

Vergaderjaar 2007–2008 B

31 246**Subsidiariteitstoets van het Groenboek «Een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur» (COM(2007) 551)****Nr. 2****BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan: De voorzitter en de leden van de vaste commissie voor V&W van de Eerste Kamer
De voorzitter en de leden van de vaste commissie voor V&W van de Tweede Kamer

Den Haag, 9 oktober 2007

Zoals u bekend toetst de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS), samen met de betrokken vakcommissies, in 2007 ten minste 24 (wet- en regelgevings)voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in Kamerstukken I, 2005–2006, 30 389 A, pp. 8–10.

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd Groenboek gepubliceerd. Het is opgenomen in de eerdergenoemde «lijst van 24» (Kamerstukken I/II, 2006–2007, 22 112 AN en nr. 516).

De TCS ziet geen aanleiding om over onderhavig Groenboek advies te vragen aan uw vakcommissie, maar is van oordeel dat Europese regelgeving die in de toekomst eventueel voortvloeit uit het Actieplan (in vervolg op dit Groenboek) in aanmerking komt voor parlementaire toetsing aan de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit. De bevindingen van de TCS staan samengevat in de doorverwijzing, die ik u hierbij ter kennisneming toezend.

Vooralsnog verwijst zij het Groenboek graag door ter eigenstandige behandeling door uw commissie met het verzoek tot een zelfstandig oordeel te komen over de vraag of de subsidiariteit (en rechtsgrondslag) en proportionaliteit bij de verschillende beleidsopties in het geding is of kan komen. Mocht uw commissie zulks concluderen dan wordt de TCS daarover graag zo spoedig mogelijk geïnformeerd, zodat de parlementaire subsidiariteitstoets kan worden vervolgd. Tevens zou de TCS graag vernemen of u van oordeel bent dat aspecten van dit Groenboek in Europees (bijvoorbeeld COSAC-)verband aan de orde moeten worden gesteld.

De voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,
Jan Jacob van Dijk

Conclusie TCS: geen adviesaanvraag, maar adequaat monitoren in het vervolgtraject

De subsidiariteitstoets is strikt genomen niet van toepassing, omdat het een Groenboek betreft. Doel van het Groenboek is een hernieuwd publiek debat te initiëren over de vraag wat een Europees stedelijk mobiliteitsbeleid zou moeten behelzen. De hoofdvraag is of en hoe dit beleid kan bijdragen aan hetgeen reeds op lokaal niveau gebeurt (p. 4). De hernieuwde consultatie loopt tot 15 maart 2008. In de herfst van 2008 zal vervolgens een Actieplan worden gepresenteerd met concrete initiatieven voor duurzame stedelijke mobiliteit (met bijbehorend tijdspad voor implementatie).

Het is niet uit te sluiten dat het Actieplan (in vervolg op het Groenboek) – dat naar verwachting in de herfst van 2008 zal worden gepresenteerd – voorstellen voor concrete actie bevat, mogelijk met inbegrip van voorstellen voor Europese wet- en regelgeving. Gelet op het feit dat het onderwerp van het groenboek – de aanpak van stedelijke mobiliteitsproblematiek – in eerste instantie een lokaal probleem is (met weliswaar mogelijke regionale, nationale en internationale effecten) en gelet op sommige in het groenboek genoemde beleidsopties (bijvoorbeeld dat van geharmoniseerde (Europese) regels voor stedelijke Groene Zones) verdient het aanbeveling dat de relevante vakcommissies in Eerste en Tweede Kamer, waaronder de vaste commissies V&W, onderhavig Groenboek in behandeling nemen en zich zelfstandig een oordeel te vormen over de vraag of de subsidiariteit (en rechtsgrondslag) en proportionaliteit bij de verschillende beleidsopties in het geding kan komen of zijn. Met betrekking tot het proportionaliteitsvereiste merkt de TCS op voorhand op dat dit zorgvuldige aandacht verdient, aangezien maatregelen met betrekking tot stedelijke mobiliteitsproblematiek uiteindelijk vaak lokale uitwerking en toepassing zullen moeten krijgen. Mochten nu reeds subsidiariteits- en/of proportionaliteitsbezwaren worden geconstateerd, dan wordt de TCS daarover graag zo spoedig mogelijk geïnformeerd, zodat de parlementaire subsidiariteitstoets kan worden vervolgd. Tevens zou de TCS graag vernemen of de vakcommissie van oordeel is dat aspecten van dit Groenboek in Europees (bijvoorbeeld COSAC-)verband aan de orde moeten worden gesteld.

