voorstellen in te dienen voor communautaire wetgeving in de vorm van een richtlijn die de interoperabiliteit van tolsystemen op het trans-Europese wegennet moet waarborgen.** Zo kunnen gebruikers overal op het netwerk eenvoudig en snel de infrastructuurheffingen voldoen met een en hetzelfde betaalmiddel en zonder tijdverlies bij tolstations. Een automobilist die nu van Bologna naar Barcelona rijdt, moet op meer dan zes plaatsen tol betalen, waarbij de zogenoemde "elektronische betaalsystemen" zelfs binnen één land niet zijn geharmoniseerd.

Benadrukt dient te worden dat een heffing op het gebruik van infrastructuur om externe kosten (met name milieukosten) door te berekenen in de vervoerprijzen in kwetsbare gebieden in plaats zou kunnen komen van het systeem dat doorgangsrechten beperkt, zoals het Oostenrijkse systeem waarin op basis van milieuprestaties "Ecopunten" worden toegekend aan vrachtauto's die over Oostenrijkse wegen willen rijden. Wanneer mocht blijken dat een algemene wijziging van de wetgeving inzake tarieven begin 2004 niet in werking kan treden, zal de Commissie onderzoeken of het mogelijk is een tijdelijke regeling voor te stellen voor kwetsbare berggebieden.

2. Lappendeken van voorschriften

De meeste vervoersmodaliteiten kennen al tariefsystemen voor de infrastructuur, met onder meer heffingen voor toegang tot het spoorwegennet, havens en luchthavens en luchtvaartbelastingen, of tolheffing op autosnelwegen. Deze systemen zijn voor elke vervoersmodaliteit afzonderlijk ontworpen, hetgeen soms leidt tot onoverzichtelijke situaties die hinderlijk zijn voor het internationale vervoer of zelfs gevaar doet ontstaan voor discriminatie van marktpartijen en vervoersmodaliteiten. Zo kan het gebeuren dat een goederentrein die door ernstig dichtgeslibde stedelijke agglomeraties rijdt een heffing moet betalen aan de beheerder van de infrastructuur, terwijl een vrachtauto doorgaans door de gehele agglomeratie rijdt zonder tol te hoeven betalen.

In haar Witboek uit 1998 over billijke heffingen voor het gebruik van infrastructuurvoorzieningen deed de Europese Commissie voorstellen voor een programma voor een stapsgewijze in te voeren communautaire aanpak. Dit programma heeft nog lang geen concrete vorm gekregen en het communautaire kader op dit gebied is nog onvolledig.

Voor het wegtransport heeft de Commissie voorgesteld om meer rekening te houden met de milieukosten in het communautaire kader voor heffingen op het vrachtverkeer voor het gebruik van infrastructuurvoorzieningen. Dit voorstel is slechts gedeeltelijk aanvaard, en dan nog slechts onder druk van de onderhandelingen voor de overeenkomst over het vervoer tussen de Europese Unie en Zwitserland. Zo beperkt het huidige communautaire kader voor vrachtauto's zich tot het omschrijven van de minimale belastingen op voertuigen en van bovengrenzen

voor heffingen op het gebruik van autosnelwegen, en worden er kaders gegeven voor de berekening van tolbedragen⁸⁵. Momenteel bestaan er binnen de Europese Unie enerzijds een Europa van de tolheffing, dat gebruikers van tolwegen laat betalen, een Europa van het "Eurovignet" dat door vrachtauto's doorgaans per jaar wordt betaald, en een Europa waarin geen enkele heffing wordt toegepast. Het resultaat blijft dus teleurstellend, zowel voor het streven om nationale systemen dichter bij elkaar te brengen als vanuit het oogpunt van de doorberekening van milieukosten.

De huidige wetgeving op het gebied van heffingen voor het wegverkeer

Op grond van de Europese wetgeving is het niet toegestaan dat opbrengsten van tolheffing in de lidstaten de kosten van de infrastructuur te boven gaan⁸⁶. Verder heeft tolheffing wel het voordeel dat het een heffing is die meer is gerelateerd aan de gebruiksfrequentie, maar wordt dit systeem doorgaans alleen gehanteerd voor autosnelwegen. In het kader van het systeem met het Eurovignet moeten vrachtauto's een jaarlijkse heffing betalen die is gerelateerd aan de schade die zij toebrengen aan het milieu en de wegeninfrastructuur. De heffingen zijn afhankelijk van de uitstoot (Euronorm) en van de grootte van het voertuig (aantal assen), en variëren van 750 tot 1550 euro per jaar. Het systeem beperkt zich tot zes lidstaten (België, Nederland, Luxemburg, Duitsland, Denemarken en Zweden). Dit systeem vormt echter slechts een gedeeltelijke concretisering van het principe dat centraal staat bij een billijke en doelmatige heffing (het feit dat de externe kosten volledig worden betaald door de gebruiker), omdat er sprake is van een vast bedrag dat niet is gerelateerd aan de afstand die in een jaar door het voertuig wordt afgelegd

In het zeevervoer onderzoekt de Commissie de tarieven die in deze sector momenteel in Zweden worden gehanteerd, met name de havengelden en de heffingen die zijn gericht op vermindering van de uitstoot van vervuilende stoffen, om na te gaan of deze benadering in de Gemeenschap een stimulans zou kunnen zijn om meer rekening te houden met de externe kosten. In het licht van dit onderzoek kan worden voorgesteld om te komen tot een communautair kader voor de koppeling van havengelden aan deze kosten.

In het railvervoer is het op grond van de huidige communautaire wetgeving al toegestaan om de externe kosten van het railvervoer in te calculeren, voor zover dat geen nadelige gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten. Anders gezegd: de lidstaten kunnen alleen tarieven invoeren waarin milieukosten zijn verwerkt wanneer deze kosten worden betaald door concurrerende vervoersmodaliteiten. Er moet alleen nog worden gekeken naar de mogelijkheid van geluidsheffingen. Eventueel moet er een nieuw tariefstelsel komen waarmee rekening kan worden gehouden met deze maatschappelijke kosten.

In de luchtvaart heeft het voorstel voor een kader voor luchthavengelden geen effect gesorteerd. Er wordt in deze sector echter op een aantal opties gestudeerd, waaronder een belasting op vliegtickets, heffingen op basis van de afgelegde afstand

⁸⁵ Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen.

⁸⁶ Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap heeft in zijn arrest van 26 september 2000 inzake de Brennerautoweg een aantal verplichtingen aangegeven die voortvloeien uit de communautaire wetgeving op dit gebied (C-205/98: de Commissie tegen Oostenrijk).

en de eigenschappen van de motoren van vliegtuigen of heffingen die zijn gekoppeld aan de start- en landingsrechten⁸⁷.

In algemene zin blijven de stelsels die in de lidstaten voor de diverse vervoersmodaliteiten worden gehanteerd ongelijk, verbrokkeld en onsamenhangend op het niveau van de Unie, hetgeen ten koste gaat van de doorberekening van de externe kosten.

3. Noodzakelijk communautair kader

Meerdere lidstaten hebben blijk gegeven van hun wil om de externe kosten van de vervoersinfrastructuur beter te verdelen. Duitsland, Nederland en Oostenrijk overwegen bijvoorbeeld om een heffingsstelsel in te voeren dat is gebaseerd op de afgelegde afstand en niet meer op een vignet dat voor een bepaalde periode wordt afgegeven, of op tolheffing.

De huidige communautaire voorschriften moeten dus worden vervangen door een modern kader voor tariefstelsels voor gebruik van infrastructuur, om dergelijke ontwikkelingen te bevorderen en eerlijke concurrentie tussen vervoersmodaliteiten en een doelmatiger tarifiering te waarborgen. Voor een dergelijke hervorming is het nodig dat marktpartijen en vervoersmodaliteiten gelijk worden behandeld. Zo moet voor luchthavens, havens, wegen, spoorwegen en vaarwegen de prijs voor het gebruik van deze infrastructuur volgens eenzelfde principe variabel worden gemaakt en worden gerelateerd aan de gebruikte categorie infrastructuur, het moment van de dag, de afstand, de grootte en het gewicht van het voertuig, en aan alle andere factoren die van invloed zijn op congestie, schade aan infrastructuur of milieu.

Voor een dergelijke verandering is het nodig dat de financiële aspecten van de vervoerssector opnieuw van alle kanten worden gezien, dus met inbegrip van alle belastingen, tarieven en overheidssteun van elke vervoersmodaliteit, evenals de externe kosten.

Op basis van de lopende werkzaamheden streeft de Commissie ernaar om in 2002 een voorstel te doen voor kaderrichtlijn, waarin voor alle vervoersmodaliteiten de uitgangspunten worden vastgelegd voor tarieven voor het gebruik van infrastructuur, evenals de opbouw van de heffingen.

In dit voorstel zou elke lidstaat bij de uitvoering een aanzienlijke manoeuvreerruimte behouden. Onderdeel van het voorstel zou een gemeenschappelijke methodiek zijn voor de vaststelling van tariefniveaus, waarin ook de externe kosten en voorwaarden voor eerlijke concurrentie tussen vervoersmodaliteiten zouden worden verwerkt.

Deze methodiek is reeds vergevorderd. De belangrijkste externe kosten waarmee rekening wordt gehouden, zijn opgenomen in tabel 3.

In het wegvervoer worden de heffingen aangepast aan de milieuprestaties van het voertuig⁸⁸. De heffingen zullen tevens zijn gebaseerd op het type infrastructuur

⁸⁷

De mededeling "Luchtvaart en milieu" uit 1999 bevat een analyse van de verschillende typen milieuheffingen die kunnen worden overwogen, van de belastingen op kerosine, en een meer algemene strategie die zich richt op alle milieu-effecten van de luchtvaart.

(autosnelweg, autoweg of wegen in de bebouwde kom), de afgelegde afstand, de asdruk en het type vering en op de mate van congestie. Deze heffingen zullen geleidelijk worden ingevoerd en worden afgestemd op de verlaging van andere lasten voor de sector, waaronder de wegenbelasting, om de gevolgen voor die sector zo veel mogelijk te beperken.

Deze richtlijn zou geleidelijk ook van toepassing moeten worden op de overige vervoersmodaliteiten. Zo zouden voor het railvervoer in de heffingen ook de regelingen moeten worden verwerkt voor toewijzing van slots, en zouden zij moeten worden gedifferentieerd, met name om rekening te houden met de schaarse capaciteit van de infrastructuur en met de hinder voor het milieu. Het zeevervoer zou te maken krijgen met heffingen waarin de kosten zijn verwerkt die verband houden met de veiligheid op zee (met name de ondersteuning bij de vaart op volle zee, bebakening en de beschikbaarheid van sleepvaartuigen als de "Abeille"). Alle vaartuigen in de Europese wateren zouden deze heffingen moeten betalen.

In veel gevallen kunnen door incalculering van de externe kosten de opbrengsten hoger worden dan de kosten voor de gebruikte infrastructuurvoorzieningen. **Om de vervoerssector optimaal te laten profiteren, is het van cruciaal belang om de beschikbare opbrengsten ten goede te laten komen aan specifieke nationale of regionale fondsen waarmee maatregelen kunnen worden gefinancierd om de externe kosten te verminderen of te compenseren (dubbel dividend).** Er zal voorrang worden gegeven aan de bouw van infrastructuurvoorzieningen die multimodaal vervoer bevorderen en daarmee een milieuvriendelijker alternatief bieden.

De extra inkomsten kunnen in bepaalde gevallen ontoereikend zijn, bijvoorbeeld wanneer het op grond van het vervoersbeleid noodzakelijk is om grootschalige infrastructuurvoorzieningen (bijvoorbeeld spoortunnels) te realiseren om multimodaal vervoer te bevorderen. **De kaderrichtlijn zal dus uitzonderingen moeten toestaan, om het mogelijk te maken aan het bedrag voor compensatie van externe kosten een extra element toe te voegen voor de financiering van alternatieve, milieuvriendelijker infrastructuurvoorzieningen. Van deze mogelijkheid zou alleen gebruik mogen worden gemaakt voor essentiële infrastructuurvoorzieningen door natuurlijke barrières die vanuit milieuoogpunt kwetsbaar zijn, en dan eerst na onderzoek en onder strenge begeleiding van de Commissie.**

B. Noodzakelijke harmonisatie van belastingen op brandstoffen

De belastingheffing op brandstoffen vormt een aanvulling op de heffing op het gebruik van vervoersinfrastructuur en is gericht op doorberekening van externe kosten in de door de gebruiker betaalde prijzen. Door deze belastingheffing kunnen met name de externe kosten worden ingecalculeerd die verband houden met de uitstoot van broeikasgassen. Nu het wegtransport volledig is opengesteld voor concurrentie, vormt het ontbreken van een geharmoniseerde belastingheffing op brandstoffen steeds meer een belemmering voor de interne markt.

⁸⁸

Naast de Euro-normen 1 t/m 5 voor uitstoot kan er ook worden gedacht aan een classificering op basis van de geluidsproductie.

De belastingheffing op brandstoffen bestaat voor een groot deel uit accijnzen. De lidstaten hebben in 1992 unaniem besloten tot invoering van een communautair systeem voor belastingheffing op minerale oliën. Dat systeem is gebaseerd op twee richtlijnen waarin voor elke soort minerale olie een minimaal belastingpercentage wordt vastgesteld, gebaseerd op het gebruik van die oliesoort (autobrandstof, industrieel en commercieel gebruik, verwarming). In de praktijk zijn de accijnzen vaak veel hoger dan de communautaire minima, die sinds 1992 niet opnieuw zijn vastgesteld, en blijken er grote verschillen tussen de lidstaten te bestaan. Voor loodvrije benzine lopen de bedragen bijvoorbeeld uiteen van 307 euro/1000 liter in Griekenland tot 783 euro/1000 liter in het Verenigd Koninkrijk.

Verder kunnen lidstaten op grond van vrijstellingsregelingen overgaan tot vrijstelling of vermindering van de accijnzen op olieproducten. Zo voorziet de communautaire wetgeving in vrijstellingen voor bijvoorbeeld de brandstoffen die worden gebruikt voor de commerciële luchtvaart.

Verder kunnen lidstaten op grond van de communautaire wetgeving speciale verzoeken indienen voor vrijstelling of vermindering van accijnzen indien dat past binnen het communautaire beleid, met name op het gebied van milieu, energie en vervoer, maar ook binnen het beleid op het gebied van de interne markt en concurrentie. Op basis van dergelijke vrijstellingen kon de invoering plaatsvinden van nieuwe technologie en schone brandstoffen (bijvoorbeeld loodvrije brandstof of brandstoffen met een laag zwavelgehalte).

Naar een geharmoniseerde belastingheffing op brandstoffen voor het beroepsvervoer over de weg

Toen medio 2000 de brandstofprijzen een hoge vlucht namen, kwamen Europese transportondernemingen onder grote economische druk te staan. De post "brandstof" is namelijk in het wegtransport goed voor 20% van de bedrijfskosten. Verder heeft de sector met name door de aanwezigheid van vele zeer kleine ondernemingen een tamelijk zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van zijn opdrachtgevers, en worden tarieven niet onmiddellijk aangepast aan de stijging van grondstofprijzen. Bovendien bestaan er tussen de lidstaten grote verschillen in de accijnzen op diesel. Die lopen uiteen van 246 tot 797 euro per 1000 l, hetgeen de spanningen op een geliberaliseerde markt nog verder versterkt.

De Commissie merkt tevens op dat de accijnzen op diesel gemiddeld ongeveer 140 euro (per 1000 l) lager zijn dan de accijnzen op loodvrije benzine.

Daarnaast is het vanwege de beginselen van duurzame ontwikkeling noodzakelijk dat de afnemers van vervoersdiensten meer worden geconfronteerd met de "werkelijke" prijzen, dus de prijzen waarin ook nadelige externe effecten zijn verwerkt, met name de effecten die verband houden met broeikasgassen. Verder is het duidelijk dat met de belastingheffing schommelingen in de prijs van ruwe olie worden opgevangen.

Wanneer de stelsels voor belastingheffing op brandstof voor zakelijk gebruik zouden worden losgekoppeld van de regelingen voor privégebruik, zouden de lidstaten de verschillen kunnen verkleinen die er bestaan in de heffing van belasting op auto's met benzinemotoren enerzijds en met dieselmotoren anderzijds.

Er zou dan op korte termijn een brandstof voor zakelijk gebruik op de markt moeten komen waarop een geharmoniseerde belasting zou worden geheven. Deze benadering zou dan zijn gericht op invoering van een geharmoniseerde communautaire accijns op diesel voor zakelijk gebruik. Deze accijns zou hoger zijn dan het huidige gemiddelde van de belastingen op diesel. Deze benadering:

- zou voldoen aan de eisen van het communautaire beleid op het gebied van vervoer, milieu en energie, en door een verhoging van de accijnzen werken aan een beter evenwicht tussen de diverse vervoersmodaliteiten en aan betere doorberekening van de externe lasten:

- zou de werking van de interne markt verbeteren en concurrentievervalsing beperken;
- zou het wegtransport een belangrijk voordeel bieden in de vorm van een stabielere kostprijs.

Op middellange termijn is het voor alle gebruikers van brandstoffen wenselijk dat op benzine en diesel op vergelijkbare wijze belasting wordt geheven.

In dit verband moet worden opgemerkt dat al in de richtlijnen 92/81/EEG en 92/82/EEG sprake was van verschillende accijnzen op benzine (337 euro/1000 l) en diesel (245 euro/1000 l) bij gebruik als autobrandstof. Uit een nadere analyse blijkt dat deze differentiatie tussen benzine en diesel duidelijk verband hield met de economische behoeften van het wegtransport; toen de richtlijn eind jaren tachtig werd opgesteld, mocht de financiële positie van transportondernemingen (de grootste verbruikers van diesel) niet in gevaar worden gebracht en moest hun belastingtarief worden verlaagd.

Ten slotte merkt de Commissie op dat er bij significante stijgingen van de prijzen van ruwe olie door de hogere BTW-opbrengsten extra begrotingsmiddelen kunnen worden gebruikt om deze conjunctuurschommelingen op te vangen.

Ten slotte zijn alternatieve brandstoffen vaak vrijgesteld van belasting of vallen zij in een lager tarief. De wijze waarop dit gebeurt, verschilt echter per lidstaat. Deze zijn van groot belang, zowel voor het veiligstellen van de energievoorziening als voor de vermindering van de milieueffecten van het vervoer. **Het Groenboek over de continuïteit van de energievoorziening gaat er vanuit dat in 2020 20% van het totale energieverbruik bestaat uit alternatieve brandstoffen. Daarom moet het komende voorstel voor een richtlijn inzake energieproducten op zo kort mogelijke termijn worden goedgekeurd. Deze richtlijn maakt belastingvrijstelling mogelijk voor waterstof en biobrandstoffen.** Een ander wezenlijk onderdeel van dit programma van geleidelijke invoering van verschillende typen alternatieve brandstoffen is de richtlijn die momenteel door de Commissie wordt voorbereid en waarin het percentage biobrandstof wordt vastgesteld dat minimaal moet worden toegevoegd aan in de handel verkrijgbare diesel of benzine.

In een aantal landen ontstaan niet alleen problemen door verschillen in belastingheffing op brandstoffen, maar ook door verschillende BTW-tarieven voor het vliegtuig, de trein of de bus. Het is zaak dat deze problemen van oneerlijke concurrentie tussen de vervoersmodaliteiten worden onderzocht, nog afgezien van de mogelijke ondermijning van de goede werking van de interne markt. Met name zou ook de luchtvaart BTW-plichtig kunnen worden gemaakt.

Verder leidt de vaststelling van de plaats van belastingheffing op vervoersdiensten tot aanzienlijke uitvoeringsproblemen. De Commissie wil daarin lijn aanbrengen met nieuwe voorstellen die zij doet in het kader van haar nieuwe BTW-strategie. Ten slotte variëren de voorschriften voor aftrekbaarheid van de aanschaf van een auto van de zaak per lidstaat, hetgeen leidt tot verschillen in behandeling die ook moeten worden opgeheven. In dit verband moet worden opgemerkt dat een voorstel tot harmonisatie van het recht op aftrek momenteel al bij de Raad ligt.

III. VERVOER MET EEN MENSELIJK GEZICHT

Ondanks de ingrijpende wijzigingen die zich hebben voltrokken in de vervoerssector ten gevolge van de openstelling voor concurrentie en van de technologische vooruitgang, mag niet worden vergeten dat het vervoer niet alleen een goed is waarvoor de regels van de markt gelden, maar dat het ook een dienst van algemeen belang is, ten behoeve van de burgers. Daarom wil de Commissie maatregelen bevorderen die intermodaal personenvervoer stimuleren, meer nadruk leggen op de rechten van de gebruikers van alle vervoersmodaliteiten, en wil zij studeren op de mogelijkheid om naast deze rechten in de toekomst ook plichten te formuleren.

