

NL



EUROPESE  
REKENKAMER

**Overzicht**  
("landscape  
review")

**Naar een succesvolle  
vervoerssector in de EU:  
uitdagingen in het verschiep**

**2018**

# Inhoud

|  | Paragraaf |
|--|-----------|
| <b>Samenvatting</b>  | I-XII     |
| <b>Doel en aanpak van dit overzicht (“landscape review”)</b>   | 01-05     |
| <b>Deel I: Overzicht van de vervoerssector in de EU</b>  | 06-25     |
| <b>Belangrijkste feiten over de vervoerssector in de Europese Unie</b>   | 06-07     |
| <b>Belangrijkste beleidsdoelstellingen van de EU voor de vervoerssector</b>  | 08-12     |
| <b>Belangrijkste belanghebbenden in de EU-vervoerssector</b>   | 13-16     |
| <b>Behoefte aan investeringen in infrastructuur en beschikbaarheid van financiële middelen</b>                       | 17-25     |
| <b>Deel II: Stand van zaken op belangrijke gebieden van de EU-vervoerssector</b>                                     | 26-63     |
| <b>Huidige trends in het vervoersgebruik</b>   | 26-39     |
| De vervoersvolumes zijn gestaag gestegen en zullen naar verwachting blijven stijgen                                  | 26-27     |
| Vervoer over de weg heeft de voorkeur voor passagiers en goederen  | 28-33     |
| Intelligente vervoersbeheersystemen: een intrinsiek onderdeel van de toekomst van het vervoer                        | 34-35     |
| Nieuwe trends op het gebied van vervoer  | 36-39     |
| <b>Ontwikkeling van de infrastructuur</b>  | 40-51     |
| Ondanks de vooruitgang bij de ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur in de EU blijven er nog uitdagingen bestaan | 40-46     |
| Voor TEN-V zijn aanzienlijke financiële middelen nodig – de schuldenlast van de lidstaten kan een belemmering vormen | 47-51     |
| <b>Interne markt</b>   | 52-55     |
| <b>Koolstofvrij maken van het vervoer</b>  | 56-63     |
| <b>Deel III: Belangrijkste uitdagingen</b>   | 64-91     |
| <b>Doelstellingen en middelen op elkaar afstemmen</b>  | 66        |

|   |              |
|---|--------------|
| <b>Handhaving door de EU van een betere afstemming van nationale infrastructurele besluiten op de beleidsprioriteiten van de EU</b> | <b>67-70</b> |
| <b>De toegevoegde waarde van EU-financiering verbeteren</b>   | <b>71-72</b> |
| <b>Verbeteren van het projectbeheer</b>   | <b>73-86</b> |
| Beter plannen door vooraf een grondige kosten-batenanalyse uit te voeren  | <b>74-78</b> |
| Vereenvoudiging van de regels voor de tenuitvoerlegging van infrastructuurprojecten   | <b>79-82</b> |
| Monitoring van het project verbeteren   | <b>83-86</b> |
| <b>Meer aandacht besteden aan onderhoud en vernieuwing van bestaande infrastructuur</b>   | <b>87-89</b> |
| <b>Meer inspanningen voor de verschuiving van het goederenvervoer over de weg naar andere vervoerswijzen</b>                        | <b>90-91</b> |

## **Bijlagen**

**Bijlage I – Sinds 2010 uitgebrachte verslagen van de ERK op het gebied van vervoer**

**Bijlage II – De tien doelstellingen van de EU voor een concurrerend en hulpbronnen efficiënt vervoerssysteem**

**Bijlage III – Belangrijkste belanghebbenden op EU-niveau**

## **Afkortingen**

## **Overzicht – het team**

## Samenvatting

I In overzichten worden beleidsterreinen in grote lijnen beschreven en geanalyseerd, voornamelijk op basis van openbaar beschikbare informatie. In dit overzicht wordt beschreven en geanalyseerd wat de EU doet op het gebied van vervoer. We richten ons op investeringen in infrastructuur die uit de EU-begroting worden gefinancierd, en presenteren horizontale thema's die we tijdens recente controles hebben vastgesteld voor de vijf belangrijkste vervoerswijzen: wegvervoer, spoorvervoer, luchtvaart, binnenvaart en zeevaart. Op basis van onze opmerkingen en aanbevelingen presenteren we een horizontaal overzicht van de belangrijkste uitdagingen waarmee de ontwikkeling en financiering van het vervoer in de EU worden geconfronteerd. Naast onze eigen verslagen worden in dit overzicht ook de verslagen van andere hoge controle-instanties (HCI's) in aanmerking genomen, evenals belangrijke documenten, studies, evaluaties en gegevens met betrekking tot EU-beleid en de standpunten van andere EU- en internationale instellingen.

II Vervoer is een strategische sector van de EU-economie die rechtstreeks van invloed is op het dagelijkse leven van alle EU-burgers, en de vervoersdiensten leveren ongeveer 11 miljoen banen op. Het vormt een hoeksteen van de Europese integratie, aangezien volledig geïnterconnecteerde en duurzame vervoersnetwerken een noodzakelijke voorwaarde zijn voor de voltooiing en de goede werking van de Europese interne markt.

III Het passagiers- en goederenvervoer in de EU is de afgelopen decennia toegenomen en zal naar verwachting blijven toenemen, zij het in een trager tempo. Het vervoer over de weg is goed voor het grootste deel van het personen- en vrachtvervoer naar volume, en de markt stimuleert de gebruikers momenteel onvoldoende om over te schakelen op andere vervoerswijzen, die over het algemeen economisch minder concurrerend blijven.

IV Vervoer is een gebied dat onder de gedeelde bevoegdheid van de EU valt, wat betekent dat de lidstaten hun eigen bevoegdheid kunnen uitoefenen, tenzij de EU gemeenschappelijke vervoersbeleidslijnen en -strategieën heeft geformuleerd. Het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) legt de basis voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-V), een geïntegreerd multimodaal netwerk dat het mogelijk maakt personen en goederen snel en gemakkelijk door de EU te vervoeren. Het netwerk bestaat uit twee lagen. Het “kernnetwerk”, dat tegen 2030 moet zijn voltooid, bestaat uit de strategisch belangrijkste verbindingen en knooppunten in de

EU. Het “uitgebreide” netwerk, dat tegen 2050 moet zijn voltooid, heeft als breder doel de toegankelijkheid en connectiviteit voor alle EU-regio's te waarborgen.

**V** De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, financiering en aanleg van vervoersinfrastructuur ligt hoofdzakelijk bij de lidstaten. De EU-financiering, die een toegevoegde waarde voor de EU moet opleveren, kan enkel als katalysator fungeren en slechts een fractie van de totale behoeften dekken. Een reeks EU-financieringsinstrumenten, met een totale waarde van ongeveer 193 miljard EUR voor de periode 2007-2020, dient ter ondersteuning van het vervoersbeleid.

**VI** Het ontwikkelen van de vervoersinfrastructuur van de EU vereist een aanzienlijke financiële inspanning. De Commissie schat dat de totale investeringsbehoeften op dit gebied ongeveer 130 miljard EUR per jaar bedragen en dat er nog verdere aanzienlijke investeringen nodig zijn voor onderhoud. Het TEN-V-kernnetwerk alleen al kost naar schatting 500 miljard EUR voor de periode 2021-2030; wanneer ook het uitgebreide netwerk en andere vervoersinvesteringen worden meegerekend, stijgt dit bedrag tot ongeveer 1,5 biljoen EUR.

**VII** Sinds de economische crisis van 2008 hebben de verminderde investeringen in de vervoersinfrastructuur de modernisering van het vervoersnetwerk van de EU echter afgeremd, met een gemiddeld investeringsniveau dat ver onder het vereiste niveau ligt. Er zijn aanzienlijke financiële middelen nodig voor de tijdige verwezenlijking van de TEN-V-doelstellingen. Gezien de beperkte beschikbaarheid van overheidsmiddelen wordt een toename van investeringen uit de particuliere sector in strategische vervoersinfrastructuur van essentieel belang beschouwd.

**VIII** Het tempo van de ontwikkeling van de infrastructuur varieert binnen de EU, waarbij de kwaliteit en beschikbaarheid van de infrastructuur nog steeds achterblijft, met name in de oostelijke regio's. Hoewel de TEN-V-kernnetwerken in sommige lidstaten al voltooid of bijna voltooid zijn, hebben andere lidstaten nog veel werk te verzetten.

**IX** De Commissie erkende dat de succesvolle gecoördineerde invoering van intelligente vervoersbeheersystemen, die momenteel plaatsvindt, van vitaal belang is voor de totstandbrenging van een pan-Europees, comodaal en daadwerkelijk geïntegreerd vervoerssysteem. Bovendien zijn automatisering, digitalisering en gedeelde mobiliteit snelgroeiende trends die het potentieel hebben om vervoerssystemen efficiënter te maken. Nieuwe technologieën en mobiliteitspatronen brengen echter ook uitdagingen met zich mee met betrekking tot de geschiktheid van

het wetgevingskader, privacybescherming, veiligheid, aansprakelijkheid en gegevensbeveiliging.

**X** De Commissie heeft de openstelling en liberalisering van de interne vervoersmarkt actief ondersteund. Ook hier blijven er echter nog enkele uitdagingen bestaan, met name op het gebied van het beheer van het spoor- en luchtverkeer.

**XI** De vervoerssector is verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van alle broeikasgasemissies in de EU. Aangezien de vervoersemissies sinds 2014 weer zijn toegenomen, vormt deze sector een van de belangrijkste uitdagingen voor de algemene doelstellingen van de EU op het gebied van decarbonisatie.

**XII** Hoewel er vooruitgang is geboekt bij de ontwikkeling van de infrastructuur en de openstelling van de interne vervoersmarkt, en er maatregelen zijn voorgesteld om de decarbonisatie van de vervoerssector te versnellen, staat de EU nog steeds voor uitdagingen teneinde:

- o relevante en haalbare vervoersdoelstellingen en -prioriteiten af te stemmen op de beschikbare middelen;
- o doeltreffende handhavingsinstrumenten op EU-niveau tot stand te brengen om ervoor te zorgen dat de besluiten van de lidstaten inzake infrastructuur beter worden afgestemd op de EU-prioriteiten, met bijzondere aandacht voor grensoverschrijdende trajecten;
- o de EU-financiering te richten op prioriteiten met de hoogste toegevoegde waarde voor de EU;
- o de planning, uitvoering en monitoring van door de EU gefinancierde projecten te verbeteren;
- o ervoor te zorgen dat de infrastructuur adequaat wordt onderhouden en duurzaam is;
- o de inspanningen op te voeren om meer goederen van de weg te halen.

# Doel en aanpak van dit overzicht (“landscape review”)

**01** In dit overzicht wordt beschreven en geanalyseerd wat de EU doet op het gebied van vervoersbeleid. We richten ons op investeringen in infrastructuur die uit de EU-begroting worden gefinancierd, en presenteren horizontale thema's die we in recente controles hebben geïdentificeerd voor de vijf belangrijkste vervoerswijzen: wegvervoer, spoorvervoer, luchtvaart, binnenvaart en zeevaart<sup>1</sup>. De ERK heeft de afgelopen acht jaar dertien speciale verslagen op dit gebied bekendgemaakt (zie ***bijlage I***). Op basis van onze opmerkingen en aanbevelingen presenteren we een horizontaal overzicht van de belangrijkste uitdagingen waarmee de ontwikkeling en financiering van het vervoer in de EU worden geconfronteerd. De terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU zal waarschijnlijk gevolgen hebben voor de planning en tenuitvoerlegging van het vervoersbeleid van de EU. Aangezien de onderhandelingen ten tijde van de bekendmaking van dit document echter nog liepen en de concrete gevolgen onzeker zijn, hebben we besloten dit aspect niet op te nemen in het huidige overzicht.

**02** In de overzichten van de ERK worden beleidsterreinen van de EU in grote lijnen beschreven en geanalyseerd, voornamelijk op basis van ons eerdere werk en openbaar beschikbare informatie. Een overzicht is geen controle: hierin wordt geen gebruik gemaakt van nieuwe controlewerkzaamheden en evenmin worden er nieuwe controlebevindingen of aanbevelingen gepresenteerd. Wel kunnen hierin conclusies en aanbevelingen uit eerder gepubliceerde verslagen worden gepresenteerd. De antwoorden van de Commissie op onze bevindingen en aanbevelingen in de verslagen die in dit document worden genoemd, zijn tegelijk met die verslagen bekendgemaakt en beschikbaar op onze website.

**03** Naast onze eigen verslagen verwijzen we in dit overzicht naar verslagen van andere hoge controle instanties (HCI's) en belangrijke documenten, studies, evaluaties en gegevens met betrekking tot EU-vervoersbeleid. Tevens hebben we vertegenwoordigers van de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Investeringsbank (EIB) en de Organisatie voor Economische Samenwerking

---

<sup>1</sup> Andere relevante aspecten van vervoer, zoals passagiersrechten, zijn niet in dit overzicht opgenomen, maar zijn beoordeeld in ons onlangs gepubliceerde Speciaal verslag nr. 30/2018 “In de EU bestaan weliswaar uitgebreide passagiersrechten, maar het kost reizigers nog steeds moeite deze te laten gelden” (<http://eca.europa.eu>).

en Ontwikkeling (OESO) geïnterviewd. We hebben tijdens het evaluatieproces regelmatig overleg met de Commissie gevoerd en hebben zoveel mogelijk rekening gehouden met hun opmerkingen over de inhoud van dit overzicht.

**04** Dit overzicht heeft tot doel om, door duidelijke en toegankelijke informatie te verstrekken aan belanghebbenden, deze aan te moedigen hun acties te verbeteren en/of beter te coördineren teneinde de inspanningen van de EU om de doelstellingen van haar vervoersbeleid te verwezenlijken, kracht bij te zetten.

**05** Het overzicht is als volgt opgebouwd:

- a) **deel I** geeft een overzicht van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van de EU voor de vervoerssector, het onderliggende governancekader en de omvang en beschikbaarheid van de nodige financiering;
- b) **deel II** beschrijft de stand van zaken op belangrijke gebieden van de EU-vervoerssector;
- c) **deel III** geeft een overzicht van horizontale kwesties en belangrijke uitdagingen die wij van blijvend belang achten.

# Deel I: Overzicht van de vervoerssector in de EU

## Belangrijkste feiten over de vervoerssector in de Europese Unie

**06** De vervoerssector is een strategische sector van de EU-economie, met vervoersdiensten die in 2016 goed waren voor ongeveer 5 % van de bruto toegevoegde waarde van de EU<sup>2</sup> en 5,2 % (ofwel ongeveer 11 miljoen personen) van alle banen. De sector is rechtstreeks van invloed op het dagelijks leven van alle EU-burgers en zorgt voor de stroom van goederen van meer dan 11 miljoen producenten en fabrikanten in de EU naar de consument<sup>3</sup>. Dit maakt goede vervoerssystemen tot een hoeksteen van de Europese integratie. Weldoordachte, duurzame en volledig geïnterconnecteerde vervoersnetwerken zijn een noodzakelijke voorwaarde voor de voltooiing en de goede werking van de Europese interne markt.

**07** Efficiënte vervoersdiensten en -infrastructuur zijn noodzakelijk om de economische troeven van alle EU-regio's te benutten, de interne markt en groei te ondersteunen, en de economische, territoriale en sociale cohesie te bevorderen. Gezien de centrale rol die het vervoer speelt, hangt het ook nauw samen met beleidsterreinen als milieu, werkgelegenheid en groei, mededinging, sociaal beleid en digitalisering.

## Belangrijkste beleidsdoelstellingen van de EU voor de vervoerssector

**08** Het EU-vervoersbeleid is vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU)<sup>4</sup>. Het was een van de eerste gebieden waarop de EU haar voornemen te kennen heeft gegeven om een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen, met andere woorden de openstelling van de vervoersnetwerken en de totstandbrenging van de vrijheid om vervoersdiensten te verrichten.

---

<sup>2</sup> De waarde van goederen en diensten die in een gebied, bedrijfstak of sector van een economie worden geproduceerd.

<sup>3</sup> Europese Commissie, “*Delivering TEN-T Facts & figures*”, september 2017, blz. 5.

<sup>4</sup> Artikel 4, lid 2, onder g), en titel VI.

**09** De belangrijkste documenten voor het vastleggen van de doelstellingen van het EU-vervoersbeleid zijn de witboeken die de Commissie ongeveer om de tien jaar bekendmaakt<sup>5</sup>. Het meest recente witboek, dat van 2011, bevat een stappenplan met tien hoofddoelstellingen (zie ***bijlage II***) voor de totstandbrenging van een interne Europese vervoersruimte met een concurrerend en zuinig vervoerssysteem.

**10** Een aantal strategiedocumenten<sup>6</sup> en beleidsdocumenten vormen een aanvulling op en bouwen voort op de prioriteiten van het witboek van 2011, zowel voor individuele vervoerswijzen als vanuit een horizontale invalshoek.

**11** Teneinde een geïntegreerd multimodaal netwerk te ontwikkelen waarmee personen en goederen snel en gemakkelijk door de EU kunnen worden vervoerd, is in het VWEU (zie titel XVI) ook de basis gelegd voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-V). De Commissie heeft in 1996 de TEN-V-richtsnoeren gepubliceerd als basis voor de ontwikkeling van het TEN-V-beleid. Deze richtsnoeren zijn vaak gewijzigd, waarna een verordening volgde in 2013<sup>7</sup>. In de verordening zijn termijnen vastgesteld voor de voltooiing van de lagen van het “kernnetwerk” (2030) en het “uitgebreide netwerk” (2050) (zie ***tabel 1***), en hierin werd, niet onbelangrijk, overgestapt van een aanpak op basis van afzonderlijke prioritaire projecten naar die van een multimodaal corridor-netwerk voor de hele EU. De projecten worden nu gepland in het kader van corridorplannen die alle vervoerswijzen omvatten, onder leiding van twaalf Europese

---

<sup>5</sup> COM(1992) 494 definitief van 2.12.1992; COM(2001) 370 van 12.9.2001; en COM(2011) 144 van 28.3.2011, *Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem*.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld: *Europe 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, COM(2010) 2020 definitief; *Een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering*, COM(2015) 80 final, *Een Europese strategie voor emissiearme mobiliteit*, COM(2016) 501 final (2016); *Luchtvaartstrategie voor Europa*, COM(2015) 598 final; *Luchtvaart: een open en geconnecteerd Europa*, COM(2017) 286 final; *Een Europese strategie betreffende coöperatieve slimme vervoerssystemen*, COM(2016) 766al; *Strategische doelstellingen en aanbevelingen voor het zeevervoersbeleid van de EU tot 2018*, COM(2009) 8 definitief; pakketten Europa in beweging - *Agenda voor een sociaal rechtvaardige transitie naar schone, concurrerende en geconnecteerde mobiliteit voor iedereen*, COM(2017) 283 final.

<sup>7</sup> Verordening (EU) nr. 1315/2013/EU van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 1).

coördinatoren die door de Commissie zijn aangesteld om de gecoördineerde ontwikkeling van de TEN-V-kernnetwerkcorridors te bevorderen en te begeleiden.

