

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie getiteld ‘Cohesie en vervoer’”

(1999/C 258/09)

Op 14 januari 1999 heeft de Commissie besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 198 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 2 juni 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Tosh.

Tijdens zijn 365e zitting (vergadering van 7 juli 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór en 2 stemmen tegen werd goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Dit advies bestaat uit vijf hoofdstukken. Na de inleiding (hoofdstuk 1) wordt in hoofdstuk twee een beknopte samenvatting van de mededeling van de Commissie gegeven.

1.2. In het derde en het vierde hoofdstuk worden de mededeling en de daarbij gevoegde tabellen geanalyseerd. De hoofdstukken bevatten algemene opmerkingen en aanbevelingen. Tot slot worden in het vijfde hoofdstuk enkele conclusies weergegeven.

1.3. Daar de bedoelingen van de Commissie in de mededeling ietwat moeilijk te bevatten zijn en gezien de omvang van de EU-vervoersbegroting, die de komende vijf jaar nog zal worden verruimd, brengt het Comité vervolgens zijn objectieve bevindingen en eisen onder de aandacht die het van essentieel belang acht om de ontwikkeling van cohesie en vervoer op overtuigende wijze gestalte te geven.

1.4. De banden tussen de verschillende financieringsmechanismen — Structuurfondsen, Cohesiefonds en Europese Investeringsbank (EIB) — worden bestudeerd in het licht van de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid en het ruimtelijke-orderingsbeleid. Daarbij dient het belang van het uitbreidingskader goed te worden ingezien. Het Comité zal aangeven hoe de Commissie kan zorgen voor een betere coördinatie van de verschillende financiële instrumenten uit hoofde waarvan vervoersmaatregelen worden gesteund om meer algemene doelstellingen van de EU te realiseren. De steun die het vervoer via de Structuurfondsen wordt toegekend, is ongeveer tien keer zo groot als de steun uit het Cohesiefonds.

### 2. Samenvatting van de mededeling

2.1. De mededeling geeft uiting aan de ambitie van de Europese Unie om a) een nadere impuls te geven aan economische convergentie, en b) sociale integratie te bevorderen. Daarbij wordt nadruk gelegd op de belangrijke rol die de vervoersinfrastructuur bij dit streven naar duurzame ontwikkeling speelt. De aandacht is vooral gericht op verbetering van

de situatie van i) perifere gebieden, ii) regio's met een ontwikkelingsachterstand, en iii) minder bevoorrechte bevolkingsgroepen.

2.2. De Commissie stelt dat het van belang is dat i) de Structuurfondsprogramma's en-initiatieven (EFRO, INTERREG), ii) de Cohesiefondsprogramma's, en iii) de steun via de EIB op dezelfde doelstellingen zijn gericht.

2.3. Het gemeenschappelijk vervoerbeleid (GVB) is erop gericht aan de behoeften van burgers en bedrijfsleven te voldoen om zo hun mogelijkheden en concurrentievermogen te verbeteren.

2.4. Volgens de Commissie is een gecoördineerd en goed opgezet regionaal beleid het aangewezen instrument om:

- de economische ontwikkeling (groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid) te stimuleren;
- een evenwichtige ontwikkeling in de EU tot stand te brengen;

- gunstige voorwaarden voor uitbreiding te scheppen;

- de mobiliteit van alle minder bevoorrechte mensen (mensen met een laag inkomen, gehandicapten) te verbeteren;

zonder de bescherming van het milieu daarbij uit het oog te verliezen.

2.5. In het Commissiedocument wordt een aantal terreinen beschreven waarop vervoer verbetering kan brengen:

- vermindering van de bevolkingsconcentratie, die tot congestie en milieuvervuiling leidt;

- verbetering van de toegang tot en het aanbod van vervoersdiensten in perifere gebieden om hun welvaart via verbetering van het concurrentievermogen te vergroten;

- invoering van vrachtkosten als investeringsparameter.

2.6. De Commissie stelt dat betere vervoersvoorzieningen:

- de bereidheid om te investeren en de mogelijkheden voor de markten om resultaten te boeken, kunnen vergroten;

- kunnen leiden tot een duurzame economische groei en werkgelegenheid, mits er gerichte maatregelen worden getroffen.

Daarbij moet echter wel rekening worden gehouden met het feit dat:

- groei ook van andere factoren, zoals telecommunicatie, afhankelijk is;
- het scheppen van banen even belangrijk is als toegang tot perifere, minder ontwikkelde gebieden.