Overwegingen bij de subsidiariteit*Argumentatie voor Europese initiatieven m.b.t. stedelijke mobiliteit*

De Europese Commissie noemt in het Groenboek de volgende argumenten voor (een mogelijke) betrokkenheid van de Gemeenschap bij de oplossing van problemen verbandhoudend met de stedelijke mobiliteit:

1. Europese steden zijn weliswaar verschillend, maar zij krijgen op dit terrein te maken met vergelijkbare problemen en streven naar gezamenlijke oplossingen (p. 3);
2. De problemen die steden ervaren met betrekking tot stedelijke mobiliteit, hebben effecten op Europese schaal: klimaatverandering, opwarming van de aarde, gezondheidsproblemen en logistieke problemen (p. 3);
3. Lokale autoriteiten zijn niet in staat eigenstandig deze problemen op te lossen, er is een noodzaak tot samenwerking en coördinatie op Europees niveau (p. 3);
4. Betrokken partijen zouden in de consultatie hoge verwachtingen hebben uitgesproken ten aanzien van een nieuw in te vullen Europees stedelijk mobiliteitsbeleid (p. 4);

5. De nieuwe strategie met bijbehorend Actieplan kan een bijdrage leveren aan de implementatie van de Lissabonstrategie (p. 5)

Bestaand beleid en bestaande regelgeving

De Europese Commissie merkt voorts op dat bestaand Europees beleid reeds de nodige raakvlakken heeft met de problematiek van de stedelijke mobiliteit (i.c. urban transport) en dat er op dit terrein al de nodige Europese regelgeving voorhanden is (p. 4). Op verschillende plaatsen in het Groenboek worden concrete voorbeelden genoemd, zoals de door de Europese Raad vastgestelde doelstelling tot reductie van broeikasgassen met 20% vóór 2020 (p. 8), (bestaande en inmiddels voorgestelde) Europese wet- en regelgeving om CO₂-uitstoot te verminderen en geluidshinder te bestrijden, Commissie-initiatieven om «groen aanbesteden» te bevorderen (p. 10), twee richtlijnen voor openbare aanbestedingen (die ook zien op bus- en tramvervoer) (p. 14), het verordeningvoorstel inzake publieke personenvervoersdiensten over het spoor en via de weg (p. 14) et cetera. Daarnaast wijst zij op verschillende Europese beleids- en discussiedocumenten, waaronder de Tussentijdse evaluatie van Witboek Vervoer (p. 13) en de Thematische Strategie voor het stedelijk milieu (p. 14).

Mogelijkheid van nieuwe Europese regelgeving

Verder sluit de Europese Commissie in het Groenboek niet uit dat zij – in het kader van het op te stellen Actieplan (in vervolg op dit Groenboek) – bestaande wetgeving zal vereenvoudigen of intrekken en nieuwe wetgeving zal aannemen (p. 5). Zij benadrukt dat daarbij het subsidiariteitsvereiste zal worden gerespecteerd (p. 4). In concreto identificeert de Europese Commissie vijf problemen (of liever: probleemvelden) die samenhangen met stedelijke mobiliteit. Voor ieder probleem somt zij een aantal mogelijke oplossingen (waaronder wet- en regelgeving) op, die naar voren zijn gekomen tijdens een eerdere consultatie van betrokkenen. Dienaangaande stelt zij vervolgens een aantal concrete vragen over de mogelijkheid en wenselijkheid van de aldus genoemde maatregelen, waarbij de achterliggende vraag steeds is: *Wat zou de mogelijke rol van de EU kunnen zijn?* (vergelijk pp. 8, 11, 12, 16, 18 en 22.)