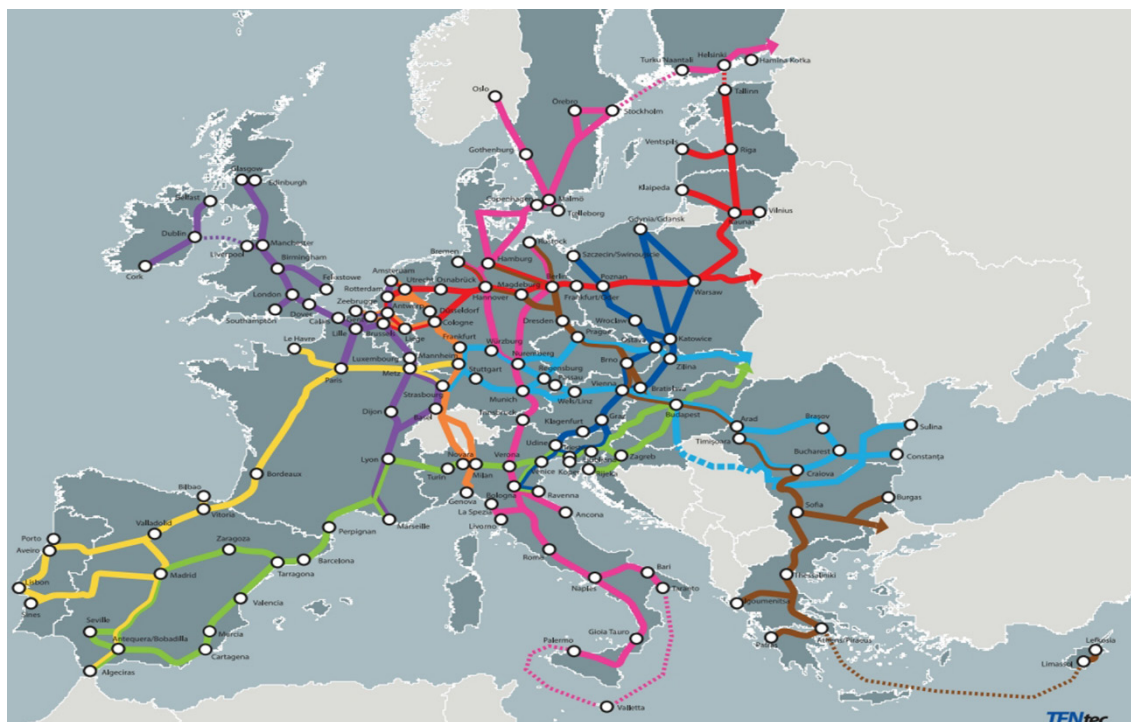
**Tabel 1 – Omvang van het TEN-V**

| TEN-V       | Kern (km) | Uitgebreid (km) |
|-------------|-----------|-----------------|
| Spoorlijnen | 50 762    | 138 072         |
| Wegen       | 34 401    | 136 706         |
| Binnenvaart | 12 880    | 23 506          |

*Bron:* Evaluatie achteraf door de Commissie van de cohesiebeleidsprogramma's voor de periode 2007-2013, werkpakket 5.

**12** Het uitgebreide netwerk is zo ontworpen dat het de toegankelijkheid en connectiviteit voor alle EU-regio's waarborgt. Het kernnetwerk bestaat uit de strategisch belangrijkste verbindingen en knooppunten in het uitgebreide netwerk, georganiseerd in negen corridors (zie **figuur 1**) en drie horizontale prioriteiten (Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS – European Rail Traffic Management System), snelwegen op zee en verkeersveiligheid).

**Figuur 1 – TEN-V-kernnetwerkcorridors**



Atlantische Oceaan, Oostzee-Adriatische Zee, Middellandse Zeegebied, Noordzee-Oostzee, Noordzee-Middellandse Zeegebied, Oriënt-oostelijk Middellandse Zeegebied, Rijn-Alpen, Rijn-Donau, Scandinavië-Middellandse Zeegebied

Bron: Europese Commissie.

## Belangrijkste belanghebbenden in de EU-vervoerssector

**13** Vervoer is een gebied waarop de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid<sup>8</sup> hebben. Dit betekent dat de EU en de lidstaten elk wetgevend kunnen optreden en wettelijk bindende handelingen kunnen vaststellen. De lidstaten kunnen wetten aannemen en regels opstellen, tenzij de EU gemeenschappelijke vervoersbeleidslijnen en -strategieën heeft geformuleerd.

**14** De voornaamste belanghebbenden op EU-niveau zijn de Commissie, het Europees Parlement en de Raad (zie *bijlage III*). Zoals op alle EU-beleidsterreinen stelt de Commissie wetgeving voor en voert zij beleid uit, terwijl het Parlement en de Raad wetgeving vaststellen die in het algemeen is gebaseerd op de voorstellen van de Commissie.

<sup>8</sup> Artikel 4, lid 2, onder g) en h), VWEU.

**15** De voornaamste belanghebbenden in de lidstaten zijn de nationale, regionale en lokale overheden die verantwoordelijk zijn voor het vervoers- en investeringsbeleid, alsook de vracht- en passagiersvervoerders.

**16** Het belangrijkste is dat miljoenen burgers en bedrijven baat hebben bij vervoersnetwerken en -diensten.

## Behoefte aan investeringen in infrastructuur en beschikbaarheid van financiële middelen

**17** De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, financiering en aanleg van vervoersinfrastructuur ligt hoofdzakelijk bij de lidstaten. De EU-financiering, die een toegevoegde waarde voor de EU moet opleveren, kan enkel als katalysator fungeren en slechts een fractie van de totale behoeften dekken.

**18** Het ontwikkelen van de vervoersinfrastructuur van de EU vereist een aanzienlijke financiële inspanning. De Commissie raamt de totale investeringsbehoeften op dit gebied (zowel voor TEN-V als voor de stedelijke infrastructuur) op ongeveer 130 miljard EUR per jaar. Er zijn nog verdere aanzienlijke investeringen nodig voor onderhoud<sup>9</sup>. De behoeften aan investeringen voor de ontwikkeling van het kernnetwerk worden geschat op 500 miljard EUR voor de periode 2021-2030. Wanneer ook het uitgebreide netwerk<sup>10</sup> en andere vervoersinvesteringen worden meegerekend, stijgt het bedrag tot ongeveer 1,5 biljoen EUR<sup>11</sup>.

**19** Sinds de economische crisis van 2008 hebben de verminderde investeringen in de vervoersinfrastructuur de modernisering van het vervoersnetwerk van de EU echter afgeremd<sup>12</sup>. Volgens het laatste TEN-V-voortgangsverslag van de Commissie<sup>13</sup> liggen

---

<sup>9</sup> Europese Commissie, *Europa in beweging: agenda voor een sociaal rechtvaardige transitie naar schone, concurrerende en geconnecteerde mobiliteit voor iedereen*, COM(2017) 283 final van 31.5.2017, blz. 7.

<sup>10</sup> In de TEN-V-verordening van 2013 wordt 2050 vastgesteld als voltooiingsdatum van het uitgebreide netwerk.

<sup>11</sup> Europese Commissie, *“Delivering TEN-T: Facts & figures”*, september 2017.

<sup>12</sup> Europese Commissie, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, blz. 12.

<sup>13</sup> Voortgangsverslag over de tenuitvoerlegging van het TEN-V-netwerk in 2014-2015, COM(2017) 327 final, 19.6.2017, blz. 3.

de gemiddelde investeringsniveaus in de EU sinds het begin van de crisis ver onder de 100 miljard EUR per jaar.

**20** Een reeks EU-financieringsinstrumenten, met een totale waarde van 193 miljard EUR voor de periode 2007-2020, dient ter ondersteuning van het vervoersbeleid (zie **tabel 2**). Deze steun wordt in de modaliteit voor zowel direct als gedeeld beheer ten uitvoer gelegd<sup>14</sup>. De twee belangrijkste instrumenten zijn de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF)<sup>15</sup> en de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF). Het eerste instrument (onder direct beheer van de Commissie) geeft prioriteit aan het TEN-V-kernnetwerk, grensoverschrijdende verbindingen, het wegnemen van knelpunten, en interoperabiliteitsprojecten, terwijl het tweede (ten uitvoer gelegd onder gedeeld beheer) strekt tot uitbreiding van deze prioriteiten met het verbeteren van de regionale mobiliteit en het aansluiten van secundaire en tertiaire knooppunten op de TEN-V-infrastructuur<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Onder direct beheer (bijv. CEF, Horizon) selecteert de Commissie contractanten, kent zij subsidies toe, draagt zij geldmiddelen over en monitort zij gefinancierde activiteiten. Onder gedeeld beheer (bijv. ESIF) delegeert de Commissie de uitvoering van een deel van de begroting aan de lidstaten, maar behoudt zij de eindverantwoordelijkheid.

<sup>15</sup> Zie Verordening (EU) nr. 1316/2013 van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen.

<sup>16</sup> Ongeveer 47 % van de uitgaven van het Cohesiefonds in de periode 2007-2013 ging naar TEN-V-projecten. Zie Europese Commissie, Transport – Final Report – Work Package 5 – Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007-2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund, 2016, blz. 97.

**Tabel 2 – EU-begrotingstoewijzingen voor vervoer voor de periode 2007-2020 (miljard EUR)**

| Instrument                | 2007-2013   | 2014-2020         | Totaal       |
|---------------------------|-------------|-------------------|--------------|
| EFRO en Cohesiefonds/ESIF | 81,8        | 68,5              | 150,3        |
| TEN-V                     | 8,0         | n.v.t.            | 8,0          |
| Marco Polo                | 0,5         | n.v.t.            | 0,5          |
| CEF-Vervoer               | n.v.t.      | 24,1 <sup>2</sup> | 24,1         |
| FP7 <sup>1</sup> -Vervoer | 4,2         | n.v.t.            | 4,2          |
| Horizon 2020-Vervoer      | n.v.t.      | 6,3               | 6,3          |
| <b>Totaal</b>             | <b>94,5</b> | <b>98,9</b>       | <b>193,4</b> |

<sup>1</sup> Zevende kaderprogramma op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling.

<sup>2</sup> Inclusief 11,3 miljard EUR uit het Cohesiefonds.

Bron: ERK, op basis van openbaar toegankelijke gegevens.

**21** Het merendeel van de EU-financiering (78 %) voor vervoer tijdens de twee programmeringsperioden van 2007 tot 2020 valt onder gedeeld beheer. Het aandeel van de financiering onder direct beheer van de Commissie neemt echter toe, van 13 % voor 2007-2013 tot 31 % voor 2014-2020.

**22** Vervoer was het grootste uitgaventerrein voor het EFRO en het Cohesiefonds in beide programmeringsperioden (24 % van de totale toewijzing voor 2007-2013 en 20 % voor 2014-2020). Bijna de helft van de uitgaven van het EFRO en het Cohesiefonds voor vervoer in de periode 2007-2020 is toegewezen aan wegen (zie **tabel 3**).







**Tabel 3 – Begrotingsmiddelen uit het EFRO en het Cohesiefonds per vervoerssector voor de periode 2007-2020 (miljard EUR)**

| Sector                              | 2007-2013   | % van totaal | 2014-2020   | % van totaal |
|-------------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| Wegvervoer                          | 42,6        | 52 %         | 30,0        | 44 %         |
| Spoorvervoer                        | 23,1        | 28 %         | 18,6        | 27 %         |
| Stadsvervoer                        | 8,2         | 10 %         | 12,5        | 18 %         |
| Havens                              | 3,1         | 4 %          | 2,0         | 3 %          |
| Multimodaal vervoer                 | 1,8         | 2 %          | 2,2         | 3 %          |
| Intelligente vervoerssystemen (ITS) | 1,0         | 1 %          | 2,1         | 3 %          |
| Binnenvaart                         | 0,4         | 1 %          | 0,7         | 1 %          |
| Luchtvaart                          | 1,6         | 2 %          | 0,4         | 1 %          |
| <b>Totaal vervoer</b>               | <b>81,8</b> | <b>100 %</b> | <b>68,5</b> | <b>100 %</b> |

Bron: ERK, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

**23** De CEF (alleen voor de periode 2014-2020) had per december 2017 22,3 miljard EUR (ongeveer 93 % van de totale begroting voor CEF-Vervoer) toegekend aan projecten (zie **tabel 4**). De meeste gefinancierde projecten hebben betrekking op de kernnetwerkcorridors (79 %) en zijn gericht op duurzame vervoerswijzen zoals spoorwegen en binnenvaart.

**Tabel 4 – In het kader van de CEF toegekende middelen**

| Sector              | Totaal toegekend aan projecten (december 2017, miljard EUR) |  | % van totaal |
|---------------------|---|--|--------------|
| Spoorvervoer        | 16,4  |  | 74 %         |
| Binnenvaart         | 1,7   |   | 8 %          |
| Wegvervoer          | 1,7   |   | 8 %          |
| Luchtvaart          | 1,3   |   | 6 %          |
| Zeevervoer          | 0,9   |   | 4 %          |
| Multimodaal vervoer | 0,3   |   | 1 %          |
| <b>Totaal</b>       | <b>22,3</b>   |  | <b>100 %</b> |

Bron: ERK, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

**24** Ten tijde van de opstelling waren de begrotingstoewijzingen voor het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 nog niet vastgesteld. In het voorstel van de Commissie voor een CEF-verordening<sup>17</sup> wordt 30,6 miljard EUR uitgetrokken voor vervoer, met inbegrip van een bijdrage van 11,3 miljard EUR uit het Cohesiefonds. Het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende de periode 2021-2027 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen voor zeven fondsen onder gedeeld beheer<sup>18</sup> voorziet in een totaalbedrag van 242 miljard EUR voor het EFRO en het Cohesiefonds, maar specificceert in dit stadium nog geen toewijzingen per sector.

**25** De OESO heeft gewezen op het belang van meer investeringen van de particuliere sector in strategische vervoersinfrastructuur om het tekort aan overheidsmiddelen op

<sup>17</sup> Voorstel voor een verordening tot vaststelling van de Connecting Europe Facility en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1316/2013 en (EU) nr. 283/2014, COM(2018) 438 final van 6.6.2018.

<sup>18</sup> Voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa, COM(2018) 375 final van 29.5.2018.

te vangen<sup>19</sup>. De EU gebruikt financiële instrumenten zoals leningen en garanties (zie hieronder) om particuliere investeringen in vervoer aan te trekken.

- a) Het CEF-schuldinstrument, dat gebruikmaakt van de EU-begroting om garanties te verstrekken voor hoofdzakelijk EIB-financiering, heeft tien vervoersprojecten ondersteund, waarmee investeringen ter waarde van meer dan 13 miljard EUR zijn gemobiliseerd.
- b) De EIB-groep en de Commissie hebben in 2015 gezamenlijk het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) opgericht om de huidige investeringskloof in de EU te helpen dichten. Tot dusver heeft het EFSI 5,6 miljard EUR aan financiering verstrekt voor 45 projecten die bijdragen aan de vervoersdoelstellingen<sup>20</sup>.
- c) Daarnaast heeft de EIB in de periode 2007-2018 ongeveer 140 miljard EUR aan leningen verstrekt voor vervoersprojecten<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> OESO, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, OECD Publications, Parijs, 2011, blz. 6.

<sup>20</sup> EFSI-projectenlijst per oktober 2018 – goedgekeurde projecten (<http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm>).

<sup>21</sup> De door de EIB gefinancierde projecten per oktober 2018 (<http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index>).

## Deel II: Stand van zaken op belangrijke gebieden van de EU-vervoerssector

### Huidige trends in het vervoersgebruik

**De vervoersvolumes zijn gestaag gestegen en zullen naar verwachting blijven stijgen**

**26** Het passagiers- en goederenvervoer in de EU is de afgelopen decennia<sup>22</sup> gestaag toegenomen, van 5 335 miljard passagierskilometers in 1995 tot 6 802 miljard in 2016 voor passagiersvervoer en van 2 846 miljard tonkilometers in 1995 tot 3 661 miljard in 2016 voor vrachtvervoer. De Commissie schat dat dit nog verder zal toenemen, zij het in een trager tempo dan in het verleden. Zij verwacht tussen 2010 en 2050 een stijging van 42 % voor het personenvervoer en van 60 % voor het goederenvervoer over land<sup>23</sup>. De verwachte stijging voor het internationale zeevervoer is in dezelfde periode nog groter, namelijk 71 %.

**27** De toename van de vervoersvolumes kan voor sommige vervoerswijzen leiden tot capaciteitsproblemen in de EU. Congestie is reeds een groot ecologisch en economisch probleem dat de EU momenteel naar schatting 140 miljard EUR per jaar kost<sup>24</sup>. De congestiekosten zullen tegen 2050 naar schatting met meer dan 40 % stijgen ten opzichte van 2010<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> EC (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*, [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en).

<sup>23</sup> Europa in beweging: Agenda voor een sociaal rechtvaardige transitie naar schone, concurrerende en geconnecteerde mobiliteit voor iedereen, COM(2017) 283 final, blz. 4.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf).

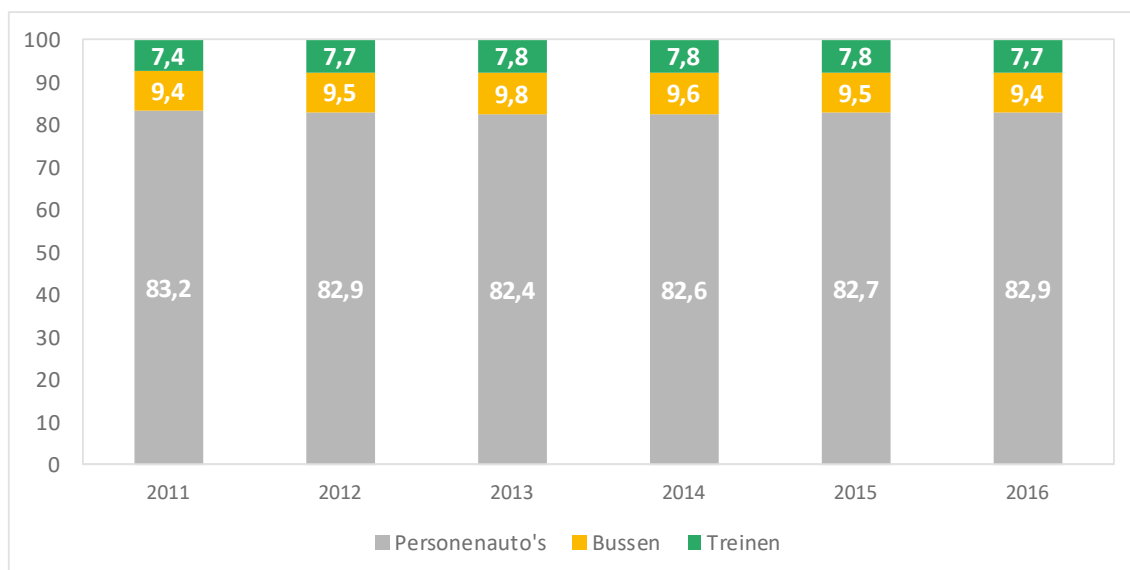
<sup>25</sup> Effectbeoordeling bij het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, SWD(2017) 180 final van 31.5.2017, bijlage 4, blz. 38.

## Vervoer over de weg heeft de voorkeur voor passagiers en goederen

**28** Het vervoer over de weg is goed voor het grootste deel van het personen- en vrachtvervoer naar volume<sup>26</sup>. Het autoverkeer is de voornaamste vervoersmodus voor passagiers, met ongeveer 71 % van alle vervoersactiviteiten in passagierskilometers, gevolgd door lucht-, bus- en spoorvervoer met respectievelijk ongeveer 10 %, 8 % en 7 %. Het wegennet neemt ook 49 % van het goederenvervoer in de EU voor zijn rekening, gevolgd door het zeevervoer en het spoorvervoer<sup>27</sup> met respectievelijk ongeveer 32 % en 11 %.

**29** Het overzicht van het wegvervoer is des te opmerkelijker als we alleen al kijken naar het vervoer van passagiers en vracht over land (met uitzondering van zee- en luchtvervoer). **Figuur 2** laat zien dat het merendeel van de passagierskilometers in auto's wordt afgelegd.

