



TENminste ambitie

**De rol van de Trans Europese Netwerken (TEN) bij de
uitbreiding van de Europese Unie**

Baukelien Vogelaar
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
April 2005

TENminste ambitie

De rol van de Trans Europese Netwerken (TEN) bij de uitbreiding van de Europese Unie

Baukelien Vogelaar

Afstudeerscriptie Technische Planologie
Begeleider: Dr. J. de Vries

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
April 2005

De illustratie op de voorpagina is de Øresundbrug,
gelegen tussen Denemarken en Zweden.
(Bron: European Commission, 2002).

Voorwoord

Internationale ruimtelijke vraagstukken worden bij aanvang het schrijven van deze scriptie onder andere opgeworpen door de uitbreiding van de Europese Unie (EU). Sinds 1 mei 2004 is de EU tien lidstaten rijker. Het lijkt mij interessant te kijken welke invloed de vijfde uitbreiding van de EU heeft op de Europese ruimtelijke ontwikkeling en dan met name op het terrein van infrastructuur.

Aangezien ik het aantal internationaal georiënteerde vakken bij de studie Technische Planologie vind tegenvallen, is een eerste voorwaarde voor mijn afstudeeronderwerp dat het grensoverschrijdend is. Maar met alleen die voorwaarde blijven nog heel wat mogelijkheden over. Voordat ik op de rol van de Trans-Europese netwerken bij de uitbreiding van de EU als onderwerp van mijn onderzoek ben gekomen, zijn reeds heel wat mogelijkheden de revue gepasseerd. Niet dat ik niets interessant vind, het tegendeel is waar. Maar dat is niet bevorderlijk voor een snel afstudeerproces.

Met een geformuleerde probleemstelling in de hand, bomvol energie en mijn grote doorzettingsvermogen kan het toch allemaal niet zo moeilijk meer zijn. Maar helaas, de afbakening van een groot onderwerp blijkt lastiger dan gedacht, evenals de actualiteit van het onderwerp dat mij soms parten speelt. Er zijn bijvoorbeeld nog weinig recente boeken over dit onderwerp verschenen. Daardoor is wel het idee ontstaan naar Brussel af te reizen om Europarlementariërs te interviewen. Na een zeer inspirerend bezoek aan het Europees Parlement moet er dan toch echt schot in de zaak komen. Ik doe mijn hele studietijd al tien dingen tegelijk en nu hoef ik 'alleen' een scriptie te schrijven. Een prachtig, soms frustrerend, proces volgt, waar ik veel van heb geleerd.

Ik heb er misschien vooral wel van geleerd dat je de kansen die je krijgt, echt altijd moet pakken. Maar welke kansen krijgen Europeanen om de mogelijkheden van de andere Europese lidstaten te ontdekken? Krijgen ze nieuwe kansen door de aanleg van Europese infrastructuurverbindingen? Als dat het geval is, meld ik mij zodra de kans zich voordoet vrijwillig aan om op de motor over de nieuwe infrastructuurverbindingen de EU te gaan ontdekken!

Bij het schrijven van deze scriptie ben ik veel dank verschuldigd aan mijn begeleider Dr. J. de Vries voor zijn geduld en zijn kritische commentaar. Tevens wil ik mijn ouders bedanken voor alle steun, nuttige tips en opmerkingen. Omdat ik niet iedereen kan noemen, wil ik wel benadrukken dat alle mensen die ik tijdens het schrijven van mijn scriptie heb gesproken, van (ex-)studenten Technische Planologie tot Europarlementariërs, mij met hun visie bijzonder veel inspiratie gegeven, bedankt daarvoor!

Met het schrijven van deze scriptie heb ik mij in een onderwerp verdiept dat mij de rest van mijn leven zal blijven boeien. Ik hoop u ook na het lezen van deze scriptie!

Baukelien Vogelaar

Groningen, april 2005

Nothing great was ever achieved without enthusiasm.

Ralph Waldo Emerson

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	0
Inhoudsopgave.....	4
Lijst met figuren en tabellen	6
Lijst met afkortingen	7
Samenvatting.....	8
Introductie	10
1. Inleiding.....	10
1.1 Aanleiding.....	12
1.2 Onderzoeksvragen	13
1.3 Leeswijzer.....	15
Theorie	16
2. Theoretisch kader.....	16
2.1 Cohesie.....	16
2.2 Relatie tussen infrastructuur en economische en ruimtelijke ontwikkeling.....	18
2.3 Planningsprocessen	19
2.4 Conclusie.....	21
Analyse	23
3. De context van het TEN beleid	23
3.1 Ruimtelijke context	23
3.2 Bestuurlijke context	26
3.3 Historische context	29
3.4 Conclusie.....	30
4. De Trans-Europese netwerken	32
4.1 De TEN.....	32
4.2 Financiële knelpunten voor realisatie van de TEN	35
4.3 Organisatorische en inhoudelijke knelpunten voor realisatie van de TEN.....	37
4.4 Conclusie.....	39
5. De TEN als instrument voor cohesie.....	41
5.1 Europe 2000+ rapport	41
5.2 Verschillen in infrastructuur in de lidstaten van de EU	42
5.3 Cohesie tussen de EU lidstaten door de TEN	45
5.4 Conclusie.....	48
6. Verwachtingen van de TEN door Europarlementariërs en wetenschappers.....	50
6.1 Verantwoording interviews	50
6.2 Visies van Europarlementariërs en wetenschappers op de TEN.....	51
6.3 De verwachtingen op een rij.....	55
6.4 Conclusie.....	56
Conclusie	57
7. Conclusies en aanbevelingen	57
7.1 Conclusies	57
7.2 Europese visie voor de TEN	59
7.3 Aanbevelingen.....	61
Referenties.....	64
Bijlage 1. Europese ruimtelijke ontwikkeling	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 2. De drie gerealiseerde TEN projecten.....	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 3. De 30 TEN projecten sinds 7 juni 2004	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 4. Uitwerking van het Van Miert Rapport	Error! Bookmark not defined.

- Bijlage 5. De financiële voorwaarden voor de TEN.. **Error! Bookmark not defined.**
Bijlage 6. Autobezit per land **Error! Bookmark not defined.**
Bijlage 7. De TEN **Error! Bookmark not defined.**
Bijlage 8. Bevolkingsdichtheid van EU lidstaten..... **Error! Bookmark not defined.**
Bijlage 9. De Europarlementariërs en de wetenschappers.... **Error! Bookmark not defined.**
Bijlage 10. Uitwerking van de interviews van de Europarlementariërs en de wetenschappers **Error! Bookmark not defined.**

Lijst met figuren en tabellen

	Pag.
Figuur 1.1 V.l.n.r. Aanleg van een verkeersweg tussen Haarlem-Alkmaar in 1929, Wegenwacht in 1938, Snelweg in Duitsland geopend, de eerste auto's rijden over de Holland linie tussen Kleef en Wezel in 1965.	1
Figuur 1.2 Infrastructuurmodaliteiten: spoorwegen en wegen.	2
Figuur 1.3 De Trans-Europese Netwerken: de wegenkaart.	3
Figuur 1.4 Kaart van Europa.	5
Figuur 2.1 Componenten van een planningsproces.	10
Figuur 2.2 Planniveaus.	12
Figuur 3.1 Dichtheid van het snelwegennet in 2001 in de EU.	15
Figuur 3.2 Een vergadering van het Europees Parlement in Brussel.	18
Figuur 4.1 De aanbevolen prioriteitsprojecten van de TEN.	24
Figuur 4.2 Verdeling van de 30 prioritaire infrastructuurprojecten naar soort infrastructuur.	25
Figuur 4.3 Aantal (niet-)grensoverschrijdende prioritaire TEN projecten.	25
Figuur 4.4 Aantal (niet-)grensoverschrijdende prioritaire TEN subprojecten.	25
Figuur 4.5 Financiële perspectieven voor de EU 2000-2006.	26
Figuur 5.1 Dichtheid van het spoornetwerk in 2001 in de EU.	33
Figuur 5.2 De verdeling in percentages tussen de verschillende vervoersmodaliteiten in de oude lidstaten (2000).	34
Figuur 5.3 Het goederen- en personenvervoer van 1970 tot 2000 in de oude EU lidstaten.	34
Figuur 5.4 De investering naar infrastructuurmodaliteit in de oude lidstaten.	35
Figuur 5.5 De investering naar infrastructuurmodaliteit in de 10 nieuwe lidstaten per 1 mei 2004 en Bulgarije en Roemenië.	35
Figuur 5.6 Aantal TEN subprojecten in de 15 oude lidstaten.	37
Figuur 5.7 Aantal TEN subprojecten in de 8 nieuwe lidstaten.	37
Figuur 5.8 Aantal km TEN projecten rail, rail/road, road, airport en water in de 15 oude lidstaten.	38
Figuur 5.9 Aantal km TEN projecten rail, rail/road, road, airport en water in de 8 nieuwe lidstaten.	38
Figuur 6.1 Het Europees Parlement in Brussel.	41
Figuur 7.1 Cartoon over de HSL.	51
Bijlage 2 figuur 1 TEN project : Spoorverbinding Cork- Dublin- Belfast- Larne- Stranraer.	60
Bijlage 2 figuur 2 TEN project: Spoor- en wegbrug tussen Denemarken en Zweden.	61
Bijlage 2 figuur 3 TEN project: Malpensa vliegveld (Milaan).	62
Bijlage 3 figuur 1 De Trans-Europese Netwerken: de spoorwegenkaart.	67
Bijlage 3 figuur 2 De Trans-Europese Netwerken: de waterwegenkaart.	68
Bijlage 3 figuur 3 De Trans-Europese Netwerken: de luchthavens.	69
Bijlage 4 figuur 1 De kenmerken van de TEN projecten uitgesplitst per lijst.	71
Bijlage 4 figuur 2 De TEN lijsten uit het Van Miert Rapport.	71/72
Tabel 4.1 Geschatte totale investeringen in de TEN door de EU lidstaten tussen 1996 en 2010.	27
Bijlage 8 tabel 1 Demografische gegevens over 23 EU lidstaten, 2004.	81

Lijst met afkortingen

Bruto Binnenlands Product	BBP
Council for Mutual Economic Assistance	COMECON
Directoraat Generaal	DG
Europees Centrum voor Infrastructuur Studies	ECIS
Europese Commissie	EC
Europese Gemeenschap	EG
Eerste Gemeenschap voor Kolen en Staal	EGKS
Europese Investeringsbank	EIB
Europees Parlement	EP
Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief	EROP
Europese Unie	EU
Hoge Snelheid Lijn	HSL
Kosten Baten Analyse	KBA
Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport	MIT
Not In My Back Yard	NIMBY
Publiek Private Samenwerking	PPS
Trans Europese Netwerken	TEN
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	VROM

Samenvatting

Met de aanleg van Europese infrastructurele netwerken, in EU jargon TEN (Trans Europese Netwerken) genaamd, moeten infrastructuurverbindingen aangelegd worden tussen de lidstaten van de EU. Nationale netwerken moeten aan elkaar gekoppeld worden wanneer de TEN grensoverschrijdende verbindingen realiseren en *missing links*, dat zijn ontbrekende delen in de infrastructurele netwerken in een land of tussen twee landen, opvullen. Om grensoverschrijdende netwerken te realiseren moeten landen samenwerken bij de aanleg van infrastructuur, in plaats van infrastructuur nationaal georiënteerd aan te leggen. Door deze samenwerking kunnen synergie-effecten optreden en kan Europese integratie bevorderd worden tussen de 25 lidstaten van de EU. Voor het bereiken van Europese integratie is het van belang dat cohesie gerealiseerd wordt tussen de oude lidstaten en de nieuwe lidstaten die per 1 mei 2004 tot de EU zijn toegetreden. (In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de acht nieuwe EU lidstaten uit Midden-Europa). Maar realiseren de TEN daadwerkelijk cohesie tussen de oude en de nieuwe lidstaten van de EU? Deze vraag ligt aan de basis van dit onderzoek.

Voor het onderzoek is het van belang de context te kennen waarin de TEN worden aangelegd, omdat in de EU continue veranderingen optreden die invloed kunnen hebben op de context. Wanneer de context bekend is, kan met die veranderingen rekening worden gehouden bij de aanleg van de TEN. Onderscheid moet gemaakt worden tussen drie verschillende vormen van de context van de TEN, de ruimtelijke, bestuurlijke en historische context. De ruimtelijke context komt naar voor in geografische aspecten en in de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. De bestuurlijke context heeft betrekking op de verhouding tussen de EU en de lidstaten en op het onderscheid tussen wie de beleidsteksten van de TEN hebben opgesteld. De historische context is van belang omdat elke lidstaat een eigen geschiedenis kent en daaruit ongelijkheden en verschillen tussen de lidstaten zijn ontstaan. De historische context kan invloed hebben op de manier waarop de lidstaten met elkaar samenwerken om de TEN te realiseren.

Lidstaten kunnen een nationaal infrastructuurproject voordragen voor de lijst van TEN projecten. Uit een grote hoeveelheid projecten worden een aantal TEN gekozen die voorrang hebben bij de aanleg, de zogenaamde prioritaire TEN projecten. In 1994 zijn de eerste 14 prioritaire TEN projecten in kaart gebracht. Door verschillende uitbreidingen van de EU en veranderingen in de ruimte is het aantal projecten in 2004 uitgebreid tot 30. Deze projecten dienen binnen een bepaalde tijd gerealiseerd te zijn, maar in ieder geval voor 2020. Anno 2005 zijn er pas drie projecten gerealiseerd. Er liggen verschillende knelpunten aan de geringe vorderingen van de aanleg van de TEN ten grondslag. Dit zijn financiële, organisatorische en inhoudelijke knelpunten. Deze knelpunten komen bijvoorbeeld neer op hoge kosten van de aanleg van infrastructuur, veel actoren met verschillende visies op het TEN beleid, moeilijkheden met de samenwerking op transnationaal niveau, problemen met het creëren van draagvlak en onduidelijkheid over de aan te leggen infrastructuurroutes. Om deze knelpunten op te lossen, is meer nadruk op samenwerken, communicatie en flexibiliteit nodig. Aandacht moet daarom besteed worden aan deze aspecten van de intellectuele en organisatorische planningsprocessen. De vele actoren die in de internationale beleidsarena het TEN beleid opstellen en uitvoeren, moeten rekening houden met aspecten, als communicatie en interactie, om consensus te bereiken tussen alle actoren.

Om de TEN als instrument voor cohesie tussen de lidstaten van de EU te laten optreden, is het van belang de effecten van infrastructuur op de ontwikkelingen in de EU te kennen. De TEN kunnen mogelijk bijdragen aan het realiseren van Europese integratie omdat verwacht wordt dat de ongelijkheden tussen de lidstaten verdwijnen door de invloed van de TEN op de Europese economische en ruimtelijke ontwikkeling. Maar dat de verwachte effecten van de aanleg van infrastructuur niet altijd gerealiseerd worden, komt naar voren uit het Europe 2000+ rapport over de aanleg van infrastructuur in EU lidstaten. Uit de evaluaties van het rapport blijken secundaire netwerken van belang te zijn voor het functioneren van het gehele netwerk. Bovendien blijken centrale gebieden meer voordeel te hebben van de aanleg van infrastructuur dan de periferie. Deze uitkomsten van de evaluaties druisen in tegen de doelen en de verwachtingen van de aanleg van de TEN.

De TEN willen de nationale netwerken aan elkaar koppelen en een grotere interoperabiliteit tussen de lidstaten realiseren. Maar om dat te realiseren is het van belang de huidige situatie met de verschillen tussen de netwerken in de lidstaten van de EU te kennen. Er zijn grote verschillen tussen de infrastructuurnetwerken van de oude en de nieuwe lidstaten. De dichtheid van het spoornetwerk is bijvoorbeeld in de acht nieuwe lidstaten hoger dan in de oude vijftien lidstaten en met de dichtheid van het wegennetwerk is het andersom gesteld. De nieuwe lidstaten leggen de nadruk op de aanleg van wegen, om de economische voordelen die ze daarvan verwachten. Terwijl de voorkeur van de EU uitgaat naar de aanleg van meer milieuvriendelijke en duurzame infrastructuurmodaliteiten als spoor- en waterwegen. Wanneer deze verschillen worden opgelost door aanleg van de TEN kunnen de TEN mogelijk als instrument voor cohesie gezien worden. Het realiseren van sociale, economische en territoriale cohesie vindt plaats wanneer de ontwikkeling van de economie samengaat met het verminderen van de armoede en het tegengaan van uitsluiting van gebieden. Maar door de complexiteit van de aanleg van de TEN lijken de TEN nog niet bij te dragen aan de realisatie van cohesie. Ook omdat in de nieuwe lidstaten veel minder TEN projecten worden aangelegd dan in de oude lidstaten. In de oude lidstaten worden zes keer meer TEN aangelegd dan in de nieuwe lidstaten. Bij de verdeling van de financiële middelen geldt dezelfde scheve verhouding. Wanneer bovendien het geringe aantal projecten in ogenschouw wordt genomen dat reeds is opgeleverd, zijn wijzigingen in het huidige beleid zijn van belang om in de toekomst wel cohesie te kunnen realiseren met de aanleg van de TEN.

Voor dit onderzoek zijn elf interviews afgenomen met vijf Europarlementariërs uit heel Europa en zes wetenschappers uit Midden-Europa. De verwachtingen van de geïnterviewden over de TEN waren redelijk positief. De Europarlementariërs verwachten dat op de lange termijn de Europeanen wel blij zijn met de aanleg van de TEN. De Europarlementariërs merken op dat de TEN veel ambitie hebben en dat het beleid wel geloofwaardig moet blijven, want de TEN zijn nu teveel een papieren beleid. Bovendien moet uitgegaan worden van kansen en niet van wonderen van infrastructuur volgens de Europarlementariërs. De wetenschappers leggen de nadruk op de voorwaarde die in infrastructuur gezien wordt voor de economische en sociale ontwikkeling van de nieuwe lidstaten. De nieuwe lidstaten willen wegen aanleggen, omdat daarmee buitenlandse investeerders aangetrokken kunnen worden. Infrastructuur wordt gezien als basis voor de economische groei, maar tevens wordt door de wetenschappers opgemerkt dat de lokale economie niet altijd voordeel heeft van een grensoverschrijdend netwerk. De Europarlementariërs legden de nadruk dus duidelijk op de invloed van de TEN op de EU als geheel en de wetenschappers keken meer naar de invloed van de TEN op de nieuwe lidstaten. De verwachting van de Europarlementariërs en de wetenschappers is dat de TEN cohesie kunnen realiseren, maar dat dit niet van vandaag op morgen zal gebeuren.

Anno 2005 moet gesteld worden dat de TEN nog geen cohesie kunnen realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten van de EU. Mogelijk is op de lange termijn een andere uitkomst te realiseren, maar voorlopig lijken de TEN nog niet daadwerkelijk een belangrijk element in de ontwikkeling van de Europese integratie. Om in de periode tot 2020 de TEN cohesie te laten realiseren, moeten aanpassingen in het huidige beleid plaatsvinden. Die aanpassingen hebben betrekking op het uitdragen van een Europese visie voor de TEN. Bij de Europese visie ligt de nadruk onder meer op; het stimuleren van grensoverschrijdende projecten door de EU, de lange termijn in plaats van de korte termijn en missing networks opvullen in plaats van missing links. De wijzigingen van deze Europese visie zijn van belang want op dit moment kan worden gesteld dat de TEN inderdaad TENminste ambitie bezitten maar dat de huidige ambitie te hoog is, gezien de middelen waarover beschikt wordt voor de aanleg. Aanpassingen zijn daarom nodig om te voorkomen dat de TEN mogelijk 'TEN onder' gaan aan de eigen ambitie.

Introductie

1. Inleiding

Infrastructuur, als wegen, spoorwegen en bruggen, is niet meer weg te denken uit de huidige samenleving. Maar dik 200 jaar geleden liggen in Nederland nog maar weinig bestrate wegen en zijn er nog geen spoorwegen en bruggen aangelegd. Pas vanaf het midden van de 19^e eeuw is het spoorwegennet in Nederland in opbouw, groeit het wegennet en worden bruggen aangelegd. In de 20^e eeuw is al een dicht infrastructuurnetwerk ontstaan (Egmond, 2002). In het kort is hier de ontwikkeling van de aanleg van infrastructuur in Nederland geschetst (figuur 1.1).

Infrastructuur blijkt vooral nationaal georiënteerd te zijn aangelegd. Er is nog weinig grensoverschrijdende infrastructuur aangelegd. Op Europees niveau wordt getracht hier verandering in aan te brengen met de aanleg van Europese infrastructurele netwerken. Nationale infrastructurele netwerken moeten met elkaar verbonden worden, maar omdat elke lidstaat over eigen beleid beschikt is dat moeilijk te realiseren.



Figuur 1.1 V.l.n.r. Aanleg van een verkeersweg tussen Haarlem-Alkmaar in 1929, Wegenwacht in 1938, Snelweg in Duitsland geopend, de eerste auto's rijden over de Holland lijn tussen Kleef en Wezel in 1965 (bron: Beeldbank Nationaal Archief, 2005).

Van de 25 lidstaten van de EU hebben sommige lidstaten een eigen beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Maar alle 25 lidstaten hebben te maken met de Europese ruimtelijke ontwikkeling. Omdat op Europees niveau van ruimtelijke ontwikkeling wordt gesproken en niet van ruimtelijke ordening, wordt verder in dit onderzoek gesproken van Europese ruimtelijke ontwikkeling. Op Europees niveau is het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) opgesteld. Het EROP bevat plannen voor de lidstaten van de EU betreffende Europese ruimtelijke ontwikkeling. In bijlage 1 staat een kort overzicht van de Europese ruimtelijke ontwikkeling. De aanleg van infrastructuur is een van de elementen van de Europese ruimtelijke ontwikkeling.

Volgens De Wit en Van Gent (2001) dient de EU zich te bezig te houden met de aanleg van infrastructuur omdat op sommige plaatsen in het Europese infrastructuurnetwerk knelpunten voor het internationale verkeer zijn ontstaan. De knelpunten bestaan bijvoorbeeld uit een ontbrekende brug, tunnel of deel van een snelweg. Deze ontbrekende delen in de infrastructurele netwerken worden *missing links* genoemd (Williams, 1996). Missing links kunnen intra- of internationaal voorkomen. In dit onderzoek ligt de nadruk op internationale missing links. Het belang van het verdwijnen van missing links is onderstreept door Banister (2002). Hij merkte op dat een transport netwerk zo goed is als de zwakste schakel in dat netwerk.

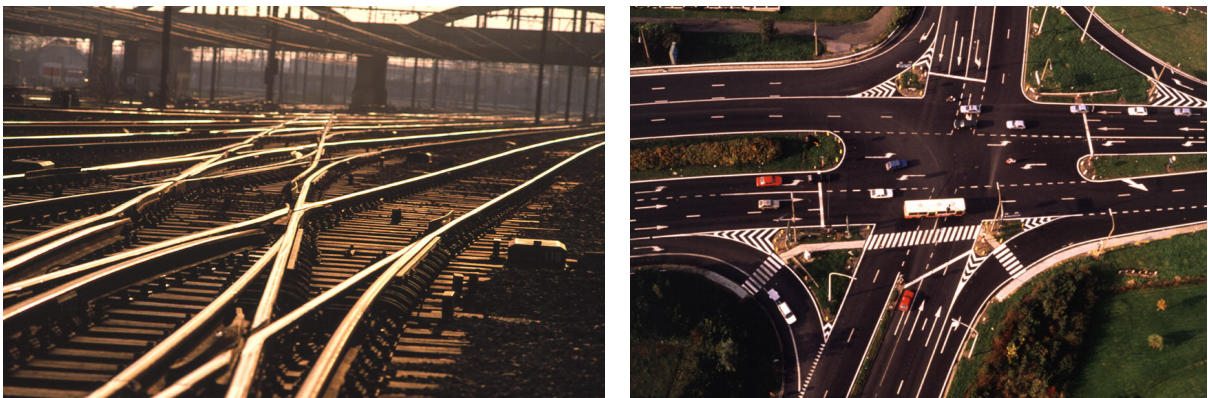
De EU wil met de realisatie van de TEN de zwakke schakels uit het Europese infrastructuurnetwerk verwijderen. Missing links zijn ontstaan omdat infrastructuur in de EU lidstaten afzonderlijk van elkaar wordt ontwikkeld. Volgens Eskelinen en Snickars (1995) bedenkt elke lidstaat zijn eigen oplossingen zonder te denken aan synergie-effecten wanneer bij de aanleg van infrastructuur samengewerkt wordt tussen de lidstaten. Het probleem is dus dat infrastructuur vooral nationaal

georiënteerd aangelegd wordt, terwijl samenwerking tussen de lidstaten bij de aanleg van grensoverschrijdende infrastructuur van belang is. Daarbij komt dat de aanleg van grensoverschrijdende infrastructuur geen bekend en populair thema is bij Europeanen. Dit terwijl de aanleg wel belangrijk is voor de EU, omdat ontbrekende verbindingen een van de oorzaken kunnen zijn van het nog niet bereiken van Europese integratie.

Het belang van Europese integratie komt reeds naar voren rond 1950. Het initiatief van Frankrijk voor de Kolen en Staal Gemeenschap, dat uiteindelijk uitgroeit tot de EU, wordt volgens Wellenstein (2004) bestempeld als het begin van Europese integratie. Sinds dat initiatief van Frankrijk hebben vele economische en politieke veranderingen plaats gevonden in de EU, maar nog altijd is Europese integratie een belangrijk onderwerp. Volgens Bolkenstein (2004, p.415) is 'gemeten aan de lengte van een mensenleven Europese integratie een van de succesverhalen van de tweede helft van de twintigste eeuw'.

Maar Europese integratie is nog niet voltooid en daarom blijft het van belang om aan deze integratie te werken. Volgens Wellenstein (2004) blijft het onderwerp van de Europese integratie actueel, omdat de EU steeds verder uitbreidt. Gebeurtenissen als de val van de Berlijnse Muur en het verdwijnen van het IJzeren Gordijn zorgen voor veel potentieel nieuwe lidstaten voor de EU. De laatste uitbreiding van de EU dateert van 1 mei 2004 en heeft tien nieuwe lidstaten, acht landen uit Midden-Europa en twee Mediterrane landen, aan de EU toegevoegd waardoor de EU uit 25 lidstaten bestaat. Om Europese integratie tussen alle 25 lidstaten te realiseren, is het van belang cohesie tussen de lidstaten van de EU te bevorderen. De aanleg van Europese infrastructurele netwerken kan mogelijk cohesie realiseren.

Met de aanleg van Europese infrastructurele netwerken, in EU jargon TEN (Trans Europese Netwerken) genaamd, moeten infrastructuurverbindingen aangelegd worden tussen de lidstaten van de EU. De TEN moeten daarmee een koppeling tussen de netwerken van de lidstaten realiseren en de mogelijkheid creëren om tussen de verschillende nationale netwerken te opereren (Europees Parlement, 2000). De TEN zijn onderverdeeld in drie verschillende sectoren: vervoer, telecommunicatie en energie. In dit onderzoek wordt ingegaan op de sector vervoer omdat de maatregelen van die sector volgens de Europese Commissie (1999) voor het Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en financieel gezien het belangrijkste zijn. De maatregelen zijn erop gericht een goed functionerend en duurzaam vervoerssysteem te stimuleren (Europese Commissie, 1999). Als verder in dit onderzoek over de TEN wordt gesproken, wordt de sector vervoer bedoeld.



Figuur 1.2 Infrastructuurmodaliteiten: spoorwegen en wegen (bron: European Commission, 2001).

Bij vervoer gaat het om de aanleg van de infrastructuurmodaliteiten wegen, spoorwegen (figuur 1.2), waterwegen en luchthavens. Voor de infrastructuur die in de EU aangelegd wordt, is een lijst met TEN projecten opgesteld. Voorbeelden van TEN projecten die reeds zijn gerealiseerd, zijn: de Øresundbrug; de vaste spoor- en wegverbinding tussen Denemarken en Zweden, Malpensa; het nieuwe vliegveld van Milaan en de spoorwegverbinding tussen Belfast, Dublin en Cork (European Commission, 2002). De Øresundbrug siert de omslag van deze scriptie. In bijlage 2 staat meer informatie over deze drie projecten.

Door de Europese Commissie zijn 30 TEN projecten geselecteerd die voorrang hebben op de aanleg van de overige TEN projecten. Op de keuze voor deze 30 TEN wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan. Alleen de 30 TEN projecten met prioriteit staan centraal in dit onderzoek. Op de kaart van de EU (figuur 1.3) staan de wegen die tussen de EU lidstaten aangelegd moeten worden. De stippellijnen zijn de nog ontbrekende delen weginfrastructuur in het Europese netwerk, die opgevuld moeten worden door aanleg van de wegprojecten van de TEN. In bijlage 3 staan de 30 prioritaire projecten beschreven en staan de spoorwegen- en waterwegenkaart en de kaart met de luchthaven afgebeeld.



Figuur 1.3 De Trans-Europese Netwerken: de wegenkaart (bron: European Commission, 2004).

1.1 Aanleiding

In de steeds groter wordende EU moeten lidstaten aan elkaar verbonden worden om Europese integratie te realiseren. Mits de TEN met succes cohesie kunnen realiseren, zijn zij van groot belang

voor het realiseren van Europese integratie bij de uitbreidingen van de EU. Het belang van de rol van infrastructuur wordt reeds in de jaren vijftig gezien. Ondanks dat het Verdrag van Rome uit 1957 geen infrastructuurbeleid kent, wordt volgens De Wit en Van Gent (2001) al waarde toegekend aan het vermogen van infrastructuur perifere gebieden bij de economische ontwikkeling van de EU te betrekken. Daarbij wordt transport gezien als de sector om doelstellingen van de Europese integratie te verwezenlijken. Toch wordt pas eind jaren '80 een actieprogramma opgesteld voor transportbeleid. Een werkelijk Europees infrastructuurbeleid ontstaat pas met de plannen voor de TEN in de jaren '90 (Williams, 1996).

Volgens Jensen en Richardson (2004) zijn de TEN één van de eerste praktische initiatieven voor Europese ruimtelijke integratie op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling. Maar het idee van de TEN is erg globaal. In het midden van de jaren '90 wordt overeenstemming bereikt over de ontwikkeling van een transportnetwerk dat tot elke hoek van Europa reikt (Jensen en Richardson, 2004).