A. *Intermodaal personenvervoer*

In het reizigersvervoer zijn aanzienlijke verbeteringen mogelijk van de reisomstandigheden en van de onderlinge aansluiting van vervoersmodaliteiten, die momenteel nog veel problemen oplevert. Nog te vaak is het voor de reiziger verre van aantrekkelijk om voor één reis gebruik te maken van meerdere vervoersmodaliteiten. Hij heeft moeite om informatie te krijgen en om zijn vervoersbewijs te bestellen wanneer hij voor zijn reis gebruik maakt van meerdere vervoersondernemingen of van verschillende vervoersmodaliteiten, en het komt voor dat de aansluiting tussen vervoersmodaliteiten wordt bemoeilijkt door tekortkomingen in de infrastructuur (gebrek aan parkeerplaatsen of fietsenstallingen bijvoorbeeld).

Zonder te willen pretenderen volledig te zijn, en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, zou op korte termijn op drie gebieden actie moeten worden ondernomen.

1. Ontwikkeling van geïntegreerde plaatskaartsystemen

De invoering van geïntegreerde plaatskaartsystemen - die transparante tarieven waarborgen - voor meerdere spoorwegmaatschappijen of vervoersmodaliteiten (vliegtuig - bus - auto - veren - openbaar vervoer - parkeren) moet worden bevorderd om de aansluiting tussen spoorwegmaatschappijen of vervoersmodaliteiten te vereenvoudigen.

Een aantal spoorwegmaatschappijen, bijvoorbeeld de Nederlandse, bieden al een geïntegreerde dienst met gebruik van trein en taxi op hetzelfde vervoersbewijs. Dit zou ook het geval kunnen zijn voor het openbaar vervoer of voor combinaties van trein, vliegtuig en huurauto. Door integratie van de diensten van verschillende aanbieders binnen eenzelfde tariefstelsel en met eenzelfde vervoersbewijs, zoals dat al sinds 1976 bestaat in de regio Ile de France of sinds afgelopen herfst in Napels, ontstaat meer flexibiliteit voor de reiziger, hetgeen het openbaar vervoer aantrekkelijker kan maken.⁸⁹

⁸⁹ 1976: invoering van de Carte Orange voor SNCF-RATP-APTR en FNTR. Sinds november 2000 beschikken Napels en 43 andere gemeenten over een gezamenlijk vervoersbewijs onder de naam "UNICO". Het experiment zou een jaar duren. Inmiddels wordt echter al gedacht aan verlenging.

2. Denken aan bagage

Intermodaal vervoer betekent ook dat bijkomende diensten goed worden uitgevoerd. Dat geldt met name voor de afhandeling van bagage. Hoewel er momenteel al op stations kan worden ingecheckt voor een vlucht, moet de reiziger zichzelf redden met zijn bagage en deze bij zich houden bij het overstappen.

Vliegtuig en Trein: goed functionerende complementaire modaliteiten

Een innovatieve manier om intermodaal reizigersvervoer te bevorderen, werd ontwikkeld in Duitsland en tussen België en Frankrijk.

De luchtvaartmaatschappij Lufthansa sloot een overeenkomst met de Deutsche Bahn om reizen te kunnen aanbieden die een combinatie vormen van het spoortraject Stuttgart-Frankfurt en een vlucht naar en van de luchthaven van deze stad. Reizigers kunnen in één transactie een ticket voor hun treinreis en hun vlucht reserveren. Reizigers kunnen hun bagage bij aankomst in het station inchecken en hebben zowel bij Lufthansa als bij de Deutsche Bahn dezelfde rechten als gewone luchtreizigers wanneer zich problemen voordoen.

Momenteel wordt deze dienst bij wijze van proef aangeboden. Wanneer de proef een succes blijkt te zijn, kunnen de twee ondernemingen vergelijkbare overeenkomsten sluiten voor andere verbindingen met een reistijd van minder dan twee uur. Verwacht wordt dat op termijn 10% van de binnenlandse vluchten van Lufthansa over korte en middellange afstanden zullen verschuiven naar het spoor. De aldus ontstane capaciteit zou kunnen worden gebruikt voor vluchten over middellange en lange afstanden.

Ook Air France en Thalys hebben een overeenkomst gesloten, die erin voorziet dat alle passagiers van Air France die vanuit Brussel vertrekken om in Parijs over te stappen op een vlucht over middellange of lange afstand per Thalys naar Parijs worden vervoerd. Met het oog daarop huurt Air France rechtstreeks twee rijkwielen in de vijf Thalystreinen die dagelijks naar de luchthaven Charles de Gaulle rijden, heeft de maatschappij een eigen balie op het station Brussel-Zuid en rijdt er vanaf dat station personeel van Air France mee op de treinen. Het per Thalys gereisde traject wordt in de reserveringssysteem gelijkgesteld aan een vlucht van Air France en de passagiers hoeven geen enkele andere reservering te maken. Net als voorheen reizen zij uitsluitend met hun vliegtuigticket. Het is de bedoeling dat een voor-incheck van passagiers en bagage in Brussel-Zuid plaatsvindt en dat het inchecken in de toekomst in zijn geheel zal plaatsvinden in het station van vertrek.

Met dergelijke concurrerende en innovatieve diensten moeten de congestieproblemen van een aantal belangrijke Europese luchthavens kunnen worden teruggedrongen en moeten punctualiteit en kwaliteit van het reizigersvervoer kunnen worden vergroot.

3. Reisonderbrekingen voorkomen

Er moet worden gestreefd naar het voorkomen van reisonderbrekingen. In dit verband zijn ruimtelijke ordening en stedenbouwkundig beleid van wezenlijk belang. De grotere trein-, bus- en metrostations en parkeerterreinen moeten zorgen voor aansluiting van de auto op het openbaar vervoer. Op deze plaatsen moeten aanverwante diensten worden aangeboden (bijvoorbeeld winkels), om het gebruik van het schonere openbaar vervoer te stimuleren. Aan de rand van een aantal steden, waaronder Oxford en München, is parkeerruimte aangelegd (ook in de nabijheid van spoorweg-, metro- en tramstations) met aansluiting op de belangrijkste vormen van openbaar vervoer (inclusief taxi's), zodat automobilisten worden gestimuleerd om de auto te laten staan. Ook de mogelijkheid om de fiets mee te nemen in het openbaar vervoer kan een zekere vorm van intermodaliteit op korte trajecten bevorderen. In dit verband moet worden opgemerkt dat de fiets nog vaak een ondergewaardeerde vorm

van vervoer is, terwijl er in Europa dagelijks ongeveer 50 miljoen ritten (5% van het totale aantal verplaatsingen) per fiets worden gemaakt. Dit percentage ligt in Denemarken zelfs op 18% en in Nederland op 27%.

Voor succesvol intermodaal vervoer is ook erkenning nodig van de rol van taxi's, die zich niet beperken tot reizigersvervoer maar vaak ook aanvullende diensten verrichten (vervoer van kleine goederen, expressezendingen enz.). Verder moet op termijn door ontwikkeling van de informatievoorziening aan reizigers over de vervoerssituatie met intelligente verkeerssystemen tijdverlies bij de aansluiting tussen vervoersmodaliteiten kunnen worden voorkomen. Het spreekt vanzelf dat voor succesvol intermodaal vervoer ook een eenvoudige toegang tot alle vervoersmodaliteiten vereist is. In dit verband moet zeker rekening worden gehouden met de problemen die mensen met een beperkte mobiliteit ondervinden wanneer zij gebruik maken van het openbaar vervoer. Voor hen betekent overstappen soms een onoverkomelijke hindernis.

B. Rechten en plichten van reizigers

Door de geleidelijke openstelling van de markten van de diverse vervoersmodaliteiten heeft de vervoersonderneming een centrale rol gekregen bij de ontwikkeling van het vervoer. De reiziger is er op het gebied van prijzen op een aantal punten op vooruit gegaan, maar dat wil niet zeggen dat zijn rechten uit het oog mogen worden verloren. De reiziger moet zich zowel bij de onderneming die hem vervoert als bij de openbare dienst kunnen beroepen op die rechten. De Commissie streeft ernaar om in de komende tien jaar de rechten van reizigers te ontwikkelen en nader te omschrijven, en daarbij consumenten- en reizigersorganisaties te betrekken. In dit verband onderzoekt zij of het noodzakelijk is dat reizigers naast rechten ook plichten krijgen.

1. Rechten van gebruikers

Tot op heden heeft Commissie zich in het kader van de openstelling van markten met name gericht op de luchtvaart om te voorkomen dat reizigers het slachtoffer worden van tegenstrijdige nationale voorschriften. De rechten van passagiers zijn vastgelegd in een aantal documenten. Al deze rechten zijn opgenomen in een **Handvest dat in samenwerking met de luchthavens is geafficheerd op de meeste luchthavens in de Gemeenschap**. In dit handvest is omschreven bij welke nationale instanties een passagier zich op zijn rechten kan beroepen en hoe hij de Commissie in kennis kan stellen van de manier waarop hij is behandeld. Dit handvest zal worden aangepast aan de ontwikkelingen in de wetgeving en aan vrijwillige overeenkomsten.

Er zijn nieuwe voorstellen gedaan om de aansprakelijkheid van maatschappijen bij ongevallen, vertragingen en het verlies van bagage te verruimen. **De Commissie zal binnenkort een voorstel doen tot uitbreiding van de rechten van reizigers, met name in de vorm van schadeloosstellingen die worden uitgekeerd wanneer die reizigers te kampen hebben met vertragingen of door overboekingen hun vlucht missen**. Er zullen ook voorstellen worden gedaan voor maatregelen waardoor passagiers gebruik kunnen maken van kwaliteitsindicatoren voor de dienstverlening. Daarom zal de Commissie zoals zij heeft toegezegd en in navolging van hetgeen in de Verenigde Staten is gebeurd **een indeling publiceren van luchtvaartmaatschappijen. Deze indeling zal zijn gebaseerd op hun prestaties (of wanprestaties) op het gebied van punctualiteit, aantal geweigerde passagiers,**

percentage bagage dat zoek raakt enz. Passagiers kunnen dus beschikken over objectieve criteria om de diverse luchtvaartmaatschappijen te vergelijken en deze transparantie zal zeker het beste middel zijn om de maatschappijen te stimuleren tot verbetering van de aangeboden diensten.

De reiziger heeft tevens recht op goede informatie over de overeenkomst die hij aangaat met een maatschappij. De bepalingen in deze overeenkomst dienen billijk te zijn. De Commissie zal op dit gebied in 2001 met initiatieven komen.

Tegelijkertijd heeft de Commissie in samenwerking met de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (ECAC) initiatieven ontwikkeld die ertoe moeten leiden dat de Europese luchtvaartmaatschappijen en de luchthavens overeenstemming bereiken over vrijwillige richtlijnen die een aanvulling vormen op dit wettelijke kader.

De Gemeenschap moet eindelijk iets doen aan de problemen waarmee passagiers te kampen hebben wanneer zij hun rechten willen doen gelden. Wie is aansprakelijk? Hoe kunnen procedures in andere lidstaten worden begonnen? Hoe kan schadevergoeding worden gekregen? **Dit is noodzakelijk omdat op luchthavens, anders dan in een haven, niemand de eindverantwoordelijkheid lijkt te hebben en alle partijen (beheerders, dienstverleners, politie, luchtvaartmaatschappijen enz.) vinden dat een ander aansprakelijk is wanneer een reiziger problemen ondervindt.** Daarom moet de bescherming van passagiers worden versterkt en moeten zij de beschikking krijgen over snelle beroepsmogelijkheden.

In een volgende fase worden de communautaire maatregelen ter bescherming van reizigers voor zover mogelijk ook van toepassing op de andere vervoersmodaliteiten, met name op het spoor en de zeevaart, en voor zover mogelijk ook op het stadsvervoer. Nieuwe specifieke maatregelen op het gebied van de rechten van gebruikers voor alle vervoersmodaliteiten zijn noodzakelijk om reizigers, ongeacht de soort vervoer waarvan zij gebruik maken, bekend te maken met hun rechten en hen daar een beroep op te laten doen. Dit beleid moet met name tegemoet komen aan de wensen van reizigers die zijn omschreven in de mededeling van de Commissie betreffende diensten van algemeen belang in Europa⁹⁰.

2. Plichten van gebruikers

Het zou echter getuigen van een beperkte visie en onbillijk jegens vervoersondernemingen zijn wanneer geen aandacht zou worden geschonken aan de plichten van passagiers tijdens hun reizen. Onverantwoordelijk gedrag dat met name wordt waargenomen in vliegtuigen kan namelijk ernstige gevolgen hebben voor de veiligheid. Cabinepersoneel is zeer beducht voor brand in een vliegtuig ten gevolge van een snel op het toilet gerookte sigaret. Wanneer brand uitbreekt, heeft het cabinepersoneel slechts anderhalve minuut de tijd voordat giftige rook zich begint te verspreiden.

Air France hanteert voor incidenten aan boord een indeling in drie categorieën van oplopende ernst

1. Eenvoudige woordenwisseling, passieve tegenstand;

⁹⁰ Paragraaf 11 van de mededeling "Diensten van algemeen belang in Europa" COM(2000)580

2. *Driftige passagiers, beledigingen, agressiviteit, roken op toiletten;*

3. *Veiligheid van de vlucht in het geding, fysieke agressie.*

Agressiviteit van passagiers - die vaak toeneemt door alcoholgebruik - heeft een aantal luchtvaartmaatschappijen er zelfs toe gebracht om cabinepersoneel een psychologische training in conflictbeheersing te laten volgen. Bovendien moet worden geconstateerd dat deze agressie zich ook voordoet in het openbaar vervoer of in de trein en daar is gericht op conducteurs, controleurs, chauffeurs en machinisten. Het bestraffen van dergelijk ongedisciplineerd gedrag is moeilijk vanwege praktische problemen enerzijds en juridische moeilijkheden anderzijds. Op Europees niveau dient te worden gezocht naar een oplossing voor deze problemen.

De Commissie zal een nieuwe versie publiceren van het Handvest op het gebied van de luchtvaart. Daarin zullen zowel de rechten als de plichten van passagiers worden opgenomen en de laatste ontwikkelingen op het gebied van wetgeving worden verwerkt. Dit handvest zal dienen als uitgangspunt voor een handvest van de rechten en plichten van gebruikers van alle vervoersmodaliteiten.

3. Hoogwaardige openbare dienstverlening

Het vervoer is een fysieke schakel in de sociale samenhang en de evenwichtige ontwikkeling van gebieden, en vormt een belangrijk onderdeel van de openbare dienstverlening. De vervoerssector is overigens het enige terrein waarvoor in het Verdrag van Rome expliciet het begrip "openbare dienst" wordt gebruikt. In artikel 73 van het EG-verdrag wordt bepaald dat *"Met dit verdrag [...] verenigbaar [zijn] de steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die overeenkomen met de vergoeding van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen"*.

In december 2000 heeft de Europese Raad van Nice in een verklaring over diensten van algemeen economisch belang uitdrukkelijk het belang van deze diensten onderstreept en met name verklaard dat *"moet worden gepreciseerd hoe de diensten van algemeen economisch belang kunnen worden gefinancierd op een wijze die verenigbaar is met de regels inzake overheidssteun. Met name moet steun ter compensatie van de extra kosten die voortvloeien uit de vervulling van taken van algemeen economisch belang met inachtneming van artikel 86, lid 2, als verenigbaar worden aangemerkt"*.

De uitvoering van taken in het kader van de openbare dienstverlening kan zich dus vertalen in een speciale regeling met betrekking tot het mededingingsrecht en de vrije verrichting van diensten, maar met inachtneming van de beginselen van neutraliteit en evenredigheid. Openbare diensten moeten inspelen op de belangen en behoeften van hun gebruikers en niet op die van hun medewerkers. Zij moeten te allen tijde hun regelmatige werking waarborgen. Onlangs kon echter worden geconstateerd dat in een aantal landen ten gevolge van sociale onrust ondernemingen die gebruik maakten van het spoor deze keuze gingen heroverwegen vanwege de geringe betrouwbaarheid van het spoor en overstapten naar het wegvervoer.

De eisen die worden gesteld aan een openbare dienst (bijvoorbeeld de frequentie en de punctualiteit van de dienstverlening, de beschikbaarheid van zitplaatsen of van speciale tarieven voor bepaalde categorieën gebruikers) vormen het belangrijkste

instrument om op vervoersgebied de uitvoering van diensten van algemeen economisch belang te garanderen. Zo kan een lidstaat of een andere openbare instantie met een publieke of private onderneming onder bepaalde voorwaarden en zonder inbreuk te maken op de concurrentievoorschriften overeenkomen of afdwingen dat aan bepaalde openbare eisen wordt voldaan waaraan deze ondernemingen niet (of niet onder dezelfde voorwaarden) zouden voldoen indien zij alleen oog zouden hebben voor hun commerciële belangen.

Op het gebied van het vervoer over land heeft de Commissie een nieuwe benadering voorgesteld, om de openstelling van de markt te kunnen combineren met transparantie, kwaliteit en prestaties van diensten in het openbaar vervoer, **door middel van gereguleerde concurrentie**. In de ontwerp-verordening⁹¹ wordt bepaald dat nationale of lokale overheden dienen toe te zien op de invoering van goed openbaar vervoer op basis van minimale criteria die betrekking hebben op de gezondheid en de veiligheid van reizigers, de toegankelijkheid van de diensten, de hoogte en de transparantie van de tarieven en een beperkte duur van de concessies. Met het oog hierop gaan overheden overeenkomsten voor openbare diensten aan met een looptijd van vijf jaar. Deze overeenkomsten worden gesloten na een aanbestedingsprocedure. Openbaarvervoerondernemingen kunnen echter buiten deze procedure om overeenkomsten voor openbare diensten afsluiten met een bepaalde onderneming indien met die overeenkomst een jaarlijks bedrag van minder dan 800.000 euro is gemoeid en om rekening te houden met veiligheidsoverwegingen van bepaalde spoorwegdiensten. Ook zullen er bepalingen komen om concentraties te reguleren en om werknemers te beschermen wanneer de concessie aan een andere onderneming wordt gegund.

In algemene zin heeft de ervaring geleerd dat steunmaatregelen voor een beperkt bedrag niet het gevaar in zich dragen van concurrentievervalsing of van invloed zijn op het handelsverkeer. **Desondanks moeten steunmaatregelen voor het vervoer tot op heden anders dan in andere economische sectoren het geval is, tevoren worden aangemeld bij de Commissie. Deze algemene verplichting lijkt onevenredig, met name wanneer het gaat om compensatie van verplichtingen in het kader van de openbare dienst op verbindingen met perifere regio's van de Gemeenschap en kleine eilanden. De Commissie zal een aanpassing van de procedures in deze zin voorstellen**

Om de gebruikers op het hele grondgebied een hoogwaardige dienst tegen betaalbare prijzen te kunnen aanbieden met inachtneming van de communautaire concurrentievoorschriften, zal de Commissie haar beleid voortzetten dat erop is gericht om voor vervoersdiensten van algemeen economisch belang een reeks algemene uitgangspunten te laten gelden, waaronder met name:

- aanbestedingen vinden plaats in een duidelijk juridisch kader dat op communautair niveau wordt vastgesteld;
- indien nodig worden uitzonderingen of exclusieve rechten toegestaan;
- financiële compensatie wordt toegekend aan ondernemingen die taken in het kader van de openbare dienstverlening uitvoeren

⁹¹ Voorstel voor een verordening van het Europese Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare-diensteisen en de gunning van openbare-dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. COM (2000)7.

IV. RATIONALISATIE VAN HET STADSVVERVOER

De ontwikkeling van stadsgebieden, veranderingen in de leefwijze en de flexibiliteit van de eigen auto in combinatie met een niet in alle gevallen toereikend aanbod van openbaar vervoer hebben in de afgelopen veertig jaar geleid tot de aanzienlijke groei van het autoverkeer in de steden. Hoewel in een aantal gevallen de decentralisatie van activiteiten of huisvesting gepaard ging met de ontwikkeling van aangepaste infrastructuurvoorzieningen of openbaar vervoer, is de eigen auto bij gebrek aan een geïntegreerde aanpak van stedenbouwkundig beleid en vervoersbeleid nog steeds nagenoeg heer en meester. Hoewel in stadscentra auto's overal aanwezig zijn, met alle gevolgen van dien, groeit het verkeer het sterkst in de gebieden rond de steden. In deze gebieden, waar mobiliteit moeilijker is in te perken en minder eenvoudig aan de vraag kan worden voldaan, blijkt het openbaar vervoer in zijn huidige vorm onvoldoende flexibel te zijn. Daar komt nog bij dat het gebruik van het openbaar vervoer in bepaalde gebieden en op bepaalde momenten van de dag wordt ontmoedigd door een gevoel van onveiligheid.