2.7. Investerings zullen steeds meer op burgers en op specifieke maatschappelijke behoeften worden gericht, doordat belangrijke lacunes op vervoers- en infrastructuurgebied worden opgevuld; daarbij moet wel worden erkend dat er ook in welvarende lidstaten regio's zijn waar het vervoer ontoereikend blijkt of de ongelijkheid nog vergroot. De Commissie benadrukt dat het openbaar vervoer in de toekomst een belangrijke rol bij de verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen zal spelen.

2.8. De lacunes in het vervoers- en infrastructuurnetwerk worden gedicht met behulp van algemene EU-steunprogramma's, die de ontwikkeling op gecoördineerde wijze proberen te stimuleren; het Cohesiefonds speelt een belangrijke aanvullende rol.

2.9. De uitgaven van de EU zijn sterk op het wegtransport gericht:

- 2/3 van de investeringen van het EFRO op vervoersgebied tussen 1994 en 1999;
- 2/3 van de investeringen van het Cohesiefonds op vervoersgebied tussen 1993 en 1999;
- de in het kader van regionale doelstellingen verstrekte kredieten van de EIB (waaronder ook middelen voor vervoer).

Bij een kwart van de kredieten van de EIB voor regionale ontwikkelingsprojecten is sprake van cofinanciering met de Structuurfondsen.

2.10. Aangezien de lidstaten ieder hun eigen ontwikkelingsbeleid hebben gevoerd, zijn op EU-niveau tal van ongerijmdheden en barrières ontstaan, hetgeen een onevenwichtig gebruik van het Europese grondgebied met zich brengt. Daarom is het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief, gebaseerd op een totaalaanpak, tot stand gekomen. Cofinanciering door overheid en bedrijfsleven en sociaal partnerschap zouden een gezamenlijke, coherente visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Europa mogelijk moeten maken.

2.11. De Commissie is ervan overtuigd dat liberalisering uiteindelijk de regionale samenhang zal bevorderen door:

- alle burgers in de EU betaalbare vervoersdiensten te bieden;
- een regelgevend kader te creëren om de gevolgen van de liberalisering in het oog te houden en ervoor te zorgen dat mensen tussen verschillende vervoerswijzen kunnen blijven kiezen;

- te voorkomen dat het vervoer volledig aan marktkrachten wordt overgelaten door ook de maatschappelijke en algemene economische waarde in aanmerking te nemen;

- via aanbestedingen exclusieve rechten toe te kennen om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen of bepaalde verplichtingen t.a.v. verbindingen met perifere gebieden in het cabotagevervoer op te leggen.

2.12. De Commissie stelt dat infrastructuurtarieven alleen de marginale kosten van het gebruik van de infrastructuur zouden moeten weerspiegelen/dekken. Zij verwacht dat daarvoor:

- de efficiency zal verbeteren doordat een optimale vervoerskeuze tegen lagere vervoerskosten kan worden gemaakt;
- kosten in perifere gebieden „mogelijk” stijgen;
- in perifere gebieden de productie van goederen met een lage toegevoegde waarde zal verdwijnen.

2.13. Integratie van de verschillende vervoerswijzen, inclusief alle havens en terminals, wordt gezien als onderdeel van de noodzakelijke diversificatie van netwerkverbindingen.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité onderschrijft de beginselen van cohesie, maar kan weinig bewijs vinden dat financiering uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds daadwerkelijk heeft bijgedragen tot het realiseren van de in par. 2.1 beschreven doelstellingen.

3.1.1. De tabellen in het Commissiedocument dragen nauwelijks bij tot een beter begrip van de beginselen die ten grondslag liggen aan cohesiemaatregelen in het vervoer, en leveren geen bewijs voor de door de Commissie veronderstelde effecten van de EU-steun. De gegevens zijn verouderd en worden verder nergens in de mededeling gebruikt om de argumentatie van de Commissie te onderbouwen. Verder wordt niet aangegeven welke wisselwerking tussen de steunverlening via het Cohesiefonds en de steunverlening via de Structuurfondsen en de EIB heeft plaatsgevonden om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken.