Evaluatie

Een geïntegreerde en duurzame aanpak van de stedelijke mobiliteitsproblematiek ligt voor de hand.

Mede gelet op het reeds bestaand Europees beleid en de vigerende Europese wet- en regelgeving op terreinen die verband houden met deze problematiek, lijkt nadere bezinning op een mogelijke rol van de EU voor de hand te liggen. Bovendien spreekt uit het Groenboek dat de Europese Commissie het subsidiariteitsvereiste zorgvuldig in acht wenst te nemen. Dat neemt echter niet weg dat wanneer concrete voorstellen voor Europese wet- en regelgeving worden gepubliceerd, het aanbeveling verdient dat deze door het Nederlandse parlement zorgvuldig getoetst worden ten aanzien van de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Enkele voorbeelden mogen dat verduidelijken. De Europese Commissie schrijft in het Groenboek (p. 11):

«A lot of stakeholders have called for guidance and development of harmonised rules for urban Green Zones (pedestrianisation, restricted access, speed limits, urban charging, etc.) at the EU level in order to enable a wide use of such measures without creating disproportionate barriersto mobility for citizens and goods.»

In vraag 6 van het Groenboek werpt de Europese Commissie vervolgens de vraag op naar de wenselijkheid van zulke maatregelen en naar de rol van de EU. Daaruit mag worden afgeleid dat zij deze optie de moeite van het overwegen waard vindt. Een mogelijke vraag is of het voorstel van deze stakeholders zo moet worden gelezen dat zij van mening zijn dat Europese regelgeving noodzakelijk is teneinde verstoringen in het vrij verkeer van goederen en personen te voorkomen. Mocht dit zo zijn en mocht op Europees niveau tot zulke regelgeving worden besloten dan lijkt nadere toetsing aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit voor de hand te liggen, evenals een onderzoek naar de rechtsgrondslag.

Een andere vraag (vraag 13) die in het Groenboek wordt opgeworpen is die naar de noodzaak van een *Europees charter* inzake de rechten en verplichtingen van passagiers van collectief¹ transport. Tevens werpt de Europese Commissie de vraag op (vraag 15) hoe een betere afstemming/coördinatie tussen stedelijk en interstedelijke vervoer en stadsplanning/ruimtelijke ordening (*«land use planning»*) kan worden bereikt en wat daarvoor de beste organisatiestructuur is (met ook hier als achterliggende vraag: Welke rol is er voor de EU?). Ook in deze gevallen is het niet uit te sluiten dat bij concrete actie kwesties van subsidiariteit (en rechtsgrondslag) en proportionaliteit een rol kunnen gaan spelen en nadere toetsing vergen.

Standpunt Nederlandse regering en maatschappelijke organisaties

Er is nog geen BNC-fiche van de regering voorhanden over dit Groenboek. Blijkens *de Report on urban transport* (juli 2007) p. 282, noot 181 heeft de Nederlandse regering voorafgaand aan de publicatie van onderhavig Groenboek input geleverd bij de Europese Commissie.²

Voorts is een position paper van de VNG bekend.³

¹ «Collectief transport» is een ruimer begrip dan «openbaar vervoer»: het omvat bijvoorbeeld ook taxivervoer en andere «on demand» vervoersmogelijkheden.

² http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/preparation_en.htm

³ http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Internationaal/Paper_Groenboek_Stedelijk_vervoer.pdf

Groenboek «Een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur» (COM(2007) 551)

Inleiding

Het Groenboek is gebaseerd op de uitkomsten van een eerdere openbare consultatie en overleg met stakeholders. Doel van het Groenboek is een hernieuwd publiek debat te initiëren over de vraag wat een Europees stedelijk mobiliteitsbeleid zou moeten behelzen. De hoofdvraag is of en hoe dit beleid kan bijdragen aan hetgeen reeds op lokaal niveau gebeurt (p. 4). De hernieuwde consultatie loopt tot 15 maart 2008. In de herfst van 2008 zal vervolgens een Actieplan worden gepresenteerd met concrete initiatieven voor duurzame stedelijke mobiliteit (met bijbehorend tijdspad voor implementatie). Uitgangspunt is een geïntegreerde benadering van stedelijke mobiliteit gebruikmakend van technologische innovatie, de ontwikkeling van schone, veilige en intelligente vervoerssystemen, economische prikkels en wetgeving.