De groei van het verkeer en de congestie in de steden gaat gepaard met een toename van luchtvervuiling, geluidshinder en van het aantal ongevallen. Omdat autoritten vaak over korte afstanden plaats vinden en met koude motor worden uitgevoerd, stijgt het brandstofverbruik van de voertuigen exponentieel. De uitstoot kan met een factor drie of vier worden vermenigvuldigd, terwijl de snelheid met eenzelfde factor afneemt. Het stadsverkeer neemt zodoende 40% voor zijn rekening van de kooldioxide-uitstoot die verantwoordelijk is voor de verandering van het klimaat, naast de andere vervuiling met verontrustende gevolgen voor de gezondheid van de inwoners van steden, met name vanwege de stikstofoxiden die ozonpieken veroorzaken en vanwege deeltjes waarvoor geen voorschriften bestaan. De meest kwetsbare bevolkingsgroepen, waaronder kinderen, ouderen en zieken (mensen met aandoeningen aan de luchtwegen, hart- en vaatziekten en andere aandoeningen) worden hier als eerste het slachtoffer van, en de kosten van deze vervuiling is in een aantal studies geraamd op 1,7% van het BBP⁹². In termen van veiligheid vindt een op de twee dodelijke ongelukken plaats in de stad. Voetgangers, fietsers en bromfietzers worden het zwaarst getroffen.

Hoewel het stadsvervoer in eerste instantie op grond van het subsidiariteitsbeginsel een zaak is van nationale en lokale overheden, kunnen de ogen niet worden gesloten voor de nadelige aspecten van het stadsverkeer, die de kwaliteit van het leven verslechteren. Het grootste probleem dat deze overheden veel sneller dan wordt gedacht moeten oplossen, is de beheersing van het verkeer en met name van de plaats van de eigen auto in grote agglomeraties. Ongeacht de hoek van waaruit het probleem wordt gezien (vervuiling, congestie, gebrek aan infrastructuur), **ontwikkelt het denken in onze samenlevingen zich in de richting van een beperking van de plaats van de auto**. Een alternatief is het stimuleren van het gebruik van schone auto's en het ontwikkelen van hoogwaardig openbaar vervoer.

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel kan de Europese Unie met name op wetgevend gebied initiatieven ontplooiën om het gebruik van andere vormen van energie in het vervoer aan te moedigen. Omgekeerd kan de Europese Unie het

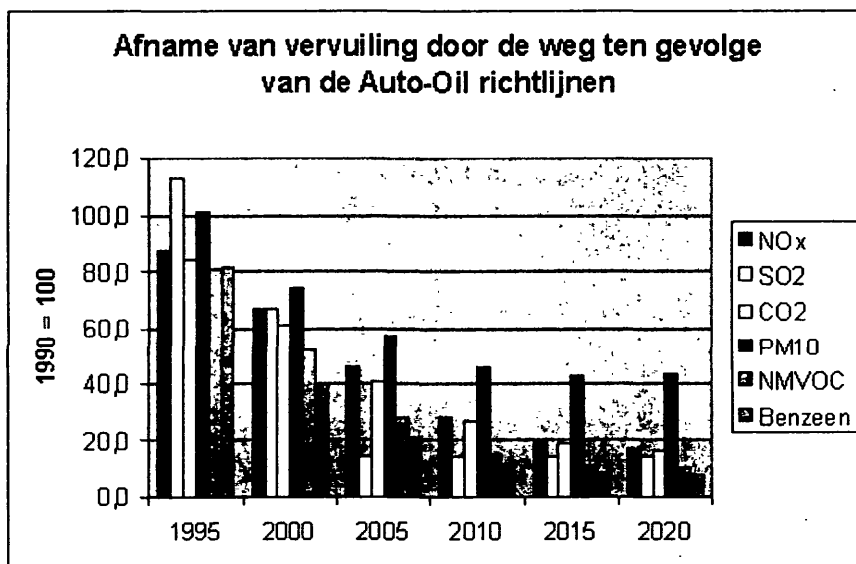
⁹² World Health Organisation. Health Costs due to Road Traffic related Air pollution. An impact assessment project for Austria, France and Switzerland. Juni 1999.

gebruik van alternatieven voor de auto in steden niet door middel van wetgeving opleggen. Daarom beperkt de Commissie zich tot het bekendmaken van goede praktijkvoorbeelden.

A. *Diversificatie van energiebronnen voor het vervoer*

Voertuigen met een klassieke verbrandingsmotor, met een verre van optimaal energierendement, zijn een van de belangrijkste bronnen van vervuiling in de stad en van broeikasgassen. Dergelijke motoren dragen bij aan een te grote energetische afhankelijkheid van de Europese Unie. Dankzij de milieunormen voor motorvoertuigen en de kwaliteit van brandstoffen is er aanzienlijke vooruitgang geboekt. De inmiddels vastgestelde strengere normen zullen geleidelijk vrucht afwerpen, zoals blijkt uit onderstaande grafiek.

Deze reële vooruitgang mag niet verhullen dat de tot op heden genomen maatregelen ontoereikend zijn om de broeikasgassen van motorvoertuigen terug te dringen en om de energetische afhankelijkheid van de Europese Unie te verminderen. Door de overeenkomst met de Vereniging van Europese Automobielfabrikanten (VEA) kan worden gestreefd naar een vermindering met 25% van de gemiddelde uitstoot van kooldioxide door nieuwe auto's in 2008. In aanvulling op deze overeenkomst, waarvoor ook voor bedrijfswagens nieuwe doelstellingen voor vermindering van de uitstoot na 2008 zouden moeten worden vastgesteld, zouden ook maatregelen op communautair niveau moeten worden genomen om alternatieve brandstoffen te introduceren, waaronder met name biobrandstof, en zou de vraag door experimenten moeten worden vergroot.



1. Opstellen van een nieuw wettelijk kader voor alternatieve brandstoffen

Dankzij de inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling kon ook vooruitgang worden geboekt bij de ontwikkeling van nieuwe voertuigen die rijden op alternatieve brandstoffen met een lagere uitstoot. Het gebruik van **alternatieve energiebronnen** vindt in het stadsvervoer al een gunstige groeiemarkt. In een aantal grote Europese steden zijn ontwikkelingen in gang gezet: onder meer in Parijs, Florence, Stockholm en Luxemburg rijden al autobussen op aardgas, biodiesel of

ontzwavelde diesel. In de toekomst kunnen zowel personenauto's als vrachtauto's gebruik maken van alternatieve energiebronnen.

Op korte en middellange termijn mag het meest worden verwacht van biobrandstoffen; op middellange en lange termijn van aardgas en op nog langere termijn van waterstof. In haar Groenboek over de continuïteit van de energievoorziening van de Europese Unie heeft de Commissie dan ook al voorgesteld om voor het wegtransport ernaar te streven dat **20% van de klassieke brandstof in 2020 is vervangen door alternatieve brandstoffen.**

De verspreiding van biobrandstoffen zal bijdragen aan een vermindering van de energetische afhankelijkheid van de Europese Unie en ook aan diversificatie van gewassen en activiteiten in de landbouw. De productie van grondstoffen voor biobrandstoffen kan namelijk in het kader van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid een bijzonder belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van nieuwe economische middelen en bij het behoud van werkgelegenheid op het platteland⁹³.

Om het gebruik van biobrandstoffen te stimuleren wil de Commissie in 2001 met twee gerichte maatregelen komen:

Een richtlijn om in elke lidstaat geleidelijk een minimum percentage in te voeren voor verplicht gebruik van biobrandstoffen: Voorgesteld zal worden om in eerste instantie een percentage van 2% te hanteren, waarbij het aan de lidstaten wordt overgelaten om te bepalen of zij deze doelstelling willen realiseren door het mengen van biobrandstoffen met fossiele brandstoffen of door gebruik van zuivere biobrandstoffen. Op deze manier zullen onverwachte effecten op motoren en het milieu worden voorkomen. Hierdoor zou echter een stabiele markt moeten ontstaan en zou de productiecapaciteit voor bestaande biobrandstoffen met een factor vijf toenemen. In de tweede fase zou de penetratiegraad van biobrandstoffen tot 2010 moeten toenemen tot 6%.

Nieuwe communautaire voorschriften met betrekking tot fiscale voordelen bij gebruik van biobrandstoffen: Inspelend op de behoefte tot afstemming van nationale stelsels voor belastingheffing op biobrandstoffen zou het voorstel de lidstaten helpen bij het creëren van de economische en juridische voorwaarden die noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken of zelfs overschrijden van de doelstellingen die zijn omschreven in bovengenoemd voorstel voor een richtlijn. Dit voorstel zou de lidstaten de bevoegdheid geven om belastingvoordelen in te voeren die zijn aangepast aan de begrotingskaders, de lokale omstandigheden (bijvoorbeeld voor landbouwgewassen) en aan de technologische keuzes van elke lidstaat.

Verder zou de samenhang moeten worden herzien van alle vormen van belastingheffing op auto's, en zou moeten worden gekeken naar de mogelijkheden om op communautair niveau een ruimer kader tot stand te brengen, dat invoering mogelijk zou moeten maken van stelsels voor differentiatie van belastingen op personenauto's op basis van milieucriteria. Deze nieuwe benadering, die niet ten koste gaat van de inkomsten van de lidstaten, zou een "groenere" belastingheffing op auto's mogelijk maken en aanschaf en gebruik van schonere auto's bevorderen.

⁹³ Wanneer biobrandstoffen voor 1% zouden bijdragen aan het totale gebruik van fossiele brandstoffen in de Unie, zou dat werk opleveren voor 45.000 à 75.000 mensen.

2. Stimuleren van de vraag door experimenten

Voor aardgas en waterstof is nog niet duidelijk wat de meest doelmatige manier is om het gebruik van deze brandstoffen naar een niveau te tillen waarop verwezenlijking mogelijk is van de ambitieuze doelstelling om alternatieve brandstoffen 20% van de totale brandstof te laten uitmaken. Zoals ook benadrukt in het Groenboek over de continuïteit van de energievoorziening, **moeten beschikbare nieuwe technologieën voor schonere auto's in de toekomst op grotere schaal door de Gemeenschap worden gesteund, met name via het zesde kaderprogramma voor onderzoek.** Voor de korte termijn heeft de Commissie een aantal financieringsbronnen samengebracht in het kader van het CIVITAS-initiatief. Dit initiatief ging in oktober 2000 van start en ondersteunt innovatieve projecten voor schoon stadsvervoer. In het kader van het vijfde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling is een bedrag van 50 miljoen euro vrijgemaakt. In een voorselectie werden veertien pilotsteden gekozen⁹⁴. Vijf steden uit kandidaat-lidstaten werden met het project geassocieerd⁹⁵.

De ontwikkeling van een nieuwe generatie van hybride elektrische voertuigen (elektromotor in combinatie met een verbrandingsmotor)⁹⁶, aardgas of, in de verdere toekomst, voertuigen met de veelbelovende waterstofcel. De elektrische auto op accu's is een ander voorbeeld van technologie die onmiddellijk kan worden toegepast. Vanwege zijn actieradius, die momenteel beperkt is tot circa 100 km, heeft dit type voertuig beperkte afzetmogelijkheden en wordt het met name gebruikt in wagenparken die binnen een vast gebied of door openbare diensten worden ingezet (gas- en elektriciteitsbedrijven, postdiensten enz.) die op een dag slechts beperkte afstanden afleggen.

In La Rochelle kan de exploitant van het openbaar vervoer zijn klanten in het kader van het "Liselec"-experiment op een aantal grotere commerciële knooppunten 50 vrij beschikbare elektrische auto's aanbieden. Al meer dan 400 abonneementhouders maken gebruik van dit nieuwe aanbod. De gemeente heeft zones ingesteld waarin schone auto's voorrang hebben bij inrijden en/of parkeren, zoals ook het geval is in Genua. Dergelijke experimenten kunnen pas hun vruchten afwerpen wanneer zij in voldoende mate worden gestimuleerd, zodat zij van merkbare invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de lucht. De desbetreffende voertuigen moeten gebruik maken van brandstoffen die niet zijn afgeleid van aardolie, zodat de uitstoot van broeikasgassen kan verminderen en wij minder afhankelijk zijn van aardolie

Er zou dus overwogen kunnen worden om in de stad het gebruik te bevorderen van taxi's en distributievoertuigen (ook voor openbare diensten) die rijden op elektriciteit, aardgas of waterstof (brandstofcel). In het kader van de subsidiariteit moeten stimuleringsmaatregelen op dit gebied worden genomen door nationale en regionale overheden.

⁹⁴ Aalborg, Barcelona, Berlijn, Bremen, Bristol, Cork, Göteborg, Graz, Lille, Nantes, Rome, Rotterdam, Stockholm en Winchester.

⁹⁵ Boekarest, Gdynia, Kaunas, Pécs en Praag.

⁹⁶ In dit verband kunnen ook de hybride voertuigen worden genoemd, die beschikken over een kleine verbrandingsmotor die als generator fungeert voor het opladen van de accu's. Ze beschikken daardoor over een grotere actieradius dan traditionele voertuigen op elektriciteit

B. *Bekendmaken van goede praktijkvoorbeelden*

Congestie is samen met vervuiling - deze twee verschijnselen zijn nauw verbonden - een van de oorzaken van slechte leefomstandigheden in steden. Het - overmatige - gebruik van de eigen auto is daar een van de belangrijkste oorzaken van.

Oplossingen die een alternatief voor de auto kunnen vormen, moeten dus worden gestimuleerd, zowel in de vorm van infrastructuur (metro- en tramlijnen, fietspaden⁹⁷ - speciale rijstroken voor het openbaar vervoer) maar ook in de vorm van geleverde diensten (kwaliteit van het netwerk, informatievoorziening aan reizigers). Comfort, kwaliteit en snelheid van het openbaar vervoer moeten voldoen aan de verwachtingen van de burgers. Een groot aantal Europese steden heeft gekozen voor deze kwaliteitsoptie. Zij besloten tot innovatie, bouwden nieuwe metro- of tramlijnen en zetten nieuwe bussen in, die beter toegankelijk waren voor minder validen. Het is van wezenlijk belang dat het openbaar vervoer zich aanpast aan veranderingen in de samenleving: Verplaatsingen spreiden zich steeds meer over de dag en kunnen het onderscheid tussen spits- en daluren achterhaald maken. Ook zou de bouw van nieuwe woningen of van winkelcentra aan de rand van steden moeten leiden tot aanpassing van routes en van het materieel dat door vervoersbedrijven wordt ingezet

De light rail op een eigen baan - momenteel zeer in trek bij een groot aantal middelgrote en grote steden - is een voordelige vorm van vervoer die ook in de smaak valt bij de reiziger, omdat de bouwers het imago van deze vorm van vervoer hebben weten te moderniseren en hem een futuristisch uiterlijk hebben gegeven⁹⁸. Steden als Stuttgart, Freiburg, Straatsburg en Nantes hebben door hun keuze voor dit materieel aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen vervoersmodaliteiten. Zo konden zij het gebruik van de auto beperken door te investeren in vervoersmodaliteiten die geen gebruik maken van de weg. Daarmee is aangetoond dat het gebruiksaandeel van de auto met 1% per jaar kan worden verminderd, terwijl dat aandeel in de meeste stadscentra met meer dan 1% per jaar toeneemt.

Andere steden hebben verordeningen opgesteld die bij elk nieuw kantoorgebouw de aanleg van parkeerplaatsen tot het absolute minimum beperken, waardoor het gebruik van de auto minder praktisch wordt.

Een aantal lokale overheden overweegt om rijstroken met voorrang toe te wijzen aan het openbaar vervoer (bus en taxi), maar ook aan auto's waarmee bijvoorbeeld wordt gecarpoold, en om meer speciale fiets- en motorstroken te realiseren. In de grote steden en agglomeraties kunnen initiatieven die zijn gericht op participatie van de grootste werkgevers, ondernemingen of overheidsinstanties bij het organiseren van het woon-werkverkeer van hun werknemers of in de financiering van het openbaar vervoer worden gestimuleerd, in navolging van hetgeen in Wenen is gedaan bij de bouw van de metro, die voor een deel is gefinancierd door in de stad gevestigde ondernemingen.

⁹⁷ Beveiligde fietspaden waar de fietser zijn leven veilig is.

⁹⁸ Zij zijn - met de komst van trams met integraal verlaagde vloer - ook voor minder validen beter toegankelijk geworden. Door nieuwe en voor een deel met fondsen van de Gemeenschap gefinancierde projecten konden andere innovatieve oplossingen worden ontwikkeld die in de toekomst het imago van de tram ingrijpend zullen veranderen.

De afgelopen jaren heeft een veelbelovende innovatieve mobiliteitsontwikkeling plaatsgevonden waarbij "car sharing" is gecombineerd met andere vormen van vervoer⁹⁹. Parallel aan de ontwikkeling van nieuwe vormen van openbaar vervoer mochten met het oog op het terugdringen van de congestie in de steden ook tariefsystemen worden ingevoerd voor het gebruik van infrastructuurvoorzieningen in de stad. De meest eenvoudige vorm daarvan zijn de parkeerheffingen. Sommige grote steden overwegen om op ruimere schaal heffingen te gaan invoeren. Dat is met name het geval in Londen, waar een vorm van rekeningrijden wordt ingevoerd die is gebaseerd op elektronische identificatie van voertuigen en op een elektronisch systeem voor de inning van de verschuldigde bedragen dat wellicht kan worden geharmoniseerd op communautair niveau¹⁰⁰ (zie ook het hoofdstuk over tarieven). Stedelijke tolheffingen worden echter alleen goed ontvangen door de lokale bevolking wanneer de aangeboden alternatieven concurrerend zijn in termen van diensten en vervoersinfrastructuur. Het is dus van wezenlijk belang dat de opbrengsten worden gebruikt om bij te dragen aan de financiering van nieuwe infrastructuur waarmee het algemene aanbod van stadsvervoer kan worden verbeterd.¹⁰¹

Met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en in de wetenschap dat de meeste maatregelen vallen onder de bevoegdheid van nationale, regionale en lokale overheden, wil de Commissie de volgende maatregelen stimuleren:

- Ondersteuning - met gemeenschapsfondsen - van de pilotsteden¹⁰², waarbij elke lidstaat verantwoordelijk blijft voor het opzetten van nationale plannen
- Toenemend gebruik van schone voertuigen en openbaar vervoer, dat toegankelijk is voor alle reizigers, inclusief minder validen (met name gehandicapten en ouderen).
- Het opsporen en bekendmaken van de beste praktijkvoorbeelden van stadsvervoersystemen, inclusief stedelijke en regionale spoorwegdiensten, en het beheer van de bijbehorende infrastructuur

⁹⁹ Onder andere in Bremen en Wenen.

¹⁰⁰ Zie het actieplan eEurope dat door de Commissie is gepresenteerd tijdens de Europese Raad van Feira.

¹⁰¹ Steden als Rome, Genua, Kopenhagen, Londen, Bristol en Edinburg bestuderen en testen de invoering van stedelijke tolheffingen als onderdeel van een geïntegreerd programma dat de congestie moet terugdringen en de openbaar vervoersnetten aanzienlijk moet verbeteren.

¹⁰² CIVITAS-initiatief

DEEL 4: BEHEERSING VAN DE MONDIALISERING VAN HET VERVOER

Regelgeving voor het vervoer is per definitie internationaal van aard. Dit gaat terug tot het Romeinse recht. In de Renaissance ontstond het internationale recht op basis van uitgangspunten voor het vervoer, en met name op basis van het zeerecht. In de afgelopen twee eeuwen ontwikkelden de voorschriften zich in het kader van intergouvernementele organisaties, uiteenlopend van de Centrale Rijnvaartcommissie (de eerste van dergelijke organisaties) tot de Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart (ICAO).

Dit is een van de oorzaken van de problemen van het gemeenschappelijk vervoersbeleid bij het vinden van een plaats tussen internationale regelgeving binnen goed gevestigde organisaties enerzijds en nationale voorschriften die vaak zijn gericht op bescherming van binnenlandse markten anderzijds.

Deze mondiale voorschriften streven met name naar vereenvoudiging van het handelsverkeer en houden onvoldoende rekening met eisen op het gebied van milieubescherming, veiligstelling van de aanvoer en met industriële of sociale dimensies. Een aantal jaren geleden heeft dat ertoe geleid dat in sommige landen, waaronder de Verenigde Staten, met het oog op de bescherming van specifieke belangen voorschriften met een regionaal karakter zijn ingevoerd voor het vervoer, met name op het gebied van de zeevaart of de luchtvaart. De Europese Unie heeft deze ontwikkelingen op de voet gevolgd om zich te beschermen tegen rampen op zee of om af te komen van verouderde voorschriften, bijvoorbeeld op het gebied van de bestrijding van geluidshinder door vliegtuigen of van schadevergoedingen voor passagiers bij ongevallen.

Verder zou het vervoer - en dan met name de luchtvaart en het zeevervoer - volledig deel moeten uitmaken van de onderhandelingen die worden gevoerd in het kader van de Wereldhandelsorganisatie met het oog op integratie van deze diensten. De Gemeenschap zou de rol van katalysator kunnen spelen bij de openstelling van markten die tot op heden te zeer gesloten zijn.

Met de uitbreiding van de Unie in het vooruitzicht, waarbij het vervoersbeleid en het trans-Europese netwerk zich zullen uitbreiden over een heel continent, moet Europa zich beraden over zijn rol op het internationale toneel, indien het hun ontwikkelingen ook in de toekomst wil beheersen en maatregelen wil nemen om congestie en vervuiling te bestrijden.