3.2. Het is uiteraard niet eenvoudig om oorzaak en gevolg vast te stellen, maar het ontbreken van case studies en controles op het functioneren van de projecten maakt het lastig om het beleid en het effect van de uitgaven te beoordelen. De vrees bestond dat het delegeren van het beheer van de middelen op grond van het subsidiariteitsbeginsel ertoe zou leiden dat niet de juiste prioriteiten zouden worden gesteld, dat er bijvoorbeeld een concentratie en groei in stedelijke gebieden zou ontstaan, indien binnen het vervoer alleen marktgeoriënteerde doelstellingen zouden worden nagestreefd. Bovendien zou nadruk op marktgeoriënteerde doelstellingen ten koste kunnen gaan van de inspanningen om een kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer te waarborgen, hetgeen noodzakelijk is om op lokaal niveau de binnen de EU gewenste sociale integratie en gelijke behandeling te realiseren, duurzame mobiliteit te bevorderen en de afhankelijkheid van auto's te verminderen.

3.3. Er wordt in de mededeling geen aandacht besteed aan coördinatie van cohesiemaatregelen in het vervoer daar waar interregionale aspecten een belangrijke rol spelen, noch aan verbindingen met derde landen. Evenmin wordt iets gezegd over transitoroutes door landen die niet voor steun uit het Cohesiefonds in aanmerking komen, hoewel die toch duidelijk van strategisch belang zijn.

3.4. De mededeling heeft iets weg van een verhandeling, waarin keer op keer wordt gewezen op de toegevoegde waarde van de cohesiesteun. Niet alleen is dit op z'n zachtst gezegd irritant, maar ook valt het daardoor des te meer op dat er geen bewijzen worden aangevoerd, en het document wordt er dan ook niet overtuigender op.

3.5. Een groot gedeelte van de cohesiesteun is bestemd ten behoeve van de wegeninfrastructuur. Dit is verontrustend in het licht van het streven naar sociale samenhang en duurzame ontwikkeling. De burgers willen uit maatschappelijk oogpunt verdedigbare investeringen om duurzame ontwikkeling en mobiliteit te waarborgen, terwijl tegelijkertijd de gevolgen voor het milieu binnen de perken worden gehouden. Er moet veel meer aandacht uitgaan naar investeringen in het openbaar vervoer, met name omdat veel initiatieven op dit vlak niet rendabel zijn.

3.6. Het Comité meent dat de EU haar inspanningen op het vlak van het openbaar vervoer moet opvoeren omdat:

- openbaar vervoer sociale uitsluiting helpt terug te dringen;
- milieuverontreiniging door goede openbaarvervoersdiensten wordt beperkt.

#### 4. Algemene aanbevelingen

4.1. De lidstaten bepalen uiteraard zelf hun investeringsprioriteiten; wel meent het Comité dat de beginselen die ten grondslag liggen aan de steunverlening via de Structuurfondsen en het Cohesiefonds zwaarder wegen dan het subsidiariteitsbeginsel en dat de verantwoordelijkheid voor de programma's bij de Europese Unie moet blijven, willen de cohesiedoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Er moeten speciale programma's en vernieuwende financiële instrumenten worden ontwikkeld om kapitaal uit de particuliere sector aan te trekken en partnerschappen tussen EU, lidstaten en exploitanten te stimuleren. Verder dient te worden nagegaan hoe vervoer kan worden gefinancierd door middel van heffingen op basis van de marginale maatschappelijke kosten; een dergelijk beleid zou als principekwestie moeten worden ingevoerd<sup>(1)</sup>. Wel moet het mogelijk zijn om perifere en andere gebieden die in een ongunstige positie verkeren, ontheffing te verlenen wanneer duurzame vervoersmogelijkheden niet aanwezig of niet rendabel zijn. In dit verband moet een impuls worden gegeven aan breder opgezette, interregionale cohesieprogramma's.

4.2. Investeringen in het vervoer moeten op een bepaalde strategie gebaseerd zijn. Verder zouden er gemeenschappelijke

richtsnoeren voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel moeten worden ontwikkeld. Het vastleggen van specifieke doelstellingen voor projecten die voor steun in aanmerking komen, zou het gemakkelijker maken om prioriteiten te stellen. Specifieke aanbevelingen inzake interoperabiliteit, zowel op Europees als op lokaal niveau, zal de bedrijvigheid onder eerlijke concurrentievoorwaarden stimuleren.

4.3. Er moet meer worden geïnvesteerd in het railvervoer, zeevervoer, binnenvaart en kustvaart voor zover er intermodale knooppunten zijn; dit zou de voorkeur moeten hebben boven investeringen in de wegeninfrastructuur, maar in de praktijk zullen beide soorten investeringen gewoonlijk samengaan.

4.4. In de Cohesieprogramma's zou een belangrijkere plaats voor intermodale knooppunten moeten worden ingeruimd en er zou meer steun uitgetrokken moeten worden om deze knooppunten verder te ontwikkelen.