Ondertussen zijn de TEN een substantieel onderdeel van de EU. Ook in het Ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Europese Conventie, 2003) staan artikelen over de TEN. In deze artikelen wordt onder meer uitgelegd dat de TEN verbindingen moeten realiseren die heel Europa doen samenkomen, dat de TEN een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van een geïntegreerde Europese economie- en transportstructuur en dat de opname van achtergestelde gebieden in het infrastructuurnetwerk een van de doelstellingen van de TEN is (Europese Conventie, 2003). De EU moet bijdragen aan de opbouw en uitbreiding van de TEN. Op Europees niveau staat integratie van de nationale netwerken en verbetering van de toegang tot de netwerken centraal. De gebieden die extra aandacht verdienen zijn de 'eilanden' (gebieden die slecht toegankelijk zijn), gebieden die niet aan zee grenzen en perifere regio's. Deze gebieden moeten verbonden worden aan de centrale gebieden met de aanleg van de TEN (Europese Commissie, 1999).

Deze geschiedenis van het transportbeleid in de EU is de aanleiding tot dit onderzoek want uit deze historie blijkt dat al enige tijd belang gehecht wordt aan de aanleg van een Europees transportnetwerk, maar daadwerkelijk aangelegde infrastructuur blijft uit. Uit deze langzame vorderingen van de aanleg van de TEN is de vraag voortgekomen of de TEN überhaupt wel cohesie kunnen realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten?

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de wijze waarop de TEN een rol spelen bij het realiseren van cohesie tussen de oude en de nieuwe lidstaten van de EU. De aanleg van de TEN kan mogelijk zorgen voor cohesie tussen de lidstaten van de EU, omdat infrastructuur door zijn verbindingsfunctie gezien kan worden als sleutelfunctie voor het bereiken van cohesie tussen de lidstaten.

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal: Op welke wijze trachten de Trans Europese Netwerken (TEN) cohesie te realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten van de EU? En is het huidige TEN beleid wel geschikt om cohesie te realiseren of moeten er aanpassingen aan het beleid plaatsvinden?

Om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze geven de begrippen; cohesie, economische en ruimtelijke ontwikkeling en planningsprocessen invulling aan het theoretisch kader van de analyse van het TEN beleid?
2. Wat is de context waarbinnen de TEN opgesteld en uitgevoerd worden?
3. Op welke wijze wordt getracht de Trans Europese Netwerken te realiseren? En welke problemen treden hierbij op?
4. Op welke wijze beogen de TEN cohesie te realiseren?
5. Wat zijn de verwachtingen van de aanleg van de TEN?

De volgende acht nieuwe lidstaten uit Midden-Europa worden bedoeld wanneer verder in dit onderzoek gesproken wordt over de ‘nieuwe lidstaten’: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië. Cyprus en Malta zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De ‘oude lidstaten’ zijn de vijftien lidstaten die voor 1 mei 2004 reeds lid waren van de EU. Daarnaast wordt in dit onderzoek gesproken over West-, Midden- en Oost-Europa. Wanneer gesproken wordt over West-Europa, behoren de landen die links liggen van de landen Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië daartoe. Met Oost-Europa worden de landen Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië bedoeld. En met Midden-Europa worden de landen bedoeld die tussen West- en Oost-Europa in liggen (figuur 1.4).



Figuur 1.4 Kaart van Europa. Legenda: geel = EU lidstaten, lichtgrijs = geen EU lidstaten, dondergrijs = kandidaat EU lidstaten. (Bron: Europese Commissie Directoraat-generaal Pers en communicatie, 2004).

Om op de eerdergenoemde onderzoeks- en deelvragen antwoord te geven, wordt in het onderzoek gebruik van primaire en secundaire bronnen. De secundaire bronnen die voor dit onderzoek zijn gebruikt, bestaan uit boeken en beleidsdocumenten in gedrukte vorm of van internet. Omdat de vijfde uitbreiding van de EU vrijwel tegelijkertijd met de start van dit onderzoek heeft plaatsgevonden, was informatie in secundaire bronnen maar in beperkte mate beschikbaar. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de website van de Europese Unie (www.europa.eu.int) wel over een scala aan beleidsdocumenten beschikt waarin (vrij) recente gegevens zijn opgenomen. Naast de beperkte beschikbare secundaire informatie is een aantal interviews met Europarlementariërs uit de oude en de nieuwe lidstaten en met wetenschappers uit de nieuwe lidstaten gehouden. Om de eerste vier deelvragen te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van de secundaire bronnen. De vijfde deelvraag wordt beantwoord met de gegevens uit de interviews met Europarlementariërs uit heel Europa en wetenschappers uit Midden-Europa.

Er is geen uitgewerkte case van een van de TEN in de nieuwe lidstaten in dit onderzoek opgenomen omdat er nog geen TEN in de nieuwe lidstaten aangelegd zijn en er weinig informatie over beschikbaar is. Getracht is informatie te achterhalen over de aanleg van de TEN in de nieuwe lidstaten bij (medewerkers van) Europarlementariërs in de nieuwe lidstaten maar ook bij die mensen was niet meer informatie bekend dan reeds beschikbaar is op internet. En dat is onvoldoende om een case mee te schrijven.

In dit onderzoek is een ex-ante evaluatie naar de ontwikkelingen van de TEN uitgevoerd. Een ex-ante evaluatie heeft plaatsgevonden omdat de TEN nog reeds in aanleg zijn en er daarom geen achteraf evaluatie van de gevolgen van de TEN voor de ontwikkeling van de EU plaats kan vinden.

1.3 Leeswijzer

In grote lijnen ziet de opbouw van het onderzoek er als volgt uit. Na deze inleiding wordt in het tweede hoofdstuk het theoretisch kader uiteengezet dat aan de basis van het onderzoek staat. In de hoofdstukken drie tot en met zes staat de analyse centraal en komen onderwerpen aan bod die van belang zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In hoofdstuk zeven wordt in de conclusie de bevindingen uitgelegd, waarna met aanbevelingen het onderzoek wordt afgesloten.

Het theoretisch kader voor het onderzoek komt in het tweede hoofdstuk aan bod. Verschillende begrippen die van belang zijn voor de analyse van het TEN beleid worden in dit hoofdstuk toegelicht. Het gaat hierbij om de begrippen cohesie, economische en ruimtelijke ontwikkeling en planningsprocessen. Deze begrippen worden toegelicht om eenduidig te zijn en definitie- of interpretatieverschillen te vermijden. De begrippen geven een invulling aan het theoretisch kader van het TEN beleid.

In hoofdstuk drie wordt een analyse gemaakt van de context waarbinnen de TEN opgesteld en uitgevoerd worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende invloeden op de context van de TEN. Dit zijn de ruimtelijke, bestuurlijke en historische invloed. Het is van belang de context te kennen waarin de TEN worden aangelegd, omdat in de maatschappij continue veranderingen optreden. Wanneer de context bekend is, kan met die veranderingen rekening worden gehouden bij de aanleg van de TEN.

In het vierde hoofdstuk staan de TEN centraal. De TEN bestaan uit verschillende soorten infrastructuurmodaliteiten die in de EU aangelegd worden. In hoofdstuk vier worden de selectiecriteria voor de TEN besproken en wordt de kaart van de EU waarop de TEN staan weergegeven geanalyseerd. Tevens wordt stilgestaan bij de oorzaken voor de langzame vorderingen van de TEN, daarom worden verschillende knelpunten van de TEN besproken.

In hoofdstuk vijf wordt geanalyseerd of de TEN mogelijk als instrument voor cohesie dienen. Daarvoor worden de uitkomsten uit een rapport over de effecten van de aanleg van infrastructuur in de EU tegen het licht gehouden. Tevens wordt de huidige ongelijke infrastructurele situaties tussen de lidstaten van de EU beschreven. Op basis van deze gegevens wordt stilgestaan bij de vraag of de TEN cohesie tussen de EU trachten te realiseren.

Een analyse van de verwachtingen over de TEN van verschillende Europarlementariërs en wetenschappers staat centraal in hoofdstuk zes. De opinies van deze mensen over de TEN zijn onderzocht en worden in dit hoofdstuk geanalyseerd.

Met een conclusie en aanbevelingen wordt in hoofdstuk zeven het onderzoek afgesloten. In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Daarnaast wordt een Europese visie op de TEN uiteengezet en worden enkele aanbevelingen voorgesteld om het huidige TEN beleid aan te passen.

Theorie

2. Theoretisch kader

In dit tweede hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag “Op welke wijze geven de begrippen; cohesie, economische en ruimtelijke ontwikkeling en planningsprocessen invulling aan het theoretisch kader van de analyse van het TEN beleid?”. Om het TEN beleid te kunnen analyseren, zijn deze begrippen van belang. Ruimtelijke, economische en planningstheorieën samen vormen de basis van deze begrippen.

In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de definitie van het begrip cohesie. Dat begrip is een centraal thema in het EU beleid. Cohesie is een element uit de ruimtelijke theorie. Omdat cohesie aan de basis staat van de vraag die in dit onderzoek beantwoord moet worden, is een eenduidig begrip van cohesie van belang. Paragraaf 2.2 legt uit wat de relatie is tussen economische en ruimtelijke ontwikkeling en de aanleg van infrastructuur. Deze relatie wordt beschreven omdat die van belang is om mogelijke gevolgen van het TEN beleid te begrijpen. In deze paragraaf wordt gewerkt met de economische theorie. In paragraaf 2.3 komen vier soorten planningsprocessen aan bod. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de planningstheorie. Planningsprocessen worden beschreven omdat de aanleg van de TEN gepland wordt en processen de realisatie van de TEN in goede banen leiden. Tevens wordt het interactieproces beschreven dat plaats moet vinden om het beleid in de EU in goede banen te leiden. Op Europees niveau worden de TEN bedacht en op nationaal niveau uitgewerkt en aangelegd, hierbij spelen interactie en communicatie een belangrijke rol.

2.1 Cohesie

In het inleidende eerste hoofdstuk is reeds aandacht besteed aan de mogelijkheid dat Europese integratie gestimuleerd kan worden wanneer de aanleg van de TEN cohesie realiseren tussen de lidstaten. Het ontbreken van cohesie, met name tussen de oude en de nieuwe lidstaten, kan problemen geven voor het bereiken van Europese integratie. De EU heeft de doelstelling sociale, economische en territoriale cohesie te realiseren. Deze drie vormen van cohesie wordt in deze paragraaf toegelicht. Tevens wordt in deze paragraaf het algemene begrip cohesie beschreven omdat een begrip verschillend geïnterpreteerd kan worden.

De EU kent het solidariteitsbeginsel, dat wordt gerealiseerd door economische en sociale samenhang in de EU (Fontaine, 1998). Deze samenhang wordt bereikt wanneer door communautaire maatregelen ongelijkheden tussen de regio's kleiner worden. Communautaire maatregelen van de EU komen naar voren uit de doelstelling sociale, economische en territoriale cohesie te realiseren. Het onderscheid tussen deze drie vormen van cohesie komt naar voren op het terrein waar ze opereren. Sociale cohesie tracht structurele ongelijkheden in de Europese samenleving te beperken. Daardoor wordt op maatschappelijk vlak getracht cohesie te realiseren. Economische cohesie tracht samenhang te creëren door op economisch vlak verschillen tussen de lidstaten te nivelleren. Op regionaal niveau moet het economisch concurrentievermogen aangewakkerd worden. Over territoriale cohesie ten slotte is nog onduidelijkheid. Dat blijkt uit het volgende citaat uit een artikel dat op 2 september 2004 in het NRC Handelsblad verscheen:

“Minister Dekker (VROM, Nederland): “In de nieuwe EU grondwet staat het begrip ‘territoriale cohesie’ genoemd. Wat we daaronder moeten verstaan is nog niet duidelijk. Daar moeten we over spreken” (...) “Het ruimtelijk beleid in de lidstaten is totaal verschillend.” Wel moet er wat Dekker betreft meer aandacht komen voor de subsidiariteit, het beginsel dat de EU - lidstaten zelf bepalen hoe Europees beleid in eigen land wordt uitgevoerd. Dekker: “Europa moet uitgaan van de verscheidenheid van landen. In die verscheidenheid ligt de kracht van Europa. De vraag is vervolgens hoe we met z’n allen die territoriale verscheidenheid kunnen verbinden met duurzame groei”.” (Scheuder, A. 2004, p. 2).

Van Eijk (2004) geeft aan dat territoriale cohesie als begrip in Nederland nog onbekend is, maar dat territoriale cohesie het begrip ruimtelijke planning gaat vervangen. In dit onderzoek wordt onder territoriale cohesie verstaan; het nivelleren van de ongelijkheden in de ruimtelijke planning de EU.

Ondanks dat enige verwarring over de betekenis van het begrip territoriale cohesie bestaat, zijn sociale, economische en territoriale cohesie in de EU van belang want de ontwikkeling van de economie moet samengaan met het verminderen van de armoede en het tegengaan van uitsluiting van gebieden (Europese Commissie Regionaal beleid, 2004).

Door de uitbreidingen van de EU moet cohesie tussen steeds meer lidstaten gecreëerd worden. Met de vijfde uitbreiding van de EU worden nieuwe lidstaten bij de EU gevoegd, die verschillen in ontwikkeling vertonen met de oude EU lidstaten. Vijf uitbreidingen van de EU hebben gezorgd voor een zeer diverse EU. Cohesie moet dientengevolge niet alleen tussen steeds meer, maar ook tussen steeds meer verschillende lidstaten van de EU gerealiseerd worden.

Omdat een grotere EU welvaart en stabiliteit kan garanderen, is het creëren van cohesie tussen alle lidstaten, ondanks alle verschillen tussen de lidstaten, essentieel. Volgens de Europese Commissie Regionaal beleid (2004) zijn grote verschillen tussen de regio's en lidstaten reeds aanwezig wanneer de EU vijftien lidstaten telt. En die verschillen tussen de lidstaten zijn zeker niet kleiner geworden met de laatste uitbreiding. Verscheidene oorzaken zijn aan te wijzen voor ongelijkheden tussen de regio's. Oorzaken kunnen de afgelegen geografische ligging van een regio zijn. Maar ook economische veranderingen, als het aantrekken of juist het wegtrekken van werkgelegenheid in een gebied. Bovendien kan een gebied in een ongelijke situatie ten opzichte van andere gebieden verkeren omdat een gebied een achterstand heeft op sociale terreinen als onderwijs, werkgelegenheid of een achterstand in de aanleg of het onderhoud van infrastructuur (Europese Commissie Regionaal beleid, 2004). De aanleg of onderhoud van infrastructuur wordt dus gezien als mogelijkheid voor een regio zich te ontwikkelen.

Maar volgens Armstrong en Taylor (2001) hebben de effecten van de aanleg van Europese infrastructurele netwerken niet alleen op een regio betrekking maar, door de grensoverschrijdende samenwerking in de EU, op verschillende regio's. Want problemen in een lidstaat kunnen zich door samenwerking verspreiden naar andere lidstaten. In een geïntegreerde EU kunnen hoge werkloosheidscijfers in een bepaalde regio zorgen voor een lagere vraag naar goederen vanuit die regio bij een andere regio (Armstrong en Taylor, 2001). Het is daarom in het belang van de gehele EU dat de ongelijkheden tussen de regio's verdwijnen. De betrokkenheid van de EU bij het oplossen van dit soort problemen, is volgens Armstrong en Taylor (2001) belangrijk om de regionale ongelijkheid verder te verminderen en de integratie in de EU te laten toenemen door cohesie te creëren.

De Europese Commissie Regionaal beleid (2004) geeft aan dat met het creëren van cohesie het nivelleren van het verschil in inkomsten en welvaart tussen de armere en de rijkere regio's en lidstaten voor alle inwoners van de EU bedoeld wordt. In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op de mogelijkheid cohesie te realiseren door de aanleg van infrastructuur. Bij het realiseren van cohesie wordt in dit onderzoek bedoeld dat de lidstaten door de aanleg van Europese infrastructurele netwerken aan elkaar worden verbonden. Lidstaten moeten ontsloten zijn om cohesie in de EU te kunnen realiseren, maar er zijn nog te weinig TEN aangelegd om de mate van het vergroten of verkleinen van cohesie tussen de oude en de nieuwe lidstaten te analyseren. Bovendien hebben variabele economische en sociale factoren, als economische groei of een hoge werkloosheid, invloed op het vergroten of het verkleinen van cohesie tussen lidstaten. Dat is de reden dat in dit onderzoek alleen wordt onderzocht of met de huidige wijze waarop het TEN beleid geïmplementeerd wordt, cohesie tussen de oude en de nieuwe lidstaten gerealiseerd kan worden.

De aanleg van de TEN kunnen een belangrijke rol spelen in de Europese integratie wanneer de TEN daadwerkelijk cohesie realiseren tussen de oude en nieuwe lidstaten. In deze paragraaf waarin het begrip cohesie is toegelicht, is reeds een aantal keer het verband gelegd tussen de aanleg van infrastructuur en de mogelijkheid voor een gebied zich te ontwikkelen. Bij dat mogelijke verband wordt in de volgende paragraaf stilgestaan.

2.2 Relatie tussen infrastructuur en economische en ruimtelijke ontwikkeling

De aanleg van infrastructuur kan economische en ruimtelijke effecten hebben (Vickermann, 1991, Eskelinen en Snickars, 1995, De Wit en Van Gent, 2001, De Pater, 2004). In deze paragraaf wordt de relatie tussen economische en ruimtelijke ontwikkeling en de aanleg van infrastructuur toegelicht.

Om de invloed van nieuwe infrastructuur op een regio te begrijpen zijn volgens Vickerman (1991) drie aspecten van belang. Ten eerste de geografische afstand tot de nieuwe infrastructuur en de omvang van directe invloed op een regio door de aangelegde infrastructuur. Van directe invloed zijn veranderingen in een regio die rechtstreeks het gevolg zijn van de aanleg van infrastructuur. Een voorbeeld daarvan is de verbeterde toegankelijkheid van een regio. Ten tweede de positie van de regio in de nationale en Europese context. De positie van een regio kan uitgelegd worden door te verwijzen naar de toegankelijkheid of de concurrentiepositie van een regio. Ten derde de mogelijkheden voor de regio voor hulp van nationaal beleid of de Europese Structuurfondsen. De aanleg van infrastructuur is duur. Financiële hulp van lidstaten of van EU fondsen kan daarom van belang zijn voor de aanleg van infrastructuur.

De geografische afstand tot nieuwe infrastructuur en de omvang van directe invloed, wordt als eerste besproken. Infrastructuur zorgt voor toegang tot een gebied. De aanleg van infrastructuur kan daarom van invloed zijn op een gebied wanneer een gebied bijvoorbeeld in de periferie ligt en een verbeterde toegankelijkheid ervoor zorgt dat het gebied beter bereikbaar is. Door de betere bereikbaarheid hoort het gebied daardoor niet langer tot de periferie. Volgens Vickerman (1991) zijn deze invloeden afhankelijk van het niveau waarop de infrastructuur zich bevindt. Ten eerste kan het dwars door een regio heenlopen zonder invloed op de regio zelf te hebben. Ten tweede kan infrastructuur zorgen voor verbindingen naar de regio en uit de regio. Ten derde kan infrastructuur zorgen voor verbindingen binnen de regio zelf. Door deze verbindingen zijn directe effecten mogelijk op een regio. Directe effecten die infrastructuur realiseren, zijn bijvoorbeeld invloeden van veranderende transportkosten voor een bedrijf omdat een gebied beter toegankelijk is.

Het tweede aspect is de positie van de regio in de nationale en Europese context. Die positie wordt bepaald door de toegankelijkheid van een gebied, omdat wanneer een gebied slecht toegankelijk is het gebied geen goede positie in het Europese infrastructurele netwerk kan bezitten. Infrastructuur is binnen een regio van belang als toegang van en naar die regio. De positie van een regio kan volgens Vickerman (1991) toegelicht worden door de concurrentiepositie van een gebied en de toegang tot een gebied uit te leggen. Hierbij is de rol van transport voor een bedrijf als een factor in de bedrijfslocaties en als factor van de concurrentiepositie van belang. Transport heeft alleen voordelen voor een bedrijf als het iets kan vervoeren. De bedrijfslocatie is dientengevolge beter wanneer makkelijk van en naar een locatie getransporteerd kan worden. Daarnaast is transport van belang voor de concurrentiepositie en de groei van een bedrijf. Zonder transport kan een bedrijf niet concurreren en groeien want dan kunnen bijvoorbeeld de grondstoffen van het bedrijf niet gebracht worden en de producten van het bedrijf niet afgeleverd worden. De voorwaarde voor transport is dat er infrastructuur ligt waarover dat transport kan plaatsvinden. Knelpunten in infrastructuur van en naar een bedrijf gaan de voordelen van transport tegen. Hieruit blijkt de relatie tussen de aanleg van infrastructuur en economische ontwikkeling (Vickerman, 1991). Volgens Eskelinen en Snickars (1995) versterken economische ontwikkelingen en ontwikkelingen van infrastructuur elkaar zelfs omdat goede infrastructuur een betere voorwaarde is voor concurrentie. Een goed infrastructureel netwerk is daarom van belang voor de economische ontwikkeling in een gebied.

Het derde aspect om de invloed van nieuwe infrastructuur op een regio te begrijpen is de mogelijkheid voor de regio voor hulp van nationaal beleid of van de Europese Structuurfondsen. Op de financiële kant van de aanleg van de TEN wordt in paragraaf 4.2 ingegaan. In deze paragraaf wordt wel gekeken naar twee strategieën (Jensen en Richardson, 2004) die de Europese Commissie heeft opgesteld om te laten zien dat er economische voordelen behaald kunnen worden met de aanleg van de TEN. Want voordat de TEN aangelegd kunnen worden, moeten de voordelen van een infrastructuurnetwerk aangetoond worden om financiering van de TEN projecten te realiseren.

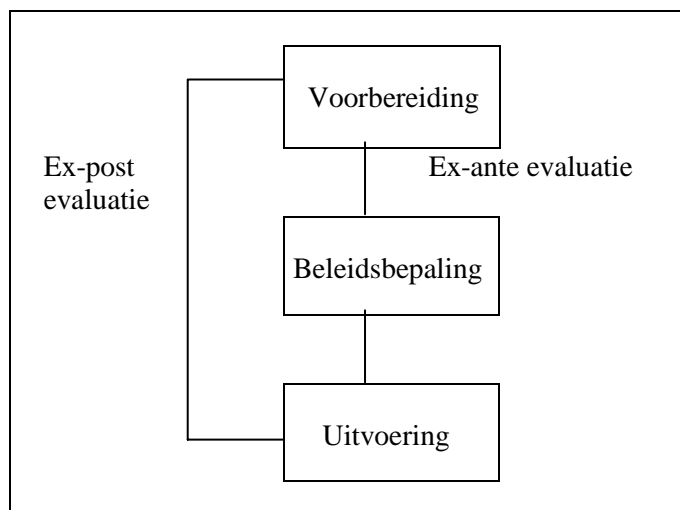
De eerste strategie gaat ervan uit dat de TEN de economische waarde van internationale transportbewegingen versterkt. Daarmee wordt de Europese toegevoegde waarde van een netwerk aangetoond. Meestal wordt met een kosten-baten analyse (kba) vastgesteld of er financiën beschikbaar moeten komen voor de aanleg van infrastructuur. Omdat een kba op nationaal niveau opgesteld wordt, worden daarbij de voordelen van een internationaal infrastructuurnetwerk genegeerd. Dit levert meestal een onderwaardering van het netwerk op. Daarom moeten voortaan ook de internationale netwerken beoordeeld worden in een analyse (Jensen en Richardson, 2004). De toegevoegde waarde is niet enkel gebaseerd op een kba, maar ook op de visie dat met de aanleg van grensoverschrijdende infrastructuur een kans wordt gecreëerd voor de EU lidstaten.

De tweede strategie moet zorgen voor duidelijkheid over grotere economische voordelen van TEN. Het Europees Centrum voor Infrastructuur Studies (ECIS) heeft een onderzoek uitgevoerd. De uitkomsten van het ECIS onderzoek komen neer op een belangrijke rol voor van infrastructuur voor de macro-economie. De TEN kunnen zorgen voor een groei van de werkgelegenheid door de banen die gecreëerd worden om infrastructuur aan te leggen en te gebruiken (Jensen en Richardson, 2004). Deze twee strategieën van de Europese Commissie benadrukken de economische voordelen van het TEN, terwijl ruimtelijke ontwikkelingen zeker niet onderschat mogen worden.

Ruimtelijke ontwikkelingen komen naar voren uit de veranderde toegankelijkheid van een gebied. Door de aanleg van bijvoorbeeld een weg kan een gebied beter ontsloten worden, maar er kan ook juist uitsluiting van een gebied plaatsvinden. Dit gebeurt wanneer een weg een gebied doorkruist, daardoor kan het gebied geïsoleerd worden. Aan deze laatste mogelijkheid wordt in het TEN beleid geen aandacht geschonken. Het TEN beleid legt de nadruk op de verbeterde toegankelijkheid voor een gebied door de aanleg van infrastructurele netwerken en niet op de mogelijke uitsluiting van een gebied als ruimtelijke ontwikkeling.

2.3 Planningsprocessen

In deze paragraaf wordt ingegaan op het begrip planningsprocessen. In dit onderzoek wordt een ex-ante evaluatie van een planningsproces uitgevoerd omdat het TEN beleid zich nog niet in de afgeronde fase na uitvoering bevindt waarin een ex-post evaluatie plaats kan vinden (figuur 2.1).



Figuur 2.1 Componenten van een planningsproces (gebaseerd op Voogd, 1999, p.7).

In een planningsproces hebben door de machtscheiding binnen de EU verschillende individuen, groepen en organisaties een rol in het opstellen en uitvoeren van beleid. Een individu, groep of instantie die van invloed kan zijn op de realisatie van een project wordt in het vervolg, zoals gebruikelijk is in de planologie, aangeduid met het begrip *actoren* (Voogd, 1999). Door de verschillende manieren waarop de actoren zich tot elkaar verhouden en met en langs elkaar bewegen hebben ze invloed op de besluitvorming van het planningsproces. Dit vindt plaats in de internationale beleidsarena. De internationale beleidsarena is een plaats (arena) waar de plannen opgesteld worden

door actoren uit verschillende landen (internationaal). Beleid wordt door Voogd (1999, p.6) omschreven als een complex van handelen ten aanzien van een probleem of doelgroep. Volgens De Wit en Van Gent (2001) zijn de lidstaten in de internationale beleidsarena sterk van elkaar afhankelijk voor het opstellen van beleid, omdat een internationale beleidsarena verscheidene politieke actoren kent, met ieder hun eigen inbreng en belangen.

Volgens Van de Graaf en Hoppe verschillen de belangen van de actoren vaak dusdanig dat de verantwoordelijkheden, posities en visies van de actoren van invloed zijn op de uitkomst van het beleid. In de internationale beleidsarena proberen verschillende autoriteiten daarom druk uit te oefenen op de actoren. Verschillende belangen spelen tevens een rol in de wijze waarop de Europese plannen geïnterpreteerd en waargenomen worden, want er zijn meerdere interpretatiewijzen mogelijk door de subjectiviteit van plannen en de vele actoren die ermee bezig zijn (Van de Graaf en Hoppe, 1996). Veel verschillende actoren hebben in de internationale beleidsarena met planningsprocessen te maken.

Voogd (1995) geeft aan dat tenminste vier soorten planningsprocessen onderscheiden kunnen worden. Een planningsproces bestaat uit veel verschillende onderdelen. Ieder proces heeft zijn eigen kenmerken (Voogd, 1995, p. 21):

- Het maatschappelijke proces.
Kenmerken: wilsvorming, machtsvorming en -uitoefening, inspraak en participatie.
- Het politiek-bestuurlijke proces.
Kenmerken: meningsvorming, overleg/onderhandelen, besluitvorming.
- Het organisatorische proces.
Kenmerken: taakverdeling, samenwerking en coördinatie.
- Het intellectuele proces.
Kenmerken: communicatie en informatiemanagement.

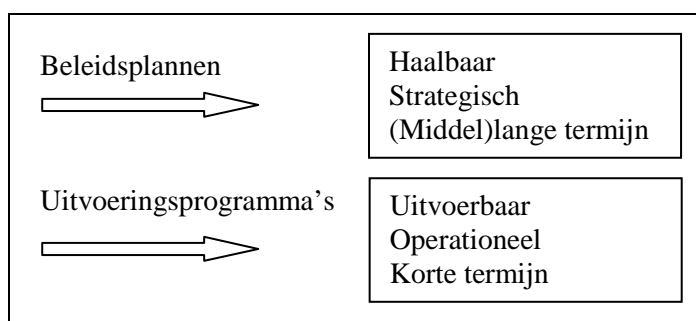
Deze vier soorten processen worden hierna kort uitgewerkt.

Bij het maatschappelijk proces ligt de nadruk op de vragen die spelen in de maatschappij (Voogd, 1995). Bij de TEN is een voorbeeld van een vraag uit de maatschappij het realiseren van een koppeling tussen nationale netwerken. Door wilsvorming, machtsvorming en -uitoefening, inspraak en participatie moet deze maatschappelijke vraag opgelost worden.

Bij het politiek-bestuurlijke proces wordt getracht de ruimtelijke ontwikkeling op een bepaalde manier in te vullen (Voogd, 1995). Op Europees niveau wordt bijvoorbeeld de opdracht tot aanleg van de infrastructuurmodaliteit spoor gegeven terwijl op nationaal niveau de voorkeur uitgaat naar de aanleg van de infrastructuurmodaliteit weg. Het is daarom van belang draagvlak te creëren voor de veranderingen van de ruimte. Meningsvorming, overleg, onderhandelen en besluitvorming zijn daarvoor belangrijke factoren.

De combinatie van het maatschappelijk en politiek-bestuurlijke proces uit zich in de manier waarop tegen planningsprocessen aangekeken wordt (Voogd, 1995). Door Europarlementariërs en ministers worden beleidsplannen opgesteld waarmee vooral wordt gekeken naar de haalbaarheid van de plannen. Terwijl de uitvoerders van de plannen, bijvoorbeeld de lagere overheden in de lidstaten van de EU, uitvoeringsprogramma's opstellen en vooral kijken naar de uitvoerbaarheid van de plannen.