**Figuur 2 – Percentage passagierskilometers afgelegd in auto's, bussen en treinen in de EU-28**



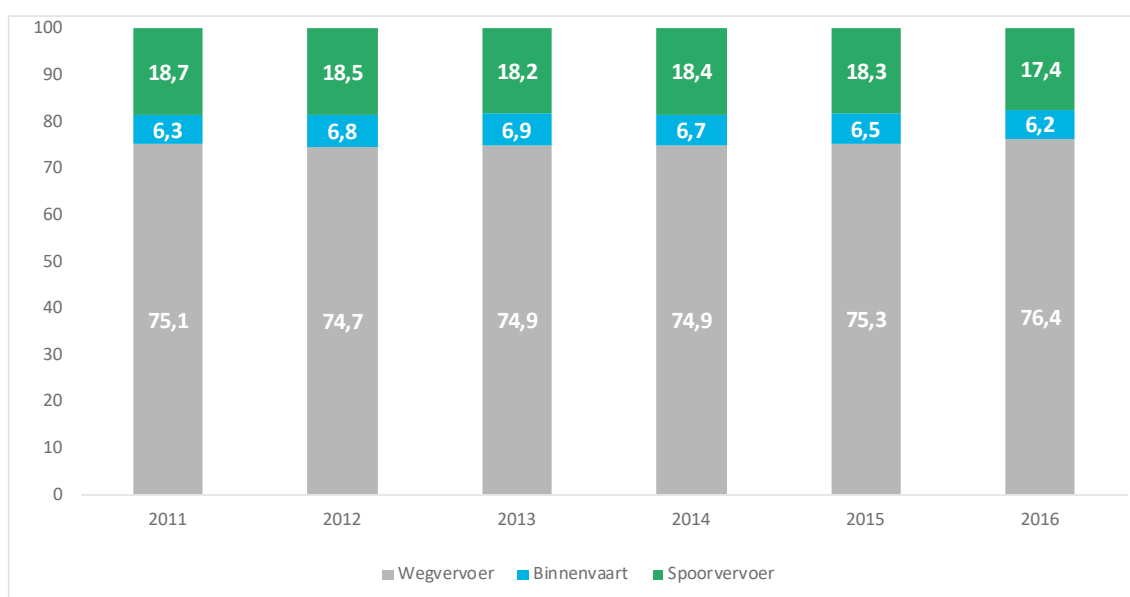
Bron: Eurostat, statistische gegevens (vanaf juni 2018). Door afrondingen is het mogelijk dat de cijfers bij elkaar opgeteld geen 100 % bedragen.

<sup>26</sup> EC (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*  
[https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en).

<sup>27</sup> Het goederenvervoer per spoor presteert anders in andere delen van de wereld, waar het vaak de voornaamste vervoerswijze is, met marktaandelen van 40 % of meer (bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, Australië, China, India en Zuid-Afrika). Zie ons Speciaal verslag nr. 8/2016 “Goederenvervoer per trein in de EU: nog steeds niet op het juiste spoor” (<http://eca.europa.eu>).

**30** Ondanks de doelstelling van het witboek van 2011 om tegen 2030 30 % en tegen 2050 meer dan 50 % van het goederenvervoer over de weg over een afstand van meer dan 300 km over te hevelen naar andere vervoerswijzen, zoals vervoer per spoor of over het water, en ondanks de toegenomen aandacht van de EU voor milieuvriendelijke vervoerswijzen, is het aandeel van het wegvervoer in het goederenvervoer over land gestegen van 75,1 % in 2011 tot 76,4 % in 2016 (zie **figuur 3**).

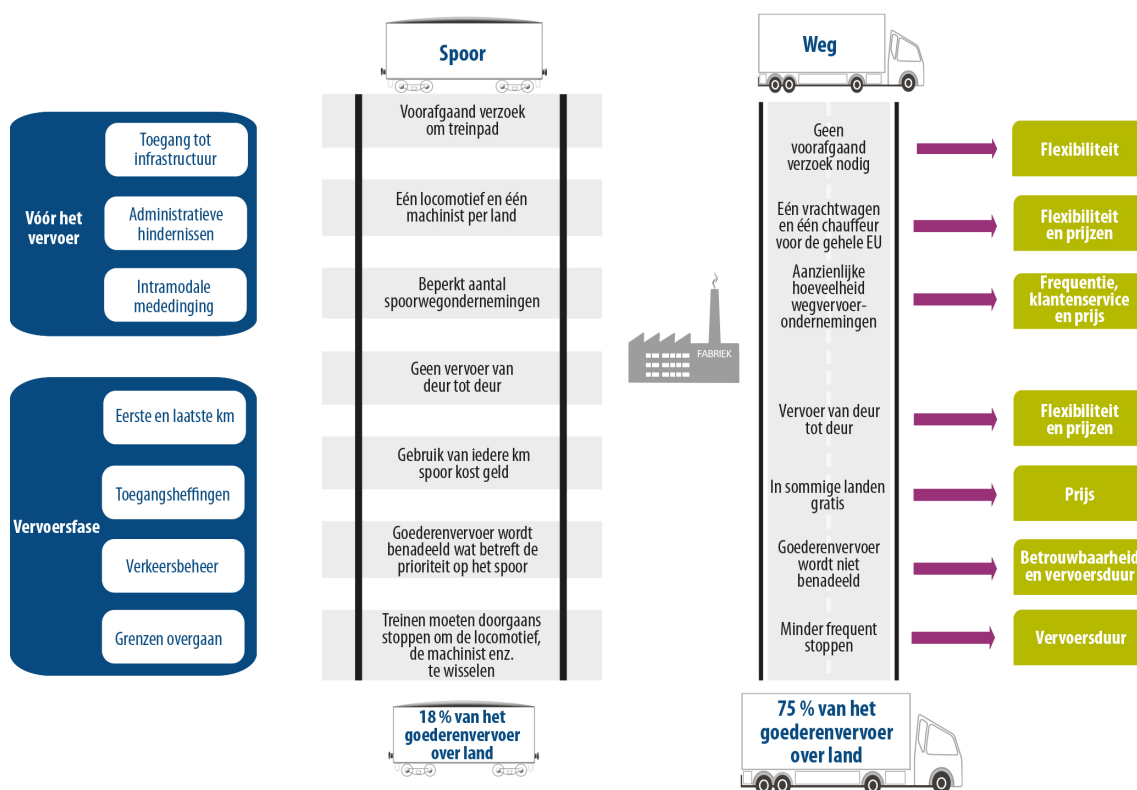
**Figuur 3 – Percentage van het goederenvervoer per tonkilometer over de weg, over de binnenwateren en per spoor in de EU-28**



*Bron:* Eurostat, statistische gegevens (vanaf juni 2018). Door afrondingen is het mogelijk dat de cijfers bij elkaar opgeteld geen 100 % bedragen.

**31** Wegvervoer heeft de voorkeur voor het verzenden van goederen binnen de EU, omdat het de voordelen van flexibiliteit, betrouwbaarheid, prijs, tijd en levering van deur tot deur biedt. In 2016 publiceerde de ERK een speciaal verslag over het goederenvervoer per spoor in de EU. We vergeleken de uitdagingen waarmee goederenvervoerders per spoor worden geconfronteerd met de uitdagingen waarvoor zij staan bij het gebruik van de weg. Op dit moment stimuleert de markt de gebruikers onvoldoende om over te schakelen van wegvervoer naar andere vervoerswijzen die economisch gezien nog steeds minder concurrerend zijn. **Figuur 4** toont enkele van de belangrijkste redenen waarom het spoor ongunstig afsteekt tegen het vrachtvervoer over de weg.

**Figuur 4 – De uitdagingen waarmee het spoor wordt geconfronteerd in vergelijking met goederenvervoer over de weg**



Bron: ERK, Speciaal verslag nr. 8/2016 “Goederenvervoer per trein in de EU: nog steeds niet op het juiste spoor”.

**32** Vervoer veroorzaakt negatieve externe effecten zoals ongevallen, broeikasgasemissies, luchtverontreiniging en geluidshinder die sociale en economische kosten met zich meebrengen. Voordat rekening werd gehouden met congestie, werden deze negatieve externe effecten van het vervoer in 2011 geschat op ongeveer 4 % van het bbp van de EU. Zoals ook in ons recente verslag over hogesnelheidslijnen (HSR – “high-speed rail”)<sup>28</sup> werd aangegeven, is er in de EU een debat gaande over heffingssystemen (met name tolheffingen) waarbij voor de verschillende vervoerswijzen zowel naar het beginsel “de gebruiker betaalt” als naar het beginsel “de vervuiler betaalt” wordt gekeken, wat aantoont dat men zich bewust is van de noodzaak van een grondige analyse van de mogelijke nadelen en voordelen van het internaliseren van de externe kosten. Het internaliseren van de externe kosten betekent dat de gebruikers de kosten dragen die zij veroorzaken en dus een stimulans hebben om hun gedrag te veranderen teneinde deze kosten terug te dringen. Internalisering zou aanzienlijke gevolgen hebben voor de vervoersnetwerken, de

<sup>28</sup> Speciaal verslag nr. 19/2018 “Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken” (<http://eca.europa.eu>)

kosten voor de eindgebruikers en het gebruik van de vervoersinfrastructuur. De Commissie voert op dit moment een studie uit naar de internalisering van de externe kosten (“Duurzame heffingen voor vervoersinfrastructuur en internalisering van de externe aspecten van vervoer”) om te beoordelen in hoeverre de beginselen “de gebruiker betaalt” en “de vervuiler betaalt” reeds worden toegepast op de verschillende vervoerswijzen in de lidstaten, en om een bijdrage te leveren aan het debat. De resultaten van deze studie zullen halverwege 2019 beschikbaar zijn.

**33** Een toename van het gebruik van multimodaal vervoer, dat al vele jaren een van de belangrijkste doelstellingen van het vervoersbeleid van de EU is, kan een rol spelen bij de modale verschuiving van vervoersactiviteiten die uitsluitend over de weg plaatsvinden naar andere vervoerswijzen. Multimodaliteit heeft betrekking op het gebruik van verschillende vervoermiddelen tijdens dezelfde reis. Ondanks enige vooruitgang in de afgelopen jaren is multimodaal vervoer in Europa nog steeds niet wijdverbreid<sup>29</sup>. Het belangrijkste rechtsinstrument van de EU dat het multimodaal vervoer rechtstreeks ondersteunt, is de richtlijn gecombineerd vervoer van 1992<sup>30</sup>, die bij het opstellen ervan werd gewijzigd. Multimodale projecten worden hoofdzakelijk ondersteund via het EFRO en het Cohesiefonds, met een toegewezen bedrag van ongeveer 4 miljard EUR in de periode 2007-2020. De Commissie heeft 2018 uitgeroepen tot het “Jaar van de multimodaliteit” – een jaar waarin zij het belang van multimodaliteit voor het vervoerssysteem van de EU wilde benadrukken.

### **Intelligente vervoersbeheersystemen: een intrinsiek onderdeel van de toekomst van het vervoer**

**34** Intelligente vervoersbeheersystemen hebben betrekking op een reeks digitale verkeersbeheer- en informatiesystemen voor verschillende vervoerswijzen (zie **tekstvak 1**). De Commissie heeft erkend dat de succesvolle gecoördineerde invoering van dergelijke systemen van vitaal belang is voor de totstandbrenging van een pan-

---

<sup>29</sup> Volgens het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2017) 362 final *Effectbeoordeling bij het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 92/106/EEG houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten* was intermodaal vervoer in 2015 goed voor 18 % van het goederenvervoer binnen de EU (met uitzondering van vervoer door de lucht, via pijpleidingen en over zee met niet-EU-landen), dat in de vijf voorgaande jaren jaarlijks met gemiddeld 3,5 % is toegenomen.

<sup>30</sup> Richtlijn 92/106/EEG van de Raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten (PBL 368 van 17.12.1992, blz. 38).

Europees, comodaal en daadwerkelijk geïntegreerd vervoerssysteem, en een intrinsiek onderdeel vormt van de toekomst van het vervoer<sup>31</sup>. De invoering vindt momenteel plaats met ongeveer 3,1 miljard EUR uit het EFRO en het Cohesiefonds voor de periode 2007-2020 en een bijkomend bedrag van 3 miljard EUR, toegekend in het kader van de CEF per eind 2017.

## Tekstvak 1

### Intelligente vervoersbeheersystemen

- Intelligente vervoerssystemen (ITS) maken gebruik van informatie- en communicatietechnologieën op het gebied van wegvervoer, met inbegrip van infrastructuur, voertuigen en gebruikers, alsmede verkeers- en mobiliteitsbeheer en interfaces met andere vervoerswijzen.
- Het project inzake het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS) heeft tot doel de vele nationale treinbesturingssystemen in Europa te vervangen door één enkele opzet.
- Het ATM-onderzoeksproject voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim (Sesar) is erop gericht de prestaties van het luchtverkeersbeheer (ATM) te verbeteren door modernisering en harmonisering van ATM-systemen, door middel van de definitie, ontwikkeling, validering en toepassing van innovatieve technologische en operationele ATM-oplossingen.
- De Rivierinformatiediensten (RIS) zijn opgezet om een snelle elektronische gegevensoverdracht tussen water en wal mogelijk te maken door de uitwisseling van voorspellende en realtime-informatie.
- Het hoofddoel van het Monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart (VTMIS) is het verbeteren van de veiligheid en het minimaliseren van de milieueffecten van scheepsongevallen.

**35** Bovendien is het wereldwijde satellitnavigatiesysteem van de Europese Unie (Galileo) gericht op het verstrekken van betere informatie op het gebied van positionering en timing, wat moet aanzienlijke positieve gevolgen moeten hebben voor de vervoersdiensten en de gebruikers ervan. Aangezien het vervoer in toenemende mate afhankelijk is geworden van de beschikbaarheid van satellietsignalen voor nauwkeurige plaatsbepaling, werd de tenuitvoerlegging van Galileo in het witboek van 2011 als een van de doelstellingen genoemd. Galileo werd gelanceerd als het EU-

<sup>31</sup> Europese Commissie, *De tenuitvoerlegging van het Witboek over vervoer van 2011 "Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem" vijf jaar na publicatie ervan: resultaten en uitdagingen*, SWD(2016) 226 final van 1.7.2016, blz. 24 en 25.

equivalent van het Amerikaanse GPS en het Russische GLONASS, zodat de EU autonoom kon zijn in deze strategische sector. Het systeem kost naar schatting in totaal ongeveer 10,5 miljard EUR en bestaat uit 30 satellieten en de bijbehorende grondinfrastructuur. De tenuitvoerlegging van Galileo is in volle gang; de Commissie verwacht dat deze tegen eind 2020 zal zijn afgerond.

## Nieuwe trends op het gebied van vervoer

**36** Automatisering, digitalisering en gedeelde mobiliteit zijn snelgroeiende trends (zie **tekstvak 2**) die het potentieel hebben om vervoerssystemen efficiënter te maken en zo de verkeersveiligheid te verbeteren<sup>32</sup>, de milieueffecten terug te dringen en de congestie te verminderen.

### Tekstvak 2

#### Nieuwe trends in het vervoer

- o Automatisering: ten minste enkele voertuigfuncties worden automatisch uitgevoerd zonder enige input van de bestuurder/exploitant.
- o Digitalisering: de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende vervoersactoren zodanig dat vraag en aanbod in realtime op elkaar kunnen worden afgestemd, waardoor de beschikbare middelen efficiënter worden benut. Digitalisering kan bijdragen tot de totstandkoming van een echt multimodaal vervoerssysteem door alle vervoerswijzen te combineren in één goed functionerende mobiliteitsdienst voor personen en goederen.
- o Gedeelde mobiliteit: gedeeld gebruik van voertuigen, zoals het delen van fietsen of auto's.

**37** Volledig geautomatiseerde voertuigen worden nu getest, en het is niet ondenkbaar dat de technologische ontwikkelingen er uiteindelijk toe zullen leiden dat ze bij het alledaags straatbeeld zullen horen. Volledig geautomatiseerd rijden vergt geavanceerde telecommunicatie- en satellietinfrastructuur en diensten voor plaatsbepaling en communicatie tussen voertuigen. Zodra Galileo met succes ten

---

<sup>32</sup> Hoewel de EU de afgelopen decennia aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt (het aantal verkeersdoden is gedaald van bijna 55 000 in 2001 tot 25 650 in 2016) en daarmee wereldleider is op het gebied van verkeersveiligheid, is de verbetering de afgelopen vier jaar gestagneerd. Verdere inspanningen zijn nodig om de in het witboek geformuleerde doelstelling van “nul dodelijke ongevallen” tegen 2050 te bereiken.

uitvoer is gelegd, zal het de nodige diensten bieden om aan deze behoeften te voldoen.

**38** Nieuwe technologieën en mobiliteitspatronen brengen echter ook uitdagingen met zich mee met betrekking tot de geschiktheid van het wetgevingskader, privacybescherming, veiligheid, aansprakelijkheid en gegevensbeveiliging<sup>33</sup>. De EU-strategie voor de mobiliteit van de toekomst voor 2018<sup>34</sup> bevat voorstellen van de Commissie om deze belangrijke punten van zorg aan te pakken.

**39** De aanpassing van de infrastructuur aan nieuwe mobiliteitspatronen en de uitrol van nieuwe infrastructuur voor schone, alternatieve brandstoffen brengen extra uitdagingen met zich mee die nieuwe investeringen en een herziene aanpak van het ontwerp van netwerken en bedrijfsmodellen vereisen. Oplaa infrastructuur is van essentieel belang om de ontwikkeling van de elektromobiliteit te vergemakkelijken, in het bijzonder de invoering van elektrische voertuigen<sup>35</sup>. In 2013 heeft de EU haar strategie voor schone brandstoffen<sup>36</sup> gelanceerd, die moet zorgen voor een netwerk van alternatieve tankstations (met inbegrip van elektrische oplaadpunten) met een gestandaardiseerd ontwerp en gebruik.

## Ontwikkeling van de infrastructuur

### Ondanks de vooruitgang bij de ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur in de EU blijven er nog uitdagingen bestaan

**40** Naadloze mobiliteit van deur tot deur voor personen en goederen in de EU is afhankelijk van een geavanceerde en goed functionerende vervoersinfrastructuur. De belangrijkste bouwsteen voor de ontwikkeling van het Europese vervoerssysteem is de voltooiing van het TEN-V. Ook andere lagen van het vervoerssysteem, zoals het

---

<sup>33</sup> SWD(2016) 226 final, blz. 38.

<sup>34</sup> Europese Commissie, *Op weg naar geautomatiseerde mobiliteit: Een EU-strategie voor de mobiliteit van de toekomst*, COM(2018) 283 final van 17.5.2018.

<sup>35</sup> “When compared to the total stock of passenger cars, the total share of Plug-in Electric Vehicles (PEVs) was only around 0.3 % in 2017 in the EU” (in vergelijking tot het totale passagierswagenpark was het totale aandeel van plug-in elektrisch voertuigen in de EU in 2017 slechts ongeveer 0,3 %), Europees Parlement, Onderzoek voor de Commissie TRAN – Charging infrastructure for electric road vehicles, blz. 13.