I. ANDERE INZET DOOR UITBREIDING

Door de ongekende uitbreiding die in de komende jaren zal plaatsvinden, zal de Unie zich werkelijk over een heel continent gaan uitstrekken. Momenteel bedragen de grootste afstanden binnen de Unie meer dan 4000 km, bijvoorbeeld van Zuid-Spanje tot het noorden van Finland, maar deze afstanden over land zullen bij uitbreiding van de Unie toenemen en zullen groter dan 3000 km zijn, zoals bijvoorbeeld tussen Lissabon en Constanza in Roemenië. De vloot zal aanzienlijk in omvang uitbreiden, wanneer wordt bedacht dat alleen al de vloten onder Cypriotische en Maltese vlag in

tonnage uitgedrukt vrijwel net zo groot zijn als de huidige vloot van de Gemeenschap.

De invoering van de verworvenheden van de Gemeenschap, het "acquis communautaire", op vervoersgebied in de kandidaat-lidstaten lijkt niet op grote problemen te stuiten. Deze landen zijn al gebonden aan internationale overeenkomsten met de Europese Unie, met name voor het internationale goederenvervoer en in de luchtvaart. Er is echter een probleem dat niet specifiek verband houdt met het vervoer, maar met hun administratieve mogelijkheden om de verworvenheden toe te passen en met name om voldoende controleurs in te zetten.

De eerste uitdaging bij de uitbreiding is het aansluiten van de toekomstige lidstaten op het trans-Europese netwerk. Dat is een van de voorwaarden voor hun economische ontwikkeling, die is gebaseerd op een te verwachten groei van het verkeer, zoals ook het geval was bij de toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland.

Maar de uitbreiding is vooral een uitgelezen kans om een nieuw evenwicht tussen vervoersmodaliteiten tot stand te brengen, vanwege het grote aandeel van het railvervoer in de kandidaat-lidstaten.

Ten slotte zal bij de uitbreiding extra de nadruk kunnen worden gelegd op de veiligheid in de scheepvaart.

A. De uitdaging van de infrastructuur

Het trans-Europese vervoersnetwerk van de kandidaat-lidstaten, zoals omschreven in het kader van "Agenda 2000", bestaat uit bijna 19.000 km weg, 21.000 km spoor, 4.000 km vaarweg, 40 luchthavens, 20 zeehavens en 58 rivierhavens. De verhouding tussen de lengte van het netwerk en zijn oppervlakte is in de kandidaat-lidstaten in het algemeen aanzienlijk kleiner dan binnen de Unie, terwijl de verhouding tussen de lengte van het netwerk en de bevolking doorgaans in dezelfde orde van grootte ligt.

In deze context zal de uitbreiding leiden tot een ware explosie van de uitwisseling van goederen en personen tussen de landen van de Unie.

In 1998 exporteerden de kandidaat-lidstaten al 112 miljoen ton naar de Unie, ofwel 2,2 maal het volume van 1990, voor een waarde van 68 miljard euro. Zij importeerden 50 miljoen ton en dat is meer dan vijf keer zo veel als in 1990. De waarde van die import bedroeg 90 miljard euro. Op dit moment zien we al dat er aan de grenzen al knelpunten ontstaan en er bestaat groot gevaar voor dichtslibbing van de oost-westroutes. Het is geen uitzondering dat er aan de grens tussen Duitsland en Polen een rij van meer dan 50 km wachtende trucks staat.

Het gebrek aan goede vervoersinfrastructuur om deze verwachte groei van de verkeersstromen op te vangen, wordt nog ernstig onderschat. Dit is echter een bijzonder belangrijk onderdeel van de strategie voor economische ontwikkeling en integratie van de kandidaat-lidstaten in de interne markt.

Om redenen uit het verleden zijn de verbindingen tussen de lidstaten van de Europese Unie en de kandidaat-lidstaten slecht ontwikkeld. In het kader van een intensieve technische samenwerking tussen nationale deskundigen uit de verschillende landen en de Commissie is reeds een aantal corridors omschreven die

ook waren geïdentificeerd door de pan-Europese Conferenties van Kreta in 1994 en Helsinki in 1997, en werd de aanzet gegeven voor een volledige inventarisatie van de behoefte aan infrastructuur in de kandidaat-lidstaten (het TINA-proces¹⁰³).

Uit deze inventarisatie blijkt dat de openbare middelen absoluut ontoereikend zijn voor de 91 miljard euro die nodig zijn om in de periode tot 2015 de belangrijkste vervoersinfrastructuur te realiseren in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa. Dit bedrag van 91 miljard euro komt overeen met 1,5% van hun Bruto Binnenlands Product in deze periode. De steunmaatregelen in het kader van het Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (Ispra) zijn eveneens zeer beperkt (520 miljoen euro per jaar voor het vervoer)¹⁰⁴. **In het kader van de toekomstige financiële vooruitzichten van de Gemeenschap is deze vraag echter van groot belang.**

Daarom moeten er particuliere investeringen worden aangetrokken, met name in de vorm van leningen door de Europese Investeringsbank. In navolging van hetgeen in een aantal van deze landen is gebeurd, dienen de desbetreffende landen zo veel mogelijk gebruik te maken van niet traditionele vormen van financiering uit fondsen die worden gevuld door heffingen op brandstoffen en het gebruik van infrastructuurvoorzieningen.

Bij de financiering moet prioriteit worden gegeven aan infrastructuurvoorzieningen waarmee knelpunten - met name aan de grenzen - kunnen worden opgelost en het spoorwegnet kan worden gemoderniseerd. Infrastructuurvoorzieningen moeten niet alleen worden gerenoveerd of gebouwd maar ook worden aangesloten op het huidige trans-Europese vervoersnetwerk. Daarom zal bij de herziening van de richtsnoeren voor het trans-Europese netwerk die de Commissie in 2004 wil laten plaatsvinden ook rekening moeten worden gehouden met de kandidaat-lidstaten.

B. De kansen van een ontwikkeld spoorwegnet

Het railvervoer heeft in de landen van Midden- en Oost-Europa in het goederenvervoer - exclusief cabotagevervoer over zee - nog een marktaandeel van meer dan 40%, en dat is even groot als in de Verenigde Staten, terwijl het marktaandeel in de Europese Unie 8% bedraagt. Uitgaande van de huidige trends zal het marktaandeel van deze vervoersmodaliteit in de periode tot 2010 echter 10% teruglopen. Sinds 1990 zijn de goederenstromen drastisch afgenomen. Deze afname was in 1995 het grootst, met 65% van de waarde van 1989. Zij is het gevolg van de ineensstorting van de traditionele zware industrie en van de economische crisis waaronder deze landen lijden. De spoorwegmaatschappijen kregen te maken met radicale veranderingen van de economie en waren daarop onvoldoende voorbereid. Het door hen verzorgde goederenvervoer bestond hoofdzakelijk uit het vervoer van massagoed - met een geringe toegevoegde waarde - van mijngebieden naar industriële complexen. Voor dit "traditionele" vervoer is er steeds minder plaats in de moderne economie die in deze landen tot ontwikkeling komt. Concepten als "just in time" en intermodaliteit waren tot voor enkele jaren nog onbekend, en het hele

¹⁰³ Transport Infrastructure Needs Assessment (TINA). Eindrapport, oktober 1999.

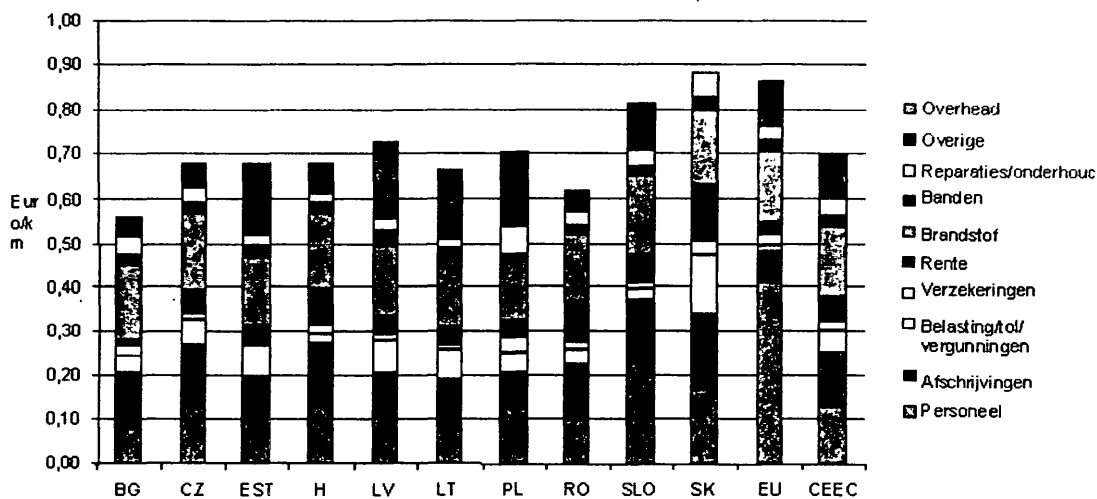
¹⁰⁴ Opgemerkt dient te worden dat de kandidaat-lidstaten al bij hun toetreding ook aanspraak kunnen maken op de structurele bijstandsverlening die tijdens de Top van Berlijn reeds werd opgenomen in de financiële vooruitzichten in het hoofdstuk "uitbreiding". Het is echter niet duidelijk welk deel daarvan is bestemd voor het vervoer.

spoorwegsysteem zal moeten worden herzien: het instrument is aan het verouderen omdat de investeringen in infrastructuur en vernieuwing van rijdend materieel in de afgelopen jaren sterk zijn afgenomen.

De aanwezigheid van dit zeer uitgestrekte en dichte spoorwegnet en van veel kennis is echter een unieke kans die moet worden aangegrepen om te werken aan een nieuw evenwicht tussen vervoersmodaliteiten in een uitgebreid Europa. Al het nodige moet dus worden gedaan om deze landen te overtuigen van de noodzaak tot instandhouding van de bijdrage van het spoor aan het goederenvervoer. Daarbij moet worden gestreefd naar een aandeel van 35% in 2010.

Kosten per kilometer van het internationale goederenvervoer over de weg (1998)

Bron: Cost and Benefit of Enlargement study for Phare MCTP, Halcrow/NEI, 1999.



Een van de middelen om deze teruggang te voorkomen is een hervorming van de railsector in de kandidaat-lidstaten (scheiding van de exploitatie van het beheer van de infrastructuur, reorganisatie van spoorwegmaatschappijen enz.) die moet plaatsvinden voordat het vervoer over de weg een dominante positie heeft gekregen.

Voor instandhouding van het marktaandeel van het spoor in de kandidaat-lidstaten is ook een resoluut beleid ten opzichte van het wegvervoer noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de verschillende vormen van vervoer op gelijke voet kunnen concurreren, aangezien de concurrentie van het wegvervoer door de integratie in de gemeenschappelijke markt zal verbeteren. De effecten van de openstelling van de markten in het wegvervoer bij de toetreding moeten echter niet worden overschat, zowel vanwege het kleine deel van het wagenpark uit kandidaat-lidstaten dat (vanwege technische voorschriften) mag worden ingezet voor internationale transporten als vanwege de naar verhouding steeds kleiner wordende verschillen in de kosten van transporten, inclusief loonkosten (zie onderstaande tabel). Het oost-westverkeer vertegenwoordigt 3% van de waarde van het totale internationale wegtransport in de Europese Unie. Daarom zullen de lidstaten zich bij de toetreding in het algemeen positief opstellen ten aanzien van een openstelling van de markt van het wegtransport wanneer de kandidaat-lidstaten inderdaad de communautaire verworvenheden toepassen. Er bestaat echter een aanzienlijk verschil in kosten

vanwege de lage salarissen van chauffeurs uit deze landen. Dit zou op korte termijn een nadelig effect kunnen hebben op bepaalde markten.

De daadwerkelijke toepassing van de communautaire verworvenheden in het wegtransport zou ook aanzienlijke positieve effecten moeten hebben op het gebied van milieu en verkeersveiligheid (gebruik van schonere vrachtauto's).

C. *Een nieuwe dimensie voor de veiligheid op zee*

De langere kustlijn van de uitgebreide Gemeenschap zal een betere controle van de scheepvaart door die Gemeenschap mogelijk maken en de kans op ongevallen verkleinen, met name waar het gaat om schepen met gevaarlijke of vervuilende stoffen. Opgemerkt moet worden dat 90% van de met de Gemeenschap verhandelde olie over zee wordt vervoerd en bijna 70% van de import langs de Bretonse kust en door het Kanaal wordt verscheept.

Om deze gevaren te verkleinen heeft de Commissie een aantal belangrijke maatregelen voorgesteld waarmee zij met name streeft naar:

- intensivering van de havenstaatcontroles;
- uitbreiding van de wetgeving ten aanzien van classificatiebedrijven, om te garanderen dat classificatiewerk voor de lidstaten uitsluitend wordt uitgevoerd door bevoegde classificatiebedrijven die voldoen aan strenge kwaliteitseisen;
- geleidelijke oplegging van oude enkelwandige tankers;
- invoering van een systeem voor schadeloosstelling van slachtoffers van zeevervuiling;
- oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid.

Er moet wel bedacht worden dat de Gemeenschap zelfs bij uitvoering van al deze maatregelen - wat dringend noodzakelijk is - over weinig middelen beschikt om iets te doen aan de gevaren van "substandard"-vloten uit een sommige kandidaat-lidstaten of aan de ontoereikende veiligheidscontroles in bepaalde havens. Door de uitbreiding zouden schepen in alle havens strenger kunnen worden gecontroleerd op de manier die de Commissie heeft voorgesteld na de ramp met de Erika. Zo zouden **havens** waarvan het algemeen bekend is dat er **onvoldoende controles** worden uitgevoerd geleidelijk van het Europese continent moeten verdwijnen.

De uitbreiding moet ook worden aangegrepen om de eisen waaraan op Europese havens varende schepen moeten voldoen niet alleen uit te breiden met technische bepalingen voor de bouw en het onderhoud van de schepen maar ook met sociale normen, te beginnen met de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie voor scheepsbemanningen.

Op basis van de zwarte lijst met schepen die niet aan de eisen voldoen zou de Europese Unie zijn havens kunnen sluiten voor gevaarlijke schepen. Het ligt voor de hand dat op deze lijst ook schepen worden vermeld met een ondergekwalficeerde of onderbetaalde bemanning. Hiertoe dient de Europese Unie op korte termijn te

omschrijven wat de minimale sociale omstandigheden zijn waaronder bemanningen hun werk moeten doen. De Commissie¹⁰⁵ stelt voor om een dialoog te starten met alle betrokkenen uit de scheepvaart om zaken als opleiding en leef- en werkomstandigheden aan boord van schepen te onderzoeken. Op deze basis zou het in het uitgebreide Europa, met een vloot waarvan de tonnage is verdubbeld, eenvoudiger moeten zijn om schepen onder **goedkope vlag** uit de havens te verbannen en om te **voorkomen dat er havens komen met onvoldoende controles**.

Hoe vastberaden de Europese Unie in dit opzicht ook mag zijn, een van de grootste problemen is het gebrek aan controle mogelijkheden van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), die voorschriften opstelt zonder dat zij de naleving kan controleren van die voorschriften door de vlaggenstaten. De Internationale Maritieme Organisatie moet zorgen dat zij beschikt over de controle middelen om de vlaggenstaten hun verantwoordelijkheden te laten nemen. In navolging van hetgeen is gedaan in het kader van de Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart zou de Europese Unie met het oog op de uitbreiding steun moeten verlenen aan het initiatief van Japan om de IMO de bevoegdheid te geven om vlaggenstaten te controleren. Maritieme deskundigen met internationale erkenning op controle gebied zouden zodoende controles kunnen uitvoeren om tekortkomingen te signaleren van vlaggenstaten. Dat zou een eerste stap zijn op weg naar toezicht op de nakoming van internationale verplichtingen door alle staten die het IMO-verdrag hebben ondertekend. Indien de aanbevelingen van deze controles internationaal niet voldoende dwingend van aard zijn, zouden ze nog wel kunnen worden opgenomen op de zwarte lijst van schepen die geen toegang meer hebben tot de havens van de Gemeenschap.

Ook zou een voorbeeld kunnen worden genomen aan de beste praktijkvoorbeelden die op nationaal niveau zijn ontwikkeld op sociaal of fiscaal gebied, waaronder het stelsel van belastingheffing op de tonnage **om te bevorderen dat zo veel mogelijk schepen weer gaan varen onder de vlag van een land uit de Gemeenschap**. In dit systeem betaalt de reder een belasting die is gebaseerd op de door hem geëxploiteerde tonnage. Deze belasting staat los van de werkelijke inkomsten van de onderneming. De Commissie zal in deze zin in 2002 een voorstel doen.

Een strengere controle van schepen onder goedkope vlag, met name van de naleving van de minimale sociale normen, is niet alleen noodzakelijk in de strijd tegen schepen die vervuilende stoffen vervoeren, maar ook voor het bestrijden van de nieuwe organisatievorm van **illegale immigratie**. Onlangs nog kon worden geconstateerd dat illegale immigratie plaatsvindt met bootladingen vluchtelingen die op de Europese kusten stranden. In dit opzicht zouden de controles van schepen die onder bepaalde goedkope vlaggen varen moeten worden gecombineerd met maatregelen in het kader van het communautaire beleid op het gebied van justitiële samenwerking.

Illegale immigratie

Ook de vervoerssector heeft te maken met het probleem van illegale immigratie. Er bestaan al administratieve voorschriften en procedures (wettelijke aansprakelijkheid van vervoerders, grenscontroles) om de binnenkomst van illegale immigranten tegen te gaan, maar zij moeten worden uitgebreid omdat het probleem in de toekomst alleen maar groter

¹⁰⁵

COM(2001)188 def.

zal worden.

De wettelijke aansprakelijkheid van vervoerders is een belangrijk instrument in de strijd tegen illegale immigratie, maar is op Europees niveau nog onvoldoende geharmoniseerd. Er is in meerdere opzichten kritiek op de strenge bepalingen met betrekking tot de in een aantal landen bestaande aansprakelijkheid van vervoerders. De kritiek richt zich met name op de vraag of het delegeren van controletaken aan vervoerders een correct beleidsinstrument is, op de nauwgezetheid die van een vervoerder mag worden verwacht en op de verenigbaarheid van de effecten van wetgeving op dit gebied met bepalingen uit het internationale recht.

Door middel van een rondetafelconferentie met de betrokken partijen, waaronder met name de lidstaten, de vervoersindustrie en humanitaire organisaties, zou een mogelijk toekomstig initiatief van de Commissie moeten kunnen worden voorbereid. Dit zou moeten gebeuren op basis van een redelijk politiek evenwicht.

Strenge controles aan de buitengrenzen vormen een ander wezenlijk onderdeel van de strijd tegen illegale immigratie. Om de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen te compenseren, moeten de controles aan de buitengrenzen op een gemeenschappelijk en vergelijkbaar niveau plaatsvinden en is de uitvoering van bestaande verplichtingen in het kader van het Schengen-akkoord van groot belang. De grenscontroles kunnen uiteraard leiden tot vertragingen, waaraan iets kan worden gedaan door geavanceerde controlevoorzieningen, gebruik van nieuwe technologieën, samenwerking en uitwisseling van personeel.

Ten slotte zou er langs de kust in de Gemeenschap geleidelijk een **scheepvaartmanagementsysteem** moeten komen. Tot op heden gelden voor scheepsbewegingen de bepalingen van bilaterale overeenkomsten die zijn gesloten binnen de IMO, bijvoorbeeld voor het Kanaal of de "rail" van Ouessant. Lokale controles hebben betrekking op het verkeer (afstand, snelheid, routes). Wanneer de voorstellen die de Commissie inmiddels heeft ingediend (in het zogenoemde "Erika II"-pakket) worden aanvaard, zouden deze controles ook betrekking moeten hebben op het gevaarlijke karakter van ladingen en zouden schepen (ook schepen die zich al buiten de territoriale wateren bevinden) met name bij stormen moeten kunnen worden omgeleid. Ongeacht de aard van de controles wordt er doorgaans niets gedaan met de verzamelde informatie en wordt deze niet doorgegeven aan andere centra, autoriteiten of instanties op de route van een schip.