De haalbaarheid van plannen komt tot uiting in de mogelijkheid om plannen te realiseren. De uitvoerbaarheid gaat erover die realisatie daadwerkelijk plaats te laten vinden. Europarlementariërs en ministers willen plannen sturen en zijn op strategisch niveau bezig met de aanleg van de TEN. De uitvoerders van de plannen willen de TEN aanleggen en doen dat op operationeel niveau. Maar wanneer plannen haalbaar zijn, zegt dat niet tegelijkertijd dat ze ook uitvoerbaar zijn, omdat haalbaarheid en uitvoerbaarheid op verschillende niveaus uitgewerkt worden (figuur 2.2, p.12). Voordat de plannen van strategisch naar operationeel niveau zijn verschoven en dus van haalbaar naar uitvoerbaar worden verschoven, verandert het tijdschema. Doordat enige tijd verstrijkt kunnen de omstandigheden veranderen waardoor plannen niet meer uitvoerbaar zijn naar het oorspronkelijk haalbare idee.



Figuur 2.2 Planniveaus (gebaseerd op Voogd, 1999, p. 16).

Bij planning als organisatorisch proces komt naar voren dat het lastig is een plan uit te voeren zoals dat van te voren in het planningsproces is georganiseerd (Voogd, 1995). Omdat omstandigheden gedurende de uitwerking van de plannen kunnen wijzigen, moet flexibel gehandeld kunnen worden. Flexibel handelen houdt volgens Voogd (1995) in dat een beleid, werkwijze of organisatie zich aan kan passen aan veranderingen gedurende het proces. Dit ontbreekt bijvoorbeeld bij de aanleg van de TEN. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat flexibiliteit door het algemene karakter van infrastructuur (lange termijn planning, de ondeelbaarheid van de aan te leggen infrastructuur en de hoge kosten) lastig te verwezenlijken is.

Bij het intellectuele planningsproces zijn antwoorden op drie vragen van belang. Deze vragen zijn 'Wat zijn de verdiensten?', 'Welke mogelijkheden zijn beschikbaar?' en 'Welke middelen zijn hiervoor nodig?' (Voogd, 1995). Bij planning als intellectueel proces wordt volgens Voogd (1995) rekening gehouden met onverwachte gebeurtenissen en veranderingen tijdens het proces door veelvuldig te communiceren en er rekening mee te houden dat tussen het herkennen van het probleem en het daadwerkelijk erkennen vaak enige tijd zit. Hierdoor kan een project een lange tijd in beslag nemen maar er is wel tijd voor het ontwikkelen van een gezamenlijke visie.

Uit de drie eerstgenoemde planningsprocessen komt naar voren dat een planningsproces nooit van begin tot eind volledig gecontroleerd kan plaatsvinden, bij het intellectuele proces wordt hier wel rekening mee gehouden. Hiermee moet rekening worden gehouden omdat tegenstrijdige politieke, economische en sociale belangen een rol spelen wanneer actoren trachten samen tot consensus te komen. Want ondanks de verschillende belangen van de actoren moeten ze samen tot een oplossing komen. Hierbij zijn interactie en communicatie van belang. Interactie kan volgens Voogd (1995) omschreven worden als het samenspel tussen actoren, waarbij luisteren, leren, respecteren en samen nadenken over een oplossing belangrijke kenmerken zijn. Communicatie is van belang voor het overbrengen van verschillende gedachten en ideeën van de actoren over een onderwerp. Communicatie wordt bemoeilijkt door de verschillende manieren waarop naar problemen wordt gekeken (Voogd, 1995). Bovendien moet tussen steeds meer actoren gecommuniceerd worden omdat steeds meer lidstaten toetreden. De toetreding van nieuwe lidstaten is voor de transparantie en efficiëntie van het opstellen en uitvoeren van beleid niet bevorderlijk. Tegelijkertijd is dat geen reden om nieuwe lidstaten de toegang tot de EU te ontzeggen. Om het proces van beleidsvorming te bevorderen is het wenselijk dat de Europese belangen in plaats van de nationale belangen voorop staan bij de actoren. De actoren moeten dus 'Europees leren denken', dit houdt in dat de Europese gedachte boven de nationale gedachte moet komen.

2.4 Conclusie

Uit dit hoofdstuk komen verschillende begrippen naar voren die belangrijk zijn voor de analyse van het TEN beleid. Omdat de begrippen verschillend geïnterpreteerd en gedefinieerd kunnen worden, is een omschrijving in dit hoofdstuk uiteengezet. De begrippen cohesie, economische en ruimtelijke ontwikkeling en planningsprocessen geven invulling aan het theoretisch kader van de analyse van het TEN beleid. Met kennis van deze begrippen wordt in de volgende hoofdstukken een analyse gemaakt over de rol van de TEN bij het realiseren van cohesie bij de uitbreiding van de EU. De begrippen uit dit tweede hoofdstuk gelden daarbij als 'kapstok'.

Na dit hoofdstuk waarin het theoretisch kader van de TEN is geschetst, worden in de volgende vier hoofdstukken enkele onderwerpen geanalyseerd die van belang zijn voor het antwoord op de onderzoeksvragen. In hoofdstuk drie wordt gekeken naar de context waarin de TEN worden aangelegd en opgesteld.

*Analyse***3. De context van het TEN beleid**

Het is van belang de context te kennen waarin de TEN worden aangelegd omdat veranderingen in de context invloed kunnen hebben op het TEN beleid. Wanneer de context bekend is, kan beter op die veranderingen ingespeeld worden tijdens het opstellen en uitvoeren van het TEN beleid. Om de vraag “Wat is de context waarbinnen de TEN opgesteld en uitgevoerd worden?” te beantwoorden, wordt onderscheid gemaakt tussen de ruimtelijke, bestuurlijke en historische context.

Paragraaf 3.1 besteedt aandacht aan de ruimtelijke context. De TEN worden opgesteld en uitgevoerd in de EU. De geografische ligging (na de uitbreiding) van de EU bepaalt daarmee de plaats waarin de TEN aangelegd worden. De bestuurlijke context kan toegelicht worden uit de verhouding tussen de EU en de lidstaten, daarover gaat paragraaf 3.2. Het subsidiariteitsbeginsel ligt aan deze verhouding ten grondslag. Belangrijk bij de bestuurlijke context is het onderscheid tussen wie de beleidsteksten hebben opgesteld. In dit geval gaat het bijvoorbeeld om nationale of Brusselse ambtenaren. In paragraaf 3.3 komt de historische context aan bod. Ontwikkelingen in de recente geschiedenis van de EU laat steeds nieuwe uitbreidingen van de EU zien. Alle lidstaten hebben een eigen geschiedenis maar moeten toch samenwerken in de EU.

3.1 Ruimtelijke context

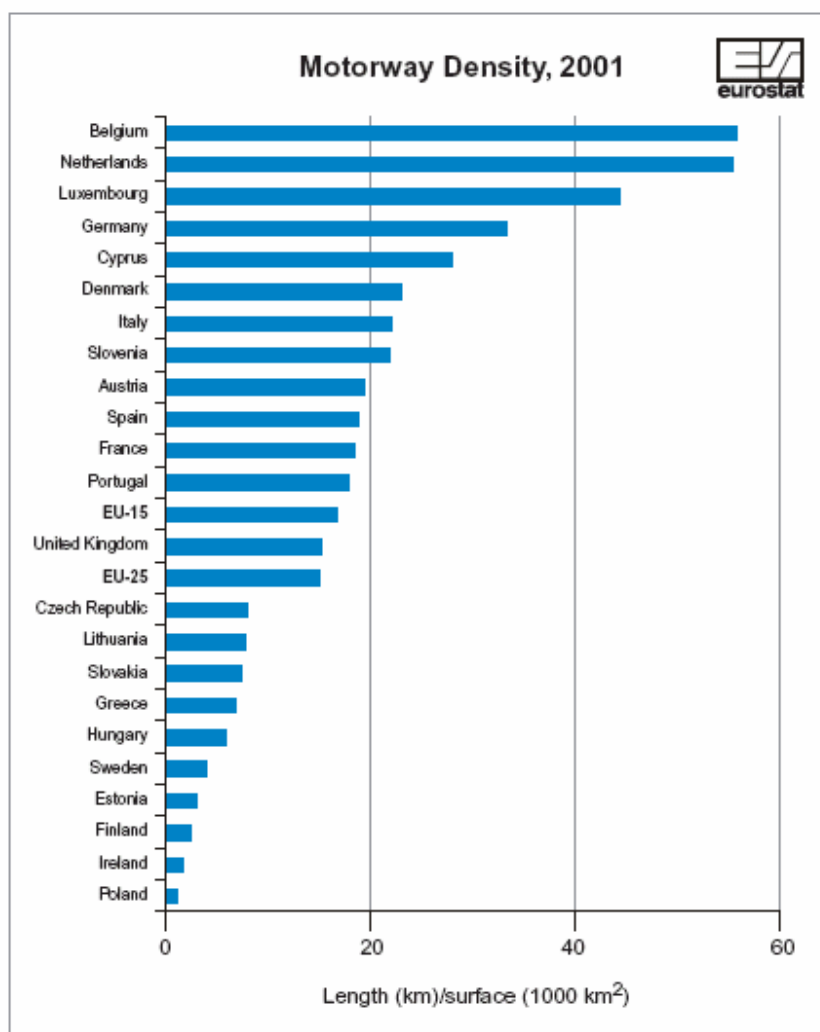
De ruimtelijke context van de TEN wordt door drie aspecten bepaald. Ten eerste door het ruimtelijke perspectief op de plaats waar de TEN aangelegd worden. Ten tweede door fysisch-geografische aspecten van de ruimte waarin de TEN aangelegd worden. En ten derde door de toekomstige Europese ruimtelijke ontwikkeling. Deze drie aspecten worden in deze paragraaf nader toegelicht.

Het eerste aspect in de ruimtelijke context dat besproken wordt, is het ruimtelijk perspectief op de ligging van de EU. De TEN worden opgesteld, uitgevoerd en aangelegd in alle lidstaten van de EU. Doelbewust wordt in dit verband gesproken over de EU en niet over Europa, omdat de EU een bepaald aantal lidstaten kent en dus over een bepaalde omvang beschikt. Dit in tegenstelling tot Europa, dat is aanzienlijk minder duidelijk te definiëren. Wanneer het gaat over de grenzen van Europa roept dit volgens De Pater (2004) al snel discussie op, omdat op basis van verschillende criteria verschillende Europese grenzen kunnen worden getrokken. Tegelijkertijd met de discussie over de buitengrenzen van Europa, verliezen de binnengrenzen van de EU aan betekenis, door het vrije verkeer van goederen, personen, kapitaal en grondstoffen tussen de EU lidstaten.

De geografische locatie van de EU is met de vijfde uitbreiding gewijzigd. De grens van de EU is verder oostwaarts verschoven, tevens zijn twee eilanden in de Middellandse Zee bij de EU gevoegd. Dat de grens van de EU verder oostwaarts verschuift, heeft invloed op de relatie met de nieuwe buurlanden van de EU. De EU moet verbonden worden met nieuwe buurlanden, daarom wordt ook infrastructuur aangelegd naar nieuwe buurlanden (derde landen) en niet alleen binnen de EU.

Behalve de geografische ligging zijn ook ruimtelijke kenmerken van de plaats waar de TEN aangelegd worden van belang binnen het ruimtelijk perspectief. Door de uitbreiding nemen de verschillen in ruimtelijke kenmerken in de EU toe, omdat steeds meer verschillende lidstaten tot de EU zijn toegetreden. Alle lidstaten beschikken over eigen ruimtelijke kenmerken. Die ruimtelijke kenmerken komen bijvoorbeeld naar voren uit het verschil in ligging in de EU, in het centrum of de periferie. Tevens komen ruimtelijke kenmerken naar voren uit de manier waarop de ruimte is ingevuld, bijvoorbeeld in de dichtheid van het infrastructurele netwerk, van steden of van waterwegen. Twee ruimtelijke kenmerken worden hier besproken dat zijn de dichtheid van de snelwegen en de centrum-periferie tegenstelling.

Een ruimtelijke kenmerk is de snelwegdichtheid in de EU. Voor bijna alle nieuwe lidstaten geldt een lage snelwegdichtheid dan de oude lidstaten (figuur 3.1) Zes van de zeven (geen acht, want Letland is niet opgenomen in de grafiek) nieuwe lidstaten uit Midden-Europa bevinden zich onder het gemiddelde van de EU-25.



Figuur 3.1 Dichtheid van het snelwegennet in 2001 in de EU (bron: European Communities Eurostat, 2004).

Verklarende factoren voor de verschillen in snelwegdichtheid tussen de oude en de nieuwe lidstaten zijn onder andere de mate van welvaart, het autobezit dat in particuliere handen is en de verandering van een industriële naar een diensteneconomie (De Pater, 2004). Want een diensteneconomie, die voornamelijk in de oude lidstaten plaatsvindt, verlangt vervoer over de weg in tegenstelling tot een industriële economie die vervoer per spoor belangrijker vindt. In de nieuwe lidstaten worden wel wegen aangelegd, maar die liggen voornamelijk in de buurt van grote steden en op de belangrijke routes naar de oude lidstaten (Europese Commissie Regionaal beleid, 2004). De aanleg van de TEN kunnen de verschillen in snelwegdichtheid mogelijk verkleinen. In hoofdstuk vijf wordt verder ingegaan op de verschillen in infrastructurele netwerken tussen de oude en de nieuwe lidstaten.

Een tweede ruimtelijke kenmerk is de ligging van een gebied in het centrum of de periferie. In de Europese ruimtelijke ontwikkeling wordt een onderscheid gemaakt tussen regio's die in het centrum of de periferie van de EU liggen. Het centrum van de EU beslaat regio's die in de kern van de EU liggen en goed ontsloten zijn. De periferie daarentegen beslaat de meer afgelegen regio's aan de rand van de EU die slecht bereikbaar zijn. Deze centrum-periferie tegenstelling in regio's in de EU roept

verschillende problemen op. Een voorbeeld is dat de meer centraal gelegen regio's kampen met capaciteitsproblemen op de overvolle infrastructurele netwerken en de perifere regio's juist een verplaatsingsprobleem kennen omdat de daarvoor benodigde infrastructuur ontbreekt. Deze verschillen tussen de regio's kunnen volgens De Wit en Van Gent (2001) opgelost worden door een vergaande integratie van infrastructuurmodaliteiten. Bovendien ligt het perifeer zijn van een gebied volgens Eskelinen en Snickars (1995) niet vast, omdat de afhankelijkheid en afgelegen ligging van perifere gebieden kan veranderen. De toegang tot een regio kan door de aanleg van infrastructurele netwerken veranderen. Door verbeterde toegang kan een gebied meer centraal komen te liggen in het Europese infrastructurele netwerk. De geografische ligging van een gebied verandert daarmee niet, maar wel of de regio tot het centrum of de periferie van de EU wordt gerekend met mogelijk economische gevolgen voor een gebied van dien. Twee ruimtelijke kenmerken van het ruimtelijk perspectief op de ruimtelijke context zijn hiervoor besproken.

Het tweede aspect in de ruimtelijke context zijn de fysisch-geografische kenmerken van de ruimte waarin de TEN aangelegd worden. Volgens De Pater (2004) zijn in de EU verschillende fysisch-geografische gebieden te onderscheiden. Aan dit onderscheid liggen natuurlijke kenmerken ten grondslag als; ouderdom, hoogte en reliëf. Maar ook andere fysisch-geografische kenmerken als; vegetatie, bodem, afwatering en klimaat (De Pater, 2004). De fysisch-geografische kenmerken geven informatie over bijvoorbeeld de aanleg van een brug of tunnel of over de aanleg van een weg- of spoorverbinding. Hier wordt verder niet dieper ingegaan op deze kenmerken omdat het voor het verdere begrip alleen van belang is te weten door welke fysisch-geografische kenmerken er mogelijke verschillen bestaan tussen gebieden in de EU waar de Europese infrastructurele netwerken aangelegd moeten worden.

Het derde aspect in de ruimtelijke context is toekomstige Europese ruimtelijke ontwikkeling. Deze Europese ruimtelijke ontwikkeling in de toekomst is een complex gegeven. Die complexiteit komt tot uiting in de tijd die verstrijkt tussen het nemen van maatregelen en de uiteindelijke effecten die optreden. Juist bij plannen op Europees niveau kan veel tijd verstrijken tussen het nemen van maatregelen en de uitwerking ervan omdat met meerdere (grensoverschrijdende) partijen te doen is. Een aantal ontwikkelingen die invloed hebben op de toekomstige Europese ruimtelijke ontwikkeling worden hierna geformuleerd.

- De besluitvorming bij Europese ruimtelijke ontwikkeling neemt veel tijd in beslag, omdat bij de grensoverschrijdende TEN projecten met verschillende lidstaten samengewerkt moet worden. Van sommige projecten begint de aanleg pas vijf tot tien jaar nadat de plannen opgesteld zijn.
- De ontwikkeling en realisatie van infrastructuur heeft een lange looptijd, tien tot twintig jaar is heel normaal.
- De kosten en baten van infrastructuur zijn niet onmiddellijk zichtbaar. Veel geld moet in de aanleg van de TEN gestoken worden, voordat de eerste resultaten zichtbaar zijn.
- Grote infrastructuurprojecten gaan vaak over hun budget heen.
- Infrastructuur is ondeelbaar. Aan een halve brug heeft de maatschappij niets, een project moet dus altijd afgemaakt worden.
- De visie van de politiek over de aanleg van infrastructuur wordt beïnvloed door de inwoners van de gebieden waar de infrastructuur wordt gerealiseerd. Politici zijn uiterst gevoelig voor de mening van de kiezer.
- De aanleg van de TEN zorgt voor veranderingen in de ruimte. Belanghebbenden verschillen van mening over deze veranderingen. Milieuorganisatie zijn bijvoorbeeld over het algemeen negatief over de aanleg van de TEN, omdat de aanleg zorgt voor verstoringen van het milieu en de leefomgeving. Bedrijven zijn daarentegen vaak positief, omdat zij door de aanleg van de TEN over een betere toegankelijkheid en een groter afzetgebied beschikken. Deze verschillende meningen roepen uiteenlopende reacties op.

- Individuele burgers zijn mondiger geworden. Het NIMBY-effect (*Not In My BackYard*) treedt op bij veel infrastructuurprojecten die worden aangelegd. Mensen accepteren niet meer zomaar een snelweg door de achtertuin.
- De aanleg van infrastructuur gaat gepaard met zeer grote geldbedragen. Hierdoor is het kwetsbaar voor lobbygroepen (bijvoorbeeld de staalindustrie, autofabrikanten) en beïnvloedbare politici.
- Wanneer een enorm bedrag aan infrastructuur besteed zou worden, is de kans groot dat andere beleidsterreinen ook vragen om financiële steun uit hetzelfde EU-budget. Waarom het ene beleidsveld wel en het andere niet?
- Een 'lege snelweg', een ongebruikte spoorlijn, een brug *from nothing to nowhere*, het zijn allemaal voorbeelden van onderwerpen van jarenlange hoon voor beleidsmakers.
- De media hebben veel aandacht voor grote projecten, speciaal wanneer de projecten de begroting overschrijden of wanneer er ander slecht nieuws te brengen is.

Dat de maatregelen en effecten van ruimtelijke ontwikkeling in de tijd ver uiteen liggen, kan bij de aanleg van Europese infrastructuur problemen opleveren omdat de periode tussen de maatregelen en effecten van beleid ruimte biedt aan onzekerheid. De complexiteit van de Europese ruimtelijke ontwikkeling uit zich in verschillende aspecten binnen de ruimtelijke context.

3.2 Bestuurlijke context

De bestuurlijke context heeft betrekking op de verhouding tussen de EU en de lidstaten. In de EU is het subsidiariteitsbeginsel van kracht. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de EU datgene dat niet op een hoger, Europees, niveau uitgevoerd hoeft te worden zoveel mogelijk op een lager niveau, door de lidstaten laat uitvoeren. Het subsidiariteitsbeginsel bepaalt de verhouding tussen de EU en de lidstaten omdat de EU alleen optreedt wanneer de EU doeltreffender kan optreden dan lidstaten of wanneer de EU de enige is met bevoegdheid op een terrein (Fontaine, 1998).

De EU heeft een institutioneel systeem. De verschillende lidstaten die met de verdragen van de EU instemmen, geven soevereiniteit af aan onafhankelijke instellingen van de EU. Deze instellingen vertegenwoordigen nationale en communautaire belangen (Fontaine, 1998). In de internationale beleidsarena waarin de instellingen van de EU opereren, moeten ze de Europese gedachte uitdragen omdat de communautaire belangen behartigd moeten worden. Er zijn verschillende instellingen in de EU. Hier worden er vier genoemd; de Raad van de EU, de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie.

De Raad van de Europese Unie vertegenwoordigt individuele lidstaten en is het belangrijkste orgaan dat besluiten neemt in de EU. De Raad bestaat uit de ministers van de 25 EU lidstaten. Van welk terrein ministers bij elkaar komen, buitenlandse zaken, landbouw of vervoer bijvoorbeeld, is afhankelijk van het onderwerp dat op de agenda staat. Omdat de Raad van de Europese Unie de vertegenwoordiger is van de lidstaten neemt hij de officiële besluiten. De Raad beschikt over wetgevende bevoegdheid samen met het Europees Parlement (Fontaine, 1998).

De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de EU. De meeste politieke initiatieven komen van de Europese Raad. Tevens heeft ze een scheidsrechterlijke rol wanneer de Raad van de Europese Unie geen besluit kan nemen (Fontaine, 1998).

Het Europees Parlement (EP) bestaat uit een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging voor vijf jaar, dat politieke controle uitoefenend en bij de wetgeving betrokken is. Het EP controleert de voorstellen van de Europese Commissie (Fontaine, 1998).

De Europese Commissie (EC) heeft een onafhankelijke rol in de uitoefening van haar bevoegdheden, waarbij ze tracht het Europees belang van de Unie na te streven. De EC wordt benoemd voor vijf jaar door de regeringen van de lidstaten en die benoeming moet worden goedgekeurd door het EP (Fontaine, 1998). De EC behartigt de belangen van de EU als zijnde een politiek onafhankelijke instelling. De Commissieleden hebben allemaal een eigen portefeuille maar de besluiten worden bij meerderheid van stemmen door alle leden gezamenlijk genomen. De EC stelt nieuwe wetgeving voor,

het EP en de Raad van de Europese Unie beslissen over de aanname van de wetgeving. Naast het opstellen van wetgeving houdt de EC toezicht op de uitvoering van de taken die in de verdragen en besluiten van het EP en de Raad van de Europese Unie zijn vastgelegd (Europa Instellingen en anderen organen van de EU, 2004¹).



3.2 Een vergadering van het Europees Parlement in Brussel (bron: Europees Parlement, 2005).

In het democratisch en rechtstatelijk beginsel van de EU ligt de scheiding van beleidsbepalende en beleidsuitvoerende macht vast. De uitvoerder van het beleid mag niet zelf het beleid bepalen, maar is hiervoor afhankelijk van de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging (Herwijer en Hoogerwerf, 1998). Generaliserend kunnen volgens Van Schijndel (2005) de volgende drie machtsblokken onderscheiden worden. Ten eerste het intergouvernementele machtsblok dat bestaat uit de Europese Raad en de Raad van Ministers. Ten tweede het parlementaire machtsblok van het Europees Parlement. En het wetgevingsinitieërende en toezichthoudende machtsblok bevindt zich tussen de eerste twee in en bestaat uit de Europese Commissie. De EC moet de verdragen van de EU uitvoeren omdat de initiatieven die de EC mag doen, voortkomen uit de bepalingen van het Verdrag waarin de beleidsdoelstellingen van de EU zijn omschreven (Van Schijndel, 2005).

Door deze verschillende machtsblokken komt een onderscheid tussen verschillende organen van de EU naar voren. De verschillende machtsblokken staan tegenover elkaar bij het realiseren van het EU beleid. Het intergouvernementele machtsblok komt alleen bij elkaar met een Europese Top, terwijl het wetgevingsinitieërende en toezichthoudende machtsblok het dagelijks bestuur van de EU vormt. Bij het opstellen van nieuwe beleidsmaatregelen, ook op het gebied van infrastructuur, staan deze twee machtsblokken dus tegenover elkaar.

Behalve bovengenoemde vier actoren hebben nog meer actoren een rol in de bestuurlijke context van de EU. Bij de uitvoering van een verordening over de TEN wordt de EC bijgestaan door een normeringscomité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten die zich bezig houden met vervoer (Europa Activiteiten van de EU, 2003). Het Directoraat Generaal (DG) Energie en Vervoer valt onder de EC. Het DG Energie en Vervoer maakt voorstellen voor wetgeving, het beheert programma's en zorgt voor de financiering van projecten. Op verschillende gebieden als uitbreiding, milieu, onderzoek en internationale betrekkingen werkt het DG Energie en Vervoer samen met andere directoraten generaal. Directoraat B Trans-Europese Netwerken Energie en Transport valt onder het DG Energie en Vervoer. Het Directoraat B moet de programma's voor financiële steun van de TEN ontwikkelen (Directoraat-generaal Energie en vervoer, 2004). De Europese Investeringsbank (EIB) investeert in bepaalde projecten van de EU die de doelstellingen van de Unie verwezenlijken. De EIB heeft geen winstoogmerk. De EIB ontvangt geld van de lidstaten en wordt gefinancierd door leningen op de kapitaalmarkt. Een van de projecten waarin de EIB investeert zijn de TEN (Europa Instellingen en anderen organen van de EU, 2004²). Andere actoren zijn investeerders, aannemers, projectontwikkelaars en lobbygroepen als de milieubewegingen. Zij proberen hun invloed te laten

gelden op de Commissie. Evenals werkgroepen als de Van Miert Groep. De Van Miert groep heeft bijvoorbeeld een rapport over vorderingen van de TEN en nieuwe prioritaire TEN projecten aan de Commissie voorgelegd.

In Europese Verdragen zijn regels en procedures voor de besluitvorming van de Unie vastgelegd. De nationale overheden van lidstaten coördineren samen met de EC het nationaal beleid, voor zover dat van invloed is op de doelstellingen van de TEN. De doelstellingen van de TEN staan beschreven in artikel III-144/145 van het Ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Grondwet Europa, 2004). De nationale overheden werken samen met de regionale en lokale overheden over bijvoorbeeld de invloed van de Europese wetten, regels en richtlijnen op het regionale en het lokale beleid.

Maar de lagere overheden kunnen ook zelf invloed uitoefenen op de EU, want het Comité van de Regio's is een orgaan dat lagere overheden vertegenwoordigt in de EU. De lokale en regionale overheden hebben door middel van hun vertegenwoordigers in dit Comité een raadgevende stem in de EU. Het Comité zorgt ervoor dat de lokale en regionale overheden op de vorming van het beleid van de EU inspraak hebben en dat rekening wordt gehouden met de standpunten en belangen van de lokale en regionale overheden wanneer Europese wetgeving wordt opgesteld. Over onderwerpen die direct van belang zijn voor lokale en regionale overheden moet het Comité om advies gevraagd worden door de Commissie en de Raad. Aangezien vervoer een onderwerp is dat voor de lagere overheden van belang is, heeft het Comité een stem in het vervoerbeleid van de EU (Europese Commissie, 2003). De inspraak van de lagere overheden bij de EU en het rekening houden met hun belangen is een voorbeeld van interactie en communicatie op Europees niveau.

Naast de verhouding tussen de actoren is het in de bestuurlijke context ook van belang onderscheid te maken tussen wie de beleidsteksten van de TEN hebben opgesteld. Binnen de EU spelen vraagstukken die dusdanig groot zijn dat ze niet binnen de grenzen van de lidstaten kunnen worden opgelost. Deze vraagstukken vragen om een samenwerking tussen de lidstaten om een oplossing te bedenken. Het gemeenschappelijke kader van de EU biedt in dat geval regels en mogelijk financiële middelen om die vraagstukken op te lossen. Volgens Fontaine (1998) kunnen op die manier de communautaire maatregelen invloed hebben op progressie en stimulering van ontwikkelingen in de EU. De mogelijkheden die de EU biedt zijn breder waardoor een groot publiek gebruik kan maken van de gemeenschappelijke voordelen (Fontaine, 1998). Beleidsmaatregelen moeten dus door verschillende partijen samen opgesteld worden. Dit kan alleen wanneer voldoende gecommuniceerd wordt en interactie heeft plaatsgevonden om de consensus voor de beleidsmaatregelen te bereiken.

Op het niveau van de EU worden geen gedetailleerde ruimtelijke plannen voor regio's van de EU opgesteld. Die gedetailleerde ruimte wordt ingevuld op nationaal niveau. Het zou logisch zijn wanneer de nationale plannen door nationale ambtenaren worden opgesteld en de Europese plannen door Europese ambtenaren in Brussel. Maar door de samenwerking van het Europese en het nationale niveau is dit onderscheid niet altijd even duidelijk te maken. De plannen voor de aanleg van de TEN worden in Brussel uitgedacht en geformuleerd maar die plannen moeten wel ingepast worden op nationaal niveau. In een lidstaat is reeds bestaande infrastructuur aanwezig. Dit kan botsen met elkaar omdat Europese ambtenaren plannen kunnen aanleveren die niet meteen in te passen zijn op nationaal niveau. Het TEN beleid is bijvoorbeeld uitgewerkt en uitgedacht op Europees niveau door het DG Energie en Vervoer directoraat B; de TEN. Maar in de lidstaten worden vervolgens die plannen voor Europese infrastructurele netwerken uitgewerkt door nationale ambtenaren. In Nederland bijvoorbeeld, wordt op nationaal niveau gewerkt met het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) dat wordt opgesteld en uitgegeven door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bij dit ministerie werken Nederlandse ambtenaren met de richtlijnen voor de aanleg van Europese infrastructurele netwerken in de eigen lidstaat. Maar in het MIT is wel de Betuwelijn opgenomen, een van de TEN.

Naast dat van belang is wie het beleid uitwerkt, is het idee van de beleidsmakers achter een beleidsmaatregel van belang. Welke doelstelling van de EU vinden de beleidsmakers bijvoorbeeld dat als eerste gerealiseerd moet worden door het beleid. De doelstelling van de EU dat economische,

sociale en territoriale cohesie gerealiseerd moet worden, kan het TEN beleid mogelijk realiseren. Maar behalve de cohesiedoelstelling moeten de TEN tegelijkertijd andere doelstellingen realiseren, als bijvoorbeeld de doelstelling van de EU de meest concurrerende economie ter wereld te maken. Welke doelstelling van groter belang is, heeft invloed op de uitwerking van de maatregelen van het beleid.

Uit deze paragraaf komt de verhouding tussen de EU en de lidstaten naar voren. De vele actoren zorgen voor een complex geheel waarbinnen het Europese beleid opgesteld en uitgevoerd moet worden. En daarbij is de bestuurlijke context aan verandering onderhevig. Wanneer de Europese grondwet bijvoorbeeld goedgekeurd wordt, treden daardoor veranderingen op in de verhoudingen in de EU. Hieruit komt naar voren dat het van belang is dat de context van het TEN beleid bekend is om op die manier in te spelen op veranderingen.

3.3 Historische context

De nog vrij jonge historie van de EU kent zoveel veranderingen dat terdege met de geschiedenis rekening moet worden gehouden wanneer plannen worden gemaakt voor in de toekomst. En aangezien binnen de ruimtelijke ontwikkeling altijd beleid voor de toekomst opgesteld wordt, is de historische context van belang bij de aanleg van de TEN. Het kennen van de geschiedenis van de EU lidstaten is belangrijk om ongelijkheden en verschillen tussen de lidstaten te begrijpen. De ongelijkheden en verschillen kunnen mogelijk invloed hebben op de manier waarop de lidstaten met elkaar samenwerken en hebben daarmee invloed op het realiseren van cohesie tussen de oude en nieuwe lidstaten van de EU.

De Eerste Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) werd in 1951 opgericht met het Verdrag van Parijs door zes landen Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Italië met het doel vrede te bewaren en economische en sociale vooruitgang te bevorderen. In 1995 vond de vierde uitbreiding van de EU plaats waarmee de EU uit vijftien lidstaten bestond. Sinds 1 mei 2004 is de EU uitgebreid met tien lidstaten; Cyprus, Malta, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Slowakije, Polen en Hongarije. Deze vijfde uitbreiding was de grootste ooit in omvang en diversiteit. De bevolking van de EU groeide met ruim 25% naar 450 miljoen inwoners en het landoppervlak van de EU nam met een derde toe. Maar deze vijfde uitbreiding is een lange tijd ondenkbaar geweest, omdat de verhoudingen tussen West- en Midden-Europa tijdens het bestaan van het IJzeren Gordijn heel anders liggen dan anno 2005 (Europees Parlement, 2004).

Halverwege 1988 zorgt de Gezamenlijke Verklaring van de EG en de COMECON (Council for Mutual Economic Assistance; raad van socialistische landen voor wederzijdse economische hulp) voor erkenning van beide kanten. Hierdoor is voor de lidstaten van de EU de mogelijkheid ontstaan diplomatieke banden aan te gaan met de landen van de COMECON. Nadat het communistische regime ten val is gekomen en de COMECON niet meer bestaat, verandert de situatie in Midden-Europa drastisch (Europees Parlement, 2000). Door de val van de Berlijnse Muur wordt Duitsland in oktober 1990 herenigd. Na de Duitse hereniging komt Oost-Duitsland bij de EU, een gebied waar de economie grondig geherstructureerd moet worden. Ook komen Midden- en Oost-Europa voor de EU in zicht. Veel potentiële EU lidstaten in een gebied met veel ruimte en veel mogelijkheden, maar weinig financiële middelen (Williams, 1996). De mogelijkheid tot toetreding van Midden-Europa tot de EU wordt toegezegd tijdens de Europese Raad van Kopenhagen, die wordt gehouden in juni 1993. Nadat het principebesluit is genomen, wordt een pre-toetredingsstrategie opgesteld om tot Europese integratie te komen. Deze integratie wordt verwacht omdat verschillen op allerlei terreinen, als economisch, politiek en sociaal terrein, kunnen nivelleren door toetreding tot de EU. De nieuwe lidstaten kunnen meegaan in de ontwikkeling van de EU en op die wijze profiteren van het EU lidmaatschap (Europees Parlement, 2000).

Op verschillende vlakken heeft uitbreiding een grote invloed daarom wordt tijdens de Raad tevens aandacht geschonken aan het vermogen van de EU om uit te breiden. De Europese dynamiek is belangrijk en ook in het belang van de toekomstige lidstaten (Europees Parlement, 2000). De verschillende uitbreidingen zorgen voor een steeds veranderde samenstelling van landen die samen willen werken aan het motto van de EU 'Eenheid in verscheidenheid'. Maar met deze continue

veranderingen in de samenstelling van de EU is het lastig goed samen te werken. Na de vijfde uitbreiding wordt dan ook de vraag gesteld ‘moet de EU uitbreiden of verdiepen?’ Nieuwe landen staan al in rij om lid te worden van de EU. Roemenië en Bulgarije treden mogelijk in 2007 toe. En ook voor Turkije en Kroatië lijkt een EU lidmaatschap te zijn weggelegd. Daarnaast maakt Oekraïne duidelijk toespelingen op de status van kandidaat-lid en landen op de Balkan zouden ook graag die status bezitten. Gezien het feit dat de lijst van landen die de EU nog groter willen maken onuitputtelijk lijkt, is het wellicht niet geheel vreemd ook aan verdieping in de EU te willen werken. Verdieping kan bereikt worden door grensoverschrijdende samenwerking tussen de lidstaten. Met die grensoverschrijdende samenwerking kan de Europese integratie bevorderd worden en cohesie in de EU toenemen.

Maar samenwerking kan moeizaam verlopen omdat het grote verschil tussen oude en de nieuwe EU lidstaten onder andere de geschiedenis is die de landen gekend hebben. De geschiedenis heeft invloed op de ontwikkelingen van de landen. Landen die een dictatoriaal regime hebben gekend als Spanje en Portugal, moeten leren omgaan met het feit dat iedereen invloed mag uitoefenen op mogelijke veranderingen in plaats van dat één persoon het voor het zeggen heeft in een land. Landen in Midden-Europa die onder het communistisch bewind hebben geleefd, kennen juist geen eigen bezit en moeten daar nu mee leren omgaan. De centraal geleide economie van die landen tracht te veranderen in een markteconomie. Dat eraan gewerkt wordt de regimes uit het verleden te verdreven, bijvoorbeeld in Midden-Europa, wordt beschreven door Postma (2004, p. 7/8):

“ ‘Midden-Europa’ moet je zeggen. Oost-Europa is uit. Midden-Europa is het hart van het continent. Met de toetreding van Polen, Tsjechië, Hongarije en Slovenië zit het hart eindelijk weer op de goede plaats. (...) De energie en vitaliteit waarmee Midden-Europa zijn inhaalslag levert is indrukwekkend. In nog geen tien jaar zijn nieuwe democratieën in elkaar getimmerd die de kritische toets van de Europese Unie kunnen doorstaan. (...) En als er al een hapering is, dan valt die toe te schrijven aan overblijfselen uit het communistische verleden. Een kwestie van mentaliteit die met de tijd wel zal uitsterven, zeggen de nieuwe machthebbers. Misschien al met één generatie, maar zeker met twee generaties.”

Uit deze paragraaf blijkt dat de nieuwe lidstaten een andere basis hebben om beleid van de EU te implementeren dan veel oude lidstaten. De acht nieuwe lidstaten uit Midden-Europa zaten zestien jaar geleden nog onder het communistische bewind. Zij maken daardoor een hele andere start als lid van de EU, dan een land als Spanje dat onder rechtse dictatuur heeft gezeten. Ontwikkelingen in de recente geschiedenis van de EU laten steeds nieuwe uitbreidingen van de EU zien. De mogelijke uitbreiding van de EU met Turkije krijgt bijvoorbeeld ook invloed op de historische context want Turkije is een land met een andere geschiedenis dan de huidige EU lidstaten en een land dat met een groot aantal inwoners invloed heeft op de Europese dynamiek. Door deze invloed op de historische context heeft de mogelijke uitbreiding van de EU met Turkije ook invloed op het proces van de aanleg van de TEN. Door de uitbreidingen moet steeds in een andere samenstelling van EU lidstaten het EU beleid uitgedragen en gerealiseerd worden. Alle landen vormen samen de EU, maar ze blijven afzonderlijk een product van hun geschiedenis.

3.4 Conclusie

Voor het begrip van het kader waarin de TEN worden aangelegd, is de context waarbinnen het TEN beleid opgesteld en uitgevoerd wordt van belang. Actuele onderwerpen als de goedkeuring van de Europese grondwet of de uitbreiding van de EU met bijvoorbeeld Turkije kunnen invloed hebben op infrastructurele beleidsmaatregelen van de EU, omdat ze zich in de context van afspeelen waarin het TEN beleid wordt opgesteld en uitgevoerd.

De ruimtelijke context van de TEN wordt bepaald door drie aspecten waarmee rekening moet worden gehouden omdat zij invloed hebben op de ruimte waarin de TEN worden aangelegd. Die invloed komt naar voren uit de geo-politieke positie van de EU, de fysisch-geografische ruimte van de EU en de toekomstige Europese ruimtelijke ontwikkeling.

De bestuurlijke context heeft betrekking op de verhouding tussen de EU en de lidstaten die naar voren komt in het subsidiariteits- en het solidariteitsbeginsel. Geconcludeerd kan worden dat het een uitdaging is deze beide beginselen te combineren omdat het bereiken van sociale en economische cohesie op gespannen voet kan staan met de verhoudingen tussen de lidstaten. De communautaire belangen en de relatie tussen de verschillende EU instellingen zijn van belang. Geconstateerd kan worden dat deze verschillende niveaus zorgen voor een complexe uitwerking van de beleidsmaatregelen.

Omdat de EU niet over een constante groep landen beschikt waarmee samengewerkt kan worden, zorgt dat voor mogelijke problemen om het beleid te realiseren. Uit de historische context kan geconcludeerd worden dat de geschiedenis van de landen een uitwerking heeft op hun functioneren in de huidige EU. De nieuwe lidstaten die lang onder het communistisch bewind hebben gezeten, hebben een andere basis dan de oude lidstaten. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het opstellen en uitwerken van het TEN beleid.

Nadat in dit hoofdstuk de context waarin de TEN worden opgesteld een aangelegd is geanalyseerd, wordt in het volgende hoofdstuk bij de TEN stilgestaan.

4. De Trans-Europese netwerken

In dit vierde hoofdstuk worden de volgende twee vragen behandeld; “Op welke wijzen wordt getracht de Trans-Europese netwerken te realiseren? En welke problemen treden hierbij op?”. De TEN bestaan uit verschillende soorten infrastructuurmodaliteiten die in de EU aangelegd worden. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de aanleg van de infrastructuurmodaliteiten.

In paragraaf 4.1 is aandacht voor de selectiecriteria van de TEN en de soort projecten. Tevens gaat de aandacht uit naar de kaart van de EU met daarop de TEN.

In paragraaf 4.2 en 4.3 worden de knelpunten van de aanleg van de TEN besproken. Eerst wordt stilgestaan bij de financiële knelpunten, daarna bij de organisatorische en inhoudelijke knelpunten.

4.1 De TEN

Om de lidstaten in de EU te verbinden, is in 1994 een lijst met veertien TEN projecten opgesteld door de Christophersen werkgroep (Jensen en Richardson, 2004). Van de veertien projecten zijn in 2005 pas drie gerealiseerd. Omdat slechts zo weinig projecten daadwerkelijk zijn gerealiseerd, kunnen de TEN niet voldoen aan het doel verbindingen te realiseren die heel Europa doen samenkomen. Er is daarom een studie uitgevoerd die vorderingen van de aanleg van de TEN heeft geanalyseerd en nieuwe prioriteitsprojecten heeft voorgesteld.

Naast de Christophersen werkgroep heeft dus een andere actor een lijst opgesteld met TEN projecten, de *High-Level Group* onder leiding van dhr. Van Miert (hierna te noemen de Van Miert groep). In juni 2003 is door de Van Miert groep een rapport *Priority Projects for the trans-European transport network up to 2020* (hierna te noemen het ‘rapport’) gepubliceerd. De Van Miert groep heeft 100 projecten bekeken. Het is onbekend welke 100 projecten dat zijn, maar alle projecten zijn aangedragen door de lidstaten en kandidaat-lidstaten. Uit die 100 projecten heeft de Van Miert groep een nieuwe selectie van projecten met prioriteit gehaald. Een overzicht van het rapport met de selectiemethoden en de nieuwe prioritaire projecten staat in bijlage 4.

De Van Miert groep heeft het rapport aan de EC voorgelegd. Naar aanleiding van dat rapport heeft de EC in juni 2004 een lijst gepresenteerd met daarop de 30 TEN prioriteitsprojecten (hierna te noemen ‘de 30 projecten’) die voor 2020 gerealiseerd moeten zijn. Bij de selectie van de nieuwe prioritaire projecten is gekeken naar de wijze waarop de projecten de grensoverschrijdende samenhang in de EU bevorderen. Bovendien moeten de projecten een stimulans vormen voor de realisatie van evenwicht tussen de lidstaten in de EU, natuurlijke knelpunten overschrijden, congestieproblemen oplossen en missing links opvullen (European Commission Directorat-General Energy and Transport, 2003¹). De 30 prioritaire projecten staan weergegeven op de kaart van de EU (figuur 4.1, p.24).

Door de aanleg van de TEN kunnen mogelijk missing links die nog bestaan in de Europese infrastructuur verdwijnen. Met de aanleg van bruggen en tunnels kunnen natuurlijke obstakels worden omzeild en knelpunten worden weggehaald wanneer die de ontwikkeling van een gebied belemmeren. De EU heeft dus beleid opgesteld dat missing links moet laten verdwijnen. Maar dat alleen is niet voldoende volgens De Wit en Van Gent (2001), want er moet van het begrip *missing networks* worden uitgegaan. Het zijn niet alleen ontbrekende schakels (links) die aangelegd moeten worden. De ontbrekende delen in de fysieke infrastructuur kunnen ook op hele grensoverschrijdende netwerken (networks) van toepassing zijn (De Wit en Van Gent, 2001).

Binnen het TEN beleid wordt alleen van missing links gesproken. Maar wanneer naar de invloed van nieuwe infrastructuur op een regio wordt gekeken, is de positie van de regio in de nationale en Europese context van belang. Het opvullen van missing networks in plaats van alleen de missing links kan daarom voor de positie van een regio in de nationale en Europese context van belang zijn. De positie van een regio blijkt afhankelijk te zijn van infrastructuur voor de toegang tot een gebied en de concurrentiepositie van dat gebied. Maar voor deze betere concurrentiepositie moeten de missing networks wel verdwijnen.

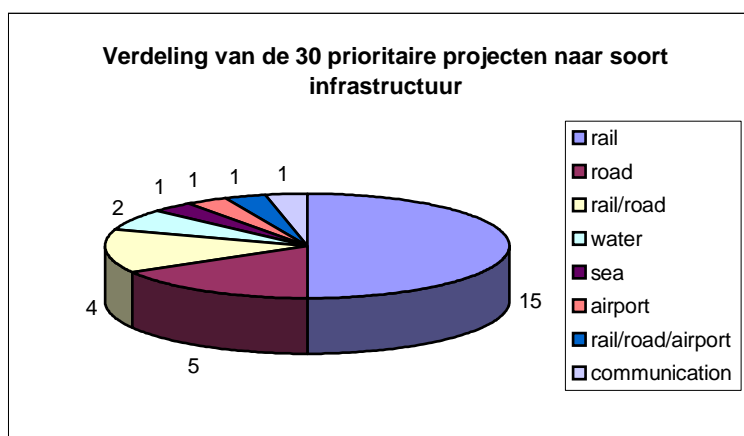


Figuur 4.1 De aanbevolen prioriteitsprojecten van de TEN (bron: European Commission Directorat-General Energy and Transport, 2003³).

Een van de drie aspecten om de invloed van nieuwe infrastructuur op een regio te begrijpen, is de geografische afstand tot nieuwe infrastructuur. Maar op de kaart van de EU met de TEN projecten

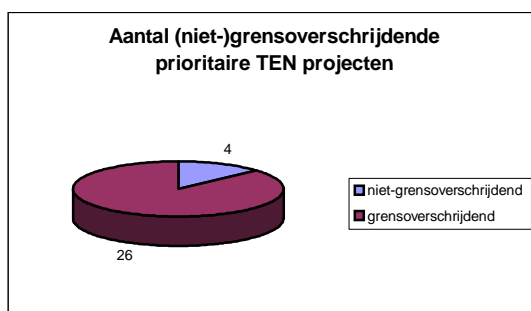
(figuur 4.1) is te zien dat niet in de nieuwe lidstaten de meeste nieuwe infrastructuurverbindingen aangelegd worden. Terwijl de geografische ligging van de nieuwe lidstaten een mogelijkheid biedt voor een verbinding van de EU met bijvoorbeeld een derde land als Rusland. Tevens moeten verschillende netwerken aangelegd worden om de nieuwe lidstaten met de oude lidstaten te verbinden. Daarom kan het op zijn minst opmerkelijk genoemd worden dat in de nieuwe lidstaten maar zowenig TEN gepland zijn. De invloed van infrastructuur blijft door die grote geografische afstand tot de nieuwe infrastructuur een geringe rol spelen bij de ontwikkeling in de nieuwe lidstaten.

Behalve dat opvallend is dat er weinig TEN in de nieuwe lidstaten worden aangelegd, is tevens opmerkelijk dat de lijst met TEN projecten wordt gedomineerd door spoorwegprojecten. De lijst met 30 projecten lijkt een willekeurige lijst van infrastructuurprojecten, maar het aantal spoorwegprojecten blijkt aanmerkelijk groter te zijn dan de weg/water en overige projecten (figuur 4.2). De reden voor deze dominantie is dat de voorkeur van de EC uitgaat naar de aanleg van infrastructuur als spoor- en waterverbindingen boven de aanleg van wegen, omdat spoor- en waterverbindingen meer duurzame vormen van infrastructuur zijn.

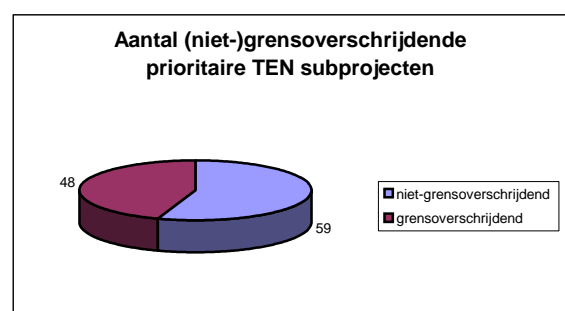


Figuur 4.2 Verdeling van de 30 prioritaire infrastructuurprojecten naar soort infrastructuur.

Een TEN project bestaat doorgaans uit een aantal subprojecten. In totaal bestaan de 30 projecten uit 107 subprojecten. De subprojecten kunnen verschillen naar soort infrastructuur, totale kosten, aantal kilometers en oplevertermijn. Wanneer naar de TEN projecten wordt gekeken, valt op dat van de 30 projecten slechts vier projecten niet-grensoverschrijdend zijn (figuur 4.3.). Die vier projecten voldoen aan een van de andere criteria. Maar wanneer naar de subprojecten gekeken wordt, blijkt meer dan de helft niet-grensoverschrijdend te zijn (figuur 4.4). De (sub)projecten zorgen in dat geval voor het invullen van een missing link, het overschrijden van natuurlijke knelpunten of ze lossen congestie problemen op. Maar dient de EU zich met deze onderwerpen bezig dient te houden op nationaal en soms regionaal niveau of zijn dit onderwerpen voor de nationale lidstaten? Op deze vraag wordt in paragraaf 7.2 teruggekomen.



Figuur 4.3 Aantal (niet-)grensoverschrijdende prioritaire projecten.

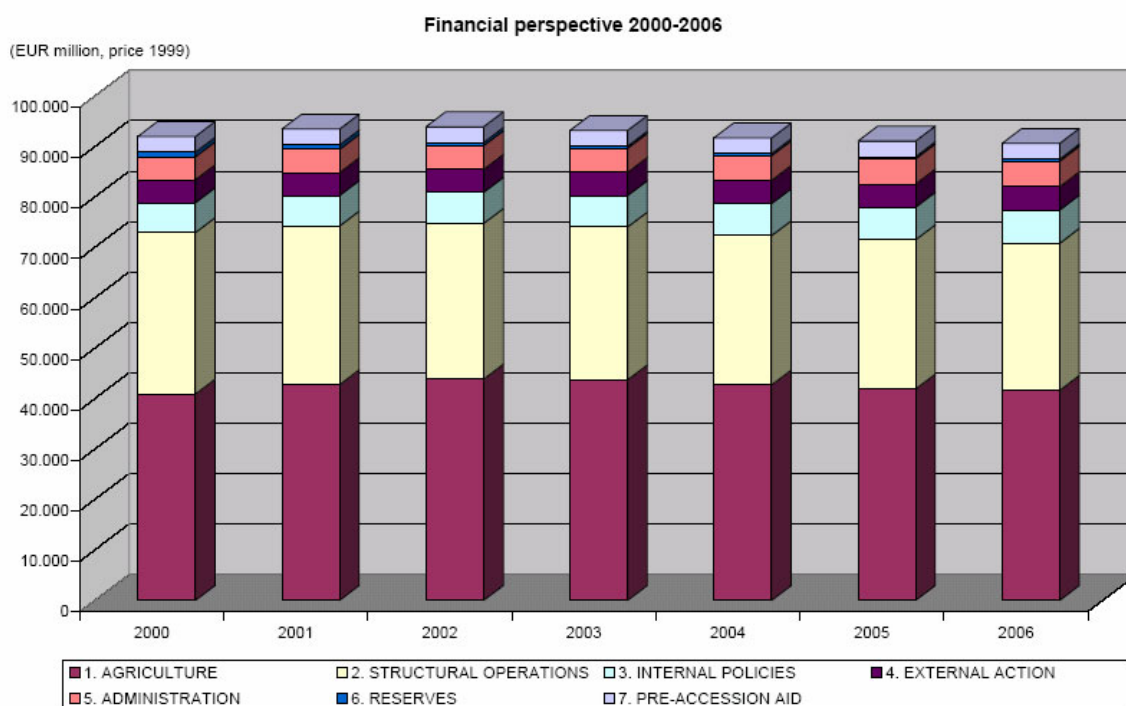


Figuur 4.4 Aantal (niet-)grensoverschrijdende TEN prioritaire subprojecten.

4.2 Financiële knelpunten voor realisatie van de TEN

De knelpunten die de aanleg van de TEN hinderen, worden in de komende twee paragrafen besproken. In deze paragraaf wordt het financiële knelpunt toegelicht. In paragraaf 4.3 komen de organisatorische en de inhoudelijke knelpunten aan bod.

Voor de aanleg van de TEN is de schatting dat er 600 miljard euro nodig is waarvan 500 miljard euro voor de aanleg van de TEN in de oude lidstaten en 100 miljard euro voor de aanleg van de TEN in de nieuwe lidstaten. Van die 600 miljard euro is 225 miljard euro voor de 30 prioritaire projecten beschikbaar (European Commission Press Releases, 2003). Uit de Structuurfondsen stelt de EU geld beschikbaar voor projecten in de EU. Er zijn vier Structuurfondsen, uit een van die vier, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling komt geld beschikbaar voor de TEN. Het Structuurfonds geeft geld aan arme of achtergestelde regio's van lidstaten van de EU. Dit fonds beschikte in de periode 2000-2006 over een bedrag van 213 miljard euro (figuur 4.5), ongeveer een derde van het totale EU budget. Naast de Structuurfondsen bestaat er ook een Cohesiefonds. Het Cohesiefonds is in 1993 opgericht om de vervoer- en milieu-infrastructuur in lidstaten met een BBP van minder dan 90% van het EU gemiddelde te realiseren. Tussen 2000-2006 wordt door het Cohesiefonds 18 miljard euro beschikbaar gesteld (Europa Regionaal Beleid, 2004).



Figuur 4.5 Financiële perspectieven voor de EU 2000-2006. Het structuurfonds (het lichtgele deel van de staafdiagram) maakt ongeveer een derde uit van het totale budget van de EU (bron: European Commission Budget, 2004).

De EU verleent financiële steun aan infrastructuurroutes wanneer ze beschikken over een toegevoegde waarde, dus wanneer een infrastructuurroute de economische waarde van internationaal transport versterkt en kansen creëert voor de lidstaten van de Unie. Voor de periode 2000-2006 bestaat de financiële steun voor de TEN uit 4.2 miljard euro (European Commission, 2002). In de periode 2007-2013 komt uit het EU mogelijk een bedrag van 20 miljard euro (Europa Communiqués de Presse, 2004). De totale financiële bijdrage van de EU mag niet hoger liggen dan 10 % van de totale investeringen in de TEN. De bijdragen van de EU zijn alleen voor projecten die economisch rendabel worden geacht en die bij de aanvraag een tekort op de begroting vertonen (Europa Activiteiten van de EU, 2003). Zie bijlage 5 voor de financiële voorwaarden van de EU voor de TEN.

Aangezien de EU maar 10% van de totale kosten van de TEN mag financieren is het idee dat de EU de TEN projecten kunnen opstarten minimaal. Om de lidstaten daadwerkelijk te kunnen stimuleren bij het aanleggen van de TEN is een grotere financiële ruimte voor de EU om de aanleg van de TEN in de lidstaten te kunnen steunen van belang.

Duidelijk is dat het budget van de EU maar in een klein deel van de benodigde kosten voor de aanleg van de TEN voorziet. Door de nationale overheden worden infrastructuurroutes aangewezen die mogelijk als onderdeel van de TEN kunnen fungeren. Aanleg, onderhoud en beheer van de infrastructuur valt onder de verantwoordelijkheid van de nationale overheden (De Wit en Van Gent, 2001). Dit is in overeenstemming met het subsidiariteitsprincipe; de lidstaten dienen wat op nationaal niveau uitgevoerd kan worden op nationaal niveau uit te voeren. In tabel 4.1 staan de begrootte bedragen die de lidstaten betalen om de TEN aan te leggen.

	1996/1997	1998/1999	2000/2001	2002/2003	2004/2005	2006/2010	Totaal mln. euro
Totaal EU-15 mln. euro	45,800.8	69,159.4	63,689.8	86,392.6	72,911.0	97,603.8	435,557.4
Totaal EU-8 mln. euro	910.7	1,917.7	3,978.4	7,681.7	11,322.2	19,937.1	45,747.8
Totaal mln. euro	46,711.5	71,077.1	67,668.2	94,074.3	84,233.2	117,540.9	481,305.2

Tabel 4.1 Geschatte totale investeringen in de TEN door de EU lidstaten tussen 1996 en 2010 (gebaseerd op bron: PLANCO Consulting GmbH Essen, 2003).

Uit de begrootte bedragen die de lidstaten betalen voor de aanleg van de TEN komt de schatting naar voren dat in 2010 de oude en de nieuwe lidstaten samen ruim 481 miljard euro in de TEN geïnvesteerd hebben. Opmerkelijk is dat de lidstaten gemiddeld maar 15 tot 20 miljard euro per jaar daadwerkelijk betalen aan de TEN. Dit is minder dan 1% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en dat was in de jaren tachtig nog 1,5%. Dat de financiering voor de aanleg van de TEN minder wordt, is opvallend gezien de groeiende mobiliteit en de rol van infrastructuur bij de ontwikkeling van een interne markt in de EU (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2003).

Wanneer het begrootte bedrag dat de lidstaten betalen voor de aanleg van de TEN afzet wordt tegen de geschatte 600 miljard euro voor de totale kosten van de TEN, betalen de lidstaten 80,2% (481,305 miljard euro / 600 miljard euro) van de kosten van de aanleg van de TEN. Waarbij de oude lidstaten 87,1% (435,5574 miljard euro / 500 miljard euro) en de nieuwe lidstaten 45,7% (45,747 miljard euro / 100 miljard euro) betalen voor de aanleg van de TEN. In de nieuwe lidstaten moet dus een groter percentage door andere bronnen dan de lidstaat zelf gefinancierd worden dan in de oude lidstaten. Mogelijke andere financieringsbronnen voor de TEN zijn, naast de EU en overheidsinvesteringen; een lening van de EIB, particuliere investeerders of tolheffing. Deze financieringsbronnen worden hierna besproken.

Een eerste mogelijke financieringsbron is de EIB. Want de EIB kan bijdragen aan de financiering van de TEN door leningen te verstrekken. Voor deze leningen worden de garanties verstrekt door de lidstaten (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2003).

Een tweede mogelijke bron om een deel van de kosten voor de TEN te financieren, is een Publiek Private Samenwerking (PPS). Een private onderneming investeert samen met de nationale overheid en de EU in de TEN. Maar meestal zijn weinig private investeerders vinden voor een gedeeltelijke

financiering van infrastructuur. De lange looptijd en de daarmee gepaard gaande onzekerheid van veranderende omstandigheden tijdens de aanleg van infrastructuur in de maatschappij blijkt een groot struikelblok voor private financiering. Er zijn teveel onzekerheden en onduidelijkheden voor private financierders.

“Winstzoekend gedrag van particuliere uitvoerders, de onzekerheid van nieuwe technische toepassingen, onvermijdelijke tegenvallers en de grilligheid van de politieke wensen (...) Plus de ondoorzichtigheid van de besluitvorming, de versluierde informatieverstrekking en de royale beschikbaarheid van overheidsmiddelen. (...) de rendementen zijn vooraf nooit goed in te schatten.” (Citaat uit NRC Handelsblad, 03-09-2004, p.12).

In NRC Handelsblad worden allerlei nadelen voor particuliere investeerders voor grote projecten opgenoemd. Bovendien kan opgemerkt worden dat PPS onrealistisch is voor landen die pas sinds kort een centraal geleide economie meer hebben (de nieuwe lidstaten). Zelfs in de oude lidstaten die al langer over een markteconomie beschikken, komt PPS maar moeizaam van de grond en is PPS lastig te realiseren. De nieuwe lidstaten zitten nog in een ontwikkelingsfase en hebben PPS nog niet kunnen verwezenlijken.

Een derde mogelijkheid om een deel van de TEN te financieren, is de gebruiker te laten betalen. Er wordt gesproken door de Europese transport ministers over een geharmoniseerd tolsysteem ('eurovignet') voor vrachtwagens. Over de invoering van het eurovignet is nog geen overeenstemming, maar het kan in de toekomst mogelijk een financieringsbron van de TEN zijn (Buddingh, 2004). In NRC Handelsblad is daar het volgende over geschreven:

'Minister Peijs (Verkeer & Waterstaat) sprak de vrees uit voor een wildgroei in toltarieven. Zij wees op plannen in de nieuwe lidstaten. "Die hebben geld nodig en gaan beginnen." Het 'eurovignet' moet gaan gelden voor trans-Europese netwerken. Toltarieven moeten zijn gebaseerd op kosten van aanleg en onderhoud van wegen. (...) De perifere landen zijn gebaat bij lage tarieven en zekerheid dat het geld naar wegeninfrastructuur gaat. De centrale lidstaten willen zoveel mogelijk vrijheid bij vaststelling en besteding van tolgeld.' (Buddingh, H., 08-10-2004, p.12).

Er blijken veel verschillende financieringsvormen te zijn om de kosten van de aanleg van de TEN te dekken. Wanneer teruggekomen wordt op een van de aspecten die de invloed van de infrastructuur op een regio naar voren brengen, is dat de mogelijkheid voor de regio voor hulp van nationaal beleid of Europese Structuurfondsen. In deze paragraaf is naar voren gekomen dat de nationale lidstaten een groot deel van de kosten van de TEN bijdragen en dat een klein deel van de kosten van de aanleg van de TEN vanuit Europese Structuurfondsen komt.

De financiering van de TEN is nog niet rond. De EU kan maar een klein deel van de financiering op zich nemen omdat zij maar maximaal 10% van de totale kosten van de TEN mag financieren. Door dit geringe bedrag heeft de EU niet de mogelijkheid om als stimulerende factor op te treden om de lidstaten aan te zetten tot het starten met de aanleg van de TEN. Terwijl het wel van belang is dat de EU grensoverschrijdende infrastructuur in de lidstaten kan stimuleren. Een grote financiële ruimte voor de EU om de TEN te stimuleren kan hierbij helpen. Maar er bestaan niet alleen financiële knelpunten voor de aanleg van de TEN. Er zijn ook andere knelpunten die de aanleg parten spelen. In de volgende paragraaf wordt daar aandacht aan besteed.

4.3 Organisatorische en inhoudelijke knelpunten voor realisatie van de TEN

Organisatorische knelpunten uiten zich onder andere in het feit dat het TEN beleid wordt opgesteld in een internationale beleidsarena waarin alle 25 lidstaten hun eigen belangen nastreven. Er moet overeenstemming zijn over het beleid, de visie en cohesievorming van de TEN voor de EU. Maar met veel lidstaten waartussen overeenstemming gerealiseerd moet worden, levert het vormen van consensus problemen op. De complexiteit van de uitvoering van de TEN lijkt te zijn onderschat. Om toch de transnationale samenwerking goed te laten verlopen, zijn interactie en communicatie van belang. Daarnaast moet het Europese belang bij het vinden van oplossingen tussen de actoren vooraan

staan. De nationale belangen moeten minder zwaar wegen dan de communautaire belangen om op die manier consensus te bereiken.

Een tweede organisatorisch knelpunt voor de uitvoering van het TEN beleid is de moeizame samenwerking op transnationaal niveau door nationale overheden. De nationale overheden hebben vaak projecten alleen uitgevoerd en moeten leren flexibeler om te gaan met samenwerking met andere partijen (Williams, 1996). Een voorbeeld hiervan is de aanleg van de Betuwelijn. De Betuwelijn is een prioritair TEN spoorproject dat de Rotterdamse haven in Nederland moet verbinden met het Ruhrgebied in Duitsland en met het Europese achterland. In Nederland wordt spoorinfrastructuur aangelegd en in Duitsland moet reeds bestaande spoorinfrastructuur uitgebreid worden (Betuwelijn, 2005) Bij de aanleg van de grensoverschrijdende spoorlijn moeten de Nederlandse en de Duitse overheid samenwerken. Maar het afstemmen van het vervoersbeleid tussen verschillende lidstaten is moeilijk omdat de nationale overheden bij het opstellen van hun vervoersbeleid niet gewend zijn rekening te houden met andere lidstaten.

In het TEN beleid ontbreekt de facilitering door de EU voor deze samenwerking. Terwijl de EU hierin juist een grote rol kan spelen. Volgens Armstrong en Taylor (2001) kan de EU de samenwerking tussen de lidstaten verbeteren. Het beleid dat de afzonderlijke lidstaten voeren, is omgeven met weinig ideeën over de consequenties van dat beleid voor andere lidstaten. De EU moet zorgen voor de afstemming van het beleid, zoals de afstemming tussen transport, landbouw en handelspolitiek (Armstrong en Taylor, 2001). De EU moet, naast afstemming van het beleid, de lidstaten tevens bewust maken van de consequenties van grensoverschrijdend beleid voor verschillende lidstaten en de samenwerking tussen de lidstaten beter laten verlopen. De EU moet dus faciliterend optreden om de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen.

Een derde organisatorisch knelpunt is het creëren van draagvlak, want voor veranderingen is draagvlak nodig. Wanneer de TEN projecten succesvol willen worden, is publieke acceptatie en begrip nodig voor de projecten. Een grensoverschrijdend project is mogelijk wel goed voor de macro-economie maar de regionale of lokale economie kan hinder ondervinden van de aanvoer van goedkope concurrerende producten. Dit kan negatieve gevolgen hebben op de samenleving als het wegtrekken van de bevolking in een gebied, of het verdwijnen van florerende nationale handel. Wanneer dit op grote schaal plaatsvindt, kan het draagvlak voor de TEN onder deze ontwikkelingen leiden. Om draagvlak te creëren zijn communicatie en interactie van belang, omdat daarmee gezorgd kan worden voor een beter begrip en acceptatie van veranderingen.

Een inhoudelijk knelpunt is onenigheid over infrastructuurroutes (Jensen en Richardson, 2004). Een visie vanuit de EU voor een Europees infrastructuurnetwerk is hiervoor van belang. Voordat de lidstaten nationale infrastructuurprojecten aandragen die een onderdeel uit gaan maken van de TEN zou door de EU al bepaald moeten zijn waar dat Europese infrastructuur netwerk komt te liggen. Hierdoor kan onenigheid over de infrastructuurroutes die als (prioritair) TEN project worden aangewezen, worden voorkomen. Past een nationaal aangedragen project niet in het Europese plaatje dan moeten de lidstaten die projecten zelf financieren en organiseren. Met een Europese visie is een echt Europees infrastructuur netwerk te realiseren en niet “een bij elkaar gezet aantal infrastructurale projecten” die op elkaar aan moeten sluiten.

Geconstateerd kan worden dat organisatorische en inhoudelijke knelpunten van de TEN neerkomen op; het bereiken van consensus in een internationale beleidsarena, een moeizame samenwerking op transnationaal niveau, het creëren van draagvlak en onduidelijkheid over infrastructuurroutes. Uit deze knelpunten voor realisatie van de TEN projecten blijkt dat in het TEN beleid teveel aandacht gaat naar maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aspecten van planningsprocessen. Bij de aspecten van deze beide planningsprocessen is het van belang vragen die spelen in de maatschappij, als de aanleg van een grensoverschrijdend netwerk, te beantwoorden met machtsvorming en –uitoefening. Terwijl het juist van belang is te communiceren met de actoren uit de verschillende lidstaten en daardoor draagvlak te creëren.

Tevens wordt in het huidige beleid getracht de ruimtelijke ontwikkeling op een bepaalde, van te voren bedachte, manier in te vullen. Bij het aanleggen van de TEN wordt uitgegaan van de maakbaarheidsgedachte bij ruimtelijke ontwikkeling. Maar de ruimte is niet maakbaar. Altijd zijn aanpassingen nodig in plannen omdat continue veranderingen plaatsvinden in de internationale beleidsarena. Die continue veranderingen zijn de reden dat de EU ontwikkelingen moet stimuleren en niet moet sturen. De EU kan met stimulering van de aanleg van de TEN kansen creëren voor Europeanen. Met creatie van kansen moet niet getracht worden de ruimte te bepalen, maar de Europeanen in die ruimte te kans te geven zich te ontwikkelen.

Uit het voorgaande komt naar voren dat in de combinatie van de aspecten van het maatschappelijk en politiek-bestuurlijke proces vooral wordt gekeken hoe een proces te sturen, in plaats van hoe een proces te stimuleren. Dit heeft niet tot een visie voor een Europees infrastructuurnetwerk geleid. De EU moet stimuleringsconcepten opstellen voor het realiseren van netwerken in grensgebieden en achtergestelde gebieden. Bij de aanleg van de TEN moet daarom meer rekening gehouden worden met de organisatorische en de intellectuele aspecten van planningsprocessen, omdat flexibiliteit en communicatie bij de aanleg van de TEN belangrijk zijn. Omstandigheden blijven niet constant gedurende het planningsproces.

Het intellectuele aspect van het planningsproces houdt er rekening mee dat een planningsproces nooit van begin tot eind gecontroleerd kan worden. Het intellectuele proces schenkt aandacht aan de complexiteit, de lange duur van projecten en aan het belang van communicatie. Daarnaast moeten bij het intellectuele proces antwoorden worden gegeven op de vragen ‘Wat zijn de verdiensten?’, ‘Welke mogelijkheden zijn beschikbaar?’ en ‘Welke middelen zijn hiervoor nodig?’. Deze antwoorden zijn van belang voor het begrip van de aanleg van de TEN. Voor de TEN geldt dat de verdiensten een geïntegreerde EU kan zijn, een EU waarin cohesie tussen de lidstaten gerealiseerd is. De mogelijkheden die beschikbaar zijn, betreffen de aanleg van een Trans-Europese infrastructuur. Deze infrastructuur kan ontwikkelingen als economische groei of een daling van de werkloosheid in de EU stimuleren. De middelen die daarvoor nodig zijn, betreffen aspecten als samenwerking, financiële bronnen, overleg en communicatie. Organisatorische aspecten van het planningsproces als taakverdeling, samenwerking en coördinatie kunnen moeizame samenwerkingsprocessen tussen vele actoren in de EU en nationale overheden mogelijk voorkomen. Door met de aspecten van het intellectuele en organisatorische proces, en dus met aandacht voor flexibel handelen, onverwachte gebeurtenissen en communicatie rekening te houden kan beter omgegaan worden met de organisatorische en inhoudelijke knelpunten van de TEN.

4.4 Conclusie

Het TEN beleid kan omschreven worden, naar de definitie van beleid, als een complex van handelen ten aanzien van het aanleggen van ontbrekende grensoverschrijdende infrastructuur en het opvullen van missing links. Maar het aanleggen van de Europese infrastructuur vordert langzaam. Van de 30 TEN projecten zijn pas drie projecten daadwerkelijk gerealiseerd. Geconcludeerd kan worden dat de complexiteit van de aanleg van de TEN hierbij een bepalende factor is. De TEN moeten tussen veel verschillende lidstaten aangelegd worden, er zijn veel criteria voor het toewijzen van een TEN en er zijn er veel actoren die zich bezig houden met het opstellen van criteria voor de TEN en met het aanwijzen van de TEN zelf. Daarbij bestaan de TEN vaak uit subprojecten, die kunnen verschillen naar soort infrastructuur, totale kosten, aantal kilometers en oplevertermijn. Deze complexiteit zorgt ervoor dat de maatregelen en effecten van de aanleg van de TEN in de tijd ver uiteen liggen.

Het is opvallend dat het TEN beleid uitgaat van het laten verdwijnen van missing links in plaats van missing networks. Want wanneer naar de invloed van nieuwe infrastructuur op een regio wordt gekeken, is de positie van de regio in de nationale en Europese context van belang. Het opvullen van missing networks in plaats van alleen de missing links is daarom van belang voor de positie van een regio in de nationale en Europese context.

Uit dit hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat verschillende knelpunten de aanleg van de TEN parten spelen. Deze knelpunten komen bijvoorbeeld neer op hoge kosten van de aanleg van

infrastructuur, veel actoren met verschillende visies op het TEN beleid, moeilijkheden met de samenwerking op transnationaal niveau, problemen met het creëren van draagvlak en onduidelijkheid over de aan te leggen infrastructuurroutes. Om deze knelpunten op te lossen, moet meer aandacht geschonken worden aan intellectuele en organisatorische aspecten van planningsprocessen. Flexibel handelen, omgaan met onverwachte gebeurtenissen en communicatie zijn belangrijk om de ontwikkelingen van de TEN te stimuleren, omdat de lidstaten de aanleg van grensoverschrijdende infrastructuur geen prioriteit geven. Geconstateerd kan worden dat de facilitering van de EU voor grensoverschrijdende samenwerking ontbreekt in het TEN beleid, terwijl de EU hierin een grote rol kan spelen.

In dit hoofdstuk is opgemerkt dat de visie van de EU op de TEN moet veranderen om het proces van de aanleg te bevorderen en de focus meer naar een grensoverschrijdend netwerk te verleggen. Maar zijn de TEN wel een instrument voor cohesie? Daar wordt in het volgende hoofdstuk bij stilgestaan.

5. De TEN als instrument voor cohesie

In de vorige hoofdstukken is naar voren gekomen dat in de EU ongelijke situaties tussen de lidstaten kunnen verkleinen door cohesie te realiseren met de aanleg van de TEN. Maar op welke wijze beogen de TEN cohesie te realiseren? Op deze vraag wordt in dit vijfde hoofdstuk ingegaan. Voor het antwoord op die vraag is het van belang de effecten van infrastructuur op ontwikkeling in de EU te kennen. De TEN willen de nationale netwerken aan elkaar koppelen en een grotere interoperabiliteit tussen de lidstaten realiseren maar daarvoor moet inzicht zijn in de huidige verschillen tussen de lidstaten. Wanneer die verschillen worden opgelost door aanleg van de TEN kunnen de TEN mogelijk als instrument voor cohesie gezien worden.

In paragraaf 5.1 komt het Europe 2000+ rapport aan bod, omdat in dat rapport gekeken wordt naar effecten van infrastructuur op de ruimtelijke ontwikkeling in de EU. In paragraaf 5.2 wordt stil gestaan bij de verschillen in infrastructuur in de lidstaten van de EU. In paragraaf 5.3 wordt gekeken of de TEN daadwerkelijk cohesie tussen de lidstaten van de EU kunnen realiseren.

5.1 Europe 2000+ rapport

Een deel van het Europe 2000+ rapport uit 1994 gaat over effecten van infrastructuur op de ruimtelijke ontwikkeling (Williams, 1996). Het Europe 2000+ rapport is niet gebaseerd op prioritaire TEN projecten omdat het rapport eerder uit is gekomen dan de TEN projecten zijn gerealiseerd. De basis van het Europe 2000+ rapport is (Williams, 1996) dat de groeiende onderlinge afhankelijkheid tussen de regio's van de EU en de toenemende relaties tussen delen van de EU een meer systematische samenwerking vereisen op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling voor de EU. Maar uit het rapport komen effecten van infrastructuur op een regio naar voren die de realisatie van cohesie tussen de lidstaten niet bevorderen. Twee aspecten uit rapport worden in deze paragraaf toegelicht.

Het eerste aspect betreft de toegankelijkheid van een gebied. Uit het rapport komt naar voren dat centrale gebieden van de EU hun positie versterkt zien door de aanleg van Europese infrastructuur. Terwijl perifere gebieden afhankelijk blijven van een meer beperkte keuze aan transport- en communicatiemiddelen en minder ontwikkelde verbindingen. Sommige perifere gebieden krijgen wel voordeel van de ontwikkeling van de Europese infrastructuur door de duidelijk verbeterde toegankelijkheid en kortere reistijden maar deze effecten op een regio zullen eerder selectief dan collectief voor alle perifere gebieden gelden. Een tweede aspect dat uit het Europe 2000+ rapport naar voren komt, is de concentratie van belangrijke netwerken en het gevaar van het onderschatten van de secundaire netwerken op lokale en regionale schaal. Veel gebieden beschikken over een slechte verbinding met de belangrijke netwerken, daardoor raken gebieden geïsoleerd. Dit probleem blijft niet beperkt tot de perifere gebieden, ook centraal gelegen gebieden ondervinden nadeel van het niet bezitten van een toegang tot belangrijke netwerken. De aanleg van secundaire netwerken en de verbinding daarvan met de TEN, is daarom een belangrijk onderwerp voor de ruimtelijke ontwikkeling van de hele EU (Williams, 1996).

Opvallend is dat niet alleen uit dit rapport kanttekeningen naar voren komen over de rol van de TEN bij het realiseren van cohesie. Maar dat ook door de Europese Commissie (1999) wordt gewaarschuwd voor de mogelijkheid dat door de aanleg van nieuwe hoogwaardige infrastructuur, als bijvoorbeeld een hogesnelheidslijn (HSL) zonder aanvullende secundaire netwerken, middelen uit achtergestelde gebieden kunnen worden weggezogen. Of dat achtergestelde gebieden kunnen worden doorkruist zonder dat deze gebieden ook een aansluiting krijgen op de hoogwaardige infrastructuur. Maar omdat de aanleg van de TEN al zeer kostbaar zijn en veel tijd in beslag nemen, bestaat het gevaar dat niet in de secundaire netwerken wordt geïnvesteerd (Europese Commissie, 1999).

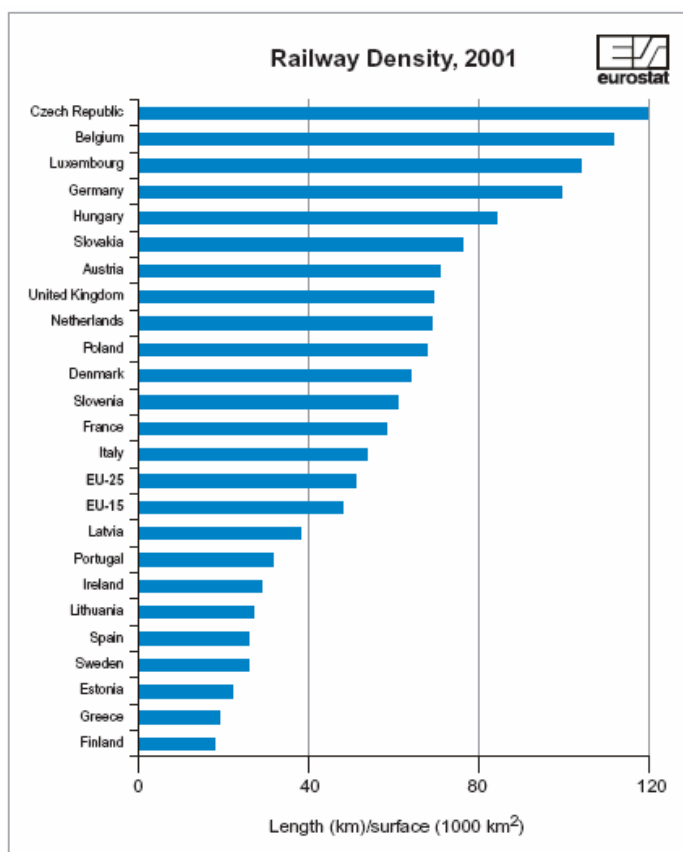
Ondanks de hoge kosten en de lange termijn van de aanleg van de TEN mag volgens het Comité voor ruimtelijke ontwikkeling (1999) aan het ontwikkelen van het secundaire netwerk geen lagere prioriteit worden toegekend dan aan de TEN, omdat de secundaire netwerken van belang zijn voor de TEN. Zij bundelen de verkeersstromen en genereren veel verkeer voor de TEN. Evenwichtigheid in

vervoerstromen is in belang van alle regio's omdat dan de overvolle vervoersknooppunten ontlast worden en de perifere gebieden gestimuleerd worden (Europese Commissie, 1999).

Bij het opstellen van het TEN beleid voor de nieuwe lidstaten is vrij weinig met de uitkomsten van het rapport gedaan. Terwijl toch al in het EROP in 1999 wordt geconstateerd dat al voordat de uitbreiding plaatsvindt een bewustwordingsproces nodig is van de nieuwe uitdagingen die uitbreiding oproept (Europese Commissie, 1999). Een kanttekening is dat het Europe 2000+ rapport niet gebaseerd is op de nieuwe lidstaten en mogelijk andere effecten kunnen optreden wanneer infrastructuur in Midden-Europa wordt aangelegd. Ondanks dat is het belangrijk dat de gegevens uit het rapport meegenomen worden bij het opstellen van Europees infrastructureel beleid. Voor het opstellen van dit beleid is het bovendien van belang de huidige verschillen in het infrastructurele netwerk te kennen. Aan die verschillen besteedt de volgende paragraaf aandacht.

5.2 Verschillen in infrastructuur in de lidstaten van de EU

Na de Tweede Wereldoorlog wordt in landen in Midden-Europa het centrale planningssysteem ingevoerd. Bij dit systeem zijn vervoersbedrijven in handen van de staat en de verantwoordelijkheid voor het gehele vervoersysteem is in handen van het ministerie van transport. De doelen, taken en prijzen voor vervoer worden door de staat opgegeven. Tijdens het centrale planningssysteem verloopt 70% van het goederenvervoer per spoor (De Wit en Van Gent, 2001). Dit is een reden voor het grote spoornetwerk in Midden-Europa. Een andere belangrijke factor voor een goed ontwikkeld spoornetwerk in sommige landen van Midden-Europa, als bijvoorbeeld Tsjechië (figuur 5.1), is de aanwezigheid van zware industrie in Midden-Europa. Van de zware industrie verloopt de aan- en afvoer veelal over het spoor (De Pater, 2004).

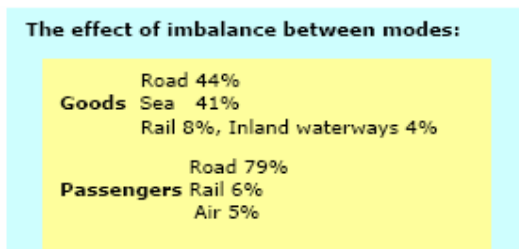


Figuur 5.1 Dichtheid van het spoornetwerk in 2001 in de EU (Bron: European Communities Eurostat, 2004).

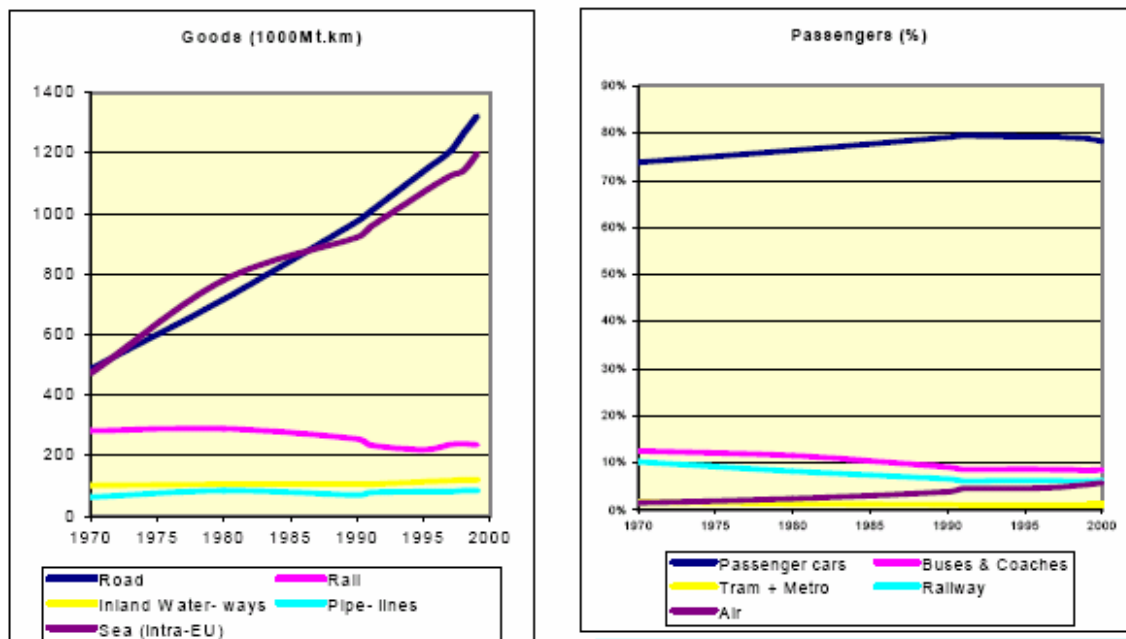
Uit figuur 5.1 blijkt dat naast de hoge spoorwegdichtheid in Tsjechië, ook Hongarije, Slowakije, Polen en Slovenië over een spoorwegdichtheid beschikken die hoger is dan het gemiddelde van de 25 EU

lidstaten. In de nieuwe lidstaten zijn wel flinke investeringen nodig om de staat van het spoor te moderniseren en van enkel naar dubbel spoor te veranderen. Maar de nieuwe lidstaten investeren liever in wegen, ook omdat de soort infrastructuurverplaatsingen verandert met de verschuiving van de (zware) industrie naar de dienstensector (De Pater, 2004).

De onevenwichtig groei van het verkeer, met de nadruk van het vervoer over de weg (figuren 5.2 en 5.3), onderschrijven de behoefte van de nieuwe lidstaten voor de aanleg van wegen. De wegen vervoeren significant meer dan het spoor en het water. Vanuit economisch oogpunt gezien, kan de voorkeur van de nieuwe lidstaten voor de aanleg van wegen uit deze figuren verklaard worden.



Figuur 5.2 De verdeling in percentages tussen de verschillende vervoersmodaliteiten in de oude lidstaten (2000) (bron: European Commission Directorat-General Energy and Transport, 2004).



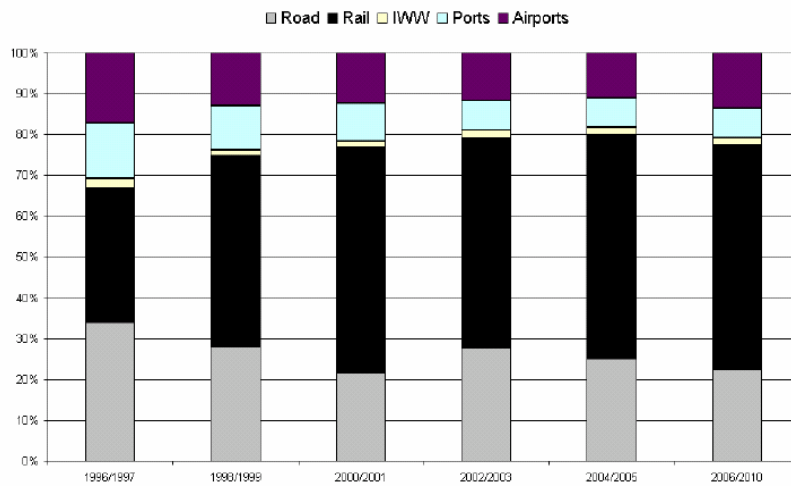
Figuur 5.3 Het goederen- en personenvervoer van 1970 tot 2000 in de oude EU lidstaten (bron: European Commission Directorat-General Energy and Transport, 2004).

De nadruk van het vervoer ligt dus op de infrastructuurmodaliteit wegen, maar die nadruk is zo groot dat steeds meer wegen vol raken en te maken krijgen met congestie. De EC zet dan ook in op een verschuiving richting verschillende milieuvriendelijke en duurzame infrastructuurmodaliteiten spoor, zee en binnenvaart, in plaats van de nadruk op de weg (European Commission Directorat-General Energy and Transport, 2004). Vanuit het oogpunt van de milieuvervuiling is veel voor milieuvriendelijke infrastructuurvormen te zeggen als spoor- en waterverbindingen. Maar spoorlijnen stellen hoge eisen aan de onderliggende infrastructuur voor de efficiënte afwikkeling van goederenstromen. Dit brengt veel bijkomende kosten met zich mee. Bovendien willen veel Europeanen zich graag vervoeren in de door hun felbegeerde auto (of motorfiets!) over de weg. Dat blijkt uit de cijfers over het huidige autobezit in de meeste landen (zie bijlage 6). Het autobezit neemt in de meeste landen nog toe. Ook in een aantal nieuwe lidstaten als Letland, Litouwen, Polen,

Slowakije en Slovenië is het autobezit tussen 1996 en 2001 nog enorm toegenomen (European Communities Eurostat, 2004). En ondanks dat er van de EC een verschuiving plaats moet vinden tussen de infrastructuurmodaliteiten en de nadruk daarmee niet meer op weg moet liggen, betekent dat niet dat de aanleg en onderhoud van wegen moet stoppen. In de jaren negentig van de vorige eeuw is het Europees snelwegennet nog gegroeid met tienduizend kilometer. Het besloeg toen een totale lengte van 50 duizend kilometer (De Pater, 2004).

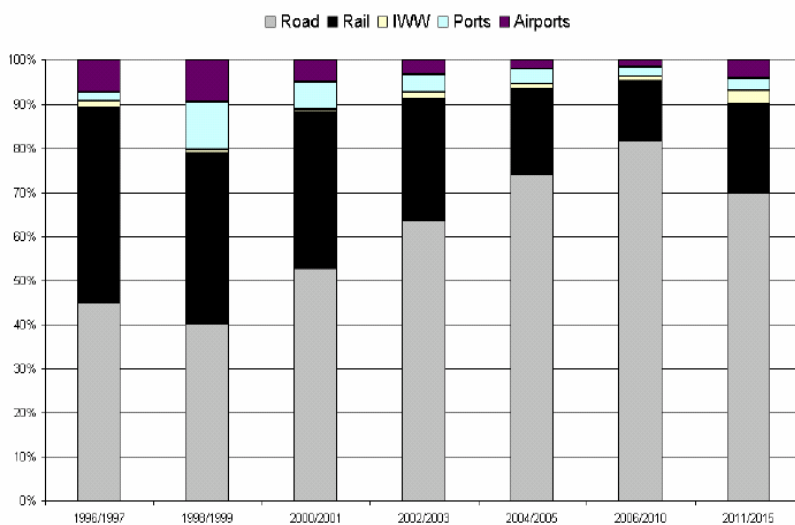
De oude lidstaten, die over een beter wegennet beschikken dan de nieuwe lidstaten, besteden sinds 1990 veel aandacht aan het realiseren van spoorlijnen op Europees niveau. Stedelijke regio's moeten worden verbonden met een hoogwaardig spoorlijnnennet. Door de recente opkomst van goedkope vliegmaatschappijen en de regionale luchthavens is een grote concurrentie ontstaan tussen luchtvervoer en de HSL. Ondanks dat ziet de EU een toekomst weggelegd voor de HSL en voor spoorverbindingen in het algemeen (De Pater, 2004). Uit het uitgavenpatroon voor infrastructuurmodaliteiten (figuren 5.4 en 5.5) blijkt dat in de oude lidstaten de nadruk op de aanleg van spoorwegen wordt gelegd en in de nieuwe lidstaten op de aanleg van wegen.

Figure 6-1: Share of investments by mode, Member States



Figuur 5.4 De investering naar infrastructuurmodaliteit in de oude lidstaten (IWW = inland waterways) (Bron: PLANCO Consulting GmbH Essen, 2003).

Figure 6-2: Share of investments by mode, Candidate Countries



Figuur 5.5 De investering naar infrastructuurmodaliteit in de 10 nieuwe lidstaten per 1 mei 2004 en Bulgarije en Roemenië (IWW = inland waterways) (Bron: PLANCO Consulting GmbH Essen, 2003).

Uit deze paragraaf komt naar voren dat bij de onevenwichtige groei van het verkeer de nadruk ligt op verkeer over de weg. De nieuwe lidstaten willen dan ook wegen aanleggen, maar de aanleg van spoorwegen heeft bij de EC de voorkeur. Over het algemeen is in de oude lidstaten de dichtheid van wegen hoger dan in de nieuwe lidstaten en is in de nieuwe lidstaten de spoorwegdichtheid hoger dan in de oude lidstaten. Deze grote verschillen in het infrastructuurnetwerk in de EU verdwijnen niet wanneer de EC de nadruk legt op de aanleg van spoor. Om alle lidstaten over goede uitgangsvoorwaarden voor ontwikkeling te laten beschikken, moet de infrastructuurmodaliteit aangelegd worden die ontbreekt in de desbetreffende lidstaat. Want om cohesie te realiseren moet in de lidstaat de infrastructuurmodaliteit aangelegd worden waar de meeste behoefte aan is.

5.3 Cohesie tussen de EU lidstaten door de TEN

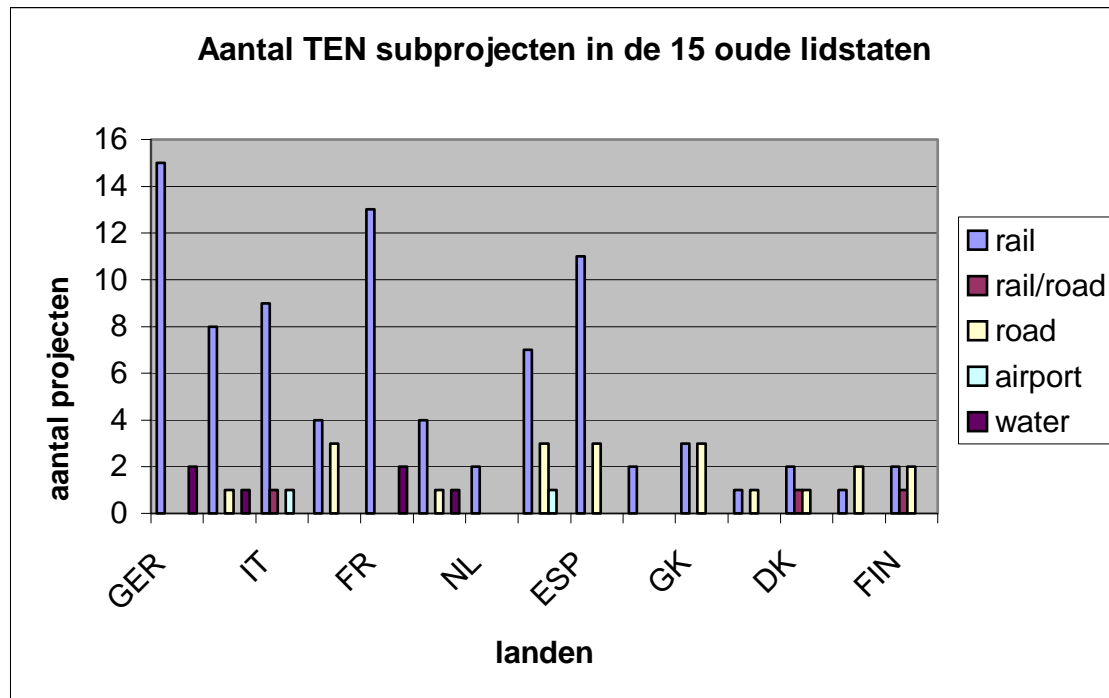
Voorlopig lijken de TEN nog niet daadwerkelijk een belangrijk element in de Europese integratie te zijn. Een van de redenen daarvoor is dat de TEN nog voornamelijk op papier bestaan. Pas drie van de 14 eerste TEN projecten uit 1994 zijn gerealiseerd. Terwijl sinds 2004 al 30 TEN prioriteitsprojecten zijn aangewezen. Deze langzame vorderingen van de aanleg van de TEN zijn opmerkelijk in het licht van de belangrijke rol die de TEN kunnen spelen bij de ontwikkeling van een geïntegreerde Europese ruimte en economie. Want volgens Jensen en Richardson (2004) kan door de aanleg van de TEN de concurrentie tussen de regio's van Europa toenemen, de cohesie en de economie versterken, de werkgelegenheid gestimuleerd worden en het aantal perifere gebieden verminderen.

De belangrijke rol voor van infrastructuur voor de macro-economie komt hieruit naar voren want de TEN kunnen zorgen voor een groei van de werkgelegenheid door de banen die gecreëerd worden om infrastructuur aan te leggen en te gebruiken. De Lissabon-doelstelling (om van de EU in 2010 de meest concurrerende economie ter wereld te maken) is onlangs bijgesteld. Zolang de TEN niet gerealiseerd zijn, is economische groei moeilijker te realiseren en kunnen dientengevolge verschillende doelstellingen van de EU niet gehaald worden. Ook de doelstelling van de EU sociale, economische en territoriale cohesie te realiseren, verloopt moeizaam. Maar wanneer de ontwikkeling van de economie samengaat met het verminderen van armoede en het tegengaan van uitsluiting van gebieden kan economische, sociale en territoriale cohesie worden gerealiseerd. De aanleg van de TEN kan de basis zijn voor de ontwikkeling van deze drie vormen van cohesie.

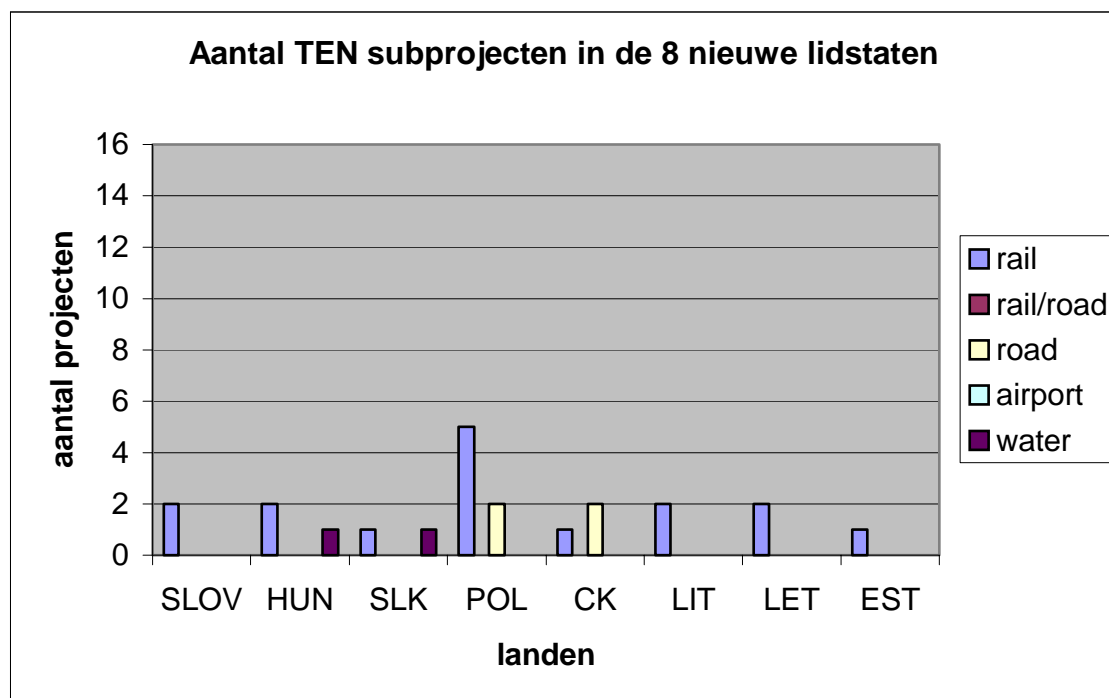
Maar uit de vorige paragraaf komt naar voren dat de lidstaten van de EU over verschillende uitgangspunten beschikken om economische, sociale en territoriale cohesie te laten plaatsvinden. Bovendien verschillen de visies van de EU lidstaten welke infrastructuurmodaliteit het beste is om ontwikkelingen in de lidstaat mee te bevorderen. De verschillen tussen de netwerken zorgen voor verschillende behoeften van de lidstaten. De nieuwe lidstaten hebben de voorkeur voor de aanleg van wegen en gebruiken daarvoor economische argumenten, de oude lidstaten leggen voornamelijk spoorwegen aan en gebruiken daarvoor duurzaamheid van spoor als argument.

De EU moet de aanleg van de TEN stimuleren om de TEN de verbindingsfactor tussen de lidstaten te laten zijn en op die manier kansen voor alle Europeanen te bevorderen. Maar in de nieuwe lidstaten worden maar weinig TEN aangelegd. Om aan te tonen dat in de oude lidstaten meer TEN worden gerealiseerd dan in de nieuwe lidstaten is gekeken naar de aantallen TEN projecten per lidstaat en de aantallen kilometers TEN projecten per lidstaat (figuren 5.6 tot en met 5.9 op p. 37 en 38). Deze figuren zijn opgesteld aan de hand van een berekening van alle TEN subprojecten.

In de figuren 5.6 en 5.7 (p. 37) is per subproject gekeken in welke lidstaat welke infrastructuurmodaliteit aangelegd wordt, die aantallen infrastructuurprojecten zijn per lidstaat opgeteld. In de figuren 5.8 en 5.9 (p. 38) is per subproject gekeken naar het aantal kilometers TEN project dat in een lidstaat gerealiseerd gaat worden, die kilometers zijn per lidstaat opgeteld. De 107 projecten kunnen op deze beide manieren onderverdeeld worden. De oude en de nieuwe lidstaten zijn in aparte grafieken weergegeven. In de grafieken van de oude lidstaten zijn vijftien landen opgenomen, in de grafieken van de nieuwe lidstaten acht. Malta en Cyprus zijn niet meegenomen bij het opstellen van de grafiek omdat die landen in de rest van dit onderzoek ook buiten beschouwing zijn gelaten.

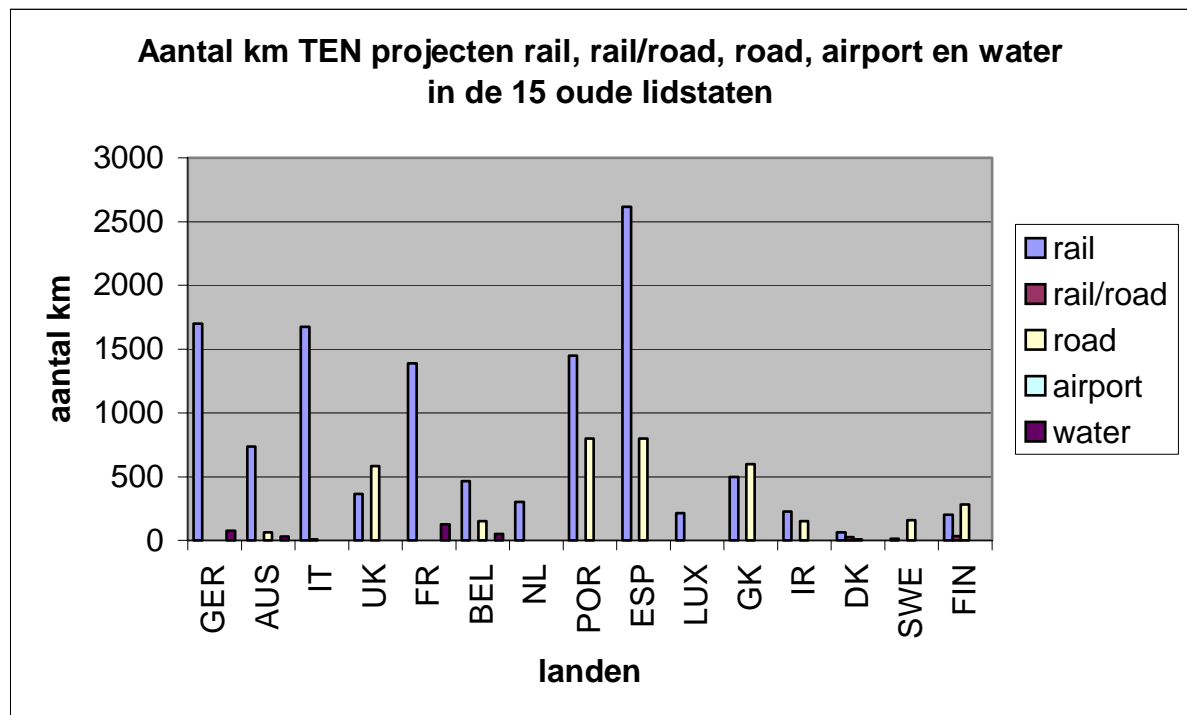


Figuur 5.6 Aantal TEN subprojecten in de 15 oude lidstaten.

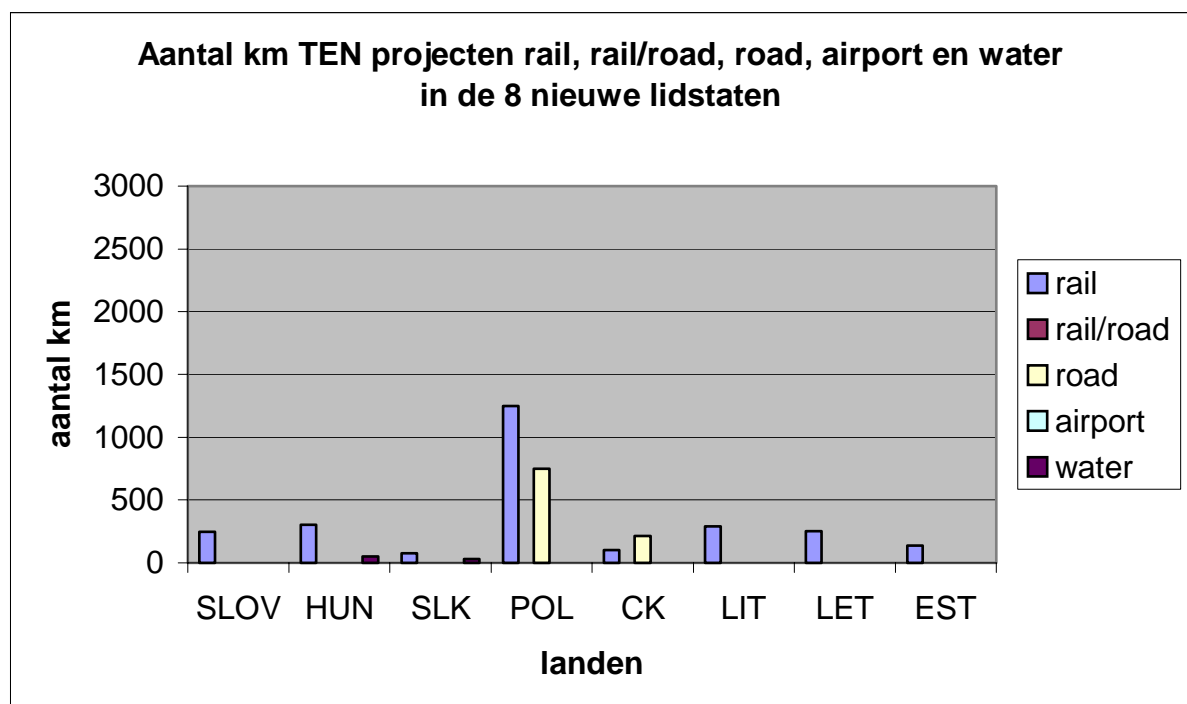


Figuur 5.7 Aantal TEN subprojecten in de 8 nieuwe lidstaten.

Uit de figuren 5.6 en 5.7 komt de voorkeur van de EU voor de aanleg van spoor naar voren. In de oude lidstaten worden veel meer spoorprojecten aangelegd dan andere infrastructuurmodaliteiten (figuur 5.6). Maar ook uit figuur 5.7 komt de dominantie van spoorwegprojecten naar voren. Terwijl de voorkeur van de nieuwe lidstaten uitgaat naar de aanleg van wegen. Met de voorkeur van de nieuwe lidstaten voor de aanleg van wegen is minimaal rekening gehouden want van de 22 subprojecten die in de nieuwe lidstaten worden aangelegd, worden zestien spoorprojecten gerealiseerd tegen vier wegprojecten.



Figuur 5.8 Aantal km TEN projecten rail, rail/road, road, airport en water in de 15 oude lidstaten.



Figuur 5.9 Aantal km TEN projecten rail, rail/road, road, airport en water in de 8 nieuwe lidstaten.

Uit de figuren 5.8 en 5.9 komt geen evenredige verdeling van de TEN tussen de lidstaten naar voren. De nieuwe lidstaten beschikken duidelijk over minder TEN dan de oude lidstaten. Minder TEN in aantal en minder in kilometer te ontwikkelen infrastructuur. De verdeling van de TEN die in de oude en de nieuwe lidstaten aangelegd worden, blijkt scheef. In de nieuwe lidstaten worden maar 16% van alle subprojecten aangelegd en in de oude lidstaten 84%. Zie bijlage 7 voor deze berekening.

In de constatering dat in de nieuwe lidstaten minder TEN aangelegd worden, kunnen demografische gegevens over de lidstaten worden meegenomen om een totaal beeld van de situatie te creëren. Het demografische gegeven dat in dit geval van belang is, is de bevolkingsdichtheid. Wanneer de bevolkingsdichtheid erg zou verschillen tussen de lidstaten is het meer aannemelijk dat in de nieuwe lidstaten minder TEN worden aangelegd. Minder mensen kunnen in een dunbevolkt land gebruik maken van infrastructuur, dientengevolge hoeft daar ook minder infrastructuur gerealiseerd te worden. De drie Baltische staten beschikken over een geringe bevolkingsdichtheid, 39,6 miljoen inwoners per km², in verhouding tot het gemiddelde van de 23 EU lidstaten (exclusief Malta en Cyprus) dat 130,5 miljoen inwoners per km² is (zie bijlage 8 voor de bevolkingsdichtheid van de lidstaten). Maar ondanks de geringe bevolkingsdichtheid is het van belang om in de Baltische staten een infrastructuurnetwerk aan te leggen omdat die landen een gunstige geografische ligging hebben, want zij bevinden zich tussen de West-Europese landen en Rusland.

De overige vijf nieuwe EU lidstaten bevinden zich net onder het gemiddelde van de EU-23. Oude lidstaten die net onder het gemiddelde van de EU-23 liggen zijn Oostenrijk, Frankrijk, Portugal en Denemarken. In deze vier oude lidstaten worden 40 TEN subprojecten aangelegd, tegen zeventien TEN subprojecten in de vijf nieuwe lidstaten (en 22 TEN subprojecten voor alle acht nieuwe EU lidstaten bij elkaar). Wanneer dus de vergelijking wordt gemaakt tussen de bevolkingsdichtheid en het aantal aan te leggen TEN subprojecten, dan blijkt dat de nieuwe lidstaten duidelijk achter worden gesteld in het aantal aan te leggen TEN subprojecten.

Naast dat minder TEN subprojecten, gecorrigeerd voor bevolkingsdichtheid, en minder TEN kilometers in de nieuwe lidstaten worden aangelegd, gaat maar 100 miljard euro van de 600 miljard euro naar de tien nieuwe lidstaten. De nieuwe EU landen krijgen dus 1/6^e deel van de uitgaven en projecten van de TEN. Terwijl de nieuwe lidstaten juist aan de oude verbonden moeten worden, wil de aanleg van de TEN cohesie tussen de nieuwe en de oude lidstaten realiseren. Om cohesie te realiseren is het van belang dat er meer TEN projecten in de nieuwe lidstaten worden aangelegd en dat de nieuwe lidstaten meer financiën ontvangen voor deze aanleg.

Het huidige TEN beleid kan de doelstelling 'cohesie te realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten in de EU' niet ten goede komen omdat de nieuwe lidstaten door dit TEN beleid achtergesteld worden bij de oude lidstaten. Dat de nieuwe lidstaten pas korter lid zijn van de EU is geen reden om die lidstaten in de toekomst van minder infrastructuurverbindingen te gaan voorzien. Uiteindelijk zouden alle lidstaten over dezelfde voorwaarden moeten kunnen beschikken om ontwikkeling te realiseren en kansen te creëren.

5.4 Conclusie

Uit het Europe 2000+ rapport komt naar voren dat de aanleg van nieuwe infrastructuur nauwelijks leidt tot de opname van perifere gebieden. Ook kan opgemerkt worden dat gebieden in hun ontwikkeling erop achteruit gaan wanneer ze niet goed ontsloten zijn door een secundair netwerk. Deze beleidsaspecten druisen in tegen de doelstellingen van de TEN. Daarom hadden de aspecten uit dit rapport meegenomen moeten worden bij de voorbereidingen voor de uitbreiding van de EU op het terrein van infrastructuur. Er kan gesteld worden dat er te weinig aandacht geweest is voor de mogelijke gevolgen van de uitbreiding met de nieuwe lidstaten voor het TEN beleid. Bij de toekomstige ontwikkeling van de TEN moet rekening gehouden worden met de uitkomsten van het Europe 2000+ rapport. Naar aanleiding van de evaluaties uit het rapport is het niet waarschijnlijk dat aan alle verwachtingen ten aanzien van de TEN kan worden voldaan.

Uit dit hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat er een onevenwichtige groei bestaat in de groei van het verkeer en dat de verschillen in het infrastructuurnetwerk in de EU groot zijn. De snelwegdichtheid is in de oude lidstaten hoger en de spoorwegdichtheid is in de nieuwe lidstaten hoger. Om alle lidstaten over dezelfde voorwaarden te laten beschikken, moet de infrastructuurmodaliteit aangelegd worden die ontbreekt in de desbetreffende lidstaat. In de oude lidstaten wordt de meer duurzame infrastructuurmodaliteit spoor ontwikkelend, maar dit gebeurt ook in de nieuwe lidstaten terwijl die de voorkeur hebben voor de aanleg van wegen. Geconstateerd kan worden dat met de voorkeur van de nieuwe lidstaten voor de aanleg van wegen minimaal rekening is gehouden. Terwijl het, om cohesie te

realiseren van belang is dat de oude en de nieuwe lidstaten aan elkaar verbonden worden. Voor die verbinding moet de infrastructuurmodaliteit aangelegd worden waar de meeste behoefte aan is, dat zijn in de oude lidstaten spoorwegen en in de nieuwe lidstaten wegen.

Met deze constatering is in het TEN beleid geen rekening gehouden want de EU legt de nadruk op de aanleg van duurzame infrastructuurmodaliteiten. Er moet meer naar de behoefte van de lidstaten gekeken worden voordat beleid voor de EU als geheel gelijkgetrokken wordt. Bovendien zou de prioriteit van de EU uit moeten gaan naar het aanleggen en moderniseren van verbindingen in de lidstaten die de meeste achterstand hebben bij het gemiddelde van de EU.

Cohesie is tussen de nieuwe en de oude lidstaten moeilijk te realiseren met het huidige TEN beleid. Naast het kleiner aantal aan te leggen TEN projecten worden de nieuwe lidstaten ook in aantal kilometers aan te leggen TEN projecten achtergesteld bij de oude lidstaten. Ook wanneer het gegeven van de bevolkingsdichtheid van een land wordt meegenomen in de vergelijking tussen aantal TEN subprojecten in de oude en de nieuwe lidstaten blijkt dat de nieuwe lidstaten achtergesteld worden bij de oude. De conclusie kan getrokken worden dat het TEN beleid gewijzigd moet worden, willen de TEN cohesie tussen de oude en de nieuwe lidstaten realiseren. Want voordat de TEN de basisfunctie voor de ontwikkeling van cohesie in de EU kunnen vervullen, moeten de TEN een verbinding realiseren tussen de oude en nieuwe lidstaten.

Dit onderzoek heeft zich tot nu toe plaatsgevonden op basis van secundaire bronnen. In het volgende hoofdstuk worden verwachtingen over de TEN van Europarlementariërs uit West- en Midden-Europa en wetenschappers uit Midden-Europa beschreven.

6. Verwachtingen van de TEN door Europarlementariërs en wetenschappers

In de vorige hoofdstukken is een beeld geschetst van de ontwikkelingen van de TEN en de mogelijkheid voor de TEN om cohesie te realiseren in de EU. In dit zesde hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag “Wat zijn de verwachtingen van de aanleg van de TEN?” Om deze vraag te beantwoorden, zijn opinies van verschillende Europarlementariërs en wetenschappers onderzocht.

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf uitgelegd op welke wijze de interviews zijn gerealiseerd. In paragraaf 6.2 worden de visies van de Europarlementariërs en de wetenschappers uiteengezet. De verwachtingen worden in paragraaf 6.3 op een rij gezet.

6.1 Verantwoording interviews

Het doel van de interviews is informatie vergaren over de verwachtingen van het TEN beleid van betrokkenen met de TEN. Voor de interviews is contact gezocht met Europarlementariërs uit de nieuwe lidstaten die met de TEN betrokken zijn. Er is geen onderverdeling gemaakt naar politieke partij, alleen naar betrokkenheid met de TEN. Veel Europarlementariërs uit de nieuwe lidstaten zaten pas een half jaar in hun huidige functie en gaven aan nog niet genoeg te weten om vragen over de TEN te beantwoorden. Daarom is ook contact gezocht met Europarlementariërs uit de oude lidstaten. Een Tsjechisch en een Nederlands Europarlementslid zijn in het Europees Parlement te Brussel geïnterviewd (figuur 6.1).



Figuur 6.1 Het Europees Parlement in Brussel (bron: Wikipedia, 2004).

Drie andere Europarlementariërs hebben telefonisch of via de e-mail vragen beantwoord. Omdat van die vijf Europarlementariërs vier Europarlementariërs uit de oude lidstaten kwamen, is via de e-mail contact gezocht met wetenschappers uit Midden-Europa om op die manier meer visies van mensen uit de nieuwe lidstaten te ontvangen. Het zijn wetenschappers in het vakgebied van de ruimtelijke wetenschappen.

In totaal zijn zestien Europarlementariërs uit de nieuwe lidstaten, acht uit de oude lidstaten en achttien wetenschappers uit Midden-Europa gevraagd hun visie te geven op de TEN. Elf mensen uit zeven verschillende lidstaten hebben hun visie gegeven (zie bijlage 9 voor de volledige lijst van de geïnterviewden). Voorafgaand aan de interviews is een vragenlijst opgesteld. Door eigen inbreng van de geïnterviewde op een vraag is indien nodig van de vragenlijst afgeweken. De interviewvragen zijn opgesteld naar aanleiding van het onderzoek tot dusver (september 2004). De vragen luiden als volgt:

1. Wat is het belang van de realisatie van de TEN?
2. Welke infrastructuurmodaliteiten hebben de voorkeur om aangelegd te worden?

3. Hoe wordt aangekeken tegen de financiële aspecten van de TEN?
4. Wat worden gezien als de knelpunten bij de aanleg van de TEN?
5. Op welke wijze kunnen de TEN voor cohesie zorgen?
6. Wat zijn de verwachtingen van de aanleg van de TEN?

Uit de antwoorden op de interviews is onderstaande analyse opgesteld. In de analyse zijn de uitspraken van de Europarlementariërs op persoonlijke titel. Ook de wetenschappers geven hun persoonlijke mening, behalve wanneer alleen de naam van een land genoemd wordt, dan wordt het standpunt van het land uiteengezet door de wetenschapper. De complete interviews staan uitgewerkt in bijlage 10.

6.2 Visies van Europarlementariërs en wetenschappers op de TEN

1. Wat is het belang van de realisatie van de TEN?

Volgens alle vijf Europarlementariërs zijn de TEN zeer belangrijk voor de EU. De TEN zijn belangrijk om gebieden te ontsluiten en de TEN zijn nodig voor een vlotte verbinding tussen de lidstaten voor de interne markt van goederen, diensten en personen van de EU. Om deze redenen is volgens de Europarlementariërs betrokkenheid van de EU met de aanleg van de TEN van belang.

Door de Europarlementariërs wordt opgemerkt dat de lidstaten nog altijd de voorkeur geven aan nationale infrastructuurprojecten. Daarbij leggen volgens de Tsjechische Europarlementariër de nationale overheden hun prioriteiten bij dichtbevolkte gebieden, dientengevolge zullen minder verbindingen aangelegd worden in de periferie. Bovendien worden door nationale overheden grensoverschrijdende projecten vaak op de lange baan geschoven. Volgens de Belgische Europarlementariër is de EU ervoor nodig dat dat niet gebeurt. De EU moet de aanleg van grensoverschrijdende netwerken juist stimuleren. De Europese steun aan grensoverschrijdende projecten is vaak het duwtje in de rug om trans Europese projecten effectief aan te pakken.

Volgens de zes wetenschappers uit Midden-Europa is de aanleg van de TEN erg belangrijk voor de nieuwe lidstaten. Door de geografische ligging van de landen wordt een natuurlijke ruimte gecreëerd waarin verschillende netwerken elkaar snijden omdat de acht nieuwe lidstaten uit Midden-Europa de EU uitbreiden naar het oosten. De ligging van deze acht lidstaten is tussen Rusland en de oude vijftien lidstaten. Door de contacten van de EU met derde landen worden verbindingen aangelegd tussen de EU en de derde landen. De acht nieuwe lidstaten bevinden zich daardoor in een natuurlijke ruimte waar verschillende netwerken elkaar snijden om verbindingen aan te leggen tussen de EU en derde landen.

De uitbreiding van de infrastructuurverbindingen in de nieuwe lidstaten geeft de nieuwe lidstaten de mogelijkheid om buitenlands kapitaal aan te trekken. In de nieuwe lidstaten zijn de arbeidskosten laag, dit kan een verschuiving in de economie tot gevolg hebben, waardoor de realisatie van de TEN voordelen heeft voor de nieuwe lidstaten. Maar de ontwikkeling van Europese infrastructuur zal niet automatisch leiden tot groei, daar is ook een ontwikkelingsstrategie vanuit de lidstaten voor nodig volgens de wetenschappers.

In Slovenië hebben knooppunten van wegen een significante plek gekregen in de nationale ontwikkeling. Door de positie van Tsjechië in het midden van de EU is transportbeleid zeer belangrijk voor dat land. Niet alleen vanuit het oogpunt van verbindingen met Tsjechië maar ook door de transport dat door het land heen gaat. Door de slechte huidige verbindingen zijn de TEN een uitkomst voor Tsjechië. In Polen wordt elk idee voor een ontwikkeling van infrastructurele netwerken enthousiast ontvangen, omdat Polen een land is met een achterstand op het gebied van infrastructuur. De implementatie van het TEN beleid is van groot belang voor Polen maar het heeft geen prioriteit.

Over de prioriteit van het TEN beleid zeggen de wetenschappers het volgende. In Tsjechië en Slowakije is de aanleg van de TEN zeker een van de prioriteiten. In Polen daarentegen hebben de TEN duidelijk niet de focus van het Poolse beleid. De Poolse overheid is zich wel bewust van het belang van de TEN maar Polen heeft veel problemen met bijvoorbeeld een hoge werkloosheid en de ontwikkeling van de landbouw sinds Polen lid van de EU is. Deze onderwerpen hebben een grotere prioriteit dan de ontwikkeling van internationale infrastructurele netwerken. Voor Slovenië komt na

landbouw en interne markt het milieubeleid op de derde plaats komt. Dit omdat 30% van het nationale grondgebied natuurlijke gebieden zijn.

2. Welke infrastructuurmodaliteiten hebben de voorkeur om aangelegd te worden?

Volgens alle Europarlementariërs is de opname van sleutelroutes noord-zuid en oost-west van belang voor de modernisering van het infrastructuurnetwerk in de lidstaten. In Europa zijn alle modaliteiten nodig die er zijn om het vervoer af te wikkelen, niet 'óf óf'. Toch is het beleid van de EU erop gericht de grensoverschrijdende infrastructuur te verbeteren, de congestie te verminderen, de milieuvervuiling terug te dringen en andere vervoersmodaliteiten zoals het spoor en/of het water te stimuleren. Kortom: de EU wil de transportketens die over de hele lijn efficiënter, kosteneffectiever en duurzamer zijn bevorderen.

De nadruk van de Commissie ligt op de vervoersmodaliteit spoor, maar volgens de Engelse Europarlementariër brengt de grote nadruk op spoor het geheel uit evenwicht. Bovendien hebben de nieuwe lidstaten een uitgesproken voorkeur voor de aanleg van wegen. Ondanks dat, is het wel wenselijk dat op de lange termijn het goederenvervoer op het spoor blijft volgens de Europarlementariërs.

De wetenschappers benadrukken de voorkeur voor de aanleg van wegen, maar ook de aanleg van spoorwegen kan op enthousiasme rekenen van de bevolking.

Tsjechië geeft de voorkeur aan het aanleggen van een wegennet door de het ontbreken van een goed snelwegennet en de hoge comfort factor voor veel mensen van het wegennet. Het is de makkelijkste wijze van vervoer. Maar de voorkeur voor de aanleg van spoor is ook zeker aanwezig.

Het Poolse transport beleid geeft de voorkeur aan weg- en spoortransport. Omdat de ligging van Polen omschreven kan worden als een brug tussen West- en Oost-Europa en Noord- en Zuid-Europa. Bovendien vindt Polen het van belang dat het netwerk snel wordt aangelegd aangezien ook Tsjechië en Hongarije infrastructuurverbindingen aanleggen en anders de route door Polen minder gereden wordt. In Polen is de algemene opvatting dat autowegen worden aangelegd onder druk van de lobby van grote investeerders en oliemaatschappijen, zij willen de automarkt ontwikkelen en daarom geen spoorwegen aanleggen. Het aantal regionale spoorverbindingen vermindert ieder jaar waardoor de mensen moeten veranderen van trein naar auto en bus. Dat zorgt voor zwaarder wegverkeer, een afname van de verkeersveiligheid en een toename van de uitlaatgassen. Dat ondermijnt de duurzame ontwikkeling die de Poolse overheid nastreeft.

De voorkeur van Slowakije gaat uit naar de aanleg van wegen omdat de wegennetwerken verbindingen realiseren met buitenlandse investeerders. Om competitief te zijn moet een land over hetzelfde netwerk beschikken als zijn concurrenten

De aanleg van wegen kan in Slovenië wel meer steun verwachten dan het spoor, ondanks de hoge kosten die gepaard gaan met de aanleg van het infrastructuurnetwerk.

3. Hoe wordt aangekeken tegen de financiële aspecten van de TEN?

Over de financiële aspecten van de TEN lopen de meningen van de Europarlementariërs tussen de oude en de nieuwe lidstaten sterk uiteen. Door de Europarlementariërs uit de oude lidstaten worden de volgende opmerkingen geplaatst. De Unie wordt opgemerkt als een orgaan dat bij uitstek goed is in het formuleren van buitengewoon ambitieuze doelstellingen zonder daarvoor de juiste en/of voldoende middelen te reserveren. Gepleit wordt voor drie mogelijke financieringswijzen: het EU beleid voor de TEN op zich, een herziening van de Structuurfondsen en een EU kilometer heffing voor wegvervoer. PPS kan een goede vierde zijn maar het is geen panacee voor de problemen die behoorlijk ingewikkeld zijn. Het TEN netwerk is niet afhankelijk van PPS. Door PPS is er een spreiding van de risico's en meer inzicht in risico's door de samenwerking van overheid en bedrijfsleven. Bedrijven kunnen doelmatig investeren in infrastructuur want bedrijven hebben veelal baat bij een goede infrastructuur. De input van het bedrijfsleven kan een sturende werking hebben op de aanleg van de TEN.

De Europarlementariër uit de nieuwe lidstaat staat alleen met zijn idee de 3% norm (stabiliteitspact) omhoog te brengen om op die manier een lange termijn investering in infrastructuur mogelijk te

maken. (In maart 2005 is door de lidstaten van de EU besloten dat van de 3% norm mag worden afgeweken). De nadruk ligt op het veranderen van het stabiliteitspact. Als dat niet gebeurt moet een keuze gemaakt worden tussen het aanleggen van nieuwe infrastructuur of bijvoorbeeld het kapot maken van het zorgstelsel. Ondanks de regels die zijn afgesproken bij het stabiliteitspact moet meer geld beschikbaar komen voor infrastructuur, dit zal de economie ten goede komen volgens de Tsjechische Europarlementariër.

De wetenschappers hebben deze vraag beantwoord vanuit het oogpunt van de inwoners van de nieuwe lidstaten. De inwoners van de nieuwe lidstaten weten weinig van de TEN, de vraag is beantwoord voor de aanleg van infrastructuur in het algemeen.

Infrastructuur is in het algemeen een noodzaak voor ontwikkeling. Infrastructuurprojecten zijn duur maar er is wel draagvlak voor de aanleg. Als er financieringsbronnen zijn of financiering op basis van cofinanciering dan zijn er altijd projecten voorhanden.

Door een wetenschapper wordt verwezen naar een onderzoek wat enkele jaren geleden in Slovenië is uitgevoerd op de 'Faculty of social sciences'. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de meningen over infrastructuur zeer positief waren, speciaal ten opzichte van wegen. Echter recente gebeurtenissen hebben laten zien dat de aanleg van zulke infrastructuur erg duur is en de publieke opinie is weifelend. Dat spoorweg infrastructuur niet zoveel steun krijgt als wegen is een probleem.

In Polen wordt heel anders dan in Slovenië over infrastructuur gedacht. De opinie over infrastructuur is negatief omdat de wegen slecht zijn en er veel oude spoorwegen zijn. Daarbij is het transport over water maar matig ontwikkeld. Poolse burgers zijn zich bewust van kansen die de ontwikkeling van infrastructuur geeft, kansen als bijvoorbeeld buitenlandse investeringen. Tevens hebben ze ook besef van de bedreigingen van de aanleg van infrastructuur, want betere afzetgebieden voor de West-Europese economieën kunnen de lokale economie bedreigen. Zoals bij elke uitbreiding van infrastructurele netwerken hangt het af van de soort investering die gedaan wordt of er steun voor is. Er is veel draagvlak voor de ontwikkeling van de spoornetwerken die het goederenvervoer door Polen stimuleren. De steun voor de ontwikkeling van een snelwegennetwerk is geringer, omdat de reeds gerealiseerde snelwegen een relatief hoge tol vragen. Een dicht netwerk van wegen zal niet hard nodig zijn in Polen wanneer het spoorvervoer wordt ontwikkeld.

De Tsjechen vinden infrastructuur erg belangrijk voor de ontwikkeling van het land. Er is een sterke verbinding tussen het begrip voor het bestaan van infrastructuur en de kwaliteit en de ontwikkeling ervan bij de Tsjechen.

De Slowaken zien infrastructuur niet als mogelijkheid voor ontwikkeling maar als een voorwaarde voor economische en sociale ontwikkeling. De Slowaken zien infrastructuur als een belangrijke ontwikkeling en investering voor het regionaal beleid.

4. Wat worden gezien als de knelpunten bij de aanleg van de TEN?

Knelpunten bij de uitvoering van de TEN zijn volgens de Europarlementariërs: de Natura 2000 (vogel- en habitatrichtlijnen) wetgeving, communicatie, invloed van kiezers op de politici, financiële beperkingen, een te hoge ambitie, reactief beleid en onderliggende netwerken die onvoldoende zijn. In het kort zal op redenen van de Europarlementariërs worden ingegaan.

Volgens een Europarlementariër uit een oude lidstaat blokkeert de Natura 2000 wetgeving soms terecht, maar ook wel onterecht projecten of tenminste de kosteneffectieve uitvoering ervan.

Volgens verschillende Europarlementariërs moet meer gecommuniceerd worden tussen verschillende partijen, speciaal bij grensoverschrijdende TEN projecten.

De kiezers in de nationale staten drukken volgens de Europarlementariër uit de nieuwe lidstaat een grote stempel op de aangelegde infrastructuur omdat de nationale overheden gevoelig zijn voor de mening van de kiezers. Op die manier worden de armere delen van lidstaten niet beter verbonden dan de rijkere delen want die armere delen zijn minder dicht bevolkt en daar zijn dus ook minder stemmen te verdienen. Dit is een van de redenen waarom nog steeds de periferie niet goed verbonden is met het centrum volgens hem.

Volgens verschillende Europarlementariërs spelen financiële beperkingen vanuit de EU een rol bij de implementatie van de infrastructuurprojecten door nationale overheden.

Een Europarlementariër geeft aan dat er een afstemming moet komen tussen gestelde ambities en de realiteit. Bij de aanleg van TEN moet uitgegaan worden van kansen en niet van wonderen. Daarop aansluitend kan het onderliggende netwerk genoemd worden. Als het onderliggende netwerk niet voldoet, verwacht dan geen wonderen van de aanleg van grensoverschrijdende infrastructuur. De vijfde uitbreiding van de EU kwam niet uit de lucht vallen en toch was er sprake van een reactief beleid.

Een van de knelpunten is volgens een van de Poolse wetenschappers dat elke EU lidstaat nog steeds zijn eigen transportbeleid hanteert. Dat nationale transportbeleid kan strijdig zijn met het beleid van andere lidstaten. De Slowaakse wetenschapper meent dat het concept van de TEN is opgezet door transportspecialisten en het daarom weinig rekening houdt met de visie van de ruimtelijke ontwikkelingen.

De Sloveense wetenschapper vraagt zich af of de EU in de huidige economische omstandigheden met deze gigantische onderneming kan omgaan? De financierbaarheid van de projecten moet in ogenschouw genomen worden. In de aanleg van wegen wordt teveel geld gestopt in plaats van in het spoor (speciaal voor vrachtvervoer) en openbaar vervoer in de stedelijke regio's.

Volgens een van de Poolse en een van de Tsjechische wetenschappers zorgen de kosten van de aanleg van de TEN voor problemen. Problemen bij de financiële samenwerking moeten opgelost worden door een transparante en raadzame toewijding van elke nieuwe EU lidstaat.

De ontwikkeling van de TEN in Polen is voornamelijk vertraagd door financiële redenen. Prioriteit moet gegeven worden aan het spoornetwerk maar op het moment wordt in Polen het snelwegennet sterk gepromoot.

In de Tsjechische administratie zijn problemen met het verkrijgen van een bouwvergunning. Er is een lang en erg gecompliceerd systeem voor het verkrijgen van een bouwvergunning.

5. Op welke wijze kunnen de TEN voor cohesie zorgen?

De Europarlementariërs vinden de TEN projecten zeer ambitieus, maar wel ongetwijfeld een middel om de cohesie in Europa te vergroten. Het grootste probleem van het TEN beleid vinden ze dat het teveel een papieren beleid is.

Het invullen van bepaalde *missing links* kan grote economische maar ook maatschappelijke en sociale gevolgen hebben voor een regio. Zowel maatschappelijke als economische cohesie vloeit voort uit de aanleg van TEN. De Tsjechische Europarlementariër wees op de geschiedenis waarin iedere staat over een netwerk moest beschikken, ondanks de kosten, om te profiteren van de verschillende economieën. De Engelse Europarlementariër merkt op dat cohesie wordt bevorderd als de TEN netwerken leiden tot een competitieve interne markt, tot evenwicht tussen de verschillende infrastructuurmodaliteiten en tot een door de markt gedreven in plaats van afgedwongen keuze in infrastructuurmodaliteiten.

Volgens een van de Nederlandse Europarlementariërs is de EU gebaat bij een goede infrastructuur binnen de EU en dus ook een goede verbinding tussen de oude en de nieuwe lidstaten. De vraag 'wat de verdere uitbreiding van de Unie betekent voor de implementatie van de TEN?' rijst wel op bij een Europarlementariër. Zij vraagt zich af of de uitbreiding van de EU de ondergang van de TEN betekend. De uitbreiding domineert op dit moment de politieke agenda, en dat zal nog wel even zo blijven.

Volgens een aantal wetenschappers kunnen de aanleg van de TEN zorgen voor economische ontwikkeling in de achtergestelde (perifere) regio's van de nieuwe lidstaten. Evenals voor de verbetering van de leefkwaliteit in een groot aantal steden en dorpen waar het vervoer in de binnensteden of woongebieden plaatsvindt. De TEN kunnen een voorwaarde zijn voor economische en sociale ontwikkeling.

Door de ligging van veel nieuwe lidstaten denken de wetenschappers dat de lidstaten als brug te kunnen functioneren tussen verschillende landen. Bovendien kunnen de TEN bijdragen aan het begrip voor het bestaan van de EU in de ogen van de inwoners van de nieuwe EU lidstaten volgens een van

de Tsjechische wetenschappers. De ongelijkheid tussen de lidstaten van de EU kan daardoor deels verdwijnen.

De TEN kunnen de mogelijkheid vormen om ongelijkheden in de lidstaten van de EU te laten verdwijnen. Het bewijs zal volgens een van de Poolse wetenschappers de ontwikkeling van de toeristgebieden zijn waartoe de toegang makkelijk, snel en veilig is. Deze aspecten zijn ook belangrijk voor andere terreinen als handel en diensten. Als TEN kan zorgen voor meer evenwicht in de levensstandaard in de verschillende regio's van de EU, dan is dit een beleid dat serieuze steun verdient.

De financieringsbronnen voor minder ontwikkelde lidstaten moet groter zijn omdat zij meer behoefte hebben aan het volmaken en moderniseren van de infrastructuur volgens een van de Poolse wetenschappers. Dit houdt wel in dat de rijkere lidstaten netto betaler willen zijn. Met de realisatie van de Lissabon strategie moeten niet de maatregelen in andere beleidsvelden afnemen. Het TEN beleid moet ontwikkeld worden voor een verenigd Europa.

De Sloveense wetenschapper vindt dat goede infrastructuur en verbindingen niet noodzakelijk een betere levenskwaliteit in de minder rijke lidstaten betekenen. Bovendien vindt hij dat het financieren van infrastructuur in plaats van directe investeringen in de economie (creëren van banen, verbeteren van de welvaart en dergelijke) beschouwd kan worden als geldverspilling.

6. Wat zijn de verwachtingen van de aanleg van de TEN?

De instemming van het parlement met een periode van vijftien jaar voor de aanleg van de TEN projecten verdient goedkeuring bij een aantal van de parlementariërs. Deze termijn zou de lidstaten volgens hun tot aanpak moeten aanzetten. Maar het bereiken van deze doelen is afhankelijk van verschillende externe factoren als financiën, de globalisatietrends en de verspreiding van economische welvaart, dit geldt speciaal voor de nieuwe lidstaten. Als einddatum moet 2020 wel nagestreefd worden, want op de lange termijn zullen de Europeanen blij zijn met de aangelegde infrastructuur. Maar het zal moeilijk worden alles tijdig te realiseren. De nadruk moet dan ook liggen op 'aanleggen, aanleggen en aanleggen' volgens een van de Nederlandse Europarlementariërs. Tevens moeten geen nieuwe verbindingen aan de lijst met TEN projecten worden toegevoegd.

Het jaar 2020 wordt onder de huidige omstandigheden niet realiseerbaar geacht, volgens de Tsjechische Europarlementariër want eerst moet er meer geld beschikbaar komen. De Lissabonstrategie en de ontwikkeling van infrastructuur samen moeten de EU verbeteren.

Het keer op keer stellen van deadlines (en dus het noemen van jaartallen) is wenselijk, maar tegelijkertijd een risico. Eén van de Nederlandse Europarlementariërs geeft aan dat we vooral realistisch moeten blijven en ons moeten afvragen: 'Wat willen we met de Unie?' Afhankelijk van hoe deze politiek gevoelige vraag beantwoord wordt, blijft er wellicht ruimte bestaan om grote projecten, als de TEN, ook daadwerkelijk te realiseren.

Door de Slowaakse wetenschapper worden kanttekeningen bij deze vraag geplaatst omdat het nog niet is gebeurd. Vijftien jaar na de veranderingen (val van de Muur) is de grensoverschrijdende verbindingen nog bijna hetzelfde als ervoor. En de Sloveense wetenschapper vraagt zich af waarom er zo weinig initiatieven zijn om de nieuwe lidstaten met elkaar te verbinden. De meeste initiatieven gaan over oost-west verbindingen en langs bestaande corridors. Nieuwe corridors in Midden-Europa worden niet als noodzakelijk gezien.

De verwachting van de meeste wetenschappers is dat de nieuwe lidstaten wel kunnen profiteren van de TEN. Het niveau van de netwerken in de tien nieuwe lidstaten zal zeker stijgen. De nieuwe lidstaten kunnen profiteren van de nieuwe infrastructuurverbindingen.

6.3 De verwachtingen op een rij

Volgens de Europarlementariërs en de wetenschappers is het belang van de realisatie van de TEN groot. Daarbij leggen de Europarlementariërs de nadruk meer op effecten voor de EU als geheel, bijvoorbeeld de werkgelegenheid, de interne markt en op de realisatie van grensoverschrijdende netwerken. De wetenschappers leggen de nadruk meer op de nieuwe lidstaten en hun geografische ligging. Het aantrekken van buitenlands kapitaal voor groei, de verbetering van het huidige netwerk en

de opname van de lidstaten in het grotere geheel zijn argumenten voor de realisatie van de TEN voor de nieuwe lidstaten volgens de wetenschappers.

Volgens de Europarlementariërs zijn eigenlijk alle infrastructuurmodaliteiten nodig maar omdat de EU grensoverschrijdend, congestieoplossend en milieuvriendelijk als criteria stellen gaat de voorkeur van de EU naar spoor- en waterverbindingen uit. Bij de wetenschappers gaat de voorkeur van de lidstaten uit naar de aanleg van wegen, met als goede tweede spoorwegen. De argumenten hiervoor zijn voornamelijk competitief. Het netwerk van de ene lidstaat moet bijvoorbeeld eerder of gelijk klaar zijn met de andere lidstaat anders wordt verwacht dat de vervoersroute al bepaald is. Bovendien spelen lobbygroepen een rol in de bepaling van de infrastructuur modaliteit en is de verwachting dat buitenlandse investeerders aangetrokken worden door de aanleg van de TEN.

Over de financiën zijn de Europarlementariërs niet eenduidig. Er treden verschillen op tussen de Europarlementariërs in de oude lidstaten en de nieuwe lidstaat. De Europarlementariërs uit de oude lidstaten dragen meer traditionele oplossingen aan als subsidie of vervoersheffingen. De Europarlementariër uit de nieuwe lidstaat daarentegen doet de uitspraak dat de 3%-norm van het stabiliteitpact omhoog moet voor de financiering van de TEN.

De wetenschappers hebben de mening van de inwoners van die lidstaten over de financiën in het algemeen verwoord omdat ze weinig van de TEN weten. Wel zijn de inwoners van de nieuwe lidstaten bekend met de hoge kosten van infrastructuur, maar de aanleg van infrastructuur wordt ondanks dat gezien als noodzaak voor ontwikkeling.

De knelpunten van de TEN komen volgens de Europarlementariërs vooral neer op knelpunten voor de EU als geheel zoals een hoge ambitie, slechte communicatie, te weinig financiën en invloed van kiezers. De wetenschappers kijken duidelijk meer naar de knelpunten van de nieuwe lidstaten. Daaruit komen knelpunten naar voren als het eigen transportbeleid waarover iedere lidstaat beschikt en de kosten van de aanleg van de TEN. Opvallend is hierbij dat de wetenschappers geen aandacht aan de invloed van kiezers of aan communicatie besteden.

Volgens de Europarlementariërs kan cohesie gerealiseerd worden door de aanleg van de TEN. Hierbij wordt opgemerkt dat de ambities van de EU erg hoog liggen en dat de TEN geen papieren beleid mogen blijven. Een kritisch noot van een van de Europarlementariërs is de vraag of de uitbreiding de TEN niet de genadeklap toedient?

De wetenschappers zijn verdeeld over de vraag of de TEN cohesie kunnen realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten. Er is geen eenduidig standpunt vanuit de nieuwe lidstaten over het realiseren van cohesie door de TEN. Opgemerkt wordt dat de TEN wel zorgen voor betere ontwikkelingen in de nieuwe lidstaten maar dat de veranderingen langzaam verlopen.

Over de verwachtingen van de TEN zijn de Europarlementariërs verdeeld. Gesteld wordt dat de Europeanen op de lange termijn blij zullen zijn met de aangelegde infrastructuur. De wetenschappers zijn meer verdeeld. Sommige denken dat de nieuwe lidstaten kunnen profiteren van de TEN, anderen zijn daar minder stellig over.

6.4 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het antwoord op de vraag 'wat zijn de verwachtingen van de Europarlementariërs en de wetenschappers over de aanleg van de TEN' niet eenduidig te formuleren is. Maar de verwachtingen over de aanleg van de TEN zijn op de lange termijn wel positief. Uiteindelijk wordt verwacht dat de TEN cohesie realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten van de EU.

De verwachtingen verschillen tussen de Europarlementariërs en de wetenschappers en naar lidstaat. Toch kan geconcludeerd worden dat de verwachting bestaat dat de aanleg van de TEN van belang zijn voor de EU. Dit belang komt naar voren uit de verwachte economische ontwikkeling, de verbetering van de huidige netwerken, de verbinding tussen de oude en de nieuwe lidstaten en de realisatie van cohesie door de aanleg van de TEN. Tevens wordt verwacht dat voor deze ontwikkeling van de TEN verbetering moet optreden in de financiële situatie, de slecht communicatie, de invloed van de kiezer, de te hoge ambitie van de EU, het papieren TEN beleid, de invloed van de uitbreiding op de politieke agenda en de langzame veranderingen. Uiteindelijk wordt er toch van uitgegaan dat de Europeanen op de lange termijn blij zijn met de aangelegde infrastructuur.

*Conclusie***7. Conclusies en aanbevelingen**

In dit afsluitende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen; ‘Op welke wijze trachten de TEN cohesie te realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten van de EU? En is het huidige TEN beleid wel geschikt om cohesie te realiseren of moeten er aanpassingen aan het beleid plaatsvinden?’. In paragraaf 7.1 worden de conclusies uiteengezet. In de conclusies komen beide onderzoeksvragen aan bod, maar de nadruk ligt in paragraaf 7.1 op het eerste deel van de onderzoeksvraag. In paragraaf 7.2 wordt dieper ingegaan op het tweede deel van de onderzoeksvraag met de beschrijving van een Europese visie op de TEN. Tenslotte worden in paragraaf 7.3 aanbevelingen voorgesteld om het huidige TEN beleid aan te passen.

7.1 Conclusies

Uit dit onderzoek komt naar voren dat met de aanleg van Europese grensoverschrijdende infrastructuur getracht wordt verandering aan te brengen in de nationale oriëntatie van de aanleg van infrastructuur. Om Europese integratie te bevorderen moeten in een steeds groter wordende EU, lidstaten aan elkaar verbonden worden. In 1994 is daarom begonnen met de aanleg van de TEN, maar sindsdien zijn pas drie TEN gerealiseerd. Uit deze langzame vorderingen van de aanleg van de TEN is de vraag voortgekomen of de TEN überhaupt cohesie kunnen realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten?

De begrippen cohesie, economische en ruimtelijke ontwikkeling en planningsprocessen geven invulling aan het theoretisch kader van het TEN beleid. Door de begrippen wordt inzicht gegeven in de complexiteit van de aanleg van de TEN. Uit het theoretisch kader komt naar voren dat:

- de aanleg van de TEN een belangrijke rol kunnen spelen in de Europese integratie wanneer de TEN daadwerkelijk cohesie realiseren tussen de oude en nieuwe lidstaten. Door de realisatie van cohesie kunnen ongelijkheden in de EU verdwijnen. Economische, sociale en territoriale cohesie kan worden gerealiseerd wanneer de ontwikkeling van de economie samengaat met het verminderen van armoede en het tegengaan van uitsluiting van gebieden kan. De aanleg van de TEN kan de ontwikkeling van deze drie vormen van cohesie stimuleren.
- de relatie tussen de aanleg van infrastructuur en economische en ruimtelijke ontwikkeling groot is. De aanleg van de TEN worden gezien als basis van economische ontwikkeling, omdat een adequate vervoersnetwerk nodig is om Europese economische ontwikkeling te stimuleren. Maar geconstateerd kan worden dat in het TEN beleid voornamelijk aandacht is voor positieve economische en ruimtelijke ontwikkelingen die plaatsvinden door aanleg van Europese infrastructuur als economische groei, het scheppen van werkgelegenheid en het verbinden van Europese regio's aan elkaar. Er is weinig aandacht voor negatieve ontwikkelingen als het verdwijnen van bloeiende lokale economieën of voor sociale uitsluiting door de aanleg van de TEN.
- aspecten van de intellectuele en organisatorische planningsprocessen als samenwerking en flexibiliteit van belang zijn voor het TEN beleid. Actoren in de internationale beleidsarena die het TEN beleid opstellen en uitvoeren hebben ieder hun eigen belangen. Om consensus tussen alle actoren te realiseren, zijn interactie en communicatie belangrijke waarden.

Geconstateerd kan worden dat het kader waarin de TEN worden aangelegd de ruimtelijke, bestuurlijk en historische context is. Die context bestaat uit de ruimte waarin de TEN aangelegd moeten worden, de verhoudingen tussen de lidstaten en de geschiedenis van een lidstaat. Geconcludeerd kan worden dat actuele onderwerpen als de goedkeuring van de Europese grondwet of de uitbreiding van de EU met bijvoorbeeld Turkije hun doorwerking vinden in de context van de TEN. Daarom is kennis van de context waarin het TEN beleid wordt opgesteld en uitgevoerd van belang.

Met de realisatie van de TEN moeten grensoverschrijdende infrastructuur worden aangelegd en missing links in de Europese infrastructuur worden opgevuld. Maar die aanleg vordert langzaam. Er zijn 30 prioritaire TEN projecten aangewezen die voor 2020 moeten zijn gerealiseerd. Maar de aanleg

van de TEN is een complex proces en er worden problemen bij het proces van opstellen en uitvoeren van de TEN geconstateerd. Dit zijn problemen als; ontoereikende financiën, veel actoren die verantwoordelijk zijn voor het opstellen en uitvoeren van het TEN beleid en slechte interactie en communicatie in de internationale beleidsarena. Ondanks de problemen in dit complexe proces moet de nadruk liggen op de aanleg van de TEN. Daarbij moet niet uitgegaan worden van maakbaarheid van de ruimte, maar moeten aspecten van intellectuele en organisatorische planningsprocessen aangesproken worden. Dit zijn aspecten als flexibel handelen, samenwerken en communiceren die van belang zijn om de aanleg van de TEN te bevorderen. Geconstateerd kan worden dat de EU faciliterend moet optreden om samenwerking tussen de EU lidstaten bij aanleg van de TEN te stimuleren. De EU moet het aanleggen van grensoverschrijdende netwerken en het opvullen van missing networks stimuleren. Bovendien moeten meer financiën vanuit de EU beschikbaar worden gesteld voor de TEN. De grotere financiële steun van de EU kan als stimulans werken voor de lidstaten om de TEN aan te leggen.

De TEN beogen cohesie te realiseren door de aanleg van verbindingen tussen de oude en de nieuwe lidstaten. Bij deze aanleg had de ervaring die met eerdere aanleg van infrastructuur is opgedaan de ambitie van het TEN beleid van de EU richting moeten geven, maar dit is niet gebeurd. Volgens de uitkomsten uit het Europe 2000+ rapport moet een compleet netwerk van TEN en secundaire netwerken worden aangelegd om op die manier alle regio's in de EU op elkaar aan te laten sluiten. Geconstateerd kan worden dat vrij weinig met de uitkomsten van het rapport is gedaan. De aspecten uit het Europe 2000+ rapport lijken niet te zijn meegenomen bij het (her)formuleren van de ideeën van de EU voor de TEN bij de uitbreiding van de EU. Terwijl juist met informatie die bekend is over effecten van de aanleg van de Europese infrastructuur Europese doelen, om bijvoorbeeld cohesie te realiseren, kunnen worden getoetst en indien nodig geherformuleerd. De EU heeft zich op dit punt slecht voorbereid op de uitbreiding. In plaats van nieuwe studies te doen naar de uitkomsten van de aanleg van infrastructuur, had de EU beter gebruik moeten maken van de bekende resultaten van het Europe 2000+ rapport om beleid op te stellen op het gebied van de aanleg van infrastructuur in de nieuwe lidstaten.

De TEN beogen dus verbindingen tussen de lidstaten van de EU te realiseren, maar de TEN moeten tussen steeds meer en tussen steeds meer verschillende lidstaten aangelegd worden. Bovendien bestaan er grote verschillen tussen de infrastructurele netwerken in de EU. Geconstateerd kan worden dat de verschillen in de netwerken zorgen voor verschillende behoeften van de lidstaten. De nieuwe lidstaten hebben de voorkeur voor de aanleg van wegen en gebruiken daarvoor economische argumenten, de oude lidstaten leggen voornamelijk spoorwegen aan en gebruiken daarvoor de duurzaamheid van spoor als argument. De conclusie kan getrokken worden dat met de voorkeur van de nieuwe lidstaten voor de aanleg van wegen minimaal rekening is gehouden. Want van de 22 TEN subprojecten in de nieuwe lidstaten bestaan maar vier subprojecten uit wegen. Daarnaast wordt in de nieuwe lidstaten maar 16% van de TEN aangelegd worden. Dat de nieuwe lidstaten pas korter lid zijn van de EU is geen reden om die lidstaten in de toekomst van minder infrastructuurverbindingen te gaan voorzien, uiteindelijk zouden alle lidstaten over de zelfde voorwaarden moeten kunnen beschikken om ontwikkeling te realiseren en kansen te creëren. Om cohesie tussen de lidstaten te realiseren moeten de infrastructurele verschillen tussen de lidstaten kleiner worden. Daarbij hoeven de oude lidstaten niet verwaarloosd te worden, maar de prioriteit van de EU moet wel uitgaan naar het aanleggen van verbindingen in de lidstaten die de meeste achterstand hebben bij het gemiddelde van de EU.

Geconcludeerd kan worden dat de verwachtingen van Europarlementariërs en wetenschappers uit de EU over de aanleg van de TEN op de lange termijn positief zijn, omdat ze verwachten dat de TEN uiteindelijk cohesie realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten van de EU. De EU moet grensoverschrijdende infrastructuurverbindingen stimuleren omdat daarvan Europese economische ontwikkeling, verbetering in de infrastructuur en verbindingen tussen de lidstaten verwacht wordt. De wetenschappers geven aan dat in de nieuwe lidstaten infrastructuur gezien wordt als voorwaarde voor economische en sociale ontwikkeling. Maar omdat door de Europarlementariërs geconstateerd wordt

dat de EU goed is in het formuleren van ambitieuze doelstellingen zonder daarvoor de benodigde middelen te reserveren, is het duidelijk dat deze economische en sociale ontwikkeling nog op zich laat wachten omdat de aanleg van de TEN langzaam vordert. Knelpunten die bij de aanleg van de TEN volgens de Europarlementariërs en wetenschappers naar voren komen, zijn de financiële situatie, de slechte communicatie, de invloed van de kiezer, de te hoge ambitie van het TEN beleid, nationaal transportbeleid, het papieren TEN beleid, de invloed van de uitbreiding op de politieke agenda en de langzame veranderingen. Volgens de Europarlementariërs zou de termijn van vijftien jaar voor de aanleg van de TEN de lidstaten tot aanpak moeten aanzetten om de TEN aan te leggen en de knelpunten te overwinnen. Een wetenschapper geeft aan dat het TEN beleid serieuze steun verdient als de TEN kunnen zorgen voor meer evenwicht in de levensstandaard in de verschillende regio's van de EU. Geconcludeerd kan worden dat de Europarlementariërs en wetenschappers uiteindelijk toch verwachten dat de Europeanen op de lange termijn blij zijn met de aangelegde infrastructuur.

Het antwoord op de vraag of de TEN cohesie realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten van de EU moet anno 2005 ontkennend zijn. Maar mogelijk is op de lange termijn een andere uitkomst te realiseren aangezien de aanleg van infrastructuur een beleidsterrein van de lange termijn is en in het huidige beleid nog de nodige veranderingen doorgevoerd kunnen worden. Geconcludeerd wordt dat het huidige beleid niet geschikt is om de eisen te bewerkstelligen waarmee binnen de periode tot 2020 de TEN cohesie kunnen realiseren. Daarom is een Europese visie vanuit de EU op de TEN van belang, want de EU moet de aanleg van Europese infrastructuurconcepten meer stimuleren. Op de Europese visie wordt in paragraaf 7.2 ingegaan.

7.2 Europese visie voor de TEN

Uit paragraaf 7.1 komt naar voren dat de huidige plannen voor de aanleg van de TEN aangepast moeten worden om de TEN cohesie te laten realiseren tussen de oude en de nieuwe lidstaten. In deze paragraaf wordt de Europese visie voor de TEN geïntroduceerd om het huidige TEN beleid te wijzigen.

De Europese visie voor de TEN heeft stimulering van grensoverschrijdende infrastructuur en het creëren van kansen door de aanleg van infrastructuur tot doel. Bovendien is de Europese visie gericht op de lange termijn. Deze lange termijn is nodig omdat maatregelen en effecten van de aanleg van infrastructuur ver uiteen liggen. De effecten van de aanleg van infrastructuur kunnen een bijdrage leveren aan Europese integratie omdat de TEN praktische en effectieve mogelijkheden, als verbindingen tussen lidstaten, realiseren om Europese integratie te stimuleren. Hoewel Europese integratie een proces is waar verschillende generaties overheen gaan voordat het gerealiseerd is, kan niet vroeg genoeg met de mentaliteitsverandering begonnen worden. Die mentaliteitsveranderingen heeft te maken met de Europese gedachte, deze gedachte komt ook terug in de Europese visie van de TEN.

Welke infrastructuur moet in de EU aangelegd worden? Deze vraag vormt het uitgangspunt van de Europese visie voor de TEN, omdat de EU zich daarmee concentreert op de hoofdlijnen van infrastructuurbeleid in de EU. Regionale en lokale infrastructuur kunnen niet door de EU bepaald worden, dat moeten de lidstaten zelf doen. Het maken van een beleidsvisie, structuurplannen en steunaanvragen van de EU vindt plaats op nationaal niveau, omdat aspecten als de lokale behoefte, de lokale situatie, het karakter van de bevolking en het welvaartspeil bepalen wat in de lokale omgeving aan infrastructuur nodig is en wat geaccepteerd wordt. De EU moet dit allemaal overlaten aan het nationale niveau en alleen op Europees niveau beleidsmaatregelen voorstellen.

Een van die beleidsmaatregelen op Europees niveau is dat er een Europese toets voor de TEN projecten opgesteld moet worden. Toetsing vindt in het huidige beleid plaats in alle lidstaten afzonderlijk. Een toets op Europees niveau is van belang om te controleren of de infrastructuur die de lidstaat voorstelt in aanmerking komt voor Europese steun. Met het toetsingskader kan de EU een verbetering van het Europese infrastructurele netwerk realiseren wanneer de EU infrastructuurconcepten stimuleert die alle lidstaten met bijvoorbeeld minimaal twee of drie grote snelwegen en spoorwegen verbinden. De EU beperkt zich daarmee tot steun voor

grensoverschrijdende projecten, mits passend in de Europese visie voor infrastructuur. Omdat door nationale overheden grensoverschrijdende projecten vaak op de lange baan worden geschoven, is de EU ervoor nodig deze grensoverschrijdende projecten te stimuleren. Wanneer de door de lidstaat voorgestelde infrastructuur niet voldoet aan de toets van de EU, moet die lidstaat dat infrastructuurproject ontwikkelen zonder steun van de EU. Juist omdat de TEN een Europees project is dat duidelijke ambities heeft, moet het geld in de aanleg van infrastructuur gestoken worden dat van belang is voor de EU. Om de ambitie te bewaken en om situaties zoals weergegeven op de cartoon (figuur 7.1) te vermijden, is een toetsingskader voor de TEN op EU niveau van belang.



Figuur 7.1 Cartoon over de HSL (Reid, Geleijnse en van Tol, 2005).

Naast het Europese toetsingskader voor de TEN, moet de EU bij het opstellen van beleidsmaatregelen op Europees niveau aandacht schenken aan de verslechtering van de kwaliteit van bestaande infrastructuur, die in de meeste landen richting de grenzen en dunbevolkte gebieden gaat. De reden hiervoor is dat in de centrale gebieden meestal meer mensen wonen, en er dus ook meer stemmen te winnen zijn wanneer in die centrale gebieden goede infrastructuur wordt aangelegd. Door deze invloed van kiezers beschikken de centrale en dichtbevolkte gebieden meestal over een betere infrastructuur dan de perifere en dunbevolkte gebieden. De invloed van kiezers op de aanleg van infrastructuur moet verminderen om ook de periferie goed te ontsluiten. Om dat te realiseren moeten nationale overheden minder gevoelig zijn voor de mening van kiezers die op die wijze een grote stempel drukken op de aan te leggen infrastructuur. Minder gevoelig zijn voor de mening van de kiezers is mogelijk te realiseren wanneer een visie op de TEN op Europees niveau van te voren is bedacht. Door de Europese visie op de TEN vermindert de invloed van kiezers op de aanleg van infrastructuur omdat reeds door de EU de hoofdlijnen van infrastructuurbeleid in de EU zijn vastgesteld. Om daarnaast de acceptatiegraad bij Europeanen voor de aanleg van de grote infrastructuurwerken te vergroten, kunnen twee mogelijkheden toegepast worden in de lidstaten. De eerste mogelijkheid is de aanleg van de nieuwe infrastructuur in eenzelfde of naastliggend tracé van een bestaande verbinding (dit is al veel toegepast in Frankrijk en Spanje). Een andere mogelijkheid is de grote verkeersstromen juist weg te leiden van de bestaande congestie. Bij de eerste mogelijkheid wordt de huidige structuur van het land zoveel mogelijk gelijk gehouden. Bij de tweede mogelijkheid wijzigt de structuur van een land om de nieuwe infrastructuur aan te leggen.

Voor de uitvoering van de Europese visie op het TEN beleid moet de kloof tussen wil en uitvoering verdwijnen. Deze kloof komt naar voren omdat de zittingstermijn van politici veelal korter is dan de duur van de aanleg van Europese infrastructurele netwerken. Door de lange looptijd van de aanleg van infrastructuur kunnen politici veelal geen aangelegde infrastructuur tonen aan kiezers op korte termijn.

Dit is mogelijk een reden waarom de TEN niet bovenaan de politieke agenda staan, toch moeten de TEN hoger op de agenda, niet alleen bij de EU maar ook bij de lidstaten.

Voor de uitvoering van de Europese visie op het TEN beleid is het tevens van belang dat de EU niet meer afhankelijk is van de projecten die de lidstaten aandragen om op te laten nemen in het Europese infrastructuurnetwerk. Wanneer de EU de hoofdlijnen van het infrastructuurbeleid in de EU vastgesteld en de lidstaten hun mogelijke TEN projecten daarop uitkiezen, kan het aantal niet-grensoverschrijdende projecten op die manier gereduceerd worden. Niet-grensoverschrijdende projecten worden simpelweg niet meer als TEN projecten aangewezen.

Voor de uitvoering van de Europese visie op het TEN beleid is het van groot belang dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Een mogelijke wijze om de Europese visie te kunnen uitvoeren, is een schaal van subsidies. Een hoge subsidie wordt door een lidstaat ontvangen voor het grensoverschrijdende deel van de infrastructuur. Een lagere subsidie wordt ontvangen 30 tot 80 kilometer de lidstaat in, het aantal kilometers is daarbij afhankelijk van de grootte van de lidstaat. Door vooral grensgebieden te subsidiëren kan de EU de aanleg van een grensoverschrijdend netwerk stimuleren.

Het geldt dat de EU nodig heeft om deze infrastructuurprojecten daadwerkelijk te kunnen stimuleren, kan bijvoorbeeld vrijgemaakt worden door een verloopdatum van de subsidie van de EU voor huidige TEN projecten in te stellen. Dit naar aanleiding van de langzame vorderingen van de TEN. Er kan bijvoorbeeld voorgesteld worden de projecten die te langzaam gerealiseerd worden niet langer te financieren. Wanneer na een bepaalde periode, bijvoorbeeld 10 jaar, nog geen schop in de grond is gegaan om de TEN daadwerkelijk aan te leggen, komt het recht op geld en steun van de EU te vervallen. Het geldt dat bij deze projecten vrijkomt, moet besteed worden aan de TEN in de nieuwe EU lidstaten of aan de lidstaten die daar het meeste behoefte aan te hebben.

Uit deze paragraaf over de Europese visie voor de TEN komt stimulering van grensoverschrijdende infrastructuur en het creëren van kansen door de aanleg van infrastructuur naar voren. Verschillende beleidsmaatregelen op Europees niveau zijn beschreven evenals wijzigingen die doorgevoerd moeten worden bij de uitvoering van de visie. Om deze Europese visie op het TEN beleid toe te passen en het TEN beleid cohesie te laten realiseren tussen de nieuwe en de oude lidstaten zijn aanpassingen aan het huidige TEN beleid nodig. Daarvoor worden in de volgende paragraaf aanbevelingen aangedragen.

7.3 Aanbevelingen

Door van te voren een totaalbeeld van de TEN te creëren, naar de Europese visie zoals beschreven in paragraaf 7.2, kan Europese infrastructuur daadwerkelijk voor goede verbindingen tussen de lidstaten van de EU zorgen. Maar omdat de 14 eerste prioritaire TEN projecten al dateren van 1994, is het lastig de projecten terug te draaien of de focus te verleggen naar nieuwe projecten. Toch zijn wijzigingen in het huidige beleid gewenst omdat de langzame vorderingen van de aanleg van de TEN cohesie tussen de oude en de nieuwe lidstaten niet bevorderen. Daarom worden enkele aanbevelingen voorgesteld om het huidige TEN beleid aan te passen.

- Er moet vanuit de EU duidelijkheid zijn naar de lidstaten over de aan te leggen infrastructuurroutes, de visie voor de infrastructuurverbinding en de beoogde cohesievorming van de TEN.
De Europese visie voor de TEN die in paragraaf 7.2 is geschetst, geldt als uitgangspunt bij deze aanbeveling.
- Infrastructuurbeleid moet tussen de lidstaten van de EU op elkaar afgestemd worden.
Door afstemming van infrastructuurbeleid tussen de lidstaten van de EU verdwijnen tegenstrijdigheden en kan het beleid trans Europees eenvoudiger uitgevoerd worden.
- Nationale overheden moeten flexibel omgaan met de transnationale samenwerking bij de TEN projecten.
Nationale overheden moeten hun werkhouding aanpassen aan andere overheden en partijen wanneer ze transnationaal samenwerken. Overheden moeten zich aanpassen aan veranderende omstandigheden omdat een weinig flexibele houding een moeizame samenwerking oplevert

en de aanleg van de TEN daardoor kan vertragen. Het is belangrijk dat de aspecten van de intellectuele en organisatorische processen toegepast worden en daarmee een grotere rol krijgen in de samenwerkingsprocessen.

- Er moet meer op lange termijn gedacht worden bij de aanleg van infrastructuur, in plaats van op korte termijn.
De aanleg van infrastructuur is een complex proces met een lange looptijd. Bij de aanleg van infrastructuur moeten daarom plannen opgesteld worden voor de lange termijn en niet voor de (korte) zittingstermijn van politici.
- Meer aandacht moet gevestigd worden op de aanleg van missing networks in plaats van missing links.
In het huidige TEN beleid wordt alleen gesproken van missing links, maar het zijn niet alleen ontbrekende schakels die in het Europese infrastructurele netwerk aangelegd moeten worden. Het zijn juist grensoverschrijdende verbindingen of complete netwerken die ontbreken. De nadruk moet daarom gelegd worden op het laten verdwijnen van missing networks bij het opstellen van het TEN beleid. Alleen met Europese infrastructuurnetwerken kan cohesie gerealiseerd worden en de Europese integratie bevorderd worden.
- De aanleg van secundaire netwerken in combinatie met de TEN moet gestimuleerd worden.
Het huidige TEN beleid heeft geen oog voor de aanleg van secundaire netwerken. Terwijl secundaire netwerken van belang zijn voor het genereren van verkeer voor de TEN. Tevens zijn secundaire netwerken belangrijk om isolatie van gebieden tegen te gaan. Want wanneer gebieden beschikken over een slechte verbinding met de TEN kunnen die gebieden geïsoleerd raken. Een gecombineerde aanleg van TEN en secundaire netwerken moet daarom gestimuleerd worden.
- Belangrijke waarden voor actoren om consensus te realiseren in de internationale beleidsarena zijn interactie en communicatie.
Deze waarden moeten onderkend en gebruikt worden door de EU om de lidstaten te stimuleren speciaal bij grensoverschrijdende projecten interactie en communicatie veelvuldig toe te passen. Want om verschillende belangen van de actoren te verenigen, is het van belang dat interactie plaatsvindt en dat er gecommuniceerd wordt. Omdat bij grensoverschrijdende projecten samengewerkt moet worden met onbekende partijen, als een nationale overheid van een ander land, is de manier om tot een goede oplossing te komen het uitwisselen van gedachten en ideeën. Bij grensoverschrijdende samenwerking is het bovendien van belang dat de Europese gedachte uitgedragen wordt. Over deze Europese gedachte moet gecommuniceerd worden. Want consensus kan alleen bereikt worden in de internationale beleidsarena wanneer interactie en communicatie plaatsvindt.
- Het Europese belang bij de aanleg van de TEN moet voor het nationale belang gaan.
Door de uitbreiding van de EU zijn steeds meer actoren bij het opstellen en uitvoeren van het TEN beleid betrokken. Het Europese belang moet bij de actoren voor het nationaal belang gaan om op die manier de Europese gedachte uit te dragen en de ongelijkheden tussen de lidstaten te laten verdwijnen door sociale, economische en territoriale cohesie te realiseren.
- De nadruk vanuit de EU moet liggen op stimuleren in plaats van op sturen.
De EU bestaat uit 25 zeer diverse lidstaten, het is van belang Europees beleid op te stellen zonder de diversiteit van de lidstaten aan te tasten. Dat kan alleen wanneer de EU een stimulerende rol heeft en het EU beleid op hoofdlijnen vastlegt. De regionale en lokale inbreng is van belang voor het behoud van de Europese diversiteit. Het Europese beleid wordt in de lidstaten zelf uitgevoerd omdat de lidstaten het beste weten wat speelt in hun land. Voor de EU is bij het uitvoeren van Europees beleid een stimulerende rol weggelegd omdat de EU de lidstaten daarbij kan wijzen op het Europese belang bij het uitvoeren van beleid op nationaal niveau. De EU is nodig om transnationale effecten van het EU beleid voor de lidstaten te benadrukken.

Voordat deze aanbevelingen daadwerkelijk toegepast worden, kan mogelijk meer onderzoek plaatsvinden naar een aantal aspecten van de TEN. Dit onderzoek kan bijvoorbeeld gaan over de

vorderingen van de TEN, het betrekken van de periferie bij de centrale gebieden, de effecten van de grensoverschrijdende infrastructuur op de ruimtelijke ongelijkheid in de EU. Tevens kan onderzoek plaatsvinden naar de drie reeds gerealiseerde projecten. Bij twee van de drie gerealiseerde projecten is bijvoorbeeld opmerkelijk dat ze gerealiseerd zijn in de rijkere EU lidstaten (Italië, Denemarken en Zweden). Zouden deze infrastructuurprojecten niet aangelegd zijn zonder steun van de EU? Zorgen deze projecten wel voor cohesie in de EU? Wat verder opvalt, is dat de spoorverbinding tussen Noord-Ierland en Ierland door de ligging van die landen aan de rand van de EU en op een eiland niet verder bijdraagt tot verbindingen tussen nationale netwerken. Waarom is dit een van de drie projecten die als eerste is gerealiseerd? Dit zouden interessante onderwerpen kunnen zijn voor verder onderzoek naar een onderwerp dat TENminste ambitie bezit.

Op dit moment kan worden gesteld dat de TEN inderdaad TENminste ambitie bezitten maar dat de huidige ambitie te hoog is, gezien de middelen waarover beschikt wordt voor de aanleg. De EU is al opgemerkt als een orgaan dat bij uitstek goed is in het formuleren van buitengewoon ambitieuze doelstellingen zonder daarvoor de juiste en/of voldoende middelen te reserveren. Ambitie blijft een belangrijk element van de EU en van de TEN, maar de huidige hoge ambitie van de TEN moet naar een meer realistisch niveau. Daarvoor zijn vooral grote inspanningen voor de TEN nodig op het terrein van:

- politieke haalbaarheid;
- heldere criteria voor projectbeoordeling;
- transparante selecties;
- financiering;
- het creëren van draagvlak;
- de aanleg van de TEN.

Dit alles is nodig om te voorkomen dat de TEN mogelijk 'TEN onder' gaan aan de eigen ambitie.

Referenties

- Armstrong, H., J. Taylor (2001), *Regional economics and policy*, Oxford, Blackwell Publishers, derde druk.
- Banister, D. (2002), *Transport Planning second edition*, London, Spon Press, tweede druk.
- Beeldbank Nationaal Archief (2005), *Nationaal Archief*
http://beeldbank.nationaalarchief.nl/index.php?option=com_memorix&mr_x_mod=geavanceerd_zoeken&show=true&mr_x_pref_sjabloon=detail&mr_x_offset=1&skip=13. Bezocht op: 10-3-2005.
- Betuweroute (2005) *Hoe zit het met de aansluiting op Duitsland?*
<http://www.betuweroute.nl>. Bezocht op: 31-3-2005.
- Bolkestein, F. (2004), Europa: Er zijn grenzen, *Internationale Spectator*, 58 (9), p.415-418.
- Buddingh, H., (2004), Europa weer niet eens over invoering 'eurovignet', *NRC Handelsblad* 8-10-2004 p.12.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2003) *Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk: vernieuwende financieringsvormen interoperabele elektronische tolheffing*
http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/doc/com_2003_0132_nl.pdf Bezocht op 31-3-2005.
- Directoraat-generaal Energie en Vervoer (2004), *Directoraat-generaal Energie en vervoer*
http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/index_nl.html. Bezocht op: 14-01-2005.
- Egmond, F. (2002), *Nederland in de maak*, Zwolle, Waanders Drukkers.
- Eijk, van O., W. van der Heijde, R. Kragt, M. Smit en W. Zonneveld (red.) (2004), "Enorme diversiteit is de kracht van Europa Territoriale cohesie; benut Europa's ruimtelijke diversiteit voor duurzame economische groei", *Europa en ruimtelijke ontwikkeling, supplement bij Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening* 2004 (5), p. 4-6.
- Eskelinen, H., F. Snickars (1995), *Competitive European Peripheries*, Berlin, Springer.
- Europa Activiteiten van de EU (2003), *Het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van de trans-Europese netwerken*
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l24096.htm> Bezocht op: 12-12-2004.
- Europa Communiqués de Presse (2004), *Nieuwe financiële middelen voor de transeuropese energie- en vervoersnetwerken, GALILEO en Marco Polo, voor de periode 2007-2013*
www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/901&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=fr. Bezocht op: 23-07-2004.
- Europa Instellingen en anderen organen van de EU (2004¹), *Besluitvorming in de Europese Unie* http://www.europa.eu.int/institutions/decision-making/index_nl.htm Bezocht op: 14-01-2005.
- Europa Instellingen en anderen organen van de EU (2004²), *De Europese investeringsbank*
http://www.europa.eu.int/institutions/eib/index_nl.htm Bezocht op: 14-01-2005.
- Europa Regionaal Beleid (2004), *Solidariteit en Cohesie*
http://europa.eu.int/pol/reg/overview_nl.htm. Bezocht op: 12-7-2004.
- European Commission (2001), *Audiovisual Library Transport 2001*,
http://europa.eu.int/comm/mediatheque/photo/select/transp2001_en.html. Bezocht op: 10-3-2005.
- European Commission (2002), *Trans-European Transport Network: TEN-T priority projects*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
http://europa.eu.int/comm/transport/themes/network/doc/2002_brochure_ten_t_en.pdf. Bezocht op: 30-09-2004.
- European Commission (2004), *Official Journal of the European Union L201 Legislation*, Luxembourg, Office for official publications of the European communities, Volume 47, 7 June 2004.
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_201/l_20120040607en00010055.pdf. Bezocht op: 23-09-2004.

- European Commission Budget (2004), *Financial Framework of the EU Financial Perspective 2000-2006 (chart)*
http://www.europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/perspfin/grphperfin0002006_en.pdf. Bezocht op: 28-11-2004.
- European Commission Directorate-General Energy and Transport (2002), *The Trans European Transport Networks "TEN-T"*
http://europa.eu.int/comm/ten/transport/financing/financing_en.htm. Bezocht op: 29-11-2004.
- European Commission Directorate-General Energy and Transport (2003¹), *Priority projects for the trans-European transport network up to 2020 High-Level Group report*
http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/hlg/2003-06-30-memo_en.pdf. Bezocht op: 2-11-2004.
- European Commission Directorate-General Energy and Transport (2003²), *TEN-T opinion from European Energy and Transport forum.*
http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/forum/works/doc/opinion_tent_revision_en.Pdf. Bezocht op: 10-11-2004.
- European Commission Directorate-General Energy and Transport (2003³), *The Trans-European transport networks "TEN-T" recommended priority projects for the TEN-T network*
http://www.europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/hlg/2003_06_30_recommended_projects.pdf. Bezocht op: 26-12-2004.
- European Commission Directorate-General Energy and Transport (2004), *Enlargement and European Union Transport Policy Changes and benefits for the new members States in the field of transport (the case of Czech Republic)*
http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/international/doc/challenges/transport_memo_cz_republic_en.pdf (deze link voor alle nieuwe lidstaten bezocht). Bezocht op: 2-11-2004.
- European Commission Press Releases (2003), *Europees Groei-initiatief Commissie dient definitief voorstel in bij EU leiders*
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1521&format=HTML>
Bezocht op: 19-11-2004.
- European Communities Eurostat (2004), *Energy, transport and environment indicators Data 1991-2001* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-DK-04-001/EN/KS-DK-04-001-EN.PDF. Bezocht op: 12-11-2004.
- Europees Parlement (2000), *Feiten over de Europese Unie 6.3.1. De problematiek rond de uitbreiding*
www.europarl.eu.int/factsheets/6_3_1_nl.htm. Bezocht op: 04-05-2004.
- Europees Parlement (2004), *De Europese Unie in the kort*
www.europa.eu.int/abc/index_nl.htm Bezocht op: 15-05-2004.
- Europees Parlement, (2005), *Views of the European parliament in Brussels*
<http://www.europarl.eu.int/abc/visit/brux/images.htm>. Bezocht op: 28-2-2005.
- Europese Commissie (1999), *EROP Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
- Europese Commissie (2003) Directoraat-generaal Pers en communicatie, *Hoe werkt de Europese Unie? Een wegwijzer voor instellingen van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
- Europese Commissie Directoraat-generaal Pers en communicatie (2004), *Europa*,
http://www.europa.eu.int/abc/maps/index_nl.htm. Bezocht op: 10-3-2005.
- Europese Commissie Regionaal beleid (2004), *Een nieuw partnerschap voor cohesie. convergentie concurrentievermogen samenwerking Derde verslag over economische en sociale cohesie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen

- www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm. Bezocht op: 13-9-2004.
- Europese Conventie (2003), *Ontwerp Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa Bij consensus aangenomen door de Europese Conventie op 13 juni en 10 juli 2003 Voorgelegd aan de voorzitter van de Europese Raad te Rome – 18 juli 2003*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
 - Faludi, A. (2002), *European Spatial Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, Webcom Ltd, Toronto, Ontario.
 - Fontaine, P. (1998), *10 lessen over Europa*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
 - Graaf, van de H., R. Hoppe (1996), *Beleid en politiek een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Bussem, Dick Coutinho, derde druk.
 - Grondwet Europa (2004), *Afdeling 8 Trans Europese netwerken*
<http://www.grondweteuropa.nl/9326000/1f/j9vvgjnazrhmix9/vgt8mdbd93yo>. Bezocht op: 02-01-2005.
 - Herwijer, M., A. Hoogerwerf (1998), *Overheidsbeleid Een inleiding in de beleidswetenschappen*, Alpen aan den Rijn, Samson, zesde druk.
 - Jensen, O.B., T. Richardson (2004), *Making European Space: mobility, power and territorial identity*, London, Routledge.
 - NRC Handelsblad (2004) 'Publieke werken', *NRC Handelsblad*, 3-9-2004, p. 12.
 - NRC Handelsblad dossiers (2004), *Uitbreiding EU*,
<http://www.nrc.nl/dossiers/EU/index.html>. Bezocht op: 11-04-2005.
 - Pater, de P., T. Béneker, W. Buunk (2004), *Europa*, Assen, Koninklijke Van Gorcum
 - PLANCO Consulting GmbH Essen (2003), *T E N - I n v e s t Transport Infrastructure Costs and Investments between 1996 and 2010 on the Trans-European Transport Network and its Connection to Neighbouring Regions, including an Inventory of the Technical Status of the Transport-European Transport Network for the Year 2000*
http://europa.eu.int/comm/ten/transport/documentation/doc/2003_ten_invest_en.pdf. Bezocht op: 26-12-2004.
 - Postma, R. (2004), *Midden-Europa achter de schermen*, Amsterdam/Rotterdam, Prometheus/NRC Handelsblad.
 - Reid, Geleijnse en van Tol (2005), *Cartoon van zaterdag (week 10)*,
<http://www.foksuk.nl/dag2.php?jaar=2005&week=10&dag=6>. Bezocht op: 20-3-2005.
 - Scheuder, A. (2004), 'Zonder EU stonden geen vijf gsm-masten op het dak, Europa bepaald onbedoeld steeds meer de ruimtelijke inrichting van Nederland', *NRC Handelsblad*, 2-9-2004, p.2.
 - Schijndel, van A. (2005,) Nederland en de Europese Grondwet: naar heronderhandeling van het Verdrag van Nice, *Internationale Spectator*, 59 (3) p.132-137.
 - Vickerman, R.W. (1991), *Infrastructure and Regional Development, European research in regional science*, London, Pion Limited.
 - Voogd, H. (1995), *Methodologie van de ruimtelijke planning*, Bussem, Dick Coutinho.
 - Voogd, H. (1999), *Facetten van de planologie*, Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij, vierde druk.
 - Wellenstein, E.P. (2004), 'Quo Vadis Europa?' *Internationale Spectator* 58 (12) p. 587-591.
 - Wikipedia (2004), *Europees Parlement*
http://nl.wikipedia.org/wiki/Europees_Parlement. Bezocht op: 11-12-2004.
 - Williams, R.H. (1996), *European Spatial Policy and Planning*, London, Paul Chapman Publishing Ltd.
 - Wit, de J., H. van Gent (2001), *Economie en transport*, Utrecht, Uitgeverij LEMMA BV, tweede druk.