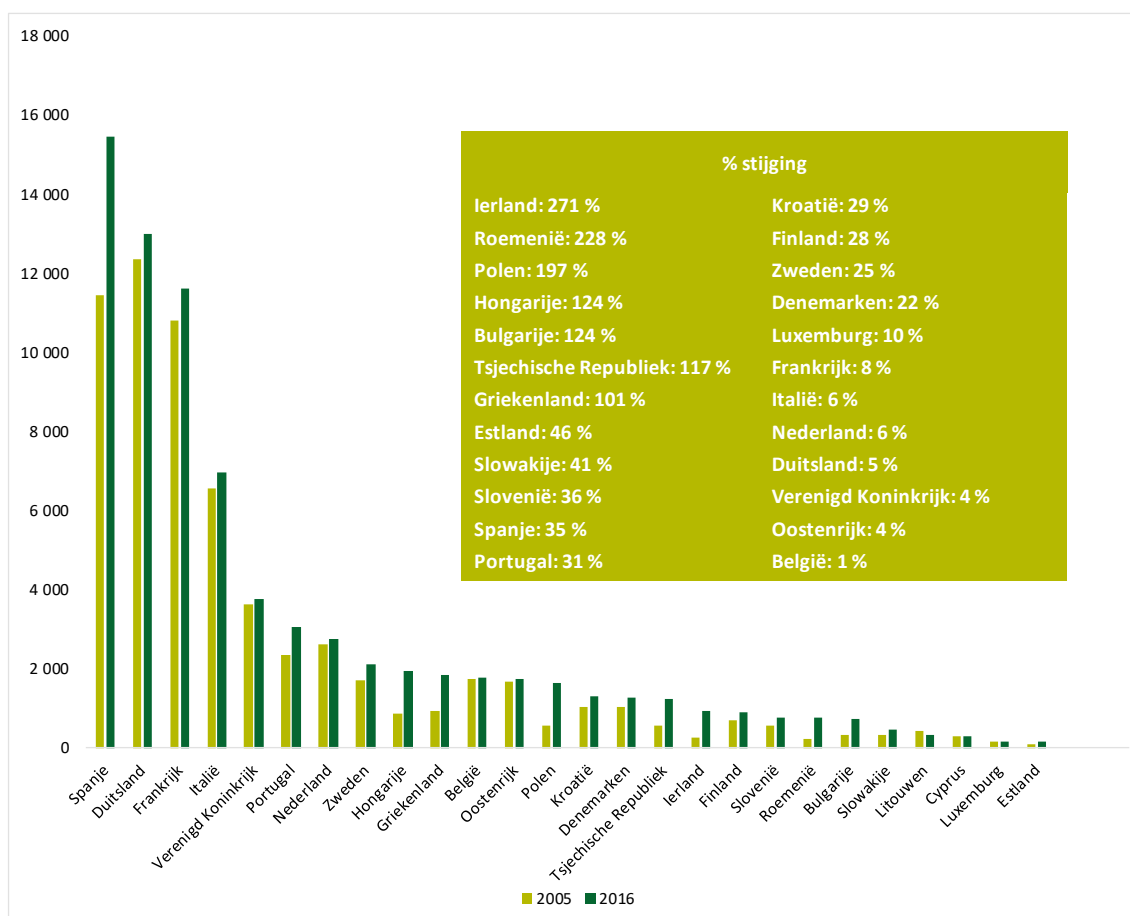
<sup>36</sup> Schone energie voor het vervoer: een Europese strategie voor alternatieve brandstoffen, COM(2013) 17 final van 24.1.2013.

stadsvervoer, zijn belangrijk, aangezien veel van de negatieve externe effecten van de sector (zoals ongevallen, vervuiling en geluidshinder) daar het meest direct voelbaar zijn.

**41** De uitbreiding van de EU van 15 naar 28 lidstaten heeft geleid tot veranderingen in de logistieke ketens en geografische handelspatronen, en heeft de structurele uitdaging van een snelle ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur van de EU, met name in de nieuwe lidstaten, groter gemaakt.

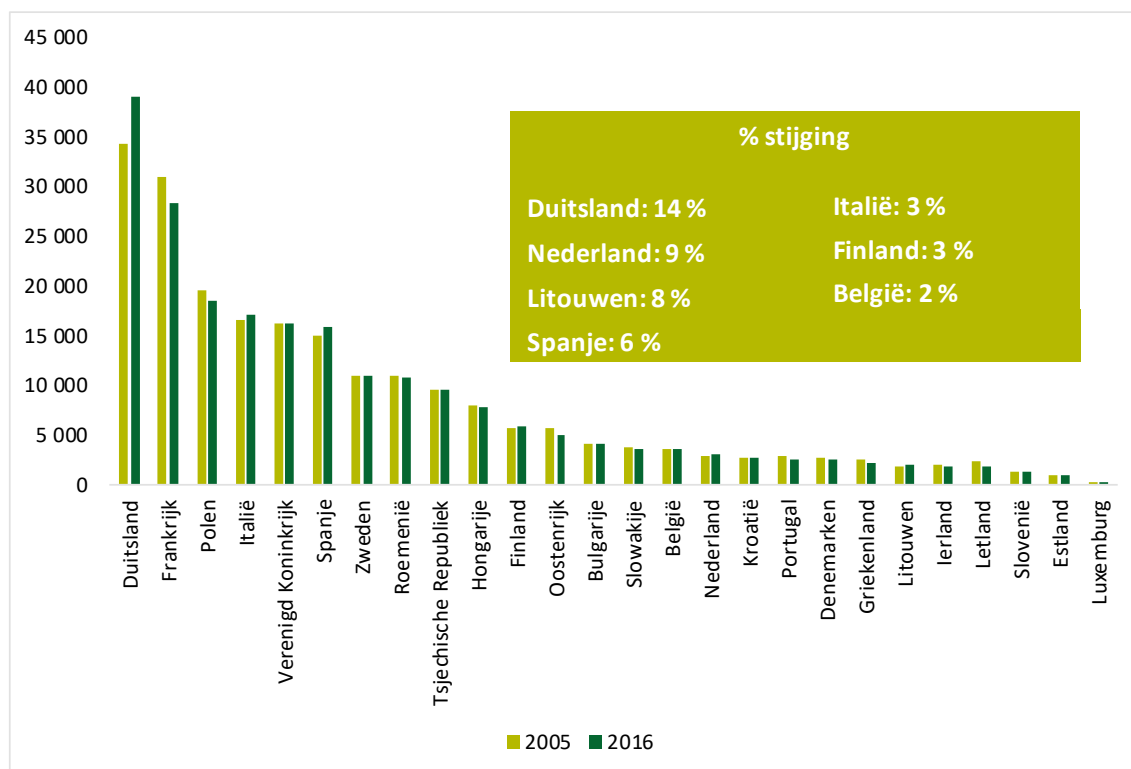
**42** Als meest flexibele vervoerswijze heeft het wegvervoer zich het gemakkelijkst aangepast aan de nieuwe realiteit, terwijl het spoorwegvervoer bijvoorbeeld meer inspanningen vergt om zijn netwerken en verbindingen te moderniseren en te ontwikkelen. **Figuur 5** en **figuur 6** geven een beeld van de groei in lengte (in absolute waarde en als percentage) van de autosnelwegen en spoorwegen in de EU in de periode van tien jaar tot 2016.

**Figuur 5 – Lengte van de autosnelwegen 2005-2016 in de EU-28 (in km)**



Bron: ERK, gebaseerd op Europese Commissie (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*. Geen gegevens voor Malta en Letland.

**Figuur 6 – Lengte van de spoorwegen 2005-2016 in de EU-28 (in km)**



Bron: ERK, gebaseerd op Europese Commissie (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*. Cyprus en Malta hebben geen spoorwegnetwerk.

**43** Het tempo van de ontwikkeling van de infrastructuur varieert in de EU, waarbij de kwaliteit en beschikbaarheid van de infrastructuur nog steeds achterblijft, met name in de oostelijke regio's<sup>37</sup> (minder autosnelwegen en hogesnelheidslijnen, conventionele spoorwegen die moeten worden gemoderniseerd en die te lijden hebben van langere reistijden dan in West-Europa). Bovendien zijn er nog steeds ontbrekende verbindingen en knelpunten in het vervoersnetwerk van de EU, waar zij een ernstige belemmering vormen voor de verkeersstromen. Vooral de grensovergangen worden in dit opzicht getroffen. Zo zijn 149 (41 %) van de 365 door de Commissie geïdentificeerde grensoverschrijdende spoorwegverbindingen momenteel niet operationeel<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Europese Commissie, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, blz. 13.

<sup>38</sup> De meeste ontbrekende verbindingen bevinden zich niet langs een TEN-V-corridor of in het uitgebreide netwerk. Zie de uitgebreide analyse van de Commissie van 2018, getiteld *Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders*, blz. 13.

**44** Hoewel sommige lidstaten hun delen van het TEN-V-kernnetwerk al voltooid of bijna voltooid hebben, hebben andere lidstaten nog veel werk te verzetten<sup>39</sup>. In 2017 heeft de Commissie, naast de regelmatig bijgewerkte corridorwerkplannen<sup>40</sup>, een voortgangsverslag<sup>41</sup> uitgebracht over de tenuitvoerlegging van het TEN-V in 2014 en 2015. In het verslag wordt vastgesteld dat er vooruitgang is geboekt, maar over het algemeen kan worden aangenomen dat er in de meeste gevallen nog steeds aanzienlijke verbeteringen en investeringen nodig zijn om de TEN-V-doelstellingen te bereiken.

**45** Aanzienlijke investeringen<sup>42</sup> van de EU hebben bijgedragen tot een verbetering van de connectiviteit en toegankelijkheid. Zo is in de periode 2007-2013 door middel van cohesiefinanciering steun verleend voor de aanleg van 3 875 km nieuwe wegen (waarvan 47 % TEN-V) en heraanleg van meer dan 23 000 km, een totale lengte die overeenkomt met ongeveer 10 % van het hoofdwegennet in de 15 in aanmerking komende lidstaten<sup>43</sup>. Het resultaat was een betere toegang tot het wegennet voor miljoenen mensen en kortere reistijden<sup>44</sup>. De cohesiefinanciering werd ook gebruikt voor de aanleg en heraanleg van 3 405 km aan spoorwegen (waarvan 49 % TEN-V), of iets meer dan 2 % van het gehele spoorwegennet<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Zie het scorebord van DG Mobiliteit en Vervoer voor de meest recente beschikbare gegevens (eind 2015) ([https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en)).

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en).

<sup>41</sup> <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/com20170327-progress-report-tent-2014-2015.pdf>.

<sup>42</sup> De investeringen in vervoer waren goed voor meer dan 40 % van de totale overheidsuitgaven voor vervoer in de periode 2007-2013 in de EU-12; zie het *zevende verslag van de Commissie inzake economische, sociale en territoriale cohesie, 2017*, blz. 198.

<sup>43</sup> Voor cohesiefinanciering in aanmerking komende lidstaten zijn Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Estland, Griekenland, Kroatië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

<sup>44</sup> Europees Parlement, *Verslag over de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid en de thematische doelstelling “bevordering van duurzaam vervoer en opheffing van knelpunten in centrale netwerkinfrastructuren” – artikel 9, punt 7, van de Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (2017/2285(INI))*, 4.4.2018.

<sup>45</sup> Europese Commissie, *Transport – Final Report – Work Package 5 – Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund*, 2016, blz. 3, 4, 42 en 46.

**46** Om de kloof tussen de lidstaten te blijven dichten, zijn in de periode 2014-2020 ook aanzienlijke EU-uitgaven gepland<sup>46</sup>:

- a) Er is voorzien in cofinanciering door de EU uit de ESIF ten belope van ongeveer 70 miljard EUR: 34 miljard EUR voor TEN-V-infrastructuur en 36 miljard EUR voor investeringsprojecten in de vervoerssector die zijn gekoppeld aan of een aanvulling vormen op TEN-V-projecten. Deze investeringen zouden betrekking hebben op 977 km binnenwateren, de aanleg van 3 414 km en de heraanleg van 9 742 km aan wegen, de aanleg van 1 136 km en de modernisering van 9 680 km aan spoorwegen, en 748 km aan nieuwe of verbeterde tram- en metrolijnen.
- b) Bovendien is de begroting van 24,1 miljard EUR voor CEF-Vervoer (waaronder 11,3 miljard EUR voor lidstaten die in aanmerking komen voor financiering uit het Cohesiefonds) hoofdzakelijk gericht op spoorwegprojecten in het TEN-V-kernnetwerk. De verwachte resultaten van deze projecten omvatten onder meer de verwijdering tegen 2020 van 243 knelpunten in het spoor-, wegen- en waterwegennet, 3 088 nieuwe bevoorradingspunten voor alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer, 1 790 km spoor aangepast aan de nominale spoorbreedte, 5 788 km uitgerust met ERTMS, 1 753 km geëlektrificeerd, 2 804 km verbeterde goederenlijnen en 3 862 km gemoderniseerde binnenwateren.

### Voor TEN-V zijn aanzienlijke financiële middelen nodig – de schuldenlast van de lidstaten kan een belemmering vormen

**47** Ondanks de reeds aanzienlijke nationale en EU-investeringen, die hebben bijgedragen tot betere connectiviteit en toegankelijkheid, is er nog veel meer nodig om de TEN-V-doelstellingen te bereiken (zie **paragraaf 17**).

**48** De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, financiering en aanleg van vervoersinfrastructuur ligt hoofdzakelijk bij de lidstaten. Tegelijkertijd is de EU overeengekomen dat het jaarlijkse overheidstekort van de lidstaten niet meer dan 3 % mag bedragen en dat de overheidsschuldquote niet meer dan 60 % mag bedragen (de criteria van Maastricht<sup>47</sup>). Hoewel de doelstellingen voor de voltooiing van het TEN-V

---

<sup>46</sup> Europese Commissie, *Delivering TEN-T – Facts and Figures*, september 2017.

<sup>47</sup> De euro-convergentiecriteria – ook wel de “criteria van Maastricht” genoemd – zijn gebaseerd op artikel 140 VWEU. De lidstaten moeten aan deze criteria voldoen om over te kunnen gaan op de derde fase van de Economische en Monetaire Unie en de euro in te voeren als hun munteenheid.

in een verordening zijn opgenomen, kunnen de nationale schuldenlasten daardoor in sommige gevallen extra beperkingen inhouden voor de investeringscapaciteit van de lidstaten. Met andere woorden, het verminderen van de overheidsschuld en het verhogen van de uitgaven voor overheidsinvesteringen, ook op het gebied van vervoer, kunnen concurrerende doelstellingen zijn.

**49** De OESO erkende deze uitdaging en de noodzaak van betere financiële en financieringsregelingen in veel landen, gezien de huidige hoge tekorten en schuldenlast alsmede andere aanspraken op de nationale begrotingen<sup>48</sup>.

**50** Het Europees Parlement merkte ook op dat lidstaten met economische en begrotingsproblemen niet in konden staan voor de cofinanciering van projecten voor goederenvervoer, en was van mening dat projecten die in het kader van de CEF worden uitgevoerd niet in aanmerking moeten worden genomen bij de berekening van de overheidsschuld<sup>49</sup> in het kader van het stabiliteits- en groeipact<sup>50</sup> (SGP).

**51** De Commissie heeft een mededeling<sup>51</sup> bekendgemaakt ter verduidelijking van het gebruik van een zekere flexibiliteit in het SGP ten aanzien van in aanmerking komende

---

<sup>48</sup> OESO, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, OECD Publications, Parijs, 2011, blz. 4.

<sup>49</sup> Europees Parlement, *Resolutie van 19 januari 2017 over logistiek in de EU en multimodaal vervoer in de nieuwe TEN-T-corridors (2015/2348(INI))*, punt 13.

<sup>50</sup> Een sinds 1997 voor alle EU-lidstaten bindende overeenkomst (die in 2005 en 2011 werd herzien) over de uitvoering van de bepalingen in het Verdrag van Maastricht met betrekking tot de aanpak van de duurzaamheid van het begrotingsbeleid van de lidstaten, die voornamelijk wordt gerealiseerd door het overheidstekort en de overheidsschuld op een aanvaardbaar niveau te houden.

<sup>51</sup> Commissie, *Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact*, COM(2015) 12 final van 13.1.2015. Volgens de "investeringsclausule" zijn in aanmerking komende investeringen nationale uitgaven voor projecten die worden gefinancierd in het kader van het structuur- en cohesiebeleid, de trans-Europese netwerken, de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen en het Europees Fonds voor strategische investeringen. De voorwaarden om een tijdelijke afwijking te rechtvaardigen zijn: De groei van het bbp in de betrokken lidstaten moet negatief zijn of ruim onder het potentieel ervan liggen; de afwijking mag niet leiden tot een overschrijding van de referentiewaarde voor het tekort van 3 % en er moet een passende veiligheidsmarge worden aangehouden; de investeringsniveaus moeten daarom daadwerkelijk worden verhoogd; de afwijking moet binnen de termijn van het stabiliteits- of convergentieprogramma van de lidstaat worden gecompenseerd.

investerings die onder bepaalde voorwaarden een tijdelijke afwijking van de bestaande regels kunnen rechtvaardigen. De toepassing en de doeltreffendheid van deze investeringsflexibiliteit wordt onderzocht in het kader van een bredere herziening van de flexibiliteitsregelingen<sup>52</sup>.

## Interne markt

**52** Om een goed functionerende interne vervoersmarkt tot stand te brengen, heeft de Commissie getracht eerlijke concurrentievoorwaarden te scheppen, zowel binnen als tussen de verschillende vervoerswijzen. De Commissie heeft de openstelling en liberalisering van de interne vervoersmarkt actief ondersteund; er blijven echter nog enkele uitdagingen bestaan, met name in de spoorwegsector en het luchtverkeersbeheer.

**53** Wat het spoorvervoer betreft, is het goederenvervoer sinds 2007 opengesteld voor concurrentie en is het internationale passagiersvervoer in 2010 geliberaliseerd. De marktliberalisering van de spoorwegen is echter niet in alle lidstaten gelijk. Slechts een handvol lidstaten hebben hun binnenlandse markten voor passagiersvervoer geliberaliseerd. Nieuwkomers worden nog steeds gediscrimineerd bij het verkrijgen

---

<sup>52</sup> In haar Speciaal verslag nr. 18/2018 – “Is de belangrijkste doelstelling van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact behaald?” (<http://eca.europa.eu>) concludeerde de Rekenkamer dat de investeringsclausule geen toename waarborgt van de overheidsinvesteringen in verhouding tot het bbp, en dat deze uitgaven in de daaropvolgende jaren toestaat die geen verband houden met investeringen; ook en beval zij de Commissie aan niet langer gebruik te maken van de investeringsclausule in haar huidige vorm. De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard en merkte op dat de investeringsclausule wordt herzien als onderdeel van de bredere herziening van de flexibiliteitsregelingen van het SGP.

Bovendien heeft de Commissie in mei 2018 een evaluatie van de flexibiliteit in het kader van het SGP gepubliceerd (COM(2018) 335 final en SWD(2018) 270 final). Uit de evaluatie is gebleken dat voor de lidstaten waaraan in de periode 2015-2018 flexibiliteit is geboden, de doelstellingen van de structurele hervorming en de investeringsclausules tot op zekere hoogte zijn bereikt. Wat de investeringsclausule betreft, bevestigde de evaluatie dat de projecten die in aanmerking komen voor de investeringsclausule, door de EU werden gefinancierd. Uit de analyse werd echter niet helemaal duidelijk of de investeringsclausule tot nieuwe investeringen heeft geleid. De Commissie merkte op dat het positieve effect van de hervormingen/investeringen op de budgettaire houdbaarheid over een langere periode moet worden gespreid dan die welke door de evaluatie wordt bestreken, en dat het effect op de omvang van de overheidsinvesteringen moeilijk nauwkeurig te beoordelen is.

van toegang tot de spoorweginfrastructuur en essentiële voorzieningen, die vaak eigendom zijn van en worden geëxploiteerd door de gevestigde aanbieders<sup>53</sup>. In 2016 heeft de EU het “vierde spoorwegpakket”<sup>54</sup> goedgekeurd, dat tot doel heeft de markt voor passagiersvervoer verder te liberaliseren en de belemmeringen voor interoperabiliteit op te heffen, met een tijdschema voor tenuitvoerlegging vanaf juni 2019.

**54** De EU heeft het luchtvervoer in 1992 geliberaliseerd, wat heeft geleid tot meer concurrentie, een ruimere keuze aan reismogelijkheden en een aanzienlijke toename van het verkeer. Het aantal dagelijkse vluchten in de EU is tussen 1992 en 2017 gestegen van 10 000 tot 29 000 en het jaarlijkse aantal passagiers is tussen 1993 en 2017 gestegen van 360 miljoen tot meer dan één miljard. De Europese luchtvaart vertegenwoordigt op dit ogenblik 26 % van de wereldmarkt, draagt jaarlijks 510 miljard EUR bij aan het bnp van Europa en biedt 9,3 miljoen banen in Europa.

**55** Hoewel luchtverkeer per definitie een internationaal karakter heeft, wordt het van oudsher op nationaal niveau beheerd in een versnipperde en monopolistische omgeving. Deze kenmerken hebben bijgedragen tot hogere ATM-kosten, die worden gedragen door luchtruimgebruikers. Het antwoord van de Commissie was de lancering van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES – Single European Sky), een initiatief om de algemene prestaties van het luchtverkeersbeheer te verbeteren door een aantal taken over te hevelen van het intergouvernementele domein naar de EU. Het beheer van het Europese luchtruim blijft echter versnipperd<sup>55</sup>. In 2013 heeft de Commissie verbeteringen van het SES-kader voorgesteld (het “SES2+”-wetgevingspakket<sup>56</sup>). Het pakket moest, toen het was opgesteld, echter nog door het

---

<sup>53</sup> Zie Europese Commissie, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, blz. 7 en Speciaal verslag nr. 8/2016 van de ERK “Goederenvervoer per trein in de EU: nog steeds niet op het juiste spoor”.

<sup>54</sup> Het vierde spoorwegpakket is een reeks van zes wetgevingsteksten die tot doel hebben de interne markt voor spoorwegdiensten te voltooien. De overkoepelende doelstelling is de spoorwegsector nieuw leven in te blazen en te helpen concurreren met andere vervoerswijzen.

<sup>55</sup> Europese Commissie, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, blz. 9.

<sup>56</sup> Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (herschikking)*, COM(2013) 410 final van 11.6.2013.

Europees Parlement en de Raad worden goedgekeurd, waardoor de invoering van een coherent en actueel kader op EU-niveau werd belemmerd.

## Koolstofvrij maken van het vervoer

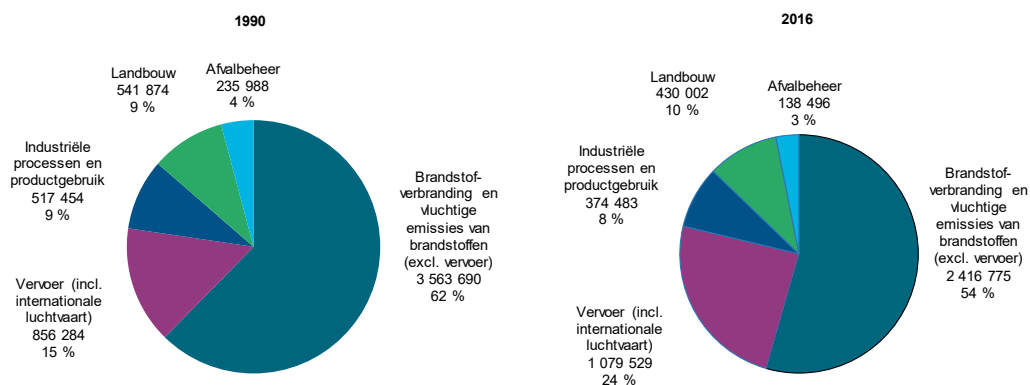
**56** In oktober 2014 hebben de EU-leiders het klimaat- en energiekader voor 2030 vastgesteld, met inbegrip van een doelstelling om de broeikasgasemissies (BKG) tegen 2030 met ten minste 40 % terug te dringen (ten opzichte van 1990). In 2015 hebben de EU en alle 28 lidstaten de Overeenkomst van Parijs ondertekend<sup>57</sup>. In het kader van deze overeenkomst werd hun gevraagd om tegen 2020 langetermijnplannen in te dienen met vermelding van de inspanningen van elk land om de nationale emissies te verminderen en zich aan te passen aan de gevolgen van de klimaatverandering. In maart 2018 heeft de Europese Raad de Commissie verzocht om uiterlijk in het eerste kwartaal van 2019 een voorstel in te dienen voor een langetermijnstrategie van de EU om de broeikasgasemissies terug te dringen in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs, rekening houdend met de nationale plannen.

**57** Uit **figuur 7** blijkt dat het vervoer in 2016 goed was voor ongeveer een kwart van alle broeikasgasemissies in de EU (ten opzichte van 15 % in 1990), waarmee het de op één na grootste producent van emissies is na de energievoorzieningssector. In het witboek van 2011 werd een doelstelling vastgesteld om de broeikasgasemissies afkomstig van vervoer (met uitzondering van internationaal zeevervoer) tegen 2050 met ten minste 60 % terug te dringen, ten opzichte van het niveau van 1990, alsook een tussentijdse doelstelling tegen 2030 van ongeveer 20 %, ten opzichte van het niveau van 2008.

---

<sup>57</sup> 21<sup>e</sup> zitting van de Conferentie van de Partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering. De partijen bij de Overeenkomst van Parijs hebben zich ertoe verbonden de broeikasgasemissies terug te dringen tot het niveau dat nodig is om de stijging van de gemiddelde mondiale temperatuur tot ver onder de 2 °C boven het pre-industriële niveau te beperken en ernaar te blijven streven de temperatuurstijging te beperken tot 1,5 °C (ambitieuze doelstelling).

**Figuur 7 – Broeikasgasemissies per bron in duizend ton, EU-28, 1990 en 2016**



Bron: Europees Milieuagentschap, gegevens per 5 juni 2018.

**58** Volgens het Europees Milieuagentschap zijn de vervoersemissies tussen 1990 en 2007 gestegen en vervolgens tot 2014 gedaald. In 2015 en 2016 stegen ze weer<sup>58</sup>. Dit betekent dat de sector een van de belangrijkste uitdagingen is geworden voor de algemene doelstellingen van de EU inzake decarbonisatie. Rekening houdend met de verwachte groei van het vracht- en passagiersvervoer en uitgaand van het huidige beleid wordt verwacht dat de broeikasgasemissies afkomstig van vervoer tegen 2050 met 15 % zullen zijn afgenomen ten opzichte van 2005. De emissies zouden in 2050 echter nog steeds 10 % hoger liggen dan in 1990, als gevolg van de snelle toename van de vervoersemissies in de jaren negentig<sup>59</sup>.

**59** In 2017 publiceerden we een overzicht over energie en klimaatverandering<sup>60</sup> dat bijdraagt aan de discussie over decarbonisatie. Het omvatte onder meer een uitgebreid overzicht van door HCI's van de EU verrichte relevante controles inzake vervoer die rechtstreeks betrekking hebben op de vermindering van broeikasgasemissies in de vervoerssector, ofwel op koolstofarme vervoerswijzen, ofwel op de overschakeling op dergelijke vervoerswijzen (zie **paragraaf 90**).

<sup>58</sup> Zie *Trends and projections in Europe 2017*, Verslag nr. 17/2017, 7.11.2017, blz. 25.

<sup>59</sup> Effectbeoordeling bij het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, SWD(2017) 180 final van 31.5.2017, bijlage 4, blz. 34 en 35.

<sup>60</sup> Zie ons overzicht: "EU-maatregelen op het gebied van energie en klimaatverandering" 2017 (<http://eca.europa.eu>).

**60** Om de streefdoelen voor de terugdringing van de broeikasgasemissies te halen, is een fundamentele verschuiving nodig naar minder energie, schonere energie en een efficiënter gebruik van de vervoersinfrastructuur. De EU heeft initiatieven en wetgevingsmaatregelen goedgekeurd om het vervoer sneller koolstofarm te maken. In de strategie voor de energie-unie 2015<sup>61</sup> is de overgang naar een energie-efficiënte, koolstofarme vervoerssector aangemerkt als een gebied dat van cruciaal belang is. In 2016 werd dit gevolgd door een strategie voor emissiearme mobiliteit<sup>62</sup>. Het CEF-programma draagt ook bij tot de vermindering van de broeikasgasemissies, aangezien de meeste voor financiering geselecteerde vervoersprojecten betrekking hebben op andere vervoerswijzen dan het wegvervoer.

**61** Tal van inspanningen om de emissies terug te dringen, zowel op het niveau van de EU als op dat van de lidstaten, spitsten zich toe op het **wegvervoer**, de sector waaraan in 2016 het grootste deel (72 %) van de vervoersemissies<sup>63</sup> was toe te schrijven. Aangezien de emissies van het wegvervoer zich concentreren in dichtbevolkte gebieden en tot de belangrijkste oorzaken van luchtverontreiniging in steden behoren, is het koolstofarm maken van het wegvervoer ook van cruciaal belang voor de verbetering van de luchtkwaliteit en de menselijke gezondheid. In ons verslag van 2018 over luchtverontreiniging hebben we vastgesteld dat stadsbewoners vaak zwaarder worden getroffen door luchtverontreiniging dan bewoners van plattelandsgebieden, omdat de bevolkingsdichtheid in steden betekent dat er op grotere schaal luchtverontreinigende stoffen worden uitgestoten (bijv. door wegvervoer) en omdat verspreiding (dispersie) in steden moeilijker is dan op het platteland<sup>64</sup>. In 2017 en 2018 bevatten de drie “mobiliteitspakketten”<sup>65</sup> van de Commissie voorstellen voor de herziening van de EU-richtlijnen inzake schone voertuigen, het Eurovignet en gecombineerd vervoer, een actieplan om investeringen in infrastructuur voor alternatieve brandstoffen te stimuleren, de allereerste CO<sub>2</sub>-emissienormen voor zware bedrijfsvoertuigen, nieuwe CO<sub>2</sub>-emissienormen voor

---

<sup>61</sup> Een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering, COM(2015) 80 final.

<sup>62</sup> Europese Commissie, *Een Europese strategie voor emissiearme mobiliteit*, COM(2016) 501 final van 20.7.2016.

<sup>63</sup> EC (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*, [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en).

<sup>64</sup> Zie ons Speciaal verslag nr. 23/2018 “Luchtverontreiniging: onze gezondheid nog steeds onvoldoende beschermd” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>65</sup> Pakketten Europa in beweging – *Agenda voor een sociaal rechtvaardige transitie naar schone, concurrerende en geconnecteerde mobiliteit voor iedereen*, COM(2017) 283 final.

personenauto's en bestelwagens na 2020, verbeterde brandstofefficiëntie-etikettering van banden en een actieplan voor accu's.

**62** Op het gebied van het **lucht**vervoer ligt de nadruk vooral op de internationale luchtvaart, voortbouwend op het EU-emissiehandelssysteem. De EU heeft zich ertoe verbonden ten minste het mondiale streefcijfer te halen dat de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie in oktober 2016 voor de internationale luchtvaart heeft vastgesteld, namelijk om de mondiale netto-CO<sub>2</sub>-emissies op het niveau van 2020 te handhaven door middel van een koolstofneutrale groei.

**63** Wat de **maritieme** sector betreft, staat de EU op één lijn met de mondiale aanpak van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). In april 2018 heeft de IMO een eerste strategie vastgesteld om de broeikasgasemissies van schepen tegen 2050 met ten minste 50 % terug te dringen ten opzichte van 2008 en tegelijkertijd de inspanningen voort te zetten om de sector in deze eeuw zo snel mogelijk koolstofvrij te maken. De strategie gaat dan ook vergezeld van een uitgebreide lijst van mogelijke maatregelen voor emissiereductie, met inbegrip van kortetermijnmaatregelen<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>.

## Deel III: Belangrijkste uitdagingen

**64** Sinds 2010 heeft de ERK 13 speciale verslagen over vervoer in de EU gepubliceerd, die voornamelijk zijn gericht op investeringen in infrastructuur en de ontwikkeling van de interne markt. Op basis van onze opmerkingen hebben wij conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan om de Commissie en de lidstaten te helpen bij het verbeteren van de wijze waarop zij de EU-uitgaven voor vervoer beheren, bij het verhogen van de kwaliteit van die uitgaven en bij het informeren van het publiek over de wijze waarop hun geld wordt gebruikt (zie **bijlage I** voor een volledige lijst van verslagen met een samenvatting van hun belangrijkste conclusies en aanbevelingen).

**65** In de **paragrafen 66-91** presenteren we **zes** horizontale kwesties die we hebben onderzocht tijdens onze controles van verschillende segmenten van de vervoerssector en die we van blijvend belang achten. We presenteren ook een horizontale evaluatie van de belangrijkste uitdagingen waarmee de ontwikkeling en financiering van het vervoer in de EU wordt geconfronteerd, alsmede punten die door HCI's van de EU-lidstaten aan de orde zijn gesteld en die in andere openbaar toegankelijke informatie naar voren zijn gekomen.

### Doelstellingen en middelen op elkaar afstemmen

**66** De EU heeft een aantal zeer ambitieuze doelstellingen vastgesteld voor alle vervoerswijzen: met name de voltooiing van het TEN-V-kernnetwerk tegen 2030. Gezien de aanzienlijke financiële inspanningen en de tijd die nodig is om grote vervoersinfrastructuurprojecten<sup>67</sup> te voltooien, is een grondige planning nodig om deze doelstellingen te bereiken, ondersteund door een robuuste en geloofwaardige analyse van de geraamde kosten, waarvoor voldoende financiële middelen beschikbaar moeten zijn. Onze eerdere controlewerkzaamheden hebben een aantal kwesties aan het licht gebracht die ertoe kunnen leiden dat doelstellingen worden gemist. Enkele voorbeelden hiervan:

---

<sup>67</sup> Zoals vermeld in ons Speciaal verslag nr. 19/2018 “Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken” (<http://eca.europa.eu>), duurt het gemiddeld ongeveer 16 jaar vanaf het begin van de werkzaamheden voor nieuwe hogesnelheidslijnen om operationeel te worden.

- a) Controle van het ERTMS<sup>68</sup>: hoewel de herziening van het Europese implementatieplan in 2017 een stap in de richting van een realistischer implementatie was, bleven er grote uitdagingen bestaan. Ten eerste bevatte het implementatieplan, net als in het verleden, geen algemene EU-kostenbeoordeling. Ten tweede ontbrak specifieke financiering en was de bron van deze financiering niet vastgesteld. Bovendien was er nog steeds geen wettelijke termijn voor de buitengebruikstelling van nationale systemen en om van het ERTMS het enige signaleringssysteem te maken dat in de lidstaten werd gebruikt. De beperkte invoering van het ERTMS (8 % van de trajecten van de kernnetwerkcorridors op het moment van de controle) brengt de verwezenlijking van de streefdoelen voor 2030 in gevaar.
- b) Controle van de binnenvaart<sup>69</sup>: we hebben vastgesteld dat de EU-strategieën voor het vervoer over de binnenwateren geen alomvattende en solide analytische basis hadden en dat de kosten voor het wegnemen van knelpunten in Europa (ongeveer 16 miljard EUR) veel hoger lagen dan de beschikbare middelen uit de EU-begroting voor de binnenvaartinfrastructuur. Om dit gat te dichten is dan ook aanvullende financiering nodig uit nationale en/of particuliere bronnen.
- c) Controle van het zeevervoer<sup>70</sup>: wij stelden vast dat de door de lidstaten en de Commissie opgezette havenstrategieën voor de lange termijn geen toereikende basis vormden voor de planning van de havencapaciteit of voor de beoordeling van de behoefte aan EU- en nationale overheidsfinanciering van de infrastructuur.

---

<sup>68</sup> Speciaal verslag nr. 13/2017 “Eén Europees beheersysteem voor het spoorverkeer: zal de politieke keuze ooit werkelijkheid worden?” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>69</sup> Speciaal verslag nr. 1/2015 “Binnenvaart in Europa: het vervoersaandeel en de bevaarbaarheid zijn sinds 2001 niet aanzienlijk verbeterd” (<http://eca.europa.eu>). In september 2013 heeft de Commissie het Naiades II-programma (COM(2013) 623 final) goedgekeurd, waarin het programma voor beleidsacties op het gebied van de binnenvaart voor de periode 2014-2020 is vastgesteld. De Rekenkamer heeft de doeltreffendheid van dit programma niet beoordeeld.

<sup>70</sup> Speciaal verslag nr. 23/2016 “Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen” (<http://eca.europa.eu>). In april 2018 heeft de aangewezen Europese coördinator een gedetailleerd uitvoeringsplan voor de snelwegen op zee gepubliceerd. De Rekenkamer heeft de doeltreffendheid van dit plan niet beoordeeld.

## Uitdaging: Relevante en haalbare vervoersdoelstellingen en -prioriteiten afstemmen op de beschikbare middelen

---

Door het vaststellen van ambitieuze beleidsdoelstellingen en -prioriteiten zonder de beschikbaarheid van middelen te garanderen neemt de kans af dat deze tijdig worden gerealiseerd en wordt bijgevolg de geloofwaardigheid van het gehele beleid aangetast. Hoewel er vooruitgang is geboekt (zie **paragraaf 72**), zijn verdere werkzaamheden noodzakelijk.

- o Het langetermijnplan voor de bouw van de resterende infrastructuur, met name voor het TEN-V-kernnetwerk, moet worden aangescherpt, met precieze mijlpalen die regelmatig worden gecontroleerd, betrouwbare ramingen van de totale kosten die worden afgezet tegen de beschikbare financiële middelen, en bijzondere aandacht voor grensoverschrijdende trajecten. Dit zou de kans vergroten dat de doelstellingen van het vervoersbeleid tijdig en binnen de begroting worden bereikt.

## Handhaving door de EU van een betere afstemming van nationale infrastructurele besluiten op de beleidsprioriteiten van de EU

**67** Hoewel de TEN-V-verordening de corridors vaststelt waarlangs de infrastructuur moet worden aangelegd en de Europese coördinatoren de werkplannen dienovereenkomstig trachten te coördineren, verstrekken de lidstaten het grootste deel van de vereiste financiering en blijven zij primair verantwoordelijk voor de planning en de uitvoering van de vervoersnetwerken. Alleen zij kunnen beslissen of en wanneer zij infrastructuur aanleggen<sup>71</sup>. Het risico bestaat dus dat het EU-vervoersnetwerk zich zal ontwikkelen als een geheel van individuele netwerken in plaats van als een geïntegreerd systeem dat het best beantwoordt aan de behoeften van de EU als geheel.

---

<sup>71</sup> Speciaal verslag nr. 19/2018 “Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken”.

**68** Wij en andere HCI's hebben in recente controles vastgesteld dat de lidstaten de ambities van de EU niet altijd delen: de lidstaten worden niet gestimuleerd om EU-beleid van gering nationaal belang ten uitvoer te leggen, met name grensoverschrijdende verbindingen<sup>72</sup>.