Het toekomstige Europese Agentschap voor maritieme veiligheid moet de systematische uitwisseling van informatie bevorderen, ook omdat door de invoering van identificatiesystemen (transponders), de verplichte aanwezigheid van zwarte dozen en binnenkort het Galileo-programma de positie van een schip met een nauwkeurigheid van slechts enkele meters kan worden vastgesteld. Zou de uitgebreide Unie in 2010 kunnen beschikken over een scheepvaartmanagementsysteem - in navolging van hetgeen al bestaat voor de luchtvaart - waarmee zij zich kan beschermen tegen gevaarlijke of verdachte scheepsbewegingen, met name door omleiding naar een veilige haven. Op basis van een dergelijk geharmoniseerd scheepvaartmanagementsysteem, dat wordt gebruikt van de Bosporus via de Golf van Biskaje en het Kanaal tot in de Oostzee, **kan de Europese Unie zijn interventie- en controlemiddelen coördineren en, zonder - zoals in de Verenigde Staten - over te gaan tot de oprichting van een kustwacht effectief optreden tegen alle gevaren vanuit zee (met name de bestrijding van drugsmokkel, illegale immigratie of vervoer van gevaarlijke stoffen).**

Om de uitbreiding tot een succes te maken, is het nodig om:

- In de financiële vooruitzichten van de Gemeenschap na 2006 te zorgen voor een adequate publieke financiering van infrastructuurvoorzieningen in de nieuwe lidstaten en de toekomstige lidstaten met hoogwaardige infrastructuurvoorzieningen aan te sluiten op het trans-Europese netwerk van de Unie om het marktaandeel van het spoor in de kandidaat-lidstaten in de periode tot 2010 te handhaven op 35% en om hiervoor financiering aan te trekken uit de particuliere sector.
- In de kandidaat-lidstaten de administratieve capaciteit te ontwikkelen, met name door opleiding van controleurs en administratief personeel dat zal worden belast met de controle op de naleving van de wettelijke voorschriften in de vervoerssector.
- Te bevorderen dat zo veel mogelijk schepen weer onder de vlag van een land uit de Gemeenschap gaan varen en uit te gaan van de beste nationale praktijkvoorbeelden die zijn ontwikkeld op sociaal of fiscaal gebied, waaronder het stelsel van belastingheffing naar tonnage.
- Veiligheidscontroles in de scheepvaart te intensiveren en een Europees scheepvaartmanagementsysteem in te voeren.

II. HET UITGEBREIDE EUROPA OP DE WERELDKAART ZETTEN

Het is paradoxaal dat de Europese Unie de eerste handelsmacht ter wereld is, een groot deel van zijn handel buiten de Unie drijft en toch slechts een zeer bescheiden rol speelt bij de vaststelling van internationale voorschriften die het vervoer in sterke mate reguleren. Dat houdt ook verband met het feit dat de Unie als zodanig is uitgesloten van de meeste intergouvernementele organisaties, waar zij slechts de status van waarnemer heeft. Aan deze situatie dient snel een einde te komen door toetreding van de Gemeenschap tot de intergouvernementele organisaties die voorschriften voor het vervoer opstellen, zodat de dertig leden van de uitgebreide Unie niet alleen met één stem spreken maar ook invloed krijgen op het beleid van deze organisaties en dat kunnen sturen in de richting van het algemeen belang en een duurzame ontwikkeling.

Met name op het gebied van de luchtvaart is het absoluut noodzakelijk dat Europa met één stem spreekt bij het behartigen van haar industriële en milieubelangen.

Ten slotte is deze sterkere aanwezigheid van de Unie bij de mondialisering van het vervoer het beste zichtbaar in de uitdaging die zij is aangegaan met het Galileo-programma. Wanneer Europa op het gebied van satellietgestuurde radionavigatie te zeer afhankelijk is van anderen, loopt zij het risico de controle over een goede regulering van vervoersmodaliteiten te verliezen.

A. *Eén stem voor de Europese Unie in internationale organisaties*

In de afgelopen tien jaar zijn de communautaire verworvenheden aanzienlijk uitgebreid, met name op het gebied van de scheepvaart en de luchtvaart. In tegenstelling tot het verleden bestaan deze verworvenheden niet meer uit het eenvoudig overnemen van internationale verdragen. De Gemeenschap heeft specifieke voorschriften vastgesteld, die niet altijd aansluiten bij de aanbevelingen of overeenkomsten van internationale organisaties.

Op het gebied van de maritieme veiligheid is in de Gemeenschap overeengekomen om na 2015 geen enkelwandige tankers meer in haar havens toe te staan. Dit stellige voornemen van de Europese Unie ligt ten grondslag aan de wijziging van de planning van de Internationale Maritieme Organisatie voor het verbod op dergelijke schepen. De inspanningen van de Commissie om voortgang te boeken bij de geleidelijke vermindering van de geluidsoverlast van vliegtuigen hebben eveneens bijgedragen aan versnelling van de multilaterale besprekingen over herziening van de geluidsnormen voor vliegtuigen binnen de Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart (ICAO).

Hieruit blijkt dat goed gecoördineerd optreden van de Unie daadwerkelijk van invloed is op besluiten die worden genomen door internationale instanties.

Geconstateerd moet echter worden dat de lidstaten binnen deze organisaties in sommige gevallen minder gecoördineerd optreden dan op communautair niveau is overeengekomen.

De uitbreiding heeft tot gevolg dat de Europese Unie nog meer moet aandringen op overeenstemming tussen de normen die door de 15 lidstaten zijn vastgesteld en die welke door 150 landen in internationale organisaties worden toegepast. De Europese Unie moet zich meer doen gelden op internationaal niveau en daar met één stem haar sociale, industriële en milieubelangen verdedigen. Daarom zal de Europese Unie in het kader van de besprekingen binnen de Wereldhandelsorganisatie de rol van katalysator blijven spelen bij de openstelling van de markten voor de belangrijkste vervoersmodaliteiten, waarbij de kwaliteit van vervoersdiensten, de uitvoering van taken van algemeen economisch belang en de veiligheid van gebruikers moeten worden gehandhaafd.

De Gemeenschap moet zorgen dat zij de middelen krijgt om invloed uit te oefenen in de internationale organisaties die zich bezighouden met vervoer, met name de Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart en de Internationale Maritieme Organisatie. De Commissie zal de Raad eind 2001 voorstellen om besprekingen met deze organisaties aan te gaan met het oog op een volwaardig lidmaatschap van de Europese Unie. In dit verband heeft de Commissie ook al voorgesteld de Gemeenschap te laten toetreden tot Eurocontrol.

De toekomstige uitbreiding zorgt voor een specifiek probleem met betrekking tot de status van de Gemeenschap in de intergouvernementele organisaties die bevoegd zijn voor de Rijn- of Donauvaart. Op historische gronden stelt de Centrale Rijnvaartcommissie technische en vaarvoorschriften op voor schepen op de Rijn en zijn zijrivieren, waarover 70% van de Europese tonnage wordt vervoerd. In algemene zin heeft de Gemeenschap zich ingespannen om deze voorschriften over te nemen in de communautaire wetgeving die van toepassing is op het gehele netwerk van vaarwegen. Niettemin leidt het bestaan van deze twee rechtsstelsels tot problemen op het gebied van de afgifte van certificaten, de bescherming van bemanningen en de uitstoot van gassen.

Verwacht mag worden dat deze tweedeling sterker voelbaar wordt bij de uitbreiding van de Unie. Wanneer niets zou worden gedaan om deze situatie te veranderen en de zes kandidaat-lidstaten met een aansluiting op het internationale netwerk van vaarwegen van de Gemeenschap de communautaire verworvenheden zouden aanvaarden, zouden er enerzijds voorschriften gelden voor de Rijn en anderzijds communautaire voorschriften voor de overige vaarwegen, waaronder de bovenloop

van de Donau, de Oder en de Elbe, terwijl al deze waterwegen op het grondgebied van de Gemeenschap met elkaar in verbinding staan. De nieuwe lidstaten zouden de communautaire wetgeving moeten aanvaarden en communautaire certificaten moeten afgeven die niet geldig zouden zijn op de Rijn. Deze situatie is strijdig met het beginsel van een gemeenschappelijke markt.

Daarom zal de Commissie voorstellen om de Gemeenschap volwaardig lid te maken van de Rijnvaartcommissie en de Donaucommissie.

B. Noodzakelijke buitenlandse dimensie voor de luchtvaart

Meer dan andere vervoersmodaliteiten opereert de luchtvaart in internationaal verband. Om hun plaats te vinden bij de grote spelers op de wereldmarkt moeten de grote Europese luchtvaartmaatschappijen dan ook wereldwijd opereren. Omdat intercontinentale vluchten en met name transatlantische vluchten het meeste rendement opleveren, is het van levensbelang voor de concurrentiepositie van de Europese maatschappijen om zo veel mogelijk van dit type vluchten uit te voeren, ook omdat binnenlandse vluchten te maken hebben met toenemende concurrentie van hogesnelheidstreinen. Bilaterale overeenkomsten, waaronder de zogenoemde "open skies"-overeenkomsten tussen een aantal lidstaten en de Verenigde Staten¹⁰⁶, beperken de uitoefening van luchtverkeersrechten tot nationale luchtvaartmaatschappijen. Dat betekent dat op een verbinding tussen Amsterdam en New York slechts één Nederlandse maatschappij vanaf Amsterdam mag vliegen, terwijl alle Amerikaanse maatschappijen op al deze Europese steden mogen vliegen. Bij een fusie van twee maatschappijen uit verschillende staten lopen deze twee maatschappijen het risico dat zij hun landingsrechten verliezen. Bij de onderhandelingen over overeenkomsten tussen de Verenigde Staten en de lidstaten van de Europese Unie erkent de Amerikaanse overheid alleen de maatschappijen uit de afzonderlijke lidstaten en geen de Europese maatschappijen. Een van de redenen is het ontbreken van een adequate juridische status op basis waarvan een dergelijke nationaliteitsbepaling zou kunnen vervallen. De status van vennootschap naar Europees recht zou een belangrijke rol kunnen spelen bij de afschaffing van deze bepalingen, die de toegang tot de markt beperken tot "zuiver" nationale maatschappijen. Anders gezegd: er wordt naar gestreefd om de nationaliteit van de Europese luchtvaartmaatschappijen in hun betrekkingen met landen van buiten de Unie te "vergemeenschappelijken".

De situatie waarin elke staat afzonderlijk, en niet de Europese Unie, met derde landen onderhandelt over de voorwaarden voor toegang, vormt doorgaans een handicap. Een voorbeeld: de Europese luchtvaartmaatschappijen hebben niet meer dan 160 slots gekregen op de luchthaven van Tokio Narita, terwijl Amerikaanse maatschappijen daar over 640 slots beschikken.

¹⁰⁶ Zweden, Finland, Denemarken, Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Oostenrijk, Italië en Portugal hebben allen een "open skies"-overeenkomst met de Verenigde Staten. "Open skies"-overeenkomsten geven vrije toegang aan alle vervoerders die door de partijen worden aangewezen en voldoen aan voorwaarden met betrekking tot nationaliteit (meerderheid van de aandelen in handen van inwoners van het desbetreffende land). De overeenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten vormt hierop echter een uitzondering omdat het een overeenkomst is waarin vrije toegang wordt geregeld voor alle bestemmingen in het Verenigd Koninkrijk met uitzondering van de luchthavens van Heathrow en, in mindere mate, Gatwick. Met name voor de luchthaven Heathrow hebben in het kader van deze overeenkomst slechts twee Britse en twee Amerikaanse maatschappijen het recht gekregen om tussen deze luchthaven en de Verenigde Staten te vliegen.

Ondanks de liberalisering van de luchtvaart in de Gemeenschap kunnen de luchtvaartmaatschappijen alleen vanuit hun thuisland opereren en kunnen zij niet fuseren zoals in andere sectoren. Zo zijn de transatlantische verbindingen verdeeld over meer dan 20 maatschappijen aan Europese zijde, tegen 7 Amerikaanse maatschappijen, waarvan het aantal nog zou kunnen dalen tot 4 of 5 vanwege fusies die in de Verenigde Staten gaande zijn. De Europese maatschappijen beperken zich tot één markt voor hun intercontinentale bestemmingen en vaak tot één "hub". Zo kan een Franse maatschappij vluchten van Berlijn naar Málaga aanbieden, maar niet van Berlijn naar New York. Hun concurrenten, met name de Amerikaanse maatschappijen, beschikken over meerdere "hubs" van waaruit zij intercontinentale verbindingen kunnen aanbieden. Deze hubs worden dan niet alleen hun eindbestemming in de Gemeenschap maar ook andere bestemmingen op basis van allianties tussen maatschappijen.

Deze internationale context vormt grotendeels de verklaring voor de huidige situatie in de luchtvaart: de drie grootste Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen vervoeren jaarlijks gemiddeld 90 miljoen passagiers, tegen 30 à 40 miljoen voor de grootste Europese maatschappijen. De kleinsten daarvan beschikken niet over een voldoende grote thuismarkt om hun concurrentiepositie te waarborgen.

Er moet dus op korte tijd een buitenlandse dimensie worden ontwikkeld voor de luchtvaart, die aansluit bij de verworvenheden op intern gebied binnen de Gemeenschap. Daarom heeft de Commissie de verenigbaarheid van "open skies"-overeenkomsten aangevochten voor het Hof van Justitie. Ongeacht de afloop van deze zaak moeten de lidstaten op korte termijn aanvaarden dat de Gemeenschap onderhandelt over luchtvaartovereenkomsten, met name met de Verenigde Staten, zoals ook is gebeurd met Noorwegen, Zwitserland, IJsland en de kandidaat-lidstaten.

Zij moet met haar belangrijkste partners deze overeenkomsten baseren op uitgangspunten die met name vrije toegang tot verkeersrechten, gelijke concurrentie, bescherming van de veiligheid en het milieu en afschaffing van eigendomsbepalingen waarborgen. Op deze uitgangspunten is het concept gebaseerd van de transatlantische luchtvaartzone, dat de Commissie in plaats wil laten komen van de huidige transatlantische overeenkomsten. De transatlantische zone zal het grootste geliberaliseerde luchtruim ter wereld vormen: elke Europese of Amerikaanse luchtvaartmaatschappij zal daarin kunnen opereren zonder beperkingen op het gebied van verkeersrechten en met inachtneming van de door de partijen overeengekomen voorschriften op het gebied van concurrentie, veiligheid en milieu. De naleving van deze voorschriften wordt gecontroleerd door gemeenschappelijke instanties. Ook zal de mogelijkheid moeten worden bestudeerd om luchtvaartbesprekingen te beginnen met andere belangrijke partners, waaronder met name Japan en Rusland.

C. *Noodzakelijk wereldomspannend programma: Galileo*

Satellietgestuurde radionavigatie is een technologie waarmee de gebruiker van een ontvanger signalen kan opvangen die worden uitgezonden door een aantal satellieten in een baan om de aarde. Daarmee kan hij op elk moment niet alleen zeer nauwkeurig de tijd bepalen maar ook zijn positie in lengte, breedte en hoogte.

Deze techniek heeft steeds meer succes en krijgt dagelijks nieuwe toepassingen. Zowel in de openbare als in de particuliere sector wordt hij voor talrijke toepassingen gebruikt en verkocht. Voorbeelden van gebruik van deze techniek zijn te vinden in

het vervoer (plaatsbepaling en meting van snelheid van voertuigen, verzekeringen enz.), de telecommunicatie (signalen voor integratie van netwerken, verbindingen van banken, koppelingen van elektrische netwerken), de medische sector (bewaking op afstand van patiënten), bij justitie (elektronische bewaking van verdachten), de douane (onderzoeken op locatie enz.) of de landbouw (geografische informatiesystemen).

Deze techniek is dus van duidelijk strategisch belang en kan aanzienlijke economische voordelen opleveren.

Momenteel wordt hij alleen beheerst door de Verenigde Staten met het GPS-systeem en door Rusland met het GLONASS-systeem, die beide worden gefinancierd voor militaire doeleinden, hetgeen er met name toe leidt dat hun signalen altijd kunnen worden onderbroken of gestoord wanneer dat voor de bescherming van de belangen van deze twee landen nodig is. Dat is overigens gebeurd toen de Verenigde Staten het GPS-signaal onderbraken tijdens de oorlog in Kosovo. Zij zijn niet volledig betrouwbaar: gebruikers worden bijvoorbeeld niet onmiddellijk geïnformeerd over optredende fouten en de gegevensverzending is niet altijd gewaarborgd, met name in steden en gebieden op hoge breedte in het noorden van Europa.

Europa kan het zich niet permitteren om op een dergelijk strategisch gebied volledig afhankelijk te zijn van derde landen.

Daarom heeft de Commissie een eigen programma gepresenteerd voor satellietgestuurde radionavigatie onder de naam Galileo. In het kader van dit programma wordt een netwerk van 30 satellieten gelanceerd dat het hele aardoppervlak bestrijkt en wordt gecombineerd met grondstations waarmee universele diensten kunnen worden geleverd die voor iedereen overal beschikbaar zijn, ook op slecht bereikbare plaatsen (tunnels, parkeergarages enz.).

Om het Galileo-programma tot een succes te maken, is het met name van belang dat de Gemeenschap in de internationale onderhandelingen één standpunt inneemt. Een eerste belangrijke stap in deze richting is gezet door de verkrijging van de voor dit project benodigde frequenties tijdens de Wereldconferentie over Radiocommunicatie die in mei 2000 werd gehouden in Istanboel. De Commissie dient echter tevens internationale onderhandelingen te voeren om het aanvullende karakter van Galileo op de Amerikaanse en Russische systemen te ontwikkelen en om hun synergie te waarborgen. De mogelijkheid om zowel gebruik te kunnen maken van een Galileo- als van een GPS-signaal zal de prestaties van beide systemen verbeteren. Momenteel vinden besprekingen plaats met de Amerikaanse en Russische overheid over de interoperabiliteit van de systemen en over de frequenties die nodig zijn voor de ontwikkeling van het project. Met de Verenigde Staten zijn deze besprekingen nog niet afgerond, terwijl Rusland zich tijdens de top van Parijs van 20 oktober 2000 met de Europese Unie bereid heeft verklaard om Glonass en Galileo zich te laten ontwikkelen tot twee elkaar aanvullende systemen.

Door dit project zal de Europese Unie in 2008 beschikken over een wereldomvattend systeem waarover zij de zeggenschap heeft en dat zal voldoen aan haar eisen met betrekking tot nauwkeurigheid, betrouwbaarheid en veiligheid. Daarmee zal zij beschikken over een essentieel instrument voor haar beleid gericht op ontwikkeling van het vervoer. Enkele voorbeelden: Galileo zal de mogelijkheid bieden om per spoor vervoerde goederen onmiddellijk te identificeren, zodat een "just in time"

beleid kan worden ontwikkeld. Met Galileo zal de positie van schepen met een gevaarlijke lading bijzonder nauwkeurig kunnen worden bepaald, zodat maritieme instanties de veiligheid van de scheepvaart kunnen waarborgen, met name in druk bevaren gebieden als de "rail" van Ouessant. Hulp- en reddingsdiensten en de burgerbescherming kunnen ook gebruik maken van de betrouwbare diensten van Galileo, dat wordt ontwikkeld volgens de strengste normen. Galileo zal toegang bieden tot een potentiële markt van 9 miljard euro per jaar, bij een investering die ongeveer even groot is als voor een stuk hogesnelheidslijn van 250 km.

Galileo kan dus een revolutie teweegbrengen in het vervoer, zoals ook gebeurde bij de liberalisering van de luchtvaart, toen tegen lage kosten bedrijven konden worden opgericht die nieuwe perspectieven boden voor het toerisme, of bij de mobiele telefonie, die in het leven van de burgers een revolutie teweeg heeft gebracht.

Het Galileo-programma verloopt in vier fasen:

een studiefase, die in 2001 zal worden voltooid;

- een ontwikkelings- en testfase voor de lancering van de eerste satellieten in 2001–2005;
- een stationeringsfase voor een configuratie met 30 satellieten in 2006–2007;
- een exploitatiefase vanaf 2008.

Na het besluit van de Europese Raad van Stockholm om meteen een begin te maken met dit programma is zijn toekomst afhankelijk van het aantrekken van private financiering voor het grootste deel van de stationeringsfase. Daarom heeft de Commissie voorgesteld om een gemeenschappelijke onderneming op te richten in de zin van artikel 171 van het Verdrag, om de huidige ontwikkelingsfase tot een goed einde te brengen en om publieke en private financiering samen te brengen.

Het Europese Ruimtevaartagentschap ESA zal in de ontwikkelingsfase door de gemeenschappelijke onderneming worden belast met de uitvoering van de ruimtevaartcomponent en de bijbehorende grondcomponent van het systeem. In de stationeringsfase zal een vennootschap naar Europees recht het werk van de gemeenschappelijke onderneming kunnen overnemen.

CONCLUSIES: TIJD OM TE KIEZEN

Talrijke beleidsmaatregelen en -instrumenten zijn noodzakelijk om het proces in gang te zetten dat leidt tot een duurzaam vervoerssysteem dat naar valt te hopen over 30 jaar zijn beslag zal hebben gekregen. De maatregelen die in dit Witboek worden voorgesteld, vormen slechts eerste stappen, waarin de lijnen worden uitgezet voor een strategie voor de langere termijn.