4.5. De doeltreffendheid van cohesiemaatregelen in het vervoer kan alleen worden gewaarborgd indien de sociale partners bij het besluitvormingsproces worden betrokken.

4.6. De behoefte aan uitgaven t.b.v. het vervoer ter ondersteuning van de cohesie na de uitbreiding dient nu al grondig te worden nagegaan. Het zal steeds noodzakelijker worden dat regionale economieën die op de globalisering inspelen, zelf zorgen voor een efficiënte allocatie van middelen en toezicht op de uitgaven.

4.7. De gevolgen van de invoering van infrastructuurtarieven in perifere gebieden dienen nauwkeurig te worden nagegaan in die gebieden waar het risico bestaat dat de tarieven per saldo tot productieverlies leiden en zo het effect van cohesiemaatregelen zouden ondermijnen.

4.8. Perifere eilandgebieden, zoals gedeelten van Griekenland en Ierland, gebieden die ver van activiteitscentra af liggen, zoals voorkomt op het Iberisch schiereiland, en gebieden die te kampen hebben met slechte vervoersverbindingen met aangrenzende derde landen, zouden in aanmerking moeten komen voor steun omdat zij op het gebied van het vervoer een blijvend kostennadeel hebben. Het BNP zou niet het enige steuncriterium moeten zijn; ook andere factoren, zoals maatregelen ten behoeve van de toegankelijkheid zouden in acht genomen kunnen worden. Verder zouden ook landen die niet tot de zgn. „Cohesielanden” behoren, in aanmerking voor steun moeten komen.

4.9. Overleg met de sociale partners in de cohesieregio's zou een constructieve bijdrage tot de programma's kunnen leveren en het multifunctionele karakter van de uitgaven kunnen versterken om tot een optimale inzet in het kader van de in paragraaf 2.1 genoemde beginselen te komen.

4.10. De Commissie zou zich nader moeten buigen over lange-termijnfinanciering in het vervoer als middel om de cohesie te bevorderen en moeten nagaan hoe deze kan bijdragen tot een evenwichtige economische ontwikkeling, tot verbetering van de mogelijkheden van minder bevoorrechte mensen door middel van het dienstenaanbod en tot ondersteuning van het uitbreidingsproces. De Commissie onderkent de

(1) PB C 56 van 24.2.1997, blz. 31; PB C 138 van 24.2.1997, blz. 7.

problemen die nu eenmaal op dit vlak bestaan; deze zullen echter met de uitbreiding van de Unie waarschijnlijk niet verdwijnen. Daarom dringt het Comité aan op kwaliteitsbenchmarking. Dit impliceert wel dat veel meer nadruk moet worden gelegd op beleidsmaatregelen en middelen ten behoeve van het openbaar vervoer.

4.11. Zowel in onderhavig advies als in het advies over het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief<sup>(1)</sup>, dat in september 1998 werd goedgekeurd, staat „ombuiging van alle beleidsonderdelen die van invloed zijn op de ruimtelijke ontwikkeling” centraal. In het advies over het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief benadrukt het Comité dat verbetering van de kwaliteit van het bestaan van burgers een fundamentele doelstelling van ruimtelijk ontwikkelingsbeleid moet zijn. Verder wijst het er bijvoorbeeld op dat bergstreken perifere kenmerken vertonen. Dit sluit goed aan bij het standpunt dat transnationale en grensoverschrijdende initiatieven moeten worden gecoördineerd en dat er gezorgd moet worden voor samenhang tussen alle beleidsmaatregelen die zijn gericht op sociaal-economische vooruitgang. Het Comité wijst op de gevaren die zijn verbonden met overconcentratie van activiteiten in centraal gelegen gebieden ten koste van de periferie en meent dat totstandbrenging van verbindingen tussen perifere gebieden tegenwicht zou kunnen bieden aan de aantrekkingskracht van centraal gelegen gebieden.

4.12. Het Comité bevestigt de standpunten die het verwoordde in zijn advies van september 1998 over het voorstel van de Commissie inzake het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van de trans-Europese netwerken<sup>(2)</sup>, op grond waarvan studies van strategische aard die op initiatief van de Commissie worden ondernomen, voor 100 % gefinancierd zouden kunnen worden. Dergelijke studies zouden moeten bijdragen tot ondersteuning en verbetering van de evaluatie van de cohesie-uitgaven. Voorgesteld wordt, de beschikbare middelen voor het trans-Europese vervoersnetwerk te verruimen tot 4,992 miljard euro voor de periode 2000-2006, een toename van 277 % vergeleken met de periode 1995-1999. Gezien de omvang en verruiming van deze middelen valt het te betwijfelen of de cohesiesteun merkbare resultaten op het gebied van de ontwikkeling van vervoer zal hebben.