De toegevoegde waarde van de EU zou volgende de Europese Commissie diverse vormen kunnen krijgen, waaronder het bevorderen van de uitwisseling van *best practices*, het bewerkstelligen van gemeenschappelijke standaarden (eventueel harmonisatie), financiële ondersteuning, het ondersteunen van (toegepast) onderzoek, en daarnaast vereenvoudiging en intrekking van bestaande Europese regelgeving en het voorstellen van nieuwe regelgeving.

Stedelijke mobiliteitsproblematiek

De Europese Commissie identificeert met betrekking tot de stedelijke mobiliteit vijf problemen die om een oplossing vragen:

1. verkeerscongestie met de bijbehorende negatieve economische, sociale, gezondheids- en milieueffecten;
2. overheersend gebruik van olie als vervoersbrandstof met bijbehorende CO₂-uitstoot, uitstoot van andere luchtverontreinigende stoffen en geluidshinder;
3. intelligente transportsystemen worden onvoldoende toegepast om de doelmatigheid van stedelijke mobiliteit te bevorderen en/of er wordt onvoldoende rekening gehouden met de interoperabiliteit van vervoerssystemen;
4. onvoldoende aandacht voor «ketentransport»: de verschillende vervoersmodaliteiten sluiten onvoldoende op elkaar aan;
5. stedelijke mobiliteit is onvoldoende veilig en beveiligd.

Beleidsopties

Bij ieder bovengenoemd probleem somt de Europese Commissie een aantal mogelijke oplossingen (beleidsopties) op die naar voren zijn gekomen in tijdens een eerdere consultatie. Vervolgens stelt zij een aantal concrete vragen, waarbij de achterliggende vraag steeds is: *Wat zou de mogelijke rol van de EU kunnen zijn?*

Oplossen van verkeerscongestie: naar steden zonder opstoppingen

De Europese Commissie erkent dat er niet een unieke oplossing bestaat voor verkeerscongestie. Ze noemt een aantal maatregelen (niet noodzakelijkerwijs op Europees niveau) dat een bijdrage zou kunnen leveren aan het terugdringen van verkeerscongestie (alternatieven voor het gebruik

van de auto, verbeterd ketentransport, bevorderen van wandelen, fietsen, carpools, telewerken en -shoppen, veranderend stedelijk parkeerbeleid (parkeertarieven), P&R-faciliteiten, ITS, mobiliteitsmanagement en maatregelen m.b.t. vrachtvervoer). Vervolgens werpt zij de vragen op hoe wandelen en fietsen als alternatieven voor autogebruik kunnen worden gestimuleerd, evenals duurzame vervoer en wat de mogelijke rol van de EU daarbij kan zijn. Ook vraagt zij zich af hoe *best practices* in de bestrijding van verkeerscongestie in steden beter voor het voetlicht kunnen worden gebracht.

Tegengaan van CO₂-uitstoot, luchtverontreinigende stoffen en geluidshinder: naar groenere steden

Nieuwe technologieën (filters, katalysatoren, onderzoek naar schone en efficiënte transportmiddelen en alternatieve brandstoffen), waarvan de toepassing wordt gestimuleerd met economische instrumenten, kunnen hieraan een bijdrage leveren. Een bijdrage kan ook geleverd worden door het stimuleren van «groen aanbesteden» (schoon en energie-efficiënt) en van «eco-rijden». De Europese Commissie werpt de vragen op hoe de toepassing van schone en energie-efficiënte technologieën in het stedelijk transport kan worden bevorderd, hoe «groen en energie-efficiënt aanbesteden» kan worden gestimuleerd, evenals «eco-rijden». Ook legt de Europese Commissie de vraag voor of er op Europees niveau criteria of richtsnoeren, of zelfs geharmoniseerde regels, moeten worden vastgesteld voor het vaststellen van «Groene Zones» in steden, waarbij de mobiliteit van goederen en personen zoveel mogelijk wordt gewaarborgd.

Te weinig toepassing ITS: naar intelligenter stedelijk vervoer en transport

Mogelijke oplossingen: het verzamelen en analyseren van mobiliteitsgegevens, het bevorderen van intelligente toepassingen en diensten in het kader van stedelijke mobiliteit (onder andere smart cards, reis- en vervoersplanners («*informed choice on mode and time for travel*»)), zodat de bestaande infrastructuurcapaciteit beter wordt benut. De Europese Commissie stelt de vragen hoe dit het best kan worden bevorderd en hoe de uitwisseling van informatie en goede praktijken tussen betrokkenen kan worden gestimuleerd. Daarnaast wordt gevraagd of acties nodig zijn gericht op standaardisering van interfaces en de uitwisselbaarheid van stedelijke ITS-toepassingen.

Naar een beter toegankelijk stedelijk vervoer en transport

Om de rechten van de gebruikers van de verschillende vervoersmodaliteiten te versterken, zou volgens sommigen de Europese Commissie het opstellen van een *Europees charter inzake de rechten en verplichtingen van passagiers van collectief transport* moeten bevorderen. De Europese Commissie werpt in deze consultatie de vraag op of dit noodzakelijk is. De Europese Commissie wijst voorts op de betekenis van het juridische kader dat wordt gevormd door de twee bestaande richtlijnen voor openbare aanbestedingen en de (verwachte) verordening inzake publieke personenvervoersdiensten per spoor en via de weg. Voorts schetst de Commissie mogelijk innovatieve oplossingen voor de problematiek, zoals snelbusdiensten, aparte rijstroken voor collectief transport, het bevorderen van schone taxidiensten etc. Tot slot wijst de Europese Commissie op het verband tussen stadsplanning en mobiliteit. In het verlengde daarvan werpt zij de vraag op hoe beide beter op elkaar kunnen worden afgestemd en wat voor organisatiestructuur daarvoor nodig is (vraag 15). Ook hier is de achterliggende vraag telkens: Wat zou de mogelijke rol van de EU kunnen zijn?

De Europese Commissie schetst de opties dat door het bevorderen van veiliger gedrag van verkeersdeelnemers, van veiliger en beter beveiligde infrastructuur en van veiliger vervoersmiddelen deze doelstelling kan worden bereikt. Hierover worden in het Groenboek een aantal vragen gesteld, onder andere betreffende het gebruik van radarcontroles en videobewaking. De Commissie merkt in deze paragraaf op dat stakeholders naar voren hebben gebracht dat de EU zou kunnen bijdragen aan het bevorderen van een meer algemeen gebruik van instrumenten gericht op handhaving van verkeersregels.

Informatie-uitwisseling en dataverzameling

De Europese Commissie stelt dat de EU een betere informatie-uitwisseling tussen betrokkenen zou kunnen bevorderen, zou kunnen bijdragen aan bewustwordingscampagnes op het terrein van stedelijke mobiliteit en zou kunnen bijdragen aan het op EU-niveau standaardiseren, verzamelen, analyseren en vergelijken van mobiliteitsgegevens. Ze werpt de vraag op of de oprichting van Europees Observatorium voor Stedelijke Mobiliteit (naar het model van European Road Safety Observatory) wenselijk is.

Financiering

In de slotparagraaf van het Groenboek gaat de Europese Commissie nader in op de mogelijkheden tot financiering van een nieuwe strategie inzake stedelijke mobiliteit. Ze werpt vragen op naar hoe bestaande Europese financiële instrumenten (bijvoorbeeld de structuur- en cohesiefondsen) beter kunnen bijdragen aan de doelstellingen. Ook wordt de vraag gesteld naar de wenselijkheid van economische instrumenten en of daarbij de noodzaak bestaat tot het vaststellen van een Europees kader.