Het gemeenschappelijk vervoersbeleid kan alleen worden aangepast aan de eisen van duurzame ontwikkeling wanneer op korte termijn oplossingen worden gevonden voor een aantal problemen:

- Een toereikende financiering van de infrastructuurvoorzieningen die nodig zijn voor de opheffing van knelpunten en voor de verbindingen tussen regio's in de periferie en het hart van de Gemeenschap. De realisatie van het trans-Europese netwerk blijft een van de basisvoorwaarden voor een nieuw evenwicht tussen vervoersmodaliteiten. Daarom is het van wezenlijk belang om externe kosten - en dan met name milieukosten - door te berekenen in de door alle gebruikers te betalen tarieven voor infrastructuurvoorzieningen.
- De politieke wil om de zestig in het Witboek voorgestelde maatregelen te aanvaarden. De Europese Unie zal congestie alleen kunnen voorkomen wanneer zij zeer alert blijft op de instandhouding van de gereguleerde concurrentie waarbinnen het goederenvervoer per spoor zijn laatste kans moet grijpen.
- Een nieuwe aanpak van het stadsvervoer door lokale overheden, om de modernisering van de openbare dienst te combineren met een verstandiger gebruik van de eigen auto. Dit is de prijs die moet worden betaald voor de nakoming van internationale verplichtingen ter vermindering van vervuilende CO₂-uitstoot.
- Inspelen op de behoeften van gebruikers, die bij steeds verder stijgende kosten voor mobiliteit een hoogwaardige dienstverlening en eerbiediging van hun rechten mogen verwachten van zowel openbare als particuliere ondernemingen. Hierdoor kan de gebruiker centraal komen te staan in de organisatie van het vervoer.

Het gemeenschappelijk vervoersbeleid alleen kan echter geen oplossing voor alle problemen bieden. Het moet deel uitmaken van een totaalstrategie waarbinnen ook wordt voldaan aan de eis van duurzame ontwikkeling. Deze strategie bestaat uit de volgende componenten:

- het economische beleid en de veranderingen in het productieproces die van invloed zijn op de vervoersvraag;
- ruimtelijke ordeningsbeleid en met name stedenbouwkundig beleid: voorkomen moet worden dat de vraag naar mobiliteit onnodig toeneemt door een onevenwichtige stedenbouwkundige planning;
- sociaal beleid en onderwijsbeleid door aanpassing van werk- en schooltijden;
- stadsvervoersbeleid op lokaal niveau en met name in de grote agglomeraties;

- begrotings- en fiscaal beleid, om doorberekening van externe kosten (met name milieukosten) te koppelen aan de voltooiing van het trans-Europese netwerk.
- concurrentiebeleid, dat met name in de spoorwegsector zou moeten garanderen dat de openstelling van de markt niet wordt afgeremd door dominante spoorwegmaatschappijen die al op de markt aanwezig zijn en dat in overeenstemming is met de gewenste hoge kwaliteit van de openbare dienstverlening.
- het onderzoeksbeleid op het gebied van vervoer in Europa, om het werk dat op verschillende plaatsen en op verschillende niveaus in de Gemeenschap, op nationaal niveau en in de particuliere sector wordt gedaan te laten aansluiten bij het concept van de Europese onderzoeksruimte.

Voor een aantal maatregelen uit dit Witboek, waaronder maatregelen die betrekking hebben op de positie van de eigen auto of de kwaliteit van de openbare dienstverlening, moeten op nationaal niveau keuzes worden gemaakt en beleid worden vastgesteld in het kader van een goed begrepen subsidiariteit. In het deel met voorstellen (Bijlage I) concentreert het Witboek zich op de zestig maatregelen die op communautair niveau zouden moeten worden genomen. Net als op andere gebieden - waaronder energie, telecommunicatie of financiële diensten - is het van belang dat er in het vervoer op Europees niveau een nieuwe vorm van regulering wordt ontwikkeld waarbinnen nationale regulerende instanties gecoördineerd werken aan de voorschriften die in de loop ter tijd zullen worden opgesteld voor bijvoorbeeld de toewijzing van slots in de luchtvaart, voor sporen in het railvervoer of op het gebied van de verkeersveiligheid. Dit is kenmerkend voor het nieuwe bestuur¹⁰⁷.

Zoals reeds gezegd zijn deze maatregelen ambitieuzer dan het lijkt. Hierbij dient men zich te realiseren dat bij de vaststelling van deze maatregelen - veelal volgens de medebeslissingsprocedure waarbij het Europees Parlement en de Raad betrokken zijn - moet worden afgestapt van de huidige praktijk waarbij de vervoersministers systematisch naar consensus streven. Er moet ten volle gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden om besluiten te nemen met een gekwalificeerde meerderheid, die zijn vastgelegd in het Verdrag van Maastricht en verder zijn uitgewerkt in de Verdragen van Amsterdam en Nice.

Om het tempo van de besluitvorming op te voeren en de voortgang te controleren, heeft de Commissie besloten een aantal data voor te stellen die worden gekoppeld aan nauwkeurig omschreven doelstellingen, en zal zij in 2005 overgaan tot een algehele evaluatie van de uitvoering van de in het Witboek voorgestelde maatregelen. In deze evaluatie zal aandacht worden geschonken aan de sociaal-economische gevolgen en aan de gevolgen voor het milieu¹⁰⁸ van de voorgestelde maatregelen. Tevens zal een gedetailleerde analyse worden uitgevoerd van de gevolgen van de uitbreiding waardoor de structuur van het Europese vervoerssysteem kan worden gewijzigd. Verder zal de Commissie voor zover mogelijk de kwantificering voortzetten van de aangekondigde doelstellingen en wil

¹⁰⁷

"Europese governance: een Witboek": COM(2001)428

¹⁰⁸

Monitoring in het kader van "TERM" (Transport and Environment Reporting Mechanism).

- begrotings- en fiscaal beleid, om doorberekening van externe kosten (met name milieukosten) te koppelen aan de voltooiing van het trans-Europese netwerk.
- concurrentiebeleid, dat met name in de spoorwegsector zou moeten garanderen dat de openstelling van de markt niet wordt afgeremd door dominante spoorwegmaatschappijen die al op de markt aanwezig zijn en dat in overeenstemming is met de gewenste hoge kwaliteit van de openbare dienstverlening.
- het onderzoeksbeleid op het gebied van vervoer in Europa, om het werk dat op verschillende plaatsen en op verschillende niveaus in de Gemeenschap, op nationaal niveau en in de particuliere sector wordt gedaan te laten aansluiten bij het concept van de Europese onderzoeksruimte.

Voor een aantal maatregelen uit dit Witboek, waaronder maatregelen die betrekking hebben op de positie van de eigen auto of de kwaliteit van de openbare dienstverlening, moeten op nationaal niveau keuzes worden gemaakt en beleid worden vastgesteld in het kader van een goed begrepen subsidiariteit. In het deel met voorstellen (Bijlage I) concentreert het Witboek zich op de zestig maatregelen die op communautair niveau zouden moeten worden genomen. Net als op andere gebieden - waaronder energie, telecommunicatie of financiële diensten - is het van belang dat er in het vervoer op Europees niveau een nieuwe vorm van regulering wordt ontwikkeld waarbinnen nationale regulerende instanties gecoördineerd werken aan de voorschriften die in de loop ter tijd zullen worden opgesteld voor bijvoorbeeld de toewijzing van slots in de luchtvaart, voor sporen in het railvervoer of op het gebied van de verkeersveiligheid. Dit is kenmerkend voor het nieuwe bestuur¹⁰⁷.

Zoals reeds gezegd zijn deze maatregelen ambitieuzer dan het lijkt. Hierbij dient men zich te realiseren dat bij de vaststelling van deze maatregelen - veelal volgens de medebeslissingsprocedure waarbij het Europees Parlement en de Raad betrokken zijn - moet worden afgestapt van de huidige praktijk waarbij de vervoersministers systematisch naar consensus streven. Er moet ten volle gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden om besluiten te nemen met een gekwalificeerde meerderheid, die zijn vastgelegd in het Verdrag van Maastricht en verder zijn uitgewerkt in de Verdragen van Amsterdam en Nice.

Om het tempo van de besluitvorming op te voeren en de voortgang te controleren, heeft de Commissie besloten een aantal data voor te stellen die worden gekoppeld aan nauwkeurig omschreven doelstellingen, en zal zij in 2005 overgaan tot een algehele evaluatie van de uitvoering van de in het Witboek voorgestelde maatregelen. In deze evaluatie zal aandacht worden geschonken aan de sociaal-economische gevolgen en aan de gevolgen voor het milieu¹⁰⁸ van de voorgestelde maatregelen. Tevens zal een gedetailleerde analyse worden uitgevoerd van de gevolgen van de uitbreiding waardoor de structuur van het Europese vervoerssysteem kan worden gewijzigd. Verder zal de Commissie voor zover mogelijk de kwantificering voortzetten van de aangekondigde doelstellingen en wil

¹⁰⁷

"Europese governance: een Witboek": COM(2001)428

¹⁰⁸

Monitoring in het kader van "TERM" (Transport and Environment Reporting Mechanism).

BIJLAGEN

I BIJLAGE I: ACTIEPROGRAMMA

De in het Witboek voorgestelde maatregelen kunnen als volgt worden samengevat:

1. NIEUW EVENWICHT TUSSEN VERVOERSMODALITEITEN

1.1. Kwaliteitsimpuls voor het wegvervoer

- Harmoniseren van controles en sancties vanaf 2001, om:
 - de doelmatigheid en uniformiteit te bevorderen van interpretatie, toepassing en controle van de bestaande wetgeving op het gebied van het wegvervoer;
 - de aansprakelijk van de werkgever te bepalen bij sommige door een chauffeur begane overtredingen;
 - voorwaarden voor het opleggen van rijverboden aan voertuigen te harmoniseren;
 - het aantal controles uit te breiden dat de lidstaten jaarlijks dienen uit te voeren (momenteel 1% van de gewerkte dagen) met het oog op het toezicht op de naleving van de voorschriften voor rij- en rusttijden van chauffeurs.
- Aantrekkelijk houden van beroepen in het wegtransport door ontwikkeling van de benodigde kennis en het garanderen van goede arbeidsomstandigheden
- Harmoniseren van de minimale verplichte bepalingen in vervoersovereenkomsten, zodat bij stijgende kosten (bijvoorbeeld van brandstof) herziening van tarieven mogelijk wordt.

1.2. Revitaliseren van het spoor

- Waarborgen van een geleidelijke openstelling van de Europese spoorwegmarkt. De Commissie zal eind 2001 een tweede pakket maatregelen voor de spoorwegsector presenteren, dat voorziet in:
 - openstelling van nationale markten voor cabotagevervoer in de goederensector;
 - een hoog veiligheidsniveau voor het spoorwegnet, door middel van door onafhankelijke instanties opgestelde voorschriften en een duidelijke omschrijving van de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen;
 - actualisering van de richtlijnen inzake interoperabiliteit voor alle onderdelen van het conventionele en hogesnelheidsspoorwegnetwerk;

- geleidelijke openstelling van het internationale reizigersvervoer;
- bevordering van maatregelen die de kwaliteit van spoorwegdiensten en de rechten van reizigers moeten waarborgen. Met name zullen in een voorstel voor een richtlijn de voorwaarden worden vastgesteld voor schadevergoeding bij vertragingen of tekortkomingen in de dienstverlening. Ook zullen voorstellen worden gedaan voor andere maatregelen met betrekking tot de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren voor diensten, contractvoorwaarden, transparantie van de informatievoorziening aan reizigers en regelingen voor buitengerechtelijke beslechting van geschillen.
- Vergroten van de veiligheid op het spoor door middel van een voorstel voor een richtlijn en de oprichting van een communautaire structuur voor spoorweginteroperabiliteit en -veiligheid.
- Steunen van de bouw van nieuwe infrastructuurvoorzieningen en met name van spoorlijnen waarop goederenvervoer prioriteit geniet.
- Een dialoog op gang brengen met de spoorwegindustrie in het kader van een vrijwillige overeenkomst om milieuhinder te verminderen.

1.3. Beheersen van de groei van de luchtvaart

- Invoering per 2004 in het kader van het gemeenschappelijke luchtruim van:
 - een sterke regulerende instantie met voldoende autonome middelen, die zijn afgestemd op de verschillende in het geding zijnde belangen en die in staat is om doelstellingen te formuleren voor toename van het verkeer en waarborging van de veiligheid;
 - een systeem dat de militaire luchtvaart in staat stelt om zijn defensieve mogelijkheden in stand te houden en gebruik maakt van de mogelijkheden tot samenwerking, om de algehele organisatie van het luchtruim doelmatiger te maken;
 - een sociale dialoog met de sociale partners, die zou kunnen beginnen met de luchtverkeersleiders, waarbinnen in navolging van andere sectoren overleg kan plaatsvinden over de aspecten van het gemeenschappelijke luchtvaartbeleid die mogelijk grote sociale gevolgen hebben. Deze dialoog zou kunnen leiden tot overeenkomsten tussen de betrokken organisaties;
 - samenwerking met Eurocontrol, waarbij een beroep wordt gedaan op de daar aanwezige deskundigheid voor het ontwikkelen en beheren van communautaire voorschriften;
 - een systeem voor toezicht, inspecties en sancties dat effectieve naleving van de voorschriften waarborgt.

- Herziening in het kader van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie van de belastingheffing op de luchtvaart, onderhandelingen over de invoering van een belasting op kerosine per 2004 en bijstelling van heffingen op "en route" luchtvaart.
- Opstarten in 2002 van een discussie over de toekomst van luchthavens, met het oog op:
 - een beter gebruik van de bestaande capaciteit;
 - herziening van het systeem van luchthavengelden;
 - integratie van de luchtvaart in een samenhangend systeem met andere vervoersmodaliteiten.
 - plannen van nieuwe luchthaveninfrastructuur.
- Presenteren in 2003 van een herziening van het systeem voor toewijzing van slots om de toegang tot de markt te verbeteren, rekening houdend met de noodzaak om milieueffecten op luchthavens in de Gemeenschap te verminderen.
- Sluiten van een gemeenschappelijke overeenkomst met de Verenigde Staten voor de transatlantische luchtvaart, ter vervanging van de huidige "open skies"-overeenkomsten.

1.4. Aanpassen van zee- en rivierscheepvaart

- Ontwikkelen van de benodigde infrastructuur voor echte snelwegen op zee.
- Vereenvoudigen van de voorschriften voor de scheepvaart op zee en rivieren, met name door de invoering van één loket voor de administratieve en douaneformaliteiten en door hergroepering van alle betrokkenen in het logistieke proces.
- Ontwikkelen van voorstellen voor een regelgevend kader voor controle van de veiligheid van passagiers aan boord van cruiseschepen in Europa, ter voorkoming van aanslagen, in navolging van hetgeen in de luchtvaart wordt gedaan.
- Aanscherpen van de veiligheidsvoorschriften voor de scheepvaart, in samenwerking met de Internationale Maritieme Organisatie en de Internationale Arbeidsorganisatie, met name door:
 - opname van de minimale sociale voorschriften waaraan moet worden voldaan bij controle van schepen;
 - ontwikkeling van een werkelijk Europees scheepvaartmanagementsysteem.

- Bevorderen van de terugkeer onder Europese vlag van zo veel mogelijk schepen, uitgaande van de beste in de praktijk ontwikkelde methoden op sociaal en fiscaal gebied, voorstellen in 2002 van maatregelen inzake belastingheffing naar tonnage en herzien van de Richtsnoeren op het gebied van overheidssteun in de maritieme sector.
- Verbeteren van de situatie in de riviervaart door:
 - de huidige uniformering van de technische voorschriften voor het gehele netwerk van vaarwegen in de Gemeenschap per 2002;
 - verdergaande harmonisatie van de vaarcertificaten voor het gehele communautaire netwerk van vaarwegen met inbegrip van de Rijn. De Commissie zal in 2002 een voorstel in deze zin doen;
 - harmonisatie van de voorwaarden ten aanzien van rusttijden, aantallen bemanningsleden, samenstelling van de bemanning en vaartijden van binnenvaartschepen. De Commissie zal in 2002 een voorstel in deze zin doen.

1.5. Gezamenlijke toekomst voor vervoersmodaliteiten

- Opstellen in de periode tot 2003 van een nieuw programma ter bevordering van alternatieven voor het wegtransport (Marco Polo), waarvoor een budget in de orde van 30 miljoen euro per jaar zou kunnen worden uitgetrokken om de start van commerciële projecten mogelijk te maken.
- In de periode tot 2003 komen met een voorstel voor een nieuw communautair kader, voor de ontwikkeling van het beroep van planner voor geïntegreerd vrachtvervoer en standaardisatie van transporteenheden en technieken voor het laden van goederen.

2. KNELPUNTEN OPHEFFEN

- In 2001 herzien van de richtsnoeren voor het trans-Europese netwerk om knelpunten op te heffen door bevordering van corridors met voorrang voor goederenverkeer, een snel netwerk voor het reizigersvervoer, door plannen voor verkeersmanagement op de grote verkeersroutes en door wijziging van de zogenoemde lijst van Essen door toevoeging van bijvoorbeeld de volgende projecten:
 - de spoorwegverbinding met grote goederencapaciteit door de Pyreneeën;
 - de Oost-Europese hogesnelheidstrein/trein voor gecombineerd vervoer Parijs-Stuttgart-Wenen;
 - de gecombineerde brug/tunnel over de Fehmarnbelt tussen Duitsland en Denemarken;
 - het Galileo-project voor satellietnavigatie;

- verbetering van de bevaarbaarheid van de Donau tussen Straubing en Vilshofen;
- de spoorverbinding Verona-Napels met inbegrip van het gedeelte tussen Bologna en Milaan;
- de spoorweginteroperabiliteit van het Iberische hogesnelheidsnet.
- Verhogen tot 20% in 2001 van de maximale bijdrage uit de begroting voor het trans-Europese netwerk aan de belangrijkste knelpunten, met inbegrip van de knelpunten aan de grenzen met de kandidaat-lidstaten en invoering van voorschriften voor voorwaardelijke toekenning.
- Presenteren in 2004 van een herziening van het vergrote trans-Europese netwerk, met name gericht op integratie van de netwerken van de kandidaat-lidstaten, invoering van het concept van snelwegen op zee, ontwikkeling van de luchthavencapaciteit en versterking op het hele continent van de territoriale cohesie.
- Invoeren van een communautair kader voor toewijzing van de opbrengsten van heffingen op het gebruik van concurrerende routes bij de bouw van nieuwe infrastructuurvoorzieningen, met name voor het spoor.
- Harmoniseren van de minimale veiligheidsnormen voor wegentunnels en spoortunnels die deel uitmaken van het trans-Europese vervoersnetwerk.

3. DE GEBRUIKER CENTRAAL IN HET VERVOERSBELEID

3.1. Verkeersveiligheid

- In de Europese Unie streven naar halvering van het aantal verkeersdoden per 2010.
- Harmoniseren per 2005 voor het internationale beroepsvervoer van voorschriften voor controles en sancties op het trans-Europese wegennet, met name op het gebied van snelheidsovertredingen en alcohol in het verkeer.
- Opstellen van een lijst met bijzonder gevaarlijke punten op de trans-Europese routes (zwarte punten) en harmoniseren van de aanduiding van deze punten.
- Bouwers van touringcars verplichten alle stoelen te voorzien van veiligheids gordels. In 2003 zal in deze zin een voorstel voor een richtlijn worden gedaan.
- Gevaarlijk gedrag voorkomen en ontwikkelen van de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden om verantwoordelijk gedrag op de weg te

stimuleren door opleiding en scholing van met name jonge automobilisten.

- Voortzetten van de inspanningen ter bestrijding van alcohol in het verkeer en zoeken van oplossingen voor het probleem van drugs- of medicijngebruik.
- Ontwikkelen op Europees niveau van een methodiek ter bevordering van onafhankelijk technisch onderzoek, bijvoorbeeld door het instellen van een comité van onafhankelijke deskundigen bij de Commissie.

3.2. De echte kosten voor de gebruiker

- Voorstellen in 2002 van een kaderrichtlijn met de uitgangspunten voor en de opbouw van de tarieven voor het gebruik van de infrastructuur, een gemeenschappelijke methodiek voor de vaststelling van de hoogte van tarieven, gecompenseerd door de afschaffing van bestaande belastingen, waarmee ook kruisfinanciering mogelijk wordt.
- Versterken van de samenhang van het belastingstelsel door in 2003 met een voorstel te komen voor één enkele heffing op brandstof voor het beroepsgoederenverkeer, om de interne markt volledig tot zijn recht te laten komen.
- Presenteren in 2002 van een richtlijn die de interoperabiliteit waarborgt van betaalsystemen op het trans-Europese wegennet.

3.3. Rechten en plichten van reizigers

- Aanvullen in 2001 van de bestaande rechten van luchtreizigers door nieuwe voorstellen met name ten aanzien van overboekingen, vertragingen en annuleringen.
- Presenteren in 2001 van een verordening inzake de eisen die worden gesteld aan overeenkomsten voor luchtvervoer.
- In de periode tot 2004 voor zover mogelijk de communautaire maatregelen ter bescherming van de rechten van reizigers ook van toepassing laten worden op andere vervoersmodaliteiten, met name bij de spoorwegen, de scheepvaart en voor zover mogelijk het stadsvervoer. Dit heeft met name betrekking op de kwaliteit van de dienstverlening en de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren, contractvoorwaarden, transparantie van informatievoorziening aan reizigers en regelingen voor buitengerechtelijke beslechting van geschillen.
- Voorstellen van een vereenvoudiging van de procedures voor notificatie van overheidssteun, met name waar het gaat om compensatie voor de verplichtingen die voortvloeien uit de openbare dienstverlening op verbindingen met perifere regio's binnen de Gemeenschap en met kleine eilanden.