4.13. De Commissie zou oog moeten hebben voor de behoefte aan luchtverbindingen en aan ontwikkeling van de spoorwegverbindingen in perifere regio's en met kandidaat-lidstaten, ondanks de hoge investeringskosten die hiermee gepaard gaan.

4.14. Met de uitbreiding in zicht mogen fouten die in het verleden bij sommige cohesieprojecten in het vervoer zijn gemaakt, niet opnieuw worden begaan. Op centraal — en zonodig grensoverschrijdend — niveau moeten op gecoördineerde wijze strategieën worden ontwikkeld die bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, milieubescherming, werkgelegenheid en plattelandontwikkeling omvatten, waarbij de regio's verantwoordelijk zijn voor de concrete uitvoering ervan. In dit verband zij gewezen op het belang van het ISPA-programma.

4.15. Mocht de Commissie in de toekomst nog een mededeling over dit onderwerp uitbrengen, dan zou daarin volgens het Comité het volgende moeten worden opgenomen:

- een definitie van cohesie aan de hand van doelstellingen op het vlak van ruimtelijke ordening en concrete cohesiedoelstellingen;
- specifieke doelstellingen en prestatieparameters;
- herziening van de huidige strategieën inzake de trans-Europese vervoersnetwerken, het Cohesiefonds en de EFRO-vervoersonderdelen;
- de regionale gevolgen van de trans-Europese vervoersnetwerken en van de steunverlening via het Cohesiefonds, de Structuurfondsen, de EIB en het EIF;
- vastlegging van prioriteiten op basis van deze gevolgen voor toegankelijkheid, concurrentievermogen, huidig en potentieel BBP en tekortkomingen in de infrastructuur.

## 5. Conclusies

5.1. Het Comité vindt dat de bedoeling van de mededeling verduidelijkt moet worden en dat de doelstellingen ervan helder moeten worden aangegeven. De hoofdboodschap elkaar te zijn dat de volgende EU-doelstellingen in wezen met elkaar verenigbaar moeten zijn:

- verbetering van de economische vooruitzichten, het concurrentievermogen en de werkgelegenheids situatie van perifere regio's;
- bevordering van een evenwichtige ontwikkeling in de 15 lidstaten en schepping van gunstige voorwaarden voor integratie van nieuwe landen;
- bevordering van duurzame mobiliteit door verbetering van het openbaar vervoer centraal en voorop te stellen;
- waarborging van betaalbare vervoersdiensten voor mensen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer en voor minder mobiele mensen;
- invoering van „beste praktijken” om de gevolgen voor het milieu van de aanleg van vervoersinfrastructuurvoorzieningen en de ontwikkeling van vervoersdiensten die in het kader van cohesieprogramma's zijn verwezenlijkt en bevorderd, in de hand te houden; algemeen wordt erkend dat het wegvervoer één van de grootste vervuilers is.

5.2. Bij de planning, de evaluatie, de beoordeling en het toezicht, alsook bij de toepassing van indicatoren en meetmethodes dient te worden uitgegaan van de OTO- en andere onderzoeksprogramma's.

5.3. Tevens is het noodzakelijk dat er beginselen voor perifere regio's worden vastgelegd om ervoor te zorgen dat er eerlijke en efficiënte tarieven worden gehanteerd en om te voorkomen dat deze gebieden worden gediscrimineerd door

<sup>(1)</sup> PB C 407 van 28.12.1998, blz. 85.

<sup>(2)</sup> PB C 407 van 28.12.1998, blz. 120.

dat alternatieven ontbreken of de vraag te gering is om rendabele diensten op te zetten.

5.4. De uitbreiding zal voor zowel de nieuwe als de huidige lidstaten en ook langs de buitengrenzen van de EU nieuwe

problemen opleveren. Het zwaartepunt van de EU zal naar het oosten worden verplaatst, waardoor de problemen van de huidige perifere regio's erger zullen worden en waarvan ook nieuwe perifere regio's de gevolgen zullen ondervinden. Hiermee dient terdege rekening te worden gehouden.

Brussel, 7 juli 1999.

*De voorzitter*  
*van het Economisch en Sociaal Comité*  
B. RANGONI MACHIAVELLI

---