- a) Controle van HSR<sup>73</sup>: de lidstaten bouwden geen hogesnelheidslijnen als deze niet als nationale prioriteit werden beschouwd, ook al bevinden zij zich op een transnationale corridor en een deel van het kernnetwerk. Bovendien beschikte de Commissie over beperkte handhavingsinstrumenten of bevoegdheden om de lidstaten te houden aan hun verbintenissen tot de aanleg van de hogesnelheidslijnen die nodig waren om het kernnetwerk te voltooien.
- b) Controle van het ERMTS: de geplande invoering zoals uiteengezet in het herziene Europese invoeringsplan heeft de gevolgen ondervonden van het feit dat de lidstaten op grensoverschrijdende trajecten de termijnen onderling niet hebben afgestemd. Hieruit bleek dat de lidstaten de invoering hoofdzakelijk plannen aan de hand van hun nationale behoeften, ongeacht eventuele toezeggingen in verband met EU-prioriteiten.
- c) De Zweedse HCI<sup>74</sup> stelde vast dat de nationale autoriteiten in hun binnenlandse vervoersinfrastructuurplanning geen prioriteit hadden gegeven aan het EU-perspectief.
- d) De Franse HCI<sup>75</sup> stelde vast dat Frankrijk achterliep met de investeringen die nodig waren om de technologische pijler van het gemeenschappelijk Europees luchtruim te realiseren, en dat het een prestatieplan had ingediend dat niet in overeenstemming was met de op EU-niveau vastgestelde prestatiedoelstellingen.

---

<sup>72</sup> Uit de tussentijdse evaluatie van de CEF (blz. 6 en 13) is ook gebleken dat de nationale begrotingen onvoldoende prioriteit geven aan transnationale grensoverschrijdende investeringen. In de evaluatie wordt dit hoofdzakelijk toegeschreven aan de asymmetrie in de kosten-batenverhouding bij meerlandenprojecten, aangezien de kosten op nationaal/lokaal niveau worden gemaakt, maar de baten op Europese schaal worden gerealiseerd.

<sup>73</sup> Speciaal verslag nr. 19/2018 “Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken”.

<sup>74</sup> Zie *Road and rail investments in Sweden: lacking an EU perspective?* RIR 2017: 27, Riksrevisionen, Zweden, november 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>).

<sup>75</sup> Zie *L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer*, Cour des Comptes, september 2016 (<https://www.comptes.fr/fr>).

**69** In zijn resolutie van 2017<sup>76</sup> betreft het Europees Parlement eveneens dat er al te vaak een besluit valt over nationale infrastructuurplannen in de lidstaten zonder verwijzing naar de doelstellingen van het TEN-V-netwerk. Het Europees Parlement drong er bij de Commissie en de lidstaten op aan voor een betere coördinatie te zorgen tussen de twee planningsniveaus en prioriteit te geven aan projecten die in overeenstemming zijn met de TEN-V-doelstellingen en die waarschijnlijk een grotere Europese toegevoegde waarde zullen opleveren.

**70** Aangezien de vervoerssystemen in de EU van oudsher zijn ontwikkeld om aan de nationale behoeften te voldoen, vormen administratieve belemmeringen en technische, operationele en procedurele verschillen tussen de lidstaten een belangrijke hinderpaal voor de doelstelling van EU-brede interoperabiliteit. Zo passen de nationale spoorwegen bijvoorbeeld meer dan 11 000 verschillende regels toe, waarvan de “opschoning” aan het Spoorwegbureau van de Europese Unie is toevertrouwd<sup>77</sup>. Wij merken op dat een tijdige tenuitvoerlegging van het vierde spoorwegpakket (zie **paragraaf 53**) zou kunnen bijdragen tot het wegnemen van de belemmeringen van administratieve en regelgevende aard voor interoperabiliteit.

### **Uitdaging: Doeltreffende handhavingsinstrumenten op EU-niveau tot stand brengen om ervoor te zorgen dat de besluiten van de lidstaten inzake infrastructuur beter worden afgestemd op de EU-prioriteiten, met bijzondere aandacht voor grensoverschrijdende trajecten**

---

Een verkeerde afstemming tussen de prioriteiten van de EU en die van de lidstaten vormt een belemmering voor de voltooiing van de interne vervoersmarkt.

- Er zijn passende handhavingsinstrumenten nodig om sneller te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van de TEN-V-verordening, zodat belangrijke strategische infrastructuur sneller kan worden voltooid en corrigerende maatregelen kunnen worden genomen als prioritaire projecten niet volgens plan van start gaan of nadien vertraging oplopen, of als coördinatieproblemen op

---

<sup>76</sup> Europees Parlement, *Resolutie van 19 januari 2017 over logistiek in de EU en multimodaal vervoer in de nieuwe TEN-V-corridors* (2015/2348(INI)), punt 12.

<sup>77</sup> Speciaal verslag nr. 19/2018 “Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken”.

grensoverschrijdende trajecten de geplande ingebruikname van infrastructuur lijken te verhinderen.

- o Alle belemmeringen van administratieve en regelgevende aard voor interoperabiliteit moeten prioritair worden weggenomen.

## De toegevoegde waarde van EU-financiering verbeteren

**71** De EU-middelen mogen slechts een klein deel van de totale investeringsbehoeften dekken (zie de **paragrafen 17-25**). Om het effect ervan te maximaliseren, moeten deze beperkte middelen gericht worden op de hoogste prioriteiten en de toegevoegde waarde van de EU. Onze recente controles hebben aangetoond dat de EU-middelen gericht moeten worden ingezet.

- a) Controle van het ERTMS: hoewel ERTMS-investeringen volgens het EU-beleid gericht moeten zijn op de kernnetwerkcorridors, waren er enkele door de EU gefinancierde investeringen (met name gebruikmakend van steun vanuit het cohesiebeleid) in afzonderlijke lijnen buiten het kernnetwerk en zonder verbinding daarmee of met een grensoverschrijdend traject. Bovendien werd slechts beperkte EU-steun toegekend voor grensoverschrijdende spoorbaantrajecten.
- b) Controle van het zeevervoer: het grootste deel van de EU-financiering was gericht op aangewezen “kernhavens”. Wij stelden echter vast dat er te veel van deze havens zijn (104 in totaal), waardoor de financiering mogelijk niet wordt gericht op de belangrijkste havens.
- c) Controle van de binnenvaart: er werd geen onderscheid gemaakt tussen de kernnetwerken en de uitgebreide netwerken, hetgeen niet bevorderlijk was voor de prioritering van binnenwateren. In de EU-strategieën werd de prioriteit van het wegnemen van knelpunten niet bepaald en evenmin werd bepaald welke rivieren voorrang krijgen bij het investeren van de beperkte middelen.

**72** Met de ESIF 2014-2020 werd een nieuwe voorwaarde voor toegang tot vervoersfinanciering ingevoerd: de lidstaten moeten nu aantonen dat de voorgestelde projecten ten uitvoer zullen worden gelegd als onderdeel van een alomvattend nationaal of regionaal vervoersplan voor de lange termijn dat bijdraagt tot de interne Europese vervoersruimte en het TEN-V. Dit is een positieve stap in de richting van een meer gecoördineerde en strategische vaststelling van projecten.

## Uitdaging: De EU-financiering richten op prioriteiten met de hoogste toegevoegde waarde voor de EU

---

Aangezien de omvang van de EU-financiering beperkt is in verhouding tot de algemene behoeften, moet de aandacht worden gericht op prioriteiten met de hoogste toegevoegde waarde voor de EU.

- Een betere coördinatie en doelgerichtheid van de EU-financiering, zowel in gedeeld als in direct beheer, om rekening te houden met de prioriteiten van het vervoersbeleid van de EU, zou kunnen bijdragen tot een maximale doeltreffendheid van de investeringen en een meer coherente en strategische aanpak bij de ontwikkeling van het vervoersnetwerk.
- De EU-steun moet voorrang krijgen voor projecten die worden uitgevoerd als antwoord op duidelijk vastgestelde en naar behoren geëvalueerde behoeften, die zijn gebaseerd op een zorgvuldige planning en een aantoonbare EU-meerwaarde voor het netwerk bieden (bijv. het oplossen van grote knelpunten en ontbrekende verbindingen, en het tot stand brengen van grensoverschrijdende verbindingen).

### Verbeteren van het projectbeheer

**73** Projectbeheer omvat het beoordelen<sup>78</sup>, implementeren en monitoren van de middelen en inspanningen die nodig zijn om de projectdoelen en -doelstellingen te realiseren. Goed projectbeheer is van wezenlijk belang om de doelstellingen op doelmatige en doeltreffende wijze te bereiken.

### Beter plannen door vooraf een grondige kosten-batenanalyse uit te voeren

**74** Aangezien voor de vervoersinfrastructuur aanzienlijke financiële middelen nodig zijn, is het van cruciaal belang dat alle belangrijke kosten en baten vooraf correct worden geanalyseerd. Kosten-batenanalyses (KBA's) maken het, wanneer zij naar behoren worden gebruikt, mogelijk om het rendement van investeringen, alsmede de

---

<sup>78</sup> Beoordeling heeft betrekking op het proces van het beoordelen van de kosten en baten van het behalen van de doelstellingen en de bijbehorende risico's. Deze helpt besluitvormers om de waarschijnlijke gevolgen, afwegingen en de algemene impact van de verschillende opties te begrijpen door het bieden van een objectieve onderbouwing van de besluitvorming.

maatschappelijke wenselijkheid en het maatschappelijk nut van een project te beoordelen voordat eventuele besluiten worden genomen.

**75** Uit onze controles is gebleken dat er een tendens bestaat dat project sponsors en -beoordelaars de KBA slechts als een verplichte administratieve stap gebruiken in plaats van als een instrument voor betere besluitvorming. Bovendien is de KBA vaak onderhevig aan optimisme: project sponsors zijn over het algemeen te optimistisch over de belangrijkste projectparameters, zoals kapitaal- en exploitatiekosten, de looptijd van het project en verwachte baten. Het maken van onrealistische ramingen kan leiden tot onhaalbare doelstellingen, te omvangrijke en/of onderbenutte projecten, kostenstijgingen en vertragingen – met andere woorden, minder kostenefficiëntie.

**76** We hebben bij verschillende controles voorbeelden gevonden van op onbetrouwbare analyses gebaseerde besluitvorming die tot ongewenste effecten heeft geleid:

- a) Controle van HSR: besluiten om hogesnelheidslijnen aan te leggen waren vaak politiek gemotiveerd en leidden tot een gering gebruik van kosten-batenanalyses om kostenefficiënte besluitvorming te waarborgen. De beoordelingen van de werkelijke behoeften van de lidstaten waren in sommige gevallen van slechte kwaliteit en er werd te weinig aandacht besteed aan de alternatieve oplossing, namelijk het verbeteren van bestaande conventionele lijnen, ondanks het aanzienlijke potentieel. Als gevolg daarvan werden hogesnelheidslijnen aangelegd met een geringe kans op levensvatbaarheid uit het oogpunt van een sociale kosten-batenverhouding.
- b) Controle van luchthavens<sup>79</sup>: In veel gevallen was de door de EU gefinancierde infrastructuur vanwege de veel te optimistische aannames in de investeringsplannen te omvangrijk. Meer dan de helft van de EU-middelen ter ondersteuning van de gecontroleerde luchthavens ging naar infrastructuur (nieuwbouw of modernisering), die onnodig groot was en na voltooiing niet volledig werd benut.
- c) Controle van het zeevervoer: de financiering van vergelijkbare haveninfrastructuur in naburige havens, zonder gedegen economische onderbouwing of voorafgaande kosten-batenanalyse, heeft geleid tot

---

<sup>79</sup> Speciaal verslag nr. 21/2014 “Door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur: een slechte kosten-batenverhouding” (<http://eca.europa.eu>).

ondoeltreffende investeringen met als resultaat ongebruikte of onderbenutte faciliteiten.

**77** In het licht van deze zwakke punten heeft de Commissie (INEA) sinds de CEF-uitnodigingen tot het indienen van voorstellen in 2015 ook een specifieke beoordeling van de kosten en baten door externe KBA-deskundigen ingevoerd alvorens in te stemmen met het verlenen van CEF-steun, wat kan bijdragen tot een verbetering van de kwaliteit van de voorafgaande besluitvorming.

**78** De Rekenkamer merkt op dat de CEF- en ESIF-verordeningen voor de programmeringsperiode 2014-2020 weliswaar expliciete verwijzingen<sup>80</sup> naar de kosten-batenanalyse bevatten, maar dat dit niet langer het geval is in de voorstellen voor verordeningen<sup>81</sup> voor de periode 2021-2027.

### Vereenvoudiging van de regels voor de tenuitvoerlegging van infrastructuurprojecten

**79** De Rekenkamer en de nationale HCI's hebben in recente controles geconstateerd dat projecten waarvan de voorbereiding minder grondig en gedetailleerd was, meer risico liepen op kostenoverschrijdingen en vertragingen.

- a) Controle van HSR: In het geval van één station zijn de bouwkosten gestegen van naar schatting 4,5 miljard EUR in 2003 tot 8,2 miljard EUR in januari 2018 als gevolg van onrealistische aanvankelijke kostenramingen voor tunnelbouw in een dichtbevolkt stadscentrum en van ontoereikende beoordelingen van geologische, milieugerelateerde en op het culturele erfgoed van lokale gemeenschappen gerichte aspecten.
- b) Controle van PPP's<sup>82</sup>: een aanvullend bedrag van bijna 1,5 miljard EUR aan overheidsmiddelen was nodig om de vijf door ons gecontroleerde autosnelwegen

---

<sup>80</sup> In artikel 10, lid 6, van de CEF-verordening (1316/2013) is vastgelegd dat de hoeveelheid financiële bijstand die wordt toegekend aan de geselecteerde acties wordt gemoduleerd op basis van een kosten-batenanalyse van elk project. In artikel 101, onder e), van de ESIF-verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (1303/2013) is vastgesteld dat de managementautoriteit voor de goedkeuring van grote projecten moet zorgen voor de beschikbaarheid van een kosten-batenanalyse.

<sup>81</sup> COM(2018) 438 final van 6.6.2018 en COM(2018) 375 final van 29.5.2018.

<sup>82</sup> Speciaal verslag nr. 9/2018: "Publiek-private partnerschappen in de EU: algemeen voorkomende tekortkomingen en beperkte voordelen" (<http://eca.europa.eu>).

te voltooien, waarvan ongeveer 30 % door de EU werd verstrekt. Met name moest de overheid in het kader van een publiek-privaat partnerschap voor de aanleg en exploitatie van drie autosnelwegen 705 miljoen EUR extra betalen aan de particuliere partners, ook vanwege de slechte voorbereiding van de projecten en het feit dat PPP-contracten werden ondertekend voordat ter zake doende problemen waren opgelost, zoals het bergen van archeologische vondsten, het verkrijgen van de vereiste milieuvergunningen en het afronden van de noodzakelijke grondonteigeningen.

- c) Verscheidene HCI's van de EU<sup>83</sup> hebben ook melding gemaakt van tekortkomingen in de projectplanning en -voorbereiding die tot vertragingen en kostenoverschrijdingen leidden.

**80** Vertragingen en kostenoverschrijdingen werden ook veroorzaakt door inefficiënte regelgevende en administratieve procedures. Zo bleek uit onze controle van het zeevervoer bijvoorbeeld dat de tenuitvoerlegging van projecten aanzienlijke vertragingen opleefte vanwege de administratieve complexiteit (in één geval waren 33 vergunningen nodig voor het bouwen en exploiteren van een jachthaven, en in een ander geval duurde het 22 jaar om de benodigde vergunningen te verkrijgen om te beginnen met de bouw van een haven). Dit wijst op structurele problemen in verband met de uitgifte van vergunningen en toestemmingen op nationaal niveau.

**81** De situatie neemt grotere vormen aan bij grensoverschrijdende projecten, waar aanbestedingen een groot probleem vormen. In onze controle van HSR hebben we benadrukt dat er geen gemeenschappelijk juridisch kader voor grensoverschrijdende projecten bestaat en dat de aanbestedingsdocumenten, contracten en boekhoudsystemen van lidstaat tot lidstaat verschillen. Er bestonden geen vereenvoudigde procedures (zoals de “onestopshops”) om de tenuitvoerlegging te vergemakkelijken en te versnellen. Daarnaast beschikte de Commissie niet over de nodige instrumenten om effectief te kunnen ingrijpen als vertragingen aan één kant van de grens de tijdige ingebruikneming van spoorweginfrastructuur voor hogesnelheidstreinen aan de andere kant van de grens belemmerden. De Europese coördinatoren bevonden zich in een goede positie om na te gaan wat wel of niet werkt langs een corridor, maar ze hadden niet de wettelijke bevoegdheid om in te grijpen. Al

---

<sup>83</sup> Oostenrijk, *Federal Report 2017/4: Railroad Project: Brenner Base Tunnel*, Rechnungshof, 2017 (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); België, *Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)*, Cour des Comptes, 2017 (<https://www.ccrek.be/>); VK, *Modernising the Great Western railway – assessment of the Department management of the program*, National Audit Office, 2016 (<https://www.nao.org.uk/>).

deze ondoelmatigheden hebben de snelheid en het succes van de tenuitvoerlegging van projecten negatief beïnvloed.

**82** Na deze terugkerende kwestie te hebben erkend, heeft de Commissie in 2018 bij het Europees Parlement en de Raad een wetgevingsinitiatief<sup>84</sup> ingediend met het oog op de stroomlijning van de tenuitvoerlegging van het TEN-V, met name in het geval van complexe grensoverschrijdende projecten (invoering van onestopshops, een termijn van drie jaar voor vergunningen, een versterkte rol van de Europese coördinatoren bij de monitoring van de vergunningsprocedures en vereenvoudigde aanbestedingsprocedures in de grensgebieden). Het voorstel voor een verordening is bij het opstellen ervan nog steeds niet goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad.

### Monitoring van het project verbeteren

**83** Monitoring, zowel tijdens als na de tenuitvoerlegging van projecten, is een ander cruciaal aspect van projectbeheer.

**84** Het regelmatig monitoren van kosten en baten tijdens de tenuitvoerlegging is noodzakelijk met het oog op beheer, controle en een transparante verantwoordingsplicht. Voor grote infrastructuurprojecten met een uitvoeringstermijn van vele jaren moet er zijn voorzien in een mechanisme voor regelmatige monitoring en, waar nodig, actualisering van de aanvankelijke prognoses. Dit is van vitaal belang om het creëren van maatschappelijke waarde te beheren door het realiseren van doelstellingen en kostenbeheersing, en het kan gunstig zijn voor de huidige en toekomstige besluitvorming.

**85** In onze controles hebben we vastgesteld dat regelmatige controles van kostenefficiëntie niet tot de uitgangspunten behoorden bij de tenuitvoerlegging van vervoersprojecten. We hebben echter ook voorbeelden van goede praktijken aangetroffen waarbij projecten voorafgaand aan elke nieuwe programmeringsfase opnieuw werden beoordeeld om na te gaan of ze nog steeds voldeden aan de huidige behoeften<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk, COM(2018) 277 final van 17.5.2018.

<sup>85</sup> Uit het HSR-verslag kwam bijvoorbeeld een projectevaluatie naar voren waaruit bleek dat een andere configuratie van een lijn 5,7 miljard EUR zou besparen en de reis slechts tien

**86** Het monitoren en evalueren van een project na de tenuitvoerlegging ervan omvat de beoordeling van de resultaten van de interventie en geeft een samenvatting van de tijdens het ontwerp en de uitvoering geleerde lessen. We hebben in verschillende verslagen<sup>86</sup> betoogd dat projectmonitoring voornamelijk outputgericht is en hiermee niet de resultaten en effecten kunnen worden beoordeeld. Geen enkele instantie beschikt dus over duidelijke informatie over de vraag of de door de EU gefinancierde projecten, afzonderlijk en/of in de context van de kernnetwerkcorridors beschouwd, resultaatgerichte doelstellingen en effecten op de economische ontwikkeling (nieuwe banen, toerisme, enz.) hebben bewerkstelligd.

### **Uitdaging: Verbeteren van de planning, uitvoering en monitoring van door de EU gefinancierde projecten**

---

Het aanpakken van terugkerende kwesties bij de planning, tenuitvoerlegging en monitoring van door de EU gefinancierde projecten kan de doeltreffendheid van de EU-steun helpen verbeteren.

- De planning kan worden verbeterd door een grondige analyse van de behoeften en door gebruik te maken van realistische verkeersprognoses en betrouwbare parameters om de kosten en baten van projecten te beoordelen.
- De regels voor de tenuitvoerlegging van infrastructuurprojecten, met name grensoverschrijdende projecten, moeten prioritair worden vereenvoudigd om alle belemmeringen van administratieve en regelgevende aard weg te nemen. Dit zou kunnen bijdragen tot een beperking van de ondoelmatigheden, verkorting van de termijnen en beheersing van de kostenstijgingen.
- Regelmatige monitoring van de kosten en baten tijdens de tenuitvoerlegging van projecten is van essentieel belang om kostenefficiënte investeringen te waarborgen. Monitoring gericht op resultaten en effecten, alsook op outputs, kan een duidelijker beeld geven van de mate waarin door de EU gefinancierde

---

minuten langer zou maken, hetgeen overeenkomt met een besparing van 570 miljoen EUR voor elke extra minuut reistijd. Dit voorbeeld toont aan hoe ontwerpkeuzes tot aanzienlijke besparingen kunnen leiden, zonder al te grote gevolgen voor de prestaties.

<sup>86</sup> Speciaal verslag nr. 21/2018: Selectie en monitoring van EFRO- en ESF-projecten zijn in de periode 2014-2020 nog steeds hoofdzakelijk outputgericht (<http://eca.europa.eu>); Speciaal verslag nr. 19/2018; Speciaal verslag nr. 23/2016.

projecten duurzame resultaten en effecten opleveren, en bijdragen tot de vervoersdoelstellingen van de EU.

## Meer aandacht besteden aan onderhoud en vernieuwing van bestaande infrastructuur

**87** Hoogwaardige infrastructuur is van essentieel belang voor de efficiënte en duurzame werking van de interne markt van de EU. In een aantal gevallen hebben wij en andere HCI's<sup>87</sup> echter verslag uitgebracht over het ontoereikende onderhoud van bestaande infrastructuur voor wegen, spoorwegen en rivieren in verschillende landen van de EU, met gevolgen voor de kwaliteit, veiligheid, efficiëntie en duurzaamheid<sup>88</sup>.

**88** Het onderhoud van de infrastructuur valt onder de verantwoordelijkheid van de nationale en lokale overheden. De Commissie heeft de kwestie aan de orde gesteld dat de weg- en spoorweginfrastructuur in de EU is verslechterd omdat er te weinig onderhoud is gepleegd<sup>89</sup>. Zij heeft vastgesteld dat onderhoudsbegrotingen vaak ontoereikend zijn en geen gelijke tred hebben gehouden met de toenemende omvang van de infrastructuur en de veroudering van cruciale verbindingen, met als gevolg een

---

<sup>87</sup> Speciaal verslag nr. 19/2018, Speciaal verslag nr. 8/2016, Speciaal verslag nr. 1/2015; Zweden, *The Swedish Transport Administration's road maintenance*, RiR 2017:8, Riksrevisionen, 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>); Nederland, *Maintaining the main road network*, Algemene Rekenkamer, 2014 (<https://www.rekenkamer.nl/>); Frankrijk, *Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 – Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes*, Cour des comptes, 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>); Polen, *Functioning of the inland waterways*, Najwyższa Izba Kontroli, 2014 (<https://www.nik.gov.pl/>).

<sup>88</sup> Bij de evaluatie achteraf van de programma's van het Cohesiebeleid voor 2007-2013 constateerde de Commissie ook onzekerheid over de financiële duurzaamheid van sommige projecten, vanwege een gebrek aan bewijs dat de onderhoudskosten naar behoren zouden worden gedekt. Zie blz. 70.

<sup>89</sup> Europese Commissie, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, blz. 12.

aanzienlijke onderhoudsachterstand<sup>90</sup>. Zowel het Europees Parlement<sup>91</sup> als de Raad<sup>92</sup> hebben eveneens benadrukt hoe belangrijk het is dat de nodige aandacht wordt besteed aan de onderhoudsbehoeften van de vervoersinfrastructuur.

**89** In dit verband bevat het voorstel van de Commissie voor een nieuwe verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode 2021-2027 (nog niet aangenomen op het moment van de opstelling ervan) een randvoorwaarde “Uitgebreide vervoersplanning op het passende niveau”, die de verstrekking van informatie over de beschikbaarheid van budgettaire en financiële middelen voor de financiering van geplande investeringen en de dekking van de exploitatie- en onderhoudskosten van bestaande en geplande infrastructuur voorschrijft. De lidstaten moeten deze randvoorwaarde gedurende de gehele programmeringsperiode doen gelden en hieraan voldoen, anders kunnen uitgaven in verband met de specifieke doelstelling in kwestie niet in de betalingsaanvragen worden opgenomen.

## **Uitdaging: Ervoor zorgen dat de infrastructuur behoorlijk wordt onderhouden en duurzaam is**

---

Toereikend onderhoud van de infrastructuur is een essentiële voorwaarde voor de ontwikkeling van een duurzaam EU-vervoersnetwerk.

- o De belanghebbenden moeten niet alleen aandacht besteden aan investeringen in nieuwe infrastructuur, maar ook aan waarborging van het onderhoud en de vernieuwing van de bestaande infrastructuur, die op dit moment onbevredigend is.

---

<sup>90</sup> Effectbeoordeling bij het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, SWD(2017) 180 final van 31.5.2017, blz. 6.

<sup>91</sup> Europees Parlement, *Resolutie van 19 januari 2017 over logistiek in de EU en multimodaal vervoer in de nieuwe TEN-V-corridors (2015/2348(INI))*, punt 15.

<sup>92</sup> Conclusies van de Raad over de vorderingen met de implementatie van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-V) en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) wat betreft vervoer van 5 december 2017, paragraaf 25.

## Meer inspanningen voor de verschuiving van het goederenvervoer over de weg naar andere vervoerswijzen

**90** Zoals vermeld in **paragraaf 58**, vormen vervoersemissies een van de belangrijkste uitdagingen voor de algemene doelstellingen van de EU op het gebied van decarbonisatie. Ons overzicht van 2017 inzake energie en klimaatverandering omvatte onder meer door HCl's van de EU verrichte relevante controles inzake vervoer die rechtstreeks betrekking hebben op de vermindering van broeikasgasemissies in de vervoerssector, ofwel op koolstofarme vervoerswijzen, ofwel op de overschakeling op dergelijke vervoerswijzen. We merkten met name op dat er problemen waren met de opzet en de doeltreffendheid van het biobrandstoffenbeleid, en dat de verschuiving in het goederenvervoer van de weg naar het spoor en de zee-/binnenvaart niet in toereikende mate plaatsvond. Noch de binnenvaart noch het spoorvervoer kon concurreren met het wegvervoer.

**91** Tijdens onze controle van het goederenvervoer per spoor constateerden we dat bij de vaststelling van de door de gebruiker te betalen prijs voor de toegang tot de infrastructuur niet volledig rekening wordt gehouden met externe effecten van spoorweg- en wegvervoer<sup>93</sup> (milieueffecten en vervuiling, congestie, ongevallen, enz.).

## Uitdaging: De inspanningen opvoeren om meer goederen van de weg te halen

---

Het verschuiven van goederen van de weg naar andere, milieuvriendelijker vervoerswijzen zou kunnen bijdragen tot een vermindering van de vervoersemissies, die vooral zijn geconcentreerd in de wegensector.

- o De belanghebbenden moeten streven naar een verschuiving van het goederenvervoer over de weg naar andere vervoerswijzen door de intermodale concurrentie te versterken en door beginselen vast te stellen op basis waarvan de externe kosten van alle vervoerswijzen naar behoren in aanmerking moeten worden genomen, en te pleiten voor de toepassing van die beginselen.

---

<sup>93</sup> Als onderdeel van haar mobiliteitspakketten heeft de Commissie een herziening voorgesteld van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen.

Dit overzicht werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Iliana Ivanova, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 24 oktober 2018.

*Voor de Rekenkamer*

Klaus-Heiner Lehne  
*President*

# Bijlagen

## Bijlage I – Sinds 2010 uitgebrachte verslagen van de ERK op het gebied van vervoer

| Titel   | Beschrijving/conclusies  | Voornaamste aanbevelingen   |
|---|--|---|
| <p>Speciaal verslag nr. 19/2018 "Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken"</p>                 | <p>Het bestaande langetermijnplan van de EU voor het hogesnelheidsspoornet zal waarschijnlijk niet worden verwezenlijkt en een gedegen strategische benadering voor de gehele EU ontbreekt. Het hogesnelheidsspoornet in de EU is slechts een lappendeken van nationale lijnen zonder behoorlijke grensoverschrijdende coördinatie, die los van elkaar door de lidstaten worden gepland en aangelegd, wat leidt tot slechte verbindingen. De Europese Commissie beschikt niet over wettelijke instrumenten of besluitvormingsbevoegdheden om ervoor te zorgen dat de lidstaten snelle vorderingen maken bij de voltooiing van het kernnetwerk.</p> | <p>De Europese Commissie moet: een realistische langetermijnplanning uitvoeren; met de lidstaten overeenkomen welke belangrijkste strategische trajecten als eerste ten uitvoer moeten worden gelegd, met een beoordeling van de noodzaak van lijnen die geschikt zijn voor zeer hoge snelheden, nauwlettende monitoring en afdwingbare bevoegdheden om ervoor te zorgen dat de verbintenissen worden nagekomen om het kernnetwerk van de EU voor hogesnelheidstreinen te voltooien; de EU-cofinanciering koppelen aan geormerkte strategische prioritaire projecten, doeltreffende concurrentie en het behalen van resultaten; de grensoverschrijdende aanbestedingsprocedures vereenvoudigen, gebruikmaken van "onestopshops" voor de verschillende formaliteiten, en alle resterende belemmeringen van administratieve en regelgevende aard voor de interoperabiliteit wegnemen; het naadloos geïntegreerde hogesnelheidsspoorverkeer voor passagiers verbeteren, bijvoorbeeld door middel van elektronische kaartverkoop en de vereenvoudiging van de spoortoegangsrechten.</p> |
| <p>Speciaal verslag nr. 9/2018: "Publiek-private partnerschappen in de EU: algemeen voorkomende tekortkomingen en beperkte voordelen"</p> | <p>Door de EU gefinancierde publiek-private partnerschappen (PPP's) kunnen niet worden beschouwd als een economisch levensvatbare optie voor de totstandbrenging van openbare infrastructuur. De gecontroleerde PPP's hadden te kampen met algemeen voorkomende tekortkomingen en de voordelen waren beperkt, wat heeft geleid tot</p>   | <p>De Commissie en met name de lidstaten zouden: het intensievere en bredere gebruik van PPP's niet moeten bevorderen totdat de vastgestelde problemen zijn aangepakt; de financiële gevolgen van vertragingen en heronderhandelingen over de kosten van PPP's voor rekening van de publieke partner moeten beperken; de selectie van PPP's</p>   |

|   |   |  |
|---|---|--|
|   | <p>1,5 miljard EUR aan ondoelmatige en ondoeltreffende uitgaven. Daarnaast werden de prijs-kwaliteitverhouding en de transparantie op vele vlakken ondermijnd, met name door een onduidelijk beleid en een onduidelijke strategie, ontoereikende analyse, opname van PPP's als post buiten de balans en onevenwichtige regelingen voor de risicoverdeling.</p>  | <p>moeten baseren op degelijke vergelijkende analyses van de beste aanbestedingsoptie; moeten zorgen voor de benodigde administratieve capaciteit en duidelijke PPP-beleidslijnen en -strategieën moeten bepalen om succesvolle door de EU gesteunde PPP's uit te voeren; het EU-kader moeten verbeteren met het oog op een betere doeltreffendheid van PPP-projecten, zodat de keuze voor de PPP-optie gerechtvaardigd is vanuit kostenefficiëntieoverwegingen.</p>   |
| <p>Speciaal verslag nr. 18/2017 – “Single European Sky: een andere cultuur, maar geen gemeenschappelijk luchtruim”</p>                    | <p>Het SES-initiatief voor een Single European Sky om het luchtverkeersbeheer in de gehele EU te verbeteren, heeft ingespeeld op een duidelijke behoefte en heeft een sterkere cultuur van efficiëntie opgeleverd. Het beheer van het Europese luchtruim blijft echter versnipperd en het concept van het gemeenschappelijk Europees luchtruim is nog niet gerealiseerd. Tot op heden is 730 miljoen EUR aan EU-financiering besteed aan de technologische aspecten van het SES en dit bedrag zal toenemen tot 3,8 miljard EUR in 2020.</p> | <p>De Europese Commissie moet: de doelstellingen op hoog niveau van het gemeenschappelijk Europees luchtruim herzien; andere opties analyseren om versnippering tegen te gaan en prioriteit geven aan O&amp;O-oplossingen waarmee dit probleem kunnen worden aangepakt; ervoor zorgen dat de nationale toezichhoudende autoriteiten volledig onafhankelijk zijn; de prestatieregeling stroomlijnen en enkele van de belangrijkste indicatoren ervan herzien; de EU-steunstructuur voor O&amp;O herzien in het licht van de doelstellingen van het gemeenschappelijk Europees luchtruim; de verantwoordingsplicht van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar versterken.</p> |
| <p>Speciaal verslag nr. 13/2017 “Eén Europees beheersysteem voor het spoorverkeer: zal de politieke keuze ooit werkelijkheid worden?”</p> | <p>De invoering van een EU-breed spoorwegsignaleringsstelsel is tot op heden beperkt en fragmentarisch. Dit ondanks het feit dat de spoorwegsector zich in het algemeen niet verzet tegen het concept. De controleurs constateerden dat veel infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen aarzelen om te investeren in het systeem vanwege de daaraan verbonden kosten en het gebrek aan individuele economische onderbouwing (“business case”).</p>   | <p>De controleurs deden een aantal aanbevelingen aan de Europese Commissie, de lidstaten en het Spoorwegbureau van de Europese Unie (ERA) met betrekking tot de beoordeling van de invoeringskosten, de buitengebruikstelling van nationale signaleringssystemen, de individuele businesscase voor infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen, de verenigbaarheid en stabiliteit van het systeem, de rol en middelen van het ERA, de onderlinge afstemming van nationale implementatieplannen, monitoring en handhaving, de verbeterde opname van EU-middelen voor signaleringsprojecten voor</p>   |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | spoorwegen en een betere doelgerichtheid van EU-financiering.   |
| Speciaal verslag nr. 23/2016 "Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen" | Een derde van de EU-uitgaven voor faciliteiten zoals kades, dokken en golfbrekers in EU-zeehavens tussen 2000 en 2013 was ondoeltreffend en niet duurzaam. Een derde van het bedrag dat aan de onderzochte projecten (194 miljoen EUR) werd besteed, ging naar projecten waarbij voorzieningen werden aangelegd die in de nabije omgeving al bestonden. 97 miljoen EUR werd geïnvesteerd in infrastructuur die gedurende meer dan drie jaar na voltooiing niet benut, ofwel zwaar onderbenut werd. | De Commissie moet: het huidige aantal van 104 kernhavens herzien en met een EU-breed havenontwikkelingsplan komen; de uitsluiting overwegen van EU-financiering voor haveninfrastructuur voor containeroverslag en -opslag alsook voor bovenbouw die niet onder de overheidstaken valt; ervoor zorgen dat alle essentiële kredietinformatie over voorgestelde EIB-leningen tussen de EIB en de Commissie wordt gedeeld; alleen voorrang geven aan kernhavens en belangrijke waterwegen met EU-steun voor investeringen daar waar de toegevoegde waarde van de EU duidelijk is en er voldoende particuliere investeringen voorhanden zijn; havenspecifieke richtsnoeren voor staatssteun uitvaardigen en eerdere staatssteunbesluiten monitoren en er follow-up aan geven; de administratieve lasten en vertragingen terugdringen door nationale "éénloketdiensten" ("one stop-shops") voor de uitgifte van vergunningen en toestemmingen te bevorderen; de concurrentiepositie van zeevervoer ten opzichte van andere vervoerswijzen verbeteren door de zeevervoers- en douaneformaliteiten verder te vereenvoudigen. |
| Speciaal verslag nr. 8/2016 "Goederenvervoer per trein in de EU: nog steeds niet op het juiste spoor"                      | Ondanks de doelstelling van de Europese Commissie om het goederenvervoer te verschuiven van de weg naar het spoor, is het aandeel van het spoor in het goederenvervoer in de EU sinds 2011 licht gedaald. Het vervoer per spoor is milieuvriendelijker en gebruikt minder geïmporteerde olie, maar het is niet gelukt daarmee te reageren op de concurrentie van het wegvervoer.   | De Commissie en de lidstaten moeten de zwakke punten aanpakken die zijn geconstateerd in de liberalisering van de markt voor het goederenvervoer per spoor, verkeersbeheerprocedures, administratieve en technische beperkingen, monitoring en de transparantie van de prestaties van het goederenvervoer per spoor, alsmede eerlijke concurrentie tussen de verschillende vervoerswijzen. Om beter gebruik te maken van de EU-middelen moeten de Commissie en de lidstaten de beleidsdoelstellingen op een meer consistente wijze  |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | afstemmen op de financiering van de toewijzingen en de selectie, de planning en het beheer van projecten, en het onderhoud van het netwerk.   |
| Speciaal verslag nr. 1/2015 "Binnenvaart in Europa: het vervoersaandeel en de bevaarbaarheid zijn sinds 2001 niet aanzienlijk verbeterd" | De door de EU gefinancierde inspanningen om het vrachtverkeer in Europa te verschuiven van het wegvervoer naar het vervoer over de binnenwateren hebben in de laatste 15 jaar maar weinig vooruitgang opgeleverd. Projecten die de EU heeft gefinancierd in het kader van een strategie om het gebruik van binnenwateren te intensiveren, zijn niet doeltreffend uitgevoerd. Er werd niet meer gebruikgemaakt van de binnenvaart als alternatief voor wegvervoer en de bevaarbaarheid is niet verbeterd. | Ter verbetering van de doeltreffendheid van de EU-financiering van het vervoer over de binnenwateren: moeten de lidstaten prioriteit geven aan de binnenvaartprojecten met de grootste en meest directe voordelen; moet de Commissie haar financiering richten op projecten waarbij vergevorderde plannen bestaan om knelpunten weg te nemen.<br>Ter verbetering van de coördinatie tussen de lidstaten moet de Commissie: de potentiële markt en de voordelen van de binnenvaart op verschillende rivierdelen grondig analyseren en de tenuitvoerlegging van het TEN-V-kernnetwerk tussen de lidstaten coördineren; met de lidstaten specifieke en haalbare doelstellingen overeenkomen om knelpunten weg te nemen; de rechtsgrond versterken om de rapportageverplichtingen met betrekking tot de navigatiestatus van de waterwegen te verbreden en van de lidstaten eisen dat zij op een gecoördineerde wijze nationale onderhoudsplannen voor de binnenvaart uitwerken. |
| Speciaal verslag nr. 21/2014 "Door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur: een slechte kosten-batenverhouding"                     | De door de EU gefinancierde investeringen in luchthavens hebben niet de verwachte resultaten opgeleverd en hebben weinig rendement opgeleverd. Waar door een gebrek aan adequate planning en prognoses een aantal van de gefinancierde luchthavens te dicht bij elkaar lagen, waren enkele bouwprojecten te groot voor het aantal betrokken vliegtuigen en passagiers.   | De Commissie moet er tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 voor zorgen dat de lidstaten de EU-financiering voor luchthaveninfrastructuur alleen toewijzen aan luchthavens die financieel levensvatbaar zijn en waarvan de investeringsbehoeften naar behoren zijn beoordeeld en aangetoond. Dit zou onderdeel moeten uitmaken van de goedkeuring en de monitoring van operationele programma's door de Commissie.<br>De lidstaten moeten beschikken over coherente regionale, nationale en supranationale plannen voor luchthavenontwikkeling om overcapaciteit, dubbel werk en  |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p>ongecoördineerde investeringen in luchthaveninfrastructuur te voorkomen. Als gevolg van deze controle is de EU-steun voor luchthaveninfrastructuur in de programmeringsperiode 2014-2020 aanzienlijk teruggeschoefd.</p>   |
| <p>Speciaal verslag nr. 1/2014 "Doeltreffendheid van de door de EU gesteunde projecten voor openbaar stadsvervoer"</p> | <p>Twee derde van de door de structuurfondsen van de EU gefinancierde stadsvervoersprojecten is onderbenut. Tekortkomingen in het projectontwerp en een ontoereikend mobiliteitsbeleid waren twee van de belangrijkste geconstateerde factoren die daartoe bijdroegen.</p>   | <p>De Commissie moet eisen dat: zodra een project operationeel is, beheersinstrumenten worden ingezet om de kwaliteit van de diensten en de gebruikerstevredenheid te monitoren; een minimaal aantal resultaatindicatoren met bijbehorende doelstellingen wordt opgenomen in de subsidieovereenkomsten en vervolgens ook wordt gemonitord; de raming van het verwachte gebruikersaantal strenger wordt geanalyseerd en dat de keuze van een vervoerswijze wordt onderbouwd met een gekwantificeerde vergelijking van verschillende vervoersopties; projecten voor openbaar stadsvervoer passen in een deugdelijk mobiliteitsbeleid; deze relevante aanbevelingen ook worden aangepakt door de autoriteiten van de lidstaten bij het beheer van door de EU gefinancierde stadsvervoersprojecten.</p> |
| <p>Speciaal verslag nr. 5/2013 "Worden de EU-cohesiebeidsmiddelen voor wegen goed besteed?"</p>                        | <p>De ERK controleerde 24 investeringsprojecten voor wegen in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds in Duitsland, Griekenland, Polen en Spanje om te beoordelen of de doelstellingen ervan tegen redelijke kosten werden verwezenlijkt. De totale waarde van de gecontroleerde projecten bedroeg meer dan 3 miljard EUR. Alle door de controleurs onderzochte wegenbouwprojecten zorgden voor besparingen op de reistijd en een verbeterde verkeersveiligheid. Maar zij constateerden dat er onvoldoende aandacht werd besteed aan het waarborgen van de</p> | <p>Drie belangrijke aanbevelingen: De EU-cofinanciering van wegenbouwprojecten moet afhankelijk worden gesteld van duidelijke doelstellingen met streefcijfers voor reistijd, verbeterde verkeersveiligheid, capaciteitsverbeteringen en economische effecten; de betalingen moeten worden gekoppeld aan het gebruik van kosteneffectieve wegenbouwtechnieken in overeenstemming met de beste praktijken; en de lidstaten moeten zorgen voor internationale concurrentie op bouwprojecten en hun systemen voor aanbestedingen richten op het realiseren van de goedkoopste aanbiedingen.</p>  |

|   |  |  |
|---|--|--|
|   | <p>kosteneffectiviteit. Bij de meeste gecontroleerde projecten was er sprake van onnauwkeurige verkeersprognoses. Het resultaat was dat het gekozen wegtype vaak niet het meest geschikt was voor het verkeer dat er gebruik van maakte. De voorkeur ging uit naar autosnelwegen waar autowegen de verkeersproblemen hadden kunnen oplossen. 14 van de 19 projecten registreerden minder verkeersvolume dan verwacht. In vergelijking met de oorspronkelijke plannen bedroeg de gemiddelde kostenstijging 23 %. De vertraging beliep gemiddeld 9 maanden of 41 % ten opzichte van de oorspronkelijk overeengekomen termijnen.</p>  |  |
| <p>Speciaal verslag nr. 3/2013 "Hebben de Marco Polo-programma's op doeltreffende wijze verkeer van de weg gehouden?"</p> | <p>Uit de controle bleek dat er niet genoeg relevante projectvoorstellen werden ingediend omdat de omstandigheden op de markt en de programmaregels marktdeelnemers weerhielden van deelname aan de regeling. De duurzaamheid van de helft van de gecontroleerde projecten was beperkt. Een van de belangrijkste bevindingen van de controle was dat er ernstige aanwijzingen van "buitenkans-effect" waren, d.w.z. projecten die ook zonder EU-steun doorgang zouden hebben gevonden. 13 van de 16 gecontroleerde begunstigden bevestigden in feite dat zij de vervoersdienst ook zonder subsidie zouden hebben opgezet en geëxploiteerd. Bovendien waren er geen betrouwbare gegevens om de voordelen van het goederenvervoer, de congestie van de wegen of de verkeersveiligheid te beoordelen.</p> | <p>De ERK beval de Raad, het Europees Parlement en de Commissie aan de beëindiging te overwegen van de EU-financiering voor vrachtvervoerdiensten overeenkomstig de opzet van de Marco Polo-programma's (stimulering van het aanbod van bovenaf) die met name leidde tot de in dit verslag beschreven tekortkomingen (onvoldoende opname door de markt, het ontbreken van bewijs betreffende de verwezenlijking van de doelstellingen, hoge administratieve lasten, matige duurzaamheid en buitenkans-effect) en de voortzetting van dergelijke financiering afhankelijk te stellen van een effectbeoordeling vooraf waaruit blijkt of en in welke mate er sprake is van een EU-meerwaarde. Dit zou inhouden dat er een gedetailleerde marktanalyse van de potentiële vraag wordt gemaakt en dat de ervaringen en beste praktijken van vergelijkbare nationale steunregelingen van lidstaten worden benut. Alleen voor het geval dat de beoordeling positief uitvalt wat betreft zinvol EU-optreden op dit gebied, beveelt de Rekenkamer de Commissie aan een reeks maatregelen te nemen om de</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | prestatie van toekomstige regelingen te versterken.   |
| Speciaal verslag nr. 4/2012 "Het aanwenden van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds om de vervoersinfrastructuur in zeehavens te cofinancieren: een doeltreffende investering?" | Uit de controle bleek dat slechts 11 van de 27 gecontroleerde vervoersinfrastructuurprojecten in zeehavens die in de programmeringsperiode 2000-2006 door de Structuurfondsen en het Cohesiefonds werden gefinancierd, doeltreffend waren. Bovendien had een derde van de gecontroleerde projecten doelstellingen die geen betrekking hadden op vervoer. Naast ondoeltreffende projecten trof de Rekenkamer projecten aan die niet in gebruik waren, en omvangrijke projecten, met een waarde van 70,8 % van het totaal gecontroleerde bedrag, waren ten tijde van de controle niet afgerond. Van de 23 voltooide projecten waren er 11 tijdig afgerond, maar 12 kenden een gemiddelde bouwvertraging van 26 maanden. Bovendien vergen vijf van de voltooide projecten, die samen bijna de helft van de gecontroleerde bedragen vertegenwoordigen, nog aanzienlijke bijkomende investeringen voordat ze doeltreffend gebruikt kunnen worden. | De Commissie dient lidstaten te herinneren aan hun verplichting om EU-subsidies te gebruiken overeenkomstig de normen voor goed financieel beheer; de steun krachtens het cohesiebeleid de komende tijd te laten afhangen van het bestaan van een alomvattend havenontwikkelingsplan voor de lange termijn (gebaseerd op een beoordeling van behoeften) voor alle havens in de regio; de aandacht voor de doeltreffendheid van de projecten te vergroten door gebruik van resultaat- en impactindicatoren, afgelegde bezoeken ter plaatse gericht op de doeltreffendheid, en de introductie van het beginsel dat EU-subsidie afhankelijk moet zijn van de resultaten; op risico's gebaseerde controles achteraf te verrichten ten aanzien van de gebruikmaking en prestaties van gefinancierde infrastructuren; de beoordeling voor grote projecten en Cohesiefondsprojecten te versterken. |
| Speciaal verslag nr. 8/2010 "Verbetering van de vervoersprestaties op de trans-Europese spoorwegassen: zijn de EU-investeringen in spoorweginfrastructuur doeltreffend geweest?"   | De Rekenkamer concludeerde dat de EU, door de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur te cofinancieren, heeft bijgedragen tot het bieden van nieuwe mogelijkheden voor trans-Europees spoorwegvervoer. Enkele maatregelen zouden echter kunnen worden genomen om meer rendement voor de EU te behalen.  | De Commissie dient bij een toekomstige overweging van de definitie van de prioritaire projecten in samenwerking met de spoorweginstellingen en de lidstaten die trans-Europese corridors aan te wijzen waarnaar belangrijke vraag bestaat of wordt verwacht, en daarbij waar nodig de kennis en analyses op Europees niveau te verbeteren. De Commissie dient te overwegen meer nadruk te leggen op de opheffing van praktische beperkingen voor grensoverschrijdend spoorwegvervoer die niet per se verband houden met de infrastructuur, en de samenwerking tussen de spoorweginstellingen in de lidstaten met dat doel aan te moedigen en te bevorderen.   |

NB: Onze verslagen en de antwoorden van de Commissie op onze bevindingen en aanbevelingen worden gepubliceerd op onze website (<http://eca.europa.eu>).

## Bijlage II – De tien doelstellingen van de EU voor een concurrerend en hulpbronnefficiënt vervoerssysteem

### **Ontwikkelen en invoeren van nieuwe en duurzame brandstoffen en aandrijfsystemen**

- Het gebruik van voertuigen op conventionele brandstoffen in de stad halveren tegen 2030; de uitfasering ervan in steden tegen 2050; tegen 2030 komen tot een in wezen CO<sub>2</sub>-vrije logistiek in de grote steden;
- het aandeel van duurzame koolstofarme brandstoffen in de luchtvaart tegen 2050 verhogen tot 40 %; eveneens tegen 2050 de CO<sub>2</sub>-uitstoot door het gebruik van bunkerbrandstoffen in de scheepvaart met 40 % verminderen (indien mogelijk met 50 %).

### **De prestaties van multimodale logistieke ketens verbeteren, onder meer door een groter gebruik van energie-efficiëntere vervoerswijzen**

- Tegen 2030 moet 30 % van het goederenvervoer via de weg over afstanden van meer dan 300 km per spoor of over het water gebeuren en tegen 2050 meer dan 50 % dankzij efficiënte en groene goederencorridors. Om die doelstelling te bereiken, moet een aangepaste infrastructuur worden uitgebouwd;
- het Europees hogesnelheidsnet tegen 2050 voltooien; de lengte van het bestaande hogesnelheidsnet tegen 2030 verdrievoudigen en in alle lidstaten een dicht spoornet in stand houden; tegen 2050 moet meer dan de helft van het passagiersvervoer over middellange afstand per spoor gebeuren;
- in de hele EU een volledig functioneel en gebiedsdekkend multimodaal TEN-V-kernnetwerk tegen 2030, met tegen 2050 een hoogwaardig netwerk met bijhorende informatiediensten;
- alle grote luchthavens tegen 2050 aansluiten op het spoornet, bij voorkeur op het HST-net; ervoor zorgen dat alle zeehavens goed zijn ontsloten door het goederenvervoer per spoor en, indien mogelijk, ook de binnenvaart.

### **Informatiesystemen en marktgebaseerde stimulansen om de doelmatigheid van het vervoerssysteem en het infrastructuurgebruik te verhogen**

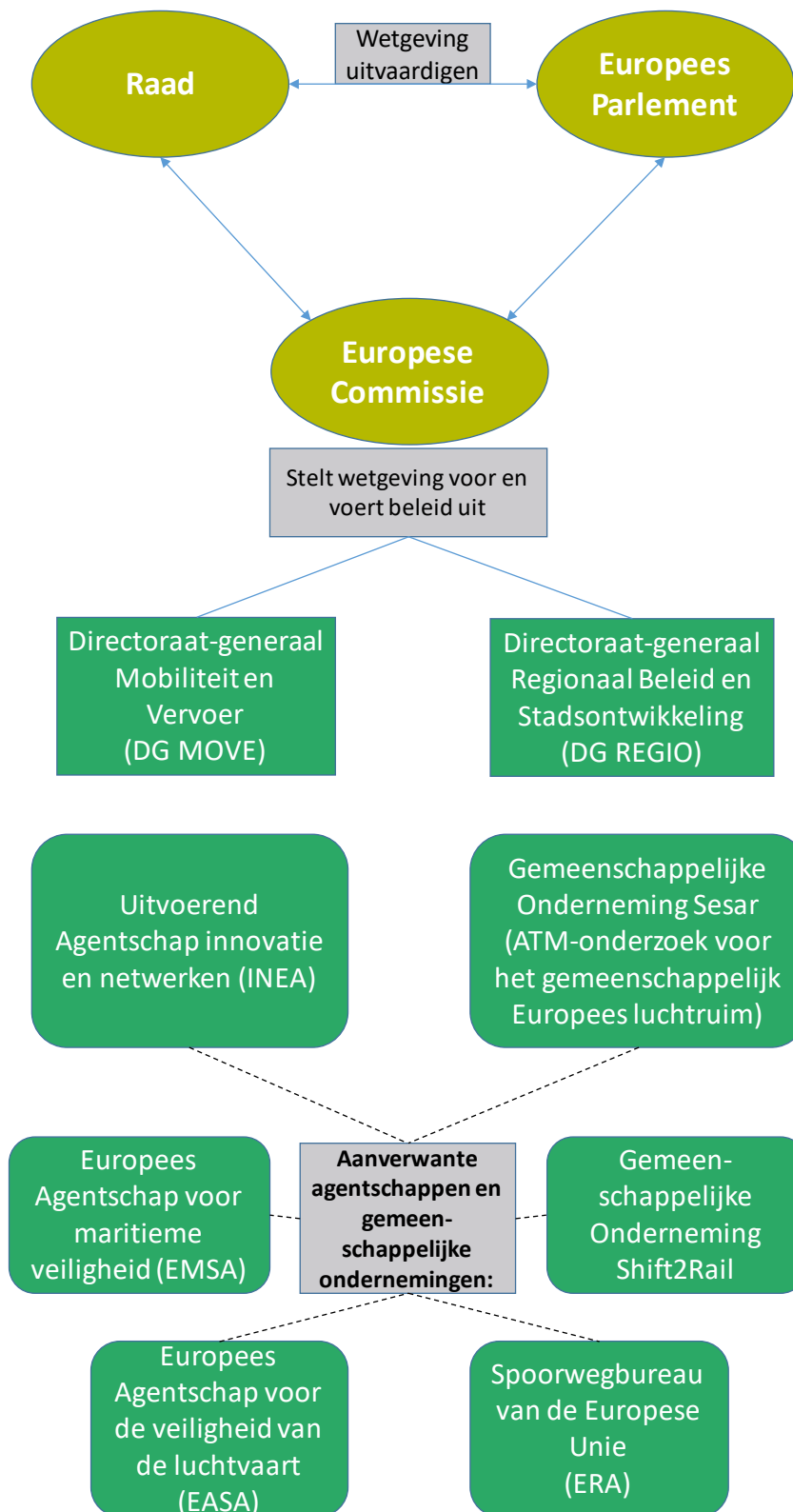
- Invoering van gemoderniseerde infrastructuur voor luchtverkeersbeheer (Sesar) in Europa tegen 2020 en voltooiing van het gemeenschappelijk Europees luchtruim; invoering van vergelijkbare beheerssystemen voor het vervoer over

land en water (ERTMS, ITS, SSN, LRIT, RIS); invoering van het Europees wereldwijd satellietnavigatiesysteem (Galileo);

- tegen 2020 het kader ontwikkelen voor een Europees multimodaal informatie-, beheers- en tariefsysteem;
- tegen 2050 het aantal verkeersdoden tot nagenoeg nul herleiden. Om die doelstelling te bereiken, streeft de EU naar een halvering van het aantal slachtoffers tegen 2020; Ervoor zorgen dat de EU wereldleider is inzake de veiligheid en beveiliging van alle vervoerswijzen;
- werk maken van de algemene toepassing van het principe “de gebruiker/de vervuiler betaalt” en verbintenissen van de private sector om anomalieën op te heffen, waaronder contraproductieve subsidies, inkomsten te genereren en de financiering van toekomstige vervoersinvesteringen te waarborgen.

*Bron: COM(2011) 144 final van 18.3.2011 – Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem.*

## Bijlage III – Belangrijkste belanghebbenden op EU-niveau



# Afkortingen

**ATM:** Luchtverkeersbeheer

**Bbp:** Bruto binnenlands product

**BKG:** Broeikasgassen

**CEF:** Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (Connecting Europe Facility – CEF)

**DG MOVE:** Directoraat-generaal Mobiliteit en vervoer van de Europese Commissie

**DG REGIO:** Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling van de Europese Commissie

**EFRO:** Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

**EFSI:** Europees Fonds voor strategische investeringen

**EIB:** Europese Investeringsbank

**ERTMS:** Europees beheersysteem voor het spoorverkeer

**ESIF:** Europese structuur- en investeringsfondsen

**Eurostat:** Bureau voor de statistiek van de Europese Unie (een directoraat-generaal van de Commissie)

**Galileo:** Europees wereldwijd satellietnavigatiesysteem

**GLONASS:** Wereldwijd satellietnavigatiesysteem

**GPS:** Wereldwijd plaatsbepalingssysteem

**HCI:** Hoge controle-instantie

**HSR:** Hogesnelheidslijnen

**IMO:** Internationale Maritieme Organisatie

**INEA:** Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken

**ITS:** Intelligente vervoerssystemen

**MFK:** Meerjarig financieel kader

**OESO:** Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

**PPP:** Publiek-private partnerschappen

**RIS:** Riviereninformatiediensten

**SES:** Gemeenschappelijk Europees luchtruim

**SESAR:** ATM-onderzoek voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim

**SGP:** Stabiliteits- en groeipact

**TEN-V:** Trans-Europees vervoersnetwerk

**VTMIS:** Monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart

**VWEU:** Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

## Overzicht – het team

Dit overzicht werd opgesteld door controlekamer II “Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie”, die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova.

Het kwam tot stand onder leiding van ERK-lid Ladislav Balko, ondersteund door Branislav Urbanic, kabinetschef, en Zuzana Franková, kabinetsattaché; Pietro Puricella, hoofdmanager; Svetoslav Hristov, taakleider; Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar en Annekatrin Langer, controleurs. Thomas Everett zorgde voor taalkundige ondersteuning.



*Eerste rij:* Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella

*Tweede rij:* Branislav Urbanic, Thomas Everett

In dit overzicht wordt beschreven en geanalyseerd wat de EU doet op het gebied van vervoer. Wij richten ons op investeringen in infrastructuur die uit de EU-begroting worden gefinancierd, en presenteren horizontale thema's die we tijdens recente controles hebben vastgesteld voor de vijf belangrijkste vervoerswijzen: wegvervoer, spoorvervoer, luchtvaart, binnenvaart en zeevaart. Op basis van onze opmerkingen en aanbevelingen presenteren we een horizontaal overzicht van de belangrijkste uitdagingen waarmee de ontwikkeling en financiering van het vervoer in de EU worden geconfronteerd.

Dit overzicht heeft tot doel om, door duidelijke en toegankelijke informatie te verstrekken aan belanghebbenden, deze aan te moedigen hun acties te verbeteren en/of beter te coördineren teneinde de inspanningen van de EU om de doelstellingen van haar vervoersbeleid te verwezenlijken, kracht bij te zetten.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau



© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

PDF ISBN 978-92-847-1423-0

doi:10.2865/127298

QJ-03-18-425-NL-N

HTML ISBN 978-92-847-1434-6

doi:10.2865/04324

QJ-03-18-425-NL-Q