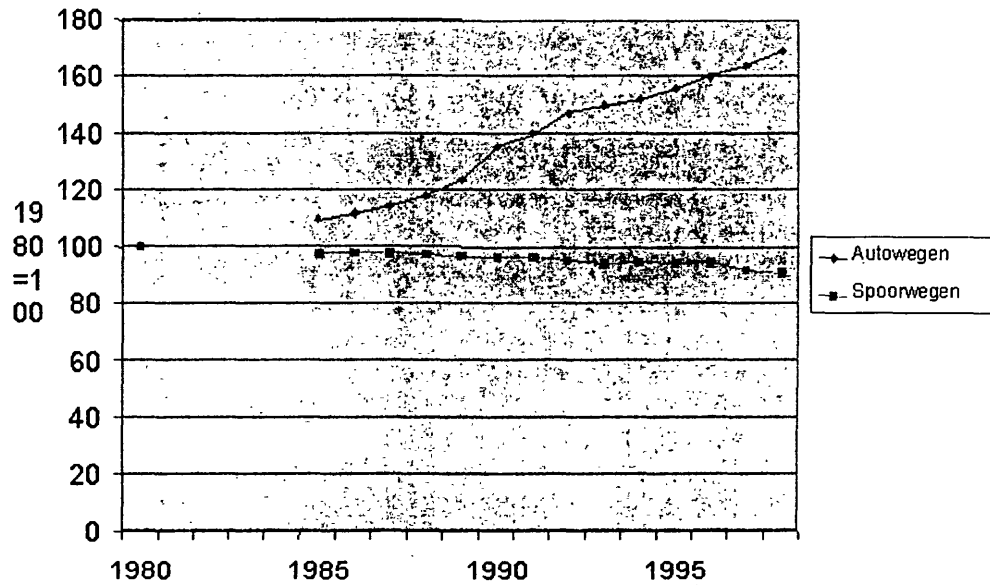
- De algemene uitgangspunten omschrijven die moeten gelden voor diensten van algemeen economisch belang op vervoersgebied, om reizigers een hoogwaardige dienstverlening te kunnen bieden, overeenkomstig de Mededeling van de Commissie over diensten van algemeen belang in Europa.

4. BEHEERSEN VAN DE EFFECTEN VAN MONDIALISERING VAN HET VERVOER

- Aansluiten van de toekomstige lidstaten op het trans-Europese netwerk van de Unie door middel van hoogwaardige infrastructuurvoorzieningen, met het oog op de instandhouding in de kandidaat-lidstaten van het marktaandeel van 35% van het spoor in de periode tot 2010 en door het aantrekken hiervoor van financieringen uit de private sector.
- In de toekomstige financiële vooruitzichten van de Gemeenschap opnemen van een passende publieke financiering van infrastructuurvoorzieningen in de nieuwe lidstaten.
- Ontwikkelen van de administratieve mogelijkheden in de kandidaat-lidstaten, met name door opleiding van controleurs en administratief personeel, belast met de controle van de wetgeving op vervoersgebied.
- De Gemeenschap volwaardig lid maken van de belangrijkste internationale organisaties, met name de Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart, de Internationale Maritieme Organisatie, de Rijnvaartcommissie, de Donaucommissie en Eurocontrol;
- De Europese Unie in de periode tot 2008 voorzien van een satellietgestuurd navigatiesysteem met wereldwijde dekking, waarover zij de zeggenschap heeft en dat voldoet aan haar eisen ten aanzien van nauwkeurigheid, betrouwbaarheid en veiligheid via Galileo.

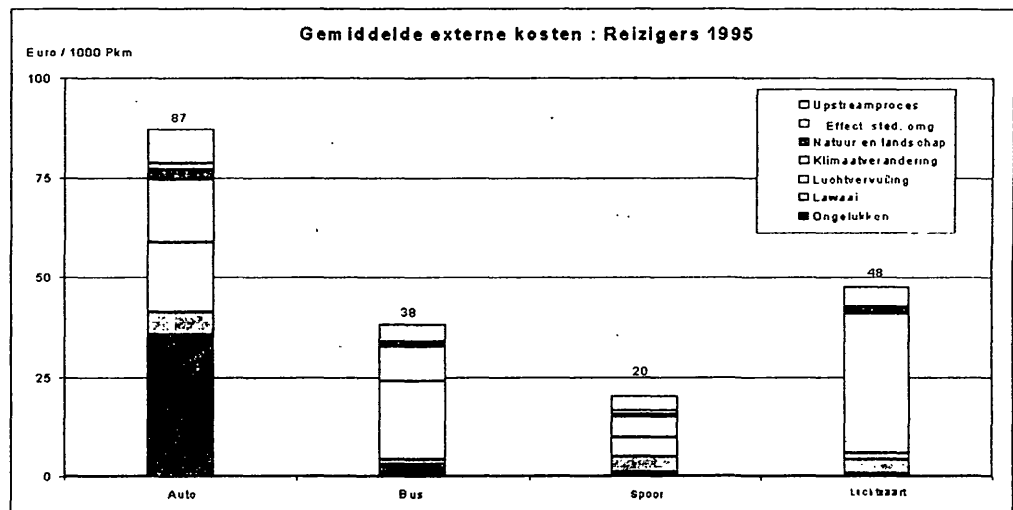
II BIJLAGE II: INDICATOREN EN KWANTITATIEVE ILLUSTRATIES

Figuur 1: Lengte van autowegen en spoorwegen (EU 15)



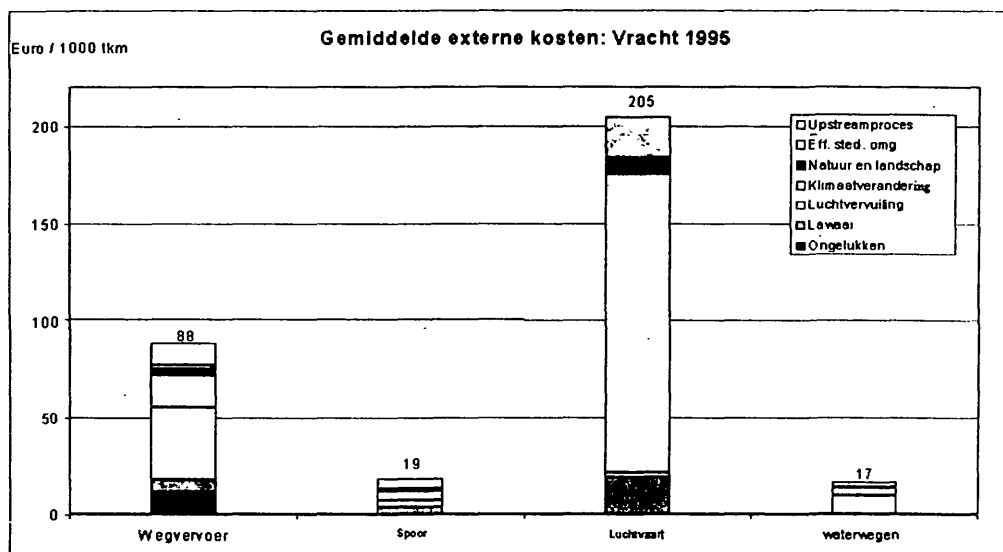
Bron: Eurostat, 2001

Figuur 2: Gemiddelde externe kosten in 1995 (EUR 17) naar vervoersmodaliteit en type kosten: personenvervoer (uitgezonderd kosten van congestie)



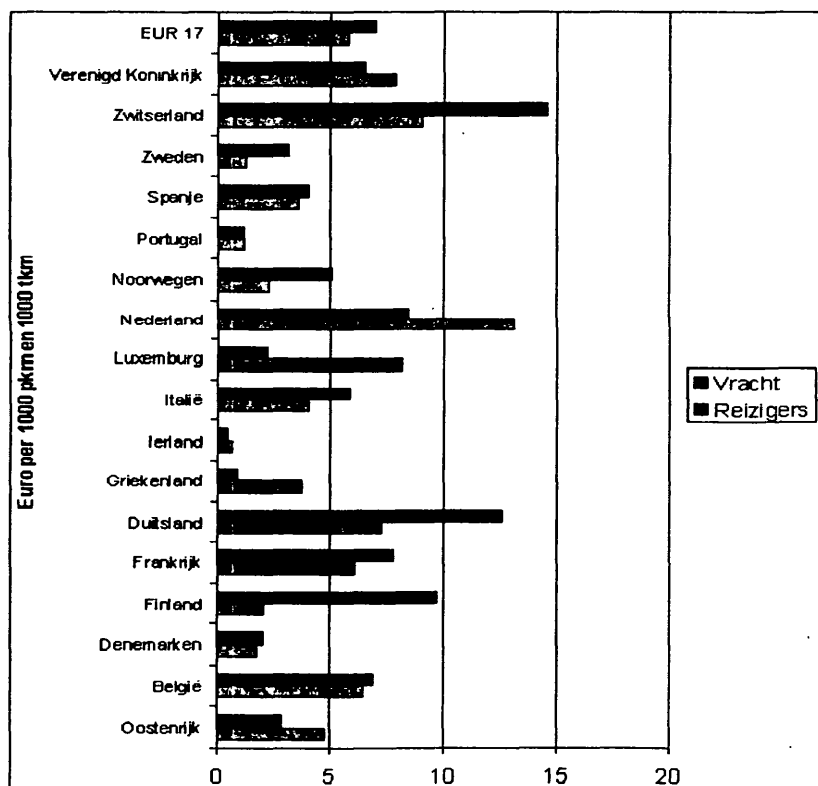
Bron: INFRAS, IWW voor de UIC, 2000

Figuur 3: Gemiddelde externe kosten 1995 (EUR 17) naar vervoersmodaliteit en type kosten: goederenvervoer (uitgezonderd kosten van congestie)



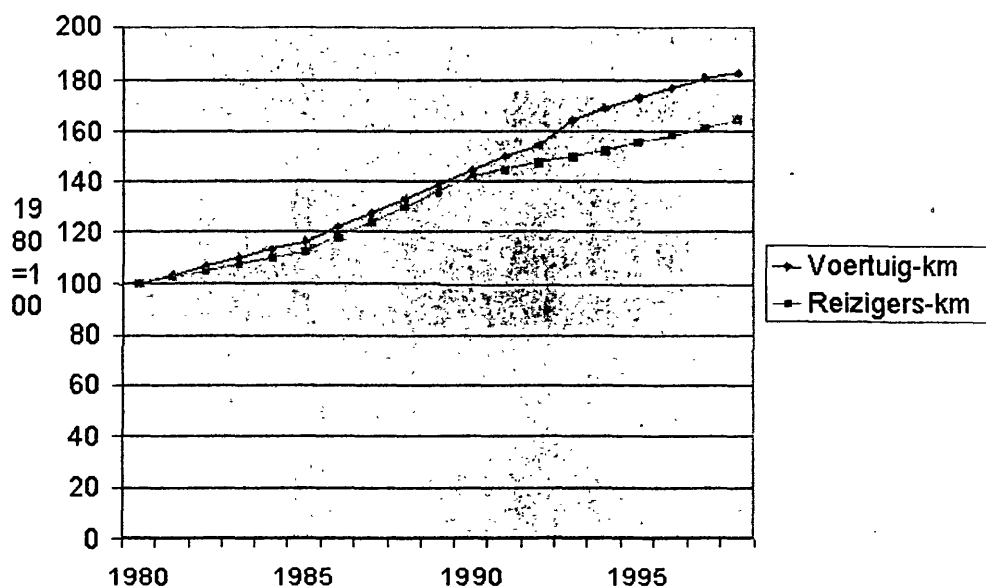
Bron: INFRAS, op cit. 2000

Figuur 4: gemiddelde externe kosten van congestie, 1995, Euro per 1000 reizigers-km (pkm) en ton-km (tkm)



Bron: ECMT, 1998; INFRAS, op cit, 2000

Figuur 5: reizigerskilometers en voertuigkilometers in Frankrijk, Portugal, Finland en het Verenigd Koninkrijk, 1980-1998



Bron: Eurostat, 2001

De tabellen 1 (samenvatting) en 3 (detail) laten het resultaat van de benaderingen zien.

Tabel 1: Vergelijking van de opties op basis van de toename van hun effecten tussen 1998 en 2010

1998=100	Reizigers-kilometers	Ton-kilometers	Voertuig-kilometers	Uitstoot CO ₂
EU 15				
Trendmatige verwachting	124	138	126	127
Optie A	124	138	115	117
Optie B	124	138	115	115
Optie C	124	138	112	110
BBP	143	143	143	143

Tabel 2 geeft een ruwe indeling van de belangrijkste maatregelen die kunnen worden genomen om vervoer en duurzame ontwikkeling met elkaar te verenigen. Naast de maatregelen die in het Witboek worden voorgesteld moeten ook in andere sectoren van de economie horizontale maatregelen worden getroffen willen de voorgestelde opties, met name optie C, succes hebben.

Tabel 2: Indeling van de ontkoppelingsmaatregelen

Te ontkoppelen sector	Economische activiteit	Vervoerssysteem	Milieu-effect
Indicatoren	BBP (reizigers- en tonkilometers)	Voertuigkilometers	Uitstoot
Ontkoppelingsmaatregelen (voorbeelden)	<ul style="list-style-type: none"> • Stedelijke planologie • Organisatie van het werk (bijvoorbeeld telewerken) • Systemen van industriële productie • Ruimtelijke ordening 	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifering • Intelligente vervoerssystemen • Verschuiving tussen modaliteiten (modal shift) • Betere belading en bezetting van voertuigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Schonere brandstoffen en voertuigen • Snelheidscontrole • Efficiëntere motoren

Bron: 5de SPRITE-programma voor onderzoek van de Commissie: "SePaRating the Intensity of Transport from Economic growth".

Verklaring:

Reizigerskilometer: vervoer van één reiziger over één kilometer

Tonkilometer: vervoer van één ton over één kilometer

Voertuigkilometer: aantal door een voertuig afgelegde kilometers

CO₂: geschatte uitstoot van kooldioxide. In de trendmatige verwachting en de drie opties wordt rekening gehouden met de toename van het energierendement van auto's die wordt verwacht op basis van de vrijwillige overeenkomst met de auto-industrie (ACEA, KAMA, JAMA).

BBP: Veronderstelde groei van het BBP bij een jaarlijkse groei van 3%.

Tabel 2: Uitsplitsing van de resultaten van de benaderingen

	1998			2010 verwachting			Trendmatige			2010 – Optie A			2010 – Optie B			2010 – Optie C		
	Mld Rkm- Tkm	Mld Voertk m	Mln Ton CO ₂	Mld Rkm- Tkm	Mld Voertk m	Mln Ton CO ₂	Mld Rkm- Tkm	Mld Voertk m	Mln ton CO ₂	Mld Rkm- Tkm	Mld Voertk m	Mln ton CO ₂	Mld Rkm- Tkm	Mld Voertk m	Mln ton CO ₂			
Personenauto's	3776	2221,2	434,2	4650	2735,3	453,4	4650	2486,6	412,2	4650	2486,6	412,2	4559	2438	404,1			
Bussen- touringcars	415	24,4	18,7	441	25,9	19,8	441	25,9	19,8	441	23,6	18,0	501	26,8	20,5			
Metro-Tram	50	0,5	0	53	0,5	0,0	53	0,5	0,0	53	0,5	0,0	61	0,5	0,0			
Trein	290	1,5	6,4	327	1,7	7,2	327	1,7	7,2	327	1,5	6,5	400	1,8	8,0			
Vliegtuig	241	1,9	59,3	458	3,7	112,7	458	3,7	112,7	458	3,3	102,4	408	3,0	91,2			
Totaal Reizigers	4772	2249,5	518,6	5929	2767,1	593,1	5929	2518,4	551,9	5929	2515,5	539,1	5929	2470,1	523,8			
Groei 1998- 2010				24%	23%	14%	24%	12%	6%	24%	12%	4%	24%	10%	1%			
Weg	1255	313,8	271,1	1882	470,5	406,5	1882	427,7	369,6	1882	427,7	369,6	1736	394,5	340,9			
Trein	241	1,3	1,9	272	1,5	2,2	272	1,5	2,2	272	1,4	2,0	333	1,7	2,4			
Binnenvaart	121	0,3	3,6	138	0,4	4,1	138	0,4	4,1	138	0,4	3,8	167	0,4	4,6			

	1998			2010 Trendmatige verwachting			2010 –Optie A			2010 – Optie B			2010 –Optie C		
	Mld Rkm- Tkm	Mld Voertk m	Mln Ton CO ₂	Mld Rkm- Tkm	Mld Voertk m	Mln Ton CO ₂	Mld Rkm- Tkm	Mld Voertk m	Mln ton CO ₂	Mld Rkm- Tkm	Mld Voertk m	Mln ton CO ₂	Mld Rkm- Tkm	Mld Voertk m	Mln ton CO ₂
Leidingen	87		1,0	100		1,0	100		1,0	100		1,0	100		1,0
Zeevervoer over korte afstanden	1166	0,3	23,3	1579	0,4	31,6	1579	0,4	31,6	1579	0,4	28,7	1635	0,4	29,7
Totaal goederen	2870	315,76	300,9	3971	472,8	445,4	3971	430	408,5	3971	429,8	405,1	3971	397,0	378,6
Groei t.o.v. 1998				38%	50%	48%	38%	36%	36%	38%	36%	35%	38%	26%	26%
Totaal		2565,2	819,5		3239,9	1038,5		2948,4	960,4		2945,3	944,2		2867,1	902,4
Groei 1998- 2010					26%	27%		15%	17%		15%	15%		12%	10%
Groei BBP 1998-2010					43%	43%		43%	43%		43%	43%		43%	43%

Bron: voor de reizigerskilometers en tonkilometers 1998 "EU Transport in Figures. Statistical Pocketbook. European Commission 2000". De gegevens over de CO₂-uitstoot en de voertuigkilometers zijn ramingen van de diensten van de Commissie.

**III BIJLAGE III: DOOR DE LIDSTATEN EN HET EUROPEES PARLEMENT
VOORGESTELDE PROJECTEN DIE DOOR DE COMMISSIE WORDEN
ONDERZocht MET HET OOG OP OPNAME OP DE LIJST VAN
"SPECIFIEKE" PROJECTEN (LIJST VAN ESSEN)**

BIJLAGE III : DOOR DE LIDSTATEN EN HET EUROPEES PARLEMENT VOORGESTELDE PROJECTEN DIE DOOR DE COMMISSIE WORDEN ONDERZOCHT MET HET OOG OP OPNAME OP DE LIJST VAN "SPECIFIEKE" PROJECTEN (LIJST VAN ESSEN)

Project	Lengte (km)	Type	Einde werkzaamheden	Investerings resterend M€
1 IT Milaan - Bologna en Verona - Napels	830	Hogesnelheidslijn voor gemengd gebruik	2007	13994
3 F Montpellier - Nîmes	50	Gemengde lijn voor hogesnelheidsverkeer en goederen	2012	790
15 EU Galileo	--	Europees systeem voor satellietnavigatie	2008	3250
16 E/F Hoge-capaciteitsverbinding door de Pyreneeën	180	Goederenspoorlijn	2020	5000
17 D/A Stuttgart - München- Salzburg - Wenen	713	Gemengde lijn voor hogesnelheidsverkeer en goederen	2012	9501
18 D Vilshofen - Straubing	70	Verbetering van de bevaarbaarheid van de Donau	--	700
19 E/P Interoperabiliteit voor hogesnelheidsverkeer van het Iberische spoorwegnet	7800	Nieuwe lijnen en aanpassing van bestaande lijnen aan hogesnelheidsverkeer	--	29600
20 D/DK Fehmarn Belt	50	Brug/tunnel voor spoor en weg	2013	3650
Totaal				66485

IV BIJLAGE IV: TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN EN INTELLIGENTE VERVOERSSYSTEMEN

Technologische vernieuwing is een mogelijkheid die moet worden benut om vervoersmodaliteiten te integreren, hun prestaties te verbeteren, ze veiliger te maken en eraan bij te dragen dat het Europese vervoerssysteem verenigbaar is met duurzame ontwikkeling van het vervoer. De Europese Unie speelt een zeer actieve rol bij de technologische vernieuwing in het vervoer. Onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's steunen innovatie al in een vroeg stadium, terwijl de trans-Europese netwerken een ideaal kader zijn voor grootschalige toepassing. De bijdrage van technologieën uit de informatiemaatschappij is in dit verband opmerkelijk.

1) Ontwikkeling van technologie

In de periode 1998-2002 zal de Gemeenschap naar schatting 1,7 miljard euro bijdragen aan nationale inspanningen en inspanningen van de industrie op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO) voor sterk uiteenlopende toepassingen in de vervoerssector, zoals intermodaal vervoer, energie of vervoerstechnologie, waaronder telematicatoepassingen in het vervoer. **In plaats van het volume van deze communautaire inspanningen te verhogen, moeten zij in de toekomst veeleer op eenzelfde niveau worden gehandhaafd en moet het beleid van de Gemeenschap meer worden toegespitst op de doelstellingen van het gemeenschappelijke vervoersbeleid.** Het nieuwe Kaderprogramma voor Onderzoek voor de periode 2002-2006 zal een goede gelegenheid zijn om deze uitgangspunten ten uitvoer te brengen op het gebied van het vervoer. Het nieuwe voorstel van de Commissie¹⁰⁹ voorziet dan ook bij de belangrijkste doelstellingen in de ontwikkeling van nieuwe technologieën ter ondersteuning van de ontwikkeling van veilige en schone vervoersmodaliteiten en in de ontwikkeling van het Europese vervoerssysteem. Het in het Witboek gepresenteerde gemeenschappelijke vervoersbeleid kan het beste worden ondersteund door onderstaande belangrijke thematische onderzoeksgebieden uit dit voorstel voor het kaderprogramma:

1. Lucht- en ruimtevaart

De OTO-prioriteiten op het gebied van de luchtvaart hebben enerzijds betrekking op vermindering van de milieueffecten van motoren waar het gaat om emissie en geluid en op de vergroting van de veiligheid van vliegtuigen, en anderzijds op de vergroting van de operationele capaciteit en veiligheid van het luchtvaartmanagementsysteem, om de voltooiing van het initiatief voor een "gemeenschappelijk Europees luchtruim" te vereenvoudigen.

In de ruimtevaart is de ontwikkeling van Galileo een van de belangrijkste prioritaire onderzoeksgebieden. Dit moet bijdragen aan de opbouw van de deskundigheid en kennis die Europa nodig heeft om deze zich ontwikkelende technologie zo doelmatig mogelijk te gebruiken.

¹⁰⁹

Com(2001)279.

Veiliger en schonere vliegtuigen

Onderzoek en ontwikkeling op veiligheidsgebied zullen gericht zijn op vermindering met een factor vijf van het aantal ongevallen, om de groei van het verkeer te compenseren. Het onderzoek zal zich richten op de ontwikkeling van technologieën waarmee de bemanning onafgebroken kan beschikken over gecontroleerde informatie over de situatie.

Op milieugebied wordt gestreefd naar compensatie van de groei van het luchtverkeer door vermindering van de uitstoot van CO₂ met 50% en van NO_x met 80%, en door verlaging met 10 dB van de geluidshinder die door vliegtuigen wordt veroorzaakt, zodat het waargenomen geluidsniveau met 50% kan dalen. Het onderzoek zal zich richten op vliegtuigtechnologie, op concepten met een geringe luchtweerstand en op operationele vliegprocedures.

2. Duurzame ontwikkeling en globale verandering

De op dit gebied voorgestelde onderzoeksactiviteiten zijn gericht op verruiming van de technische en wetenschappelijke mogelijkheden die Europa nodig heeft om haar strategie voor duurzame ontwikkeling ten uitvoer te brengen, met name door nieuwe technologieën voor duurzame ontwikkeling.

De strategische doelstellingen hebben met name betrekking op de vermindering van broeikasgassen en van vervuilende uitstoot, op de veiligstelling van de energievoorziening en het evenwicht tussen vervoersmodaliteiten. Deze belangrijkste onderzoeksthema's zouden kunnen bijdragen aan de uitvoering van het vervoersbeleid zoals dat in het Witboek wordt voorgesteld.

Met betrekking tot onderzoeksactiviteiten voor de korte en middellange termijn, die zijn gericht op vermindering van broeikasgassen en vervuiling en op de veiligstelling van de energievoorziening, wordt voorgesteld om het onderzoek te richten op maatregelen ter ontwikkeling van duurzame energiebronnen, op een schoner en efficiënter gebruik van energie in met name stedelijke gebieden en op de ontwikkeling van nieuwe en schonere vervoersconcepten met een efficiënter energiegebruik.

Schoon stadsvervoer

Een verstandiger gebruik van de klassieke eigen auto in stedelijke centra en de bevordering van schoon stadsvervoer zijn de belangrijkste doelstellingen, naast de inspanningen die worden geleverd met het oog op het gebruik van waterstof als brandstof voor de auto van de toekomst. Voorbeelden hiervan zijn de steun aan maatregelen gericht op beheersing van de vraag, integratie van stadsvervoersdiensten, bevordering van de verkoop van schone of zelfs in het geheel niet vervuilende auto's. De ontwikkeling van een nieuwe generatie hybride elektrische auto's (elektromotoren in combinatie met een verbrandingsmotor), auto's op aardgas of, op langere termijn, auto's met een brandstofcel, is veelbelovend.

Met betrekking tot het onderzoek voor de korte en middellange termijn dat erop is gericht om de vervoersmodaliteiten aanvaardbaar te maken, wordt voorgesteld om het onderzoek te richten op maatregelen om het wegvervoer en de scheepvaart schoner en veiliger te maken, op integratie van intelligente vervoerssystemen voor efficiënt beheer van infrastructuurvoorzieningen, op interoperabiliteit bij de spoorwegen en op de ontwikkeling van intermodaal goederen- en reizigersvervoer.

Spoorweginteroperabiliteit

Onderzoek en ontwikkeling moeten een bijdrage leveren aan de ontwikkeling en invoering van een kader dat bij de spoorwegen borg staat voor volledige interoperabiliteit op het gebied van infrastructuur, treinen, cabines en treinpersoneel. Dit is gericht op technologieën die een bijdrage leveren aan vervoersmiddelen en verkeersmanagementsystemen waardoor de capaciteit kan worden uitgebreid (langere treinen, optimale toewijzing van rijwegen, onderhoudsprocedures), aan het opzetten van meer concurrerende diensten (bedrijfsvoeringssystemen, waaronder tracing van goederen, opleiding van rijdend personeel).

Met betrekking tot het onderzoek op langere termijn wordt gestreefd naar ontwikkeling van nieuwe duurzame energiebronnen, waterstoftechnologie en brandstofcellen, die per definitie schoon zijn en in het vervoer kunnen worden gebruikt.

3. Anticiperen op de wetenschappelijke en technologische behoeften van de Europese Unie

Binnen dit voorrangsthema zal onderzoek plaatsvinden met een specifiek karakter of in aanvulling op het onderzoek dat wordt gedaan in het kader van bovenstaande hoofdthema's, ter ondersteuning van belangrijk beleid van de Unie, waaronder het in dit Witboek gepresenteerde gemeenschappelijke vervoersbeleid.

Het programma van het Witboek volgen en evalueren

Dit betreft met name het ondersteunen van de monitoring en de evaluatie van het actieprogramma en van de in dit Witboek beschreven richtsnoeren op het gebied van vervoer en het trans-Europese netwerk, met behulp van geharmoniseerde gegevens, prognose-instrumenten en indicatoren.

2) eEurope

De behoefte om nieuwe diensten te leveren is benadrukt in het eEurope-actieplan voor 2002 dat de door de staatshoofden en regeringsleiders is goedgekeurd tijdens de Europese Raad van Feira in juni 2000. Er zijn specifieke doelen voor 2002 vastgesteld om de ontwikkeling en invoering te bevorderen van intelligente vervoerssystemen, waaronder:

- 50% van de grote Europese steden zou moeten worden gedekt door verkeers- en reisinformatiediensten.
- 50% van de belangrijke Europese autosnelwegen zou moeten worden voorzien van systemen voor detectie van congestie en incidenten en van verkeersmanagementsystemen.
- Alle nieuwe auto's die in Europa worden verkocht, zouden moeten worden voorzien van efficiëntere actieve veiligheidssystemen.
- Alle mobiele burgers in Europa zouden toegang moeten hebben tot locatiebepaling van oproepen naar het alarmnummer 112 en gebruik moeten kunnen maken van meertalige hulp en complete dienstverlening door hulpdiensten.

- Er zou wetgeving moeten komen ter bevordering van het gemeenschappelijke Europese luchtruim, mobiele communicatie op het spoor, maritieme controle- en informatiesystemen en Galileo.

Het eEurope-actieplan biedt een kader voor onderzoek, ontwikkeling en implementatie van intelligente vervoerssystemen. Het door de lidstaten en de industrie uit te voeren actieplan moet de invoering van nieuwe oplossingen vereenvoudigen en hun ontwikkeling versnellen. De private sector speelt een sleutelrol bij de ontwikkeling van intelligente vervoersdiensten. Bij de uitvoering van eEurope zouden de lidstaten erop toe moeten zien dat belemmeringen voor de ontwikkeling van particuliere diensten worden weggenomen.

3) Invoering van intelligente vervoerssystemen

Er is zowel tijdens het onderzoek als bij de eerste fasen van de invoering gekeken naar de mogelijke effecten van intelligente vervoerssystemen. In diverse configuraties werden verkortingen van de reistijd met maximaal 20% en vergrotingen van de capaciteit van het netwerk in de orde van 5-10% bereikt. De verbeteringen op het gebied van de veiligheid werden voor bepaalde specifieke typen ongevallen (inhalen) geschat op 10-15% dankzij gecoördineerde strategieën op het gebied van informatievoorziening en controle, terwijl het overlevingspercentage ook toenam dankzij systemen voor automatische detectie van incidenten waarmee noodsituaties kunnen worden afgehandeld. Slechts 6% van de verkeersongevallen zou onvermijdelijk zijn en niet te beïnvloeden door technische verbeteringen. Ten slotte waren de voorlopige schattingen van de vermindering van lage uitstoot het resultaat van geïntegreerde strategieën voor beheersing van vervuiling en beperking van het verkeer. Intelligente vervoerssystemen zullen waarschijnlijk de grootste effecten hebben in het wegvervoer, maar zij leveren ook een bijdrage aan de doelmatigheid en de veiligheid van andere vervoersmodaliteiten.

Het trans-Europese vervoersnetwerk is bij uitstek het terrein waarop intelligente vervoerssystemen kunnen worden ingevoerd. Het beperkt zich namelijk niet tot de grote klassieke infrastructuur als wegen en autosnelwegen, spoorwegen, havens of luchthavens, maar omvat ook verkeersmanagementsystemen en informatiesystemen en diensten en plaatsbepalings- en navigatiesystemen waarmee deze infrastructuur optimaal kan worden beheerd. Galileo¹¹⁰, dat de Commissie zou willen opnemen op de lijst van specifieke projecten ("lijst van Essen"), is in dit verband een voorbeeld van een project met een katalysatorfunctie voor de ontwikkeling van intelligente vervoerssystemen. In dit verband werd in de periode 1998-1999 circa 100 miljoen euro besteed aan verkeersmanagementsystemen. Dat was meer dan 10% van het budget voor het trans-Europese netwerk.¹¹¹ De financiële steun waarvan sprake is in het kader van het indicatieve meerjarenprogramma voor de periode 2001-2006 voor het trans-Europese netwerk, zal hoger zijn dan ooit en circa 800 miljoen euro belopen.

Deze medefinancieringen zouden moeten worden geconcentreerd op projecten ter stimulering van een grootschalige en gecoördineerde invoering en op bevordering

¹¹⁰ Europees project voor satellietgestuurde plaatsbepaling in civiele toepassingen.

¹¹¹ Daar moeten nog bijop worden geteld de subsidies aan projecten voor management van het treinverkeer, voor een bedrag van circa 45 miljoen euro.

van de synchronisatie van investeringen, hetgeen gezien het grote aantal betrokken partijen van wezenlijk belang is voor dit type projecten. Bij gebrek aan een dergelijke coördinatie zou er een lappendeken van versnipperde diensten op regionaal of nationaal niveau kunnen ontstaan, waardoor de verrichting van diensten aan weerszijden van geografische of organisatorische grenzen ernstig zou worden bemoeilijkt. Voor de gebruikers zou dat uiteindelijk een nieuwe belemmering zijn van een goede werking van de interne markt.

De particuliere sector speelt een wezenlijke rol bij de invoering van nieuwe diensten: in dit verband adviseert de Commissie met klem om een juridisch en commercieel kader te ontwikkelen voor participatie van de private sector en voor samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen, om de ontwikkeling van diensten met een toegevoegde informatiewaarde voor verkeer en reizen te vereenvoudigen.

Naast het in dit Witboek al genoemde Galileo-programma zijn de volgende programma's al gestart of zal dat binnenkort het geval zijn:

1. Grootschalige invoering van intelligente vervoerssystemen voor de weg

Sinds 1996 geeft de Unie financiële steun aan zes euro-regionale initiatieven waarbij de belangrijkste partijen op het gebied van verkeersmanagement in Europa zijn betrokken. Deze initiatieven lopen al parallel aan de invoeringsfase in veertien lidstaten en leggen bijzondere nadruk op de behoeften van de Europese reiziger. Het is namelijk van essentieel belang om het trans-Europese netwerk uit te rusten met telematicasystemen voor het verzamelen van gegevens en met centra voor verkeersmanagement en/of -informatie. Hierdoor kunnen de kwaliteit en de betrouwbaarheid van informatie (bijvoorbeeld over reistijden) worden gewaarborgd. Ook samenwerking tussen beheerders is onmisbaar om de reiziger een onafgebroken en hoogwaardige dienstverlening te kunnen bieden op lokale of regionale trajecten, bij grootschalige uittochten in vakantieperiodes of weekenden en aan het vrachtverkeer over middellange of lange afstanden. Op deze basis wordt prioriteit gegeven aan de invoering van verkeersmanagementplannen, informatiediensten voorafgaand aan of tijdens reizen, vrachtmanagementsystemen, wegwacht- en noodhulpdiensten en elektronische tolsystemen. Hun ontwikkeling moet een nuttige bijdrage leveren aan het verzachten van de effecten van het dichtslibben van het wegennet.

Een Europees netwerk van centra voor verkeersmanagement en -informatie.

Momenteel wordt gewerkt aan oprichting van een Europees netwerk van centra voor verkeersmanagement en -informatie in 2003: dit netwerk moet de hele EU dekken en kan de mogelijkheid bieden om gebruikers echt Europese verkeersmanagements en -informatiediensten aan te bieden. Dit netwerk staat centraal in het Europese programma voor financiële ondersteuning van de invoering (circa 200 miljoen euro in de periode 2001-2006), waarmee circa 1,2 miljard euro gemoeid zal zijn voor investeringen van Europees belang, en zal leiden tot aanvullende maatregelen op lokaal, regionaal, nationaal, grensoverschrijdend en Europees niveau.

Elektronische tolsystemen of andere systemen voor automatische inning van heffingen zijn bijzonder nuttig ter ondersteuning van evenwichtige prijzen. De technologie waarmee deze systemen werken of zullen werken is echter niet in alle gevallen interoperabel. Dat onderstreept eens te meer de wenselijkheid van normatief

Europees beleid. Wanneer er een richtlijn komt om interoperabiliteit te waarborgen, moet de Gemeenschap de plaatsing van dergelijke systemen ondersteunen.

2. Europees managementsysteem voor spoorvervoer, ERTMS¹¹²

Dit systeem is met permanente steun van de Gemeenschap sinds het begin van de jaren negentig ontwikkeld dankzij de communautaire kaderprogramma's voor onderzoek, en vormt een ongekende stap voorwaarts. De testfase en de certificeringsprocedures worden momenteel afgerond. Momenteel worden pilotexperimenten uitgevoerd op het trans-Europese netwerk.

De belangrijkste functie van dit geautomatiseerde systeem is het volgen van treinen en het handhaven van een minimumafstand tussen treinen. Zo kan een trein over Europese sporen rijden met slechts één controlesysteem aan boord, terwijl er in de huidige situatie 11 van die systemen in Europa in werking zijn.

Een aantal landen is al begonnen met de operationele plaatsing, en het is de bedoeling dat dit systeem in de komende jaren geleidelijk wordt geïnstalleerd op de belangrijkste lijnen. De verkeersmanagementapplicaties en ondersteunende toepassingen voor de eigenlijke bedrijfsvoering, die eveneens onmisbaar zijn bij de ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor, bevinden zich nog in een ontwikkelingsstadium en kunnen eventueel worden gesteund door bovengenoemd kaderprogramma voor onderzoek.

De invoering van dit systeem zal alleen maar goedkoper worden, omdat in de richtlijn inzake interoperabiliteit van het hogesnelheidsnet wordt voorgeschreven dat voor dit type systeem gemeenschappelijke specificaties moeten worden gebruikt bij de bouw van alle nieuwe lijnen¹¹³.

3. Luchtvaart

Uit operationele en pre-operationele proeven in het noordelijke deel van de Atlantische Oceaan en in het Middellandse Zeegebied is gebleken in welke mate de veiligheid kan worden vergroot door nauwkeuriger plaatsbepalingsinformatie en betere communicatie. Door het gebruik van datatransmissieverbindingen kunnen luchtvaartmaatschappijen en andere partijen beschikken over operationele gegevens van vliegtuigen in de lucht. Met deze systemen kunnen "vrije vlucht"-oplossingen worden gebruikt, waardoor vanuit de cockpit een aantal luchtverkeersleidingfuncties kan worden uitgevoerd. Voor operaties op luchthavens zijn een betere integratie en een beter beheer van gegevens noodzakelijk, zodat de diverse verkeersleiders die betrokken zijn bij de verschillende fasen van een vlucht gegevens kunnen uitwisselen en operaties en vliegtuigbewegingen kunnen voorzien. Met deze managements- en planningssystemen en de geavanceerde systemen voor het sturen en regelen van bewegingen op de platforms van luchthavens kan de capaciteit van luchthavens met name bij slecht weer worden vergroot en kan tegelijkertijd de druk op de verkeersleiding afnemen.

¹¹² European Rail Traffic Management System

¹¹³ Financiering van hogesnelheidslijnen in het kader van het budget voor de trans-Europese netwerken wordt alleen toegekend wanneer de nationale overheid de garantie geeft dat op deze lijnen ERTMS zal worden geïnstalleerd.

Een goed gebruik van de nieuwe technologieën is van wezenlijk belang voor de vergroting van het beschikbare luchtruim (herverdeling van de ruimte tussen burger- en militaire luchtvaart) en maakt een werkelijk Europese luchtverkeersleiding mogelijk (planning van sectoren en luchtroutes). In het verleden werden besluiten om te investeren in intelligente systemen vaak genomen op basis van de belangen van de nationale industrie, hetgeen leidde tot beperkte technische of operationele compatibiliteit van centra onderling en tot beperkte interoperabiliteit. Deze ontoereikende interoperabiliteit veroorzaakt een sterke afname van de efficiency en extra kosten, uiteenlopend van versnippering van opleidingen voor luchtverkeersleiders tot grote operationele coördinatieproblemen en hogere kosten voor investeringen en onderhoud.

Interoperabiliteit binnen het gemeenschappelijke Europese luchtruim

Het criterium van interoperabiliteit zal een van de belangrijkste criteria worden voor de selectie en de evaluatie van projecten die in het kader van het trans-Europese netwerk worden gesteund. Tot die tijd zullen er in het kader van het onderzoeksprogramma op uitgebreide schaal demonstratieprojecten moeten plaatsvinden.

4. Veiligheid in de scheepvaart

De risico's voor ongevallen die verband houden met de concentratie van het verkeer langs de belangrijkste Europese zeeroutes zijn bijzonder hoog op plaatsen waar het verkeer samenkomt, waaronder de Straat van Gibraltar en de "rail" van Ouessant.

Verkeersbegeleiding en -management door de kust- of havenautoriteiten worden vaak nog op lokaal niveau verzorgd, en met de aldus verzamelde gegevens wordt doorgaans onvoldoende gedaan. Zij worden niet doorgegeven aan andere centra, autoriteiten of organisaties op de route van een schip. Toch staan ook in de scheepvaart de technologische ontwikkelingen niet stil: er zijn systemen die schepen automatisch identificeren en volgen, er wordt gewerkt aan standaardisering van telematica en er vinden ontwikkelingen plaats op het gebied van zwarte dozen enz. Deze ontwikkeling maakt vele toepassingen mogelijk, niet alleen op het gebied van veiligheid en bestrijding van vervuiling, maar ook met het oog op een algemene verbetering van de verkeerssituatie op zee en in havens.

Trans-Europees management- en informatienetwerk voor de scheepvaart

De Commissie heeft een wetsvoorstel goedgekeurd dat voorziet in de invoering van een communautair systeem voor monitoring en beheer van gegevens over de scheepvaart, waarmee schepen die de Europese wateren binnenkomen kunnen worden geïdentificeerd, hun bewegingen kunnen worden gevolgd en systematische uitwisseling van gegevens over de schepen en hun lading mogelijk is tussen de diverse partijen die bij de scheepvaart zijn betrokken (verkeersleidingcentra in de lidstaten, reddingsorganisaties, diensten voor het bestrijden van vervuiling, havenautoriteiten enz.).

Op deze basis zou de invoering van een trans-Europees management- en informatienetwerk voor de scheepvaart moeten leiden tot een betere afhandeling van en een beter toezicht op het verkeer, zouden gezagvoerders minder administratieve handelingen behoeven te verrichten en zeevaartautoriteiten bij ongevallen of dreigende vervuiling beter zijn voorbereid en effectiever kunnen optreden.

ISSN 0254-1513

COM(2001) 370 def.

DOCUMENTEN

NL

07 06 04 08

Catalogusnummer : KT-CO-01-557-NL-C

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg