



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.3.2007
COM(2007) 135 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Trans-Europese netwerken: Naar een geïntegreerde aanpak

{SEC(2007) 374}

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Trans-Europese netwerken: stand van zaken eind 2006	4
2.1.	Trans-Europese vervoersnetwerken	4
2.2.	Trans-Europese energienetwerken	6
2.3.	Trans-Europese telecommunicatienetwerken	7
3.	Door de stuurgroep besproken thema's	8
3.1.	Synergieën tussen trans-Europese netwerken	8
3.2.	Trans—Europese netwerken en het milieu	10
3.3.	Gebruik van nieuwe technologieën in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk	11
3.4.	Financiering van de trans-Europese netwerken	12
3.4.1.	Combinatie van middelen	12
3.4.2.	Financiering van de grote prioritaire projecten	14
3.4.3.	Publiek-private partnerschappen	14
4.	Conclusie	18

1. INLEIDING

Tot de meer ambitieuze doelstellingen uit het Verdrag¹ en de richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid² behoren het ontwikkelen, onderling verbinden en beter integreren van de Europese energie-, vervoers- en telecommunicatie-infrastructuur en het beter coördineren van de ontwikkeling daarvan.

De trans-Europese vervoers-, energie- en telecommunicatienetwerken zijn als het ware de bloedsomloop van onze economie. Als het met de netwerken slecht gaat, gaat het slecht met het concurrentievermogen. De ontwikkeling ervan is essentieel voor de agenda van deze Commissie op het gebied van groei en werkgelegenheid.

De trans-Europese netwerken (TEN's) dragen eveneens bij aan de versterking van het concurrentievermogen van de Unie via grote industriële programma's met een strategisch belang voor de onafhankelijkheid van de Unie, zoals GALILEO, ERTMS en SESAR. Door de TEN's kan ook de verspreiding en het efficiënt gebruik van informatie- en communicatietechnologie via telecommunicatienetwerken en de continuïteit van de energievoorziening via energienetwerken worden vergemakkelijkt. Verder is het duurzaam gebruik van de hulpbronnen een essentieel element van het TEN-beleid, omdat bij de prioritaire projecten de milieuvriendelijkste middelen immers een bevoorrechte positie innemen.

Op verzoek van de Voorzitter heeft de Commissie op 20 juli 2005 een stuurgroep opgericht die bestaat uit de leden van de Commissie die meer in het bijzonder betrokken zijn bij de problematiek van de trans-Europese netwerken.

De groep, die wordt voorgezeten door de Commissaris voor vervoer, omvat de Commissarissen voor de informatiemaatschappij, voor milieu, voor economische en monetaire zaken, voor regionaal beleid, voor financiële programmering en begroting, voor de interne markt en voor energie.

Deze groep heeft het mandaat gekregen om een gemeenschappelijke aanpak vast te stellen teneinde de verschillende communautaire acties voor de ondersteuning van de totstandbrenging van de trans-Europese vervoers- energie- en telecommunicatienetwerken beter te coördineren.

Deze mededeling is bedoeld om de staat op te maken voor elk van de drie trans-Europese netwerken: vervoer, energie en telecommunicatie. Vervolgens wordt ingegaan op enkele specifieke, tijdens de vergaderingen van de stuurgroep besproken thema's.

¹ Artikelen 154, 155 en 156 van het Verdrag.

² Richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid (2005-2008 nrs. 9, 10, 11 en 16).

2. TRANS-EUROPESE NETWERKEN: STAND VAN ZAKEN EIND 2006

De ontwikkeling van de trans-Europese netwerken is een essentiële voorwaarde voor de totstandbrenging van de interne markt en de versterking van de economische en sociale cohesie. Daarom moet het beleid van de Gemeenschap gericht zijn op de bevordering van de interconnectie en de interoperabiliteit van de nationale netwerken, alsmede van de toegang tot deze netwerken³.

2.1. Trans-Europese vervoersnetwerken

Door de moderne vervoersinfrastructuur, die zorgt voor sneller vervoer van goederen en personen tussen de lidstaten, kan het concurrentievermogen van de Unie worden versterkt.

Tijdens de Europese Raad van Essen zijn 14 prioritaire projecten geïdentificeerd, die zijn vastgelegd in de eerste Beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet⁴ in 1996. Die lijst is in 2004 aangevuld om rekening te houden met de uitbreiding met de EU met 10 en later nog eens 12 nieuwe lidstaten. Het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-V) omvat sindsdien 30 prioritaire projecten die tegen 2020 gerealiseerd moeten zijn. De Commissie heeft verder recentelijk nog nadrukkelijk laten weten deze trans-Europese vervoersnetwerken naar de buurlanden uit te breiden⁵.

De totstandbrenging van deze grote projecten heeft vertraging opgelopen ten opzichte van het oorspronkelijke tijdschema. Er zijn echter belangrijke projecten die al wel zijn voltooid of die in 2007 zullen worden voltooid, bijvoorbeeld: de vaste verbinding over de Øresund (die Zweden en Denemarken verbindt, voltooid in 2000), de luchthaven Malpensa (Italië, voltooid in 2001), de Betuwelijn (die Rotterdam verbindt met de Duitse grens, voltooid in 2007) en de PBKAL (de HSL Parijs-Brussel-Keulen-Amsterdam-Londen, voltooid in 2007).

Van deze 30 prioritaire projecten zijn 18 projecten voor vervoer per spoor en 2 projecten voor vervoer over binnenwateren en over zee. Daarmee is veel prioriteit gegeven aan de milieuvriendelijkste vervoersmiddelen.

³ Artikel 154 van het Verdrag.

⁴ Beschikking 1692/96/EG, (PB L 228 van 9.9.1996).

⁵ COM(2007) 32 van 31.1.2007.

De totstandbrenging van trans-Europese vervoersnetwerken vergt grote financiële inspanningen. Voor de bouw van de prioritaire projecten alleen al moet 280 miljard euro worden geïnvesteerd, en het hele trans-Europese netwerk kost 600 miljard euro. Om de datum van 2020 te halen, moet alleen al voor de prioritaire projecten in de programmeringsperiode 2007-2013 160 miljard euro worden geïnvesteerd. In bijlage I bij deze mededeling staan twee kaarten die de voortgang van de 30 prioritaire projecten tot op heden en tot en met het einde van de periode van het financiële meerjarenkader in 2013 laten zien. Deze kaarten laten duidelijk zien hoe onvolledig het netwerk nog is en welke inspanningen er tot en met 2013 nog moeten worden geleverd om de verbintenissen gestand te doen.

In de loop van de financiële programmeringsperiode 2000-2006 heeft de Europese Unie financieel aan de totstandkoming van de TEN-V bijgedragen met de volgende financiële instrumenten:

- het budget van 4,2 miljard euro dat aan de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk is toegekend voor de financiële programmeringsperiode 2000-2006. Door de subsidies die op basis van de huidige verordening voor de financiering van de TEN-V⁶ zijn toegekend, konden deze projecten voor maximaal 10% worden medegefinancierd, wat de binnenlandse gedeelten betreft, en voor maximaal 20%, wat de grensoverschrijdende gedeelten betreft;
- de trans-Europese vervoersnetwerken hebben ook nog eens 16 miljard euro uit het Cohesiefonds gekregen. Uit hoofde van het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO) zijn 34 miljard euro in vervoer geïnvesteerd, waarvan de TEN-V's voor een deel (spoorwegen-, wegen-, autowegen- en haveninfrastructuur) hebben geprofiteerd;
- de Europese Investeringsbank (EIB) heeft voor 37,9 miljard euro⁷ aan leningen verstrekt.

In de loop van het financiële meerjarenkader 2007-2013 is een bedrag van 8,013 miljard euro toegekend voor de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk. In de Raad is op 12 december 2006 politieke overeenstemming bereikt over de ontwerpverordening⁸ tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese vervoers- en energienetwerken voor de periode 2007-2013. Deze ontwerpverordening voorziet in percentages voor medefinanciering door de Gemeenschap van 50% voor studies en maximumpercentages van 10 tot 30% voor projecten, afhankelijk van het soort project.

Het EFRO en het Cohesiefonds blijven de belangrijkste bronnen van financiële bijstand door de Gemeenschap voor de cofinanciering van projecten in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk in de programmeringsperiode 2007-2013.

⁶ Verordening (EG) nr. 807/2004 van 21 april 2004, (PB L 143 van 30.4.2004).

⁷ EU 15 (2000-2004): 24,301 miljard euro + EU 25 (2005-2006): 6,821 en 6,850 miljard euro.

⁸ COM(2006) 245.

De door het cohesiebeleid aangeboden middelen moeten ten volle worden benut, aangezien een flink aantal prioritaire projecten in gebieden liggen die maar zeer ten dele van dat beleid zullen profiteren. Evenals voor de periode 2000-2006 zullen tientallen miljarden euro's beschikbaar zijn om projecten op het gebied van vervoer mede te financieren via de verschillende financieringsinstrumenten van het Europese regionale beleid, waarvan 35 miljard euro uit hoofde van het Cohesiefonds die waarschijnlijk hoofdzakelijk zullen worden geïnvesteerd in prioritaire projecten. De bijstandspercentages uit deze fondsen die als aanmoediging moeten dienen (tot 85%) zullen ertoe bijdragen dat de projecten in financiële zin gemakkelijker op poten worden gezet, en daarmee dat deze tot stand worden gebracht volgens de in de richtsnoeren voor TEN-V vastgestelde planning. De lidstaten die voor het Cohesiefonds in aanmerking komen en de gebieden die voor steun in het kader van de convergentiedoelstelling van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling in aanmerking komen, wordt verzocht van deze instrumenten gebruik te maken om prioritaire projecten op hun grondgebied tot stand te brengen⁹.

Over het algemeen moet de communautaire bijdrage aan de totstandbrenging van het trans-Europese netwerk vooral worden besteed aan de grensoverschrijdende gedeelten en de knelpunten.

De EIB zal de financiering van vervoersinfrastructuur door middel van leningen voortzetten dankzij een specifiek garantie-instrument waarvoor 500 miljoen euro uit de eigen middelen van de EIB en 500 miljoen euro uit de begroting van het trans-Europese vervoersnetwerk is uitgetrokken (dat wil zeggen 6,25% van het totale budget).

2.2. Trans-Europese energienetwerken

De Gemeenschap heeft recent richtsnoeren goedgekeurd die tot doel hebben de trans-Europese energienetwerken bij te werken¹⁰. Er zijn 32 projecten in verband met elektriciteitsnetwerken en 10 projecten in verband met aardgasnetwerken van Europees belang verklaard. Deze projecten moeten bij voorrang worden gerealiseerd, omdat ze essentieel zijn voor de totstandbrenging van een energienetwerk op Europees niveau.

De capaciteit van de aardgasnetwerken moet worden aangepast om de invoer uit Noorwegen, Rusland, het Zwarte Zeegebied, het Middellandse Zeegebied en het Midden Oosten veilig te stellen en om die invoer te diversifiëren.

De EU moet tot en met 2013 ten minste 30 miljard euro investeren in infrastructuur (6 miljard in het transport van elektrische energie), 19 miljard voor gaspijpleidingen en 5 miljard voor terminals voor vloeibaar aardgas – LNG), als ze wil beantwoorden aan de prioriteiten die in de richtsnoeren inzake TEN-E naar voren zijn gebracht. Om de uit hernieuwbare bronnen geproduceerde elektriciteit aan het net te koppelen en de balanceringskosten voor intermitterende generatoren te internaliseren is bijvoorbeeld jaarlijks volgens raming 700 tot 800 miljoen euro nodig. Tussen 2000 en 2006 is uit het TEN-budget ongeveer 140 miljoen euro geïnvesteerd in de trans-Europese

⁹ Beschikking 884/2004/EG, artikel 19, lid 2, onder a) en c)- (PB L 201, 7.6.2004).

¹⁰ Beschikking 1364/2006/EG, (PB L 262 van 22.9.2006).

energienetwerken. Voor het financiële kader 2007-2013 is in de TEN-verordening die momenteel wordt goedgekeurd een bedrag van 155 miljoen euro uitgetrokken. Dit bedrag is gering, rekening houdend met het belang van de betrokken netwerken en met de bestaande behoeften. Uit deze middelen worden voornamelijk studies medegefinancierd. Ook is aanvullende financiering uit het Cohesiefonds en door de Europese Investeringsbank nodig.

In het prioritaire interconnectieprogramma dat op 10 januari 2007 is goedgekeurd, wordt de balans opgemaakt van de voortgang van de prioritaire projecten en worden niet alleen de financieringsproblemen, maar ook de andere hindernissen bij de totstandkoming van deze projecten geanalyseerd. In het programma is een strategie uiteengezet die op 4 concrete acties is gebaseerd: de bespreking van de belangrijkste onderdelen van de infrastructuur die ernstige moeilijkheden ondervinden, de benoeming van Europese coördinatoren, een gecoördineerde planning op regionaal niveau en harmonisatie van de vergunningsprocedures.

De Europese Raad van 9 maart 2007 heeft deze aanpak bevestigd en heeft met name het belang van de ontwikkeling van de interconnectie tussen de netwerken onderstreept. De Raad heeft het voorstel van de Commissie om Europese coördinatoren te benoemen gesteund en heeft haar verzocht voorstellen te doen om de administratieve besluitvormingsprocedures te verbeteren.

2.3. Trans-Europese telecommunicatienetwerken

De geleidelijke openstelling van de telecommunicatiediensten voor concurrentie sinds 1988 heeft aanzienlijke gevolgen gehad. De intensivering van de concurrentie heeft de investeringen, de innovatie en de opkomst van nieuwe vormen van dienstverlening gestimuleerd en heeft gezorgd voor een aanzienlijke verlaging van de consumentenprijzen.

Sinds de liberalisering van deze diensten zijn de telecommunicatienetwerken in Europa voornamelijk door middel van commerciële investeringen tot stand gebracht. Ondanks een vertraging in de periode 1999-2001 was er sprake van grote investeringen. Zo bedroegen de kapitaaluitgaven in 2005 45 miljard euro, waarvan 25 miljard voor vaste infrastructuur, wat neerkomt op een toename met meer dan 5% dat jaar, en dat was al het derde achtereenvolgende jaar dat dat gebeurde.

De investeringen zijn voornamelijk gericht op de modernisering van de bestaande netwerken om over te schakelen op de volgende generatie, op de invoering van derde generatie mobiele telefoons en andere draadloze infrastructuur, en op de breedbandvoorziening van plattelandsgebieden in de EU. De investeringen kunnen betrekking hebben op de installatie van glasvezelnetwerken, waarbij 70% van de installatiekosten betrekking hebben op de civieltechnische werken en de aanleg van kabels in gebouwen. De bouw van spoorlijnen, wegen of energieleidingen kan de aanleg van deze netwerken in slecht voorziene gebieden vergemakkelijken.

De mededeling "Overbrugging van de breedbandkloof"¹¹ legt de discrepanties tussen de stedelijke en de plattelandsgebieden bloot en roept de lidstaten op concrete maatregelen te nemen en doelstellingen te formuleren met het oog op de vermindering van deze verschillen in de periode tot en met 2010. De inzet van overheidssteun wordt aangemoedigd in die gevallen waarin de markt het laat afweten, maar onder strikte naleving van de telecom- en staatssteunregelgeving. Het begin van de volgende programmeringsperiode betreffende het cohesie- en het plattelandsontwikkelingsbeleid kan een uitgelezen gelegenheid zijn om te investeren in breedband in regionale en plattelandsgebieden.

De bestaande infrastructuur moet in kaart worden gebracht om de bevoegde autoriteiten te helpen hun behoeften aan infrastructuur beter te evalueren en de lopende civieltechnische werken te beheren. De voor de lopende grote projecten op het gebied van vervoer en energie verantwoordelijke autoriteiten zouden de behoeften aan telecommunicatie-infrastructuur moeten inventariseren en passende maatregelen moeten nemen op het gebied van planning en begroting, rekening houdend met de bestaande infrastructuur. Bovendien is een versterkte coördinatie tussen de andere financieringsbronnen (Structuurfondsen, EFRO, TEN-middelen en nationale financiering) nodig om een coherente planning tot stand te brengen en om de breedbanddekking te voltooien.

3. DOOR DE STUURGROEP BESPROKEN THEMA'S

De stuurgroep van Commissarissen betreffende trans-Europese netwerken is sinds zijn oprichting op 7 december 2005 zes maal bijeengekomen. De groep heeft de volgende vraagstukken besproken: synergieën tussen de trans-Europese netwerken, wijzen van financiering en verdeling tussen de verschillende communautaire financieringsinstrumenten. Ook zijn meer algemene thema's aan de orde gekomen (TEN en milieu, ontwikkeling van nieuwe communautaire financieringsinstrumenten).

3.1. Synergieën tussen trans-Europese netwerken

Heeft de Unie er belang bij de bouw van gecombineerde infrastructuur te bevorderen, met name in de nieuwe lidstaten, waar een grote behoefte aan infrastructuur is?

De combinatie weg en spoorweg biedt duidelijk voordelen¹²: beter gebruik van de beperkte ruimte, gemeenschappelijke kunstwerken, beperking van de horizonvervuiling en versnippering van het landschap, gezamenlijke maatregelen om de negatieve gevolgen van de infrastructuur tegen te gaan (geluidsbescherming en ecoducten voor groot en klein wild). Gecombineerde infrastructuur biedt reële mogelijkheden om de kosten en de milieu-impact te verminderen.

¹¹ Mededeling van de Commissie COM(2006) 129 van 20.3.2006.

¹² In sommige lidstaten is een wettelijke verplichting ingesteld om een dergelijke synergie na te streven, met name in Duitsland (Bundesnaturschutzgesetz, paragraaf 2, Bündelungsgebot).

Er is een studie uitgevoerd naar de mogelijkheden andere combinaties tot ontwikkeling te brengen (hoogspanningsleidingen door een spoorwegtunnel trekken, telecommunicatiekabels langs een spoorlijn laten lopen)¹³. De technische haalbaarheid, de impact op de kosten van de projecten en de complexiteit van de procedures zijn geanalyseerd. De conclusies waren als volgt:

Behalve de combinatie gasleidingen met andere infrastructuur, die technisch niet goed haalbaar is, omdat er voor gasleidingen omvangrijke veiligheidszones nodig zijn, lijkt het combineren van andere TEN wel reële voordelen te bieden. De synergieën tussen de telecommunicatienetwerken en de vervoersnetwerken lijken de meest veelbelovende. Ieder vervoersnetwerk kan worden geoptimaliseerd als het zijn eigen communicatienetwerk heeft, dat voor het beheer van het netwerk wordt gebruikt. In de meeste gevallen beschikken spoorwegen en autosnelwegen reeds over dergelijke communicatienetwerken. In sommige gevallen wordt de overcapaciteit van deze netwerken gebruikt voor andere doeleinden, bijvoorbeeld voor datacommunicatie. Niettemin komt het nog niet vaak voor dat vanaf het begin van de bouw van de infrastructuur systematisch wordt gestreefd naar synergieën tussen het netwerk voor infrastructuurbeheer enerzijds en een eventueel telecommunicatienetwerk anderzijds.

Voor de onderlinge koppeling van elektriciteitsnetwerken bestaan interessante, nog te onderzoeken mogelijkheden: het leggen van hoogspanningskabels langs de oevers van kanalen en rivieren, interconnecties met een beperkte spanning (2 maal 25 kV) via hogesnelheidsspoorlijnen, meer systematische interconnecties van ondergrondse hoogspanningsleidingen (300 tot 700 kV) langs de tracés van vervoersnetten. Met deze mogelijke oplossingen kan niet tegemoet worden gekomen aan de onmiddellijke behoefte om de nationale hoogspanningsnetwerken onderling te verbinden, maar kunnen wel op de langere termijn fijnmaziger nationale elektriciteitsnetwerken worden opgebouwd die gelijke tred houden met de bouwtijd van de grote infrastructuurprojecten.

De synergieën kunnen ook op het niveau van de procedures tot stand worden gebracht: effectstudies, planning en begrotingsconstructies kunnen worden gecombineerd. Het parallel plannen van twee soorten infrastructuur waarvoor verschillende wetgevingen en verschillende begrotingsprocedures gelden, of waarvan de levenscyclus en de bouwtijd verschillen, kan echter ingewikkeld blijken te zijn.

Conclusie:

De stuurgroep beveelt aan de werkzaamheden op het gebied van mogelijke synergieën tussen de verschillende trans-Europese netwerken voort te zetten. Er wordt een handboek opgesteld waarin de goede praktijken worden samengebracht, zodat initiatiefnemers van projecten daar informatie over mogelijke synergieën tussen verschillende infrastructuren uit kunnen halen.

¹³ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts, ECORYS, August 2006.

De mogelijke synergieën tussen projecten op het gebied van geothermische energie en in het kader van de trans-Europese vervoersnetwerken te bouwen tunnels moeten met voorrang worden onderzocht.

De stuurgroep is van mening dat de telecommunicatie-infrastructuur in kaart moet worden gebracht en dat met de behoeften aan telecommunicatie rekening moet worden gehouden bij de bouw van vervoers- en energienetwerken.

3.2. Trans—Europese netwerken en het milieu

De strategie van Lissabon voor groei en werkgelegenheid maant tot het uitvoeren van TEN op manieren die in overeenstemming zijn met de duurzame ontwikkeling.

De 30 prioritaire projecten van het trans-Europese vervoersnetwerk zijn grotendeels projecten waarbij milieuvriendelijke, weinig energie verbruikende vervoersmiddelen, zoals vervoer per spoor en over water, worden bevorderd. De voltooiing van het trans-Europese vervoersnetwerk zal een positief effect hebben op het milieu. Als de energieconsumptie in het huidige tempo blijft groeien, zal de uitstoot van CO₂ in 2020 38% meer bedragen dan op dit moment. Deze toename zal 4% lager uitvallen als de 30 prioritaire projecten worden voltooid, dat wil zeggen dat er dan per jaar 6,3 miljoen ton minder CO₂-uitstoot zal zijn.

Door de interconnecties van de nationale energienetwerken en de aansluiting van hernieuwbare energiebronnen op die netten kan het gebruik van de capaciteit in elke lidstaat worden geoptimaliseerd, waardoor de negatieve milieueffecten worden verkleind.

De communautaire wetgeving op het gebied van milieubescherming biedt een helder kader voor de uitvoering van grote projecten. In de communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet wordt hier expliciet naar verwezen¹⁴. Ieder nieuw infrastructuurprogramma moet aan een strategische milieuanalyse worden onderworpen¹⁵ en ieder project moet individueel worden geëvalueerd¹⁶. Door deze dubbele verplichting kunnen de grote infrastructuurprojecten vanuit milieuoogpunt optimaal worden ingepast. Tegelijkertijd zouden deze analyses kunnen dienen als kader voor studies naar eventueel te verwezenlijken synergieën.

¹⁴ Beschikking 884/2004/EG, hierboven genoemd, artikel 8.

¹⁵ Strategische milieueffectbeoordeling (SMB) – Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

¹⁶ Milieueffectbeoordeling (MEB) - Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd bij de Richtlijnen 97/11/EG en 2003/35/EG.

Ieder individueel project moet niet alleen aan dergelijke milieuanalyses worden onderworpen, maar moet ook voldoen aan de communautaire wetgeving op het gebied van geluid, water en bescherming van flora en fauna¹⁷. Als er gevolgen voor elk van deze aspecten worden waargenomen, moeten alternatieven worden gezocht om ervoor te zorgen dat het milieurecht zo goed mogelijk wordt nageleefd. Als geen van de alternatieven voor een project dat is aangegeven als project van openbaar nut een optimale oplossing in overeenstemming met de communautaire wetgeving oplevert, kunnen compenserende maatregelen worden goedgekeurd, zodat het project toch kan worden uitgevoerd, op voorwaarde dat eventuele negatieve effecten worden gecompenseerd. In bijlage 2 wordt aangegeven onder welke omstandigheden dergelijke maatregelen kunnen worden getroffen.

Conclusie:

Om ervoor te zorgen dat de verbintenissen van de Europese Unie op het gebied van milieurecht bij de ontwikkeling van de trans-Europese netwerken worden nageleefd, moeten de betrokken diensten van de Commissie onderling beter samenwerken. Hiertoe is een referentiedocument opgesteld dat als bijlage aan deze mededeling wordt toegevoegd.

3.3. Gebruik van nieuwe technologieën in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk

In de tussentijdse evaluatie van het witboek vervoer van 2001 van de Commissie¹⁸ die recent is goedgekeurd, wordt de potentiële rol van nieuwe technologieën voor een veilig en duurzaam vervoer van personen en goederen erkend. Volgens het zevende kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling (2007-2013) dragen technologische innovaties op het gebied van vervoer rechtstreeks bij aan de Europese prioriteiten op het gebied van concurrentievermogen, milieu en sociaal beleid.

Voorbeelden van zeer veelbelovende technologieën zijn intelligente vervoerssystemen (ITS), waarbij informatie-, communicatie-, navigatie- en positiebepalingstechnologieën worden geïntegreerd in de vervoersinfrastructuur en in de voertuigen, en waarbij die technologieën aan de gebruikers ten dienste worden gesteld.

Investerings in ITS zouden als fundamentele strategische factor moeten worden beschouwd voor alle nieuwe projecten op het gebied van het trans-Europese vervoersnetwerk, alsmede voor alle projecten die bedoeld zijn om de bestaande netwerken en verbindingen te moderniseren. De ITS bieden verder een reeks instrumenten voor comodale systemen en ecologische levensvatbaarheid.

¹⁷ De "vogelrichtlijn" (79/409/EEG), de "habitatrichtlijn" (92/43/EEG) en de kaderrichtlijn water (2000/60/EG).

¹⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Europa duurzaam in beweging - Duurzame mobiliteit voor ons continent - Tussentijdse evaluatie van het Witboek Vervoer van 2001 van de Commissie, COM(2006) 314.

Voorbeelden van geslaagde ITS op het gebied van netwerken zijn onder meer de controle- en beheerssystemen voor het wegverkeer (Europese regionale projecten die deel uitmaken van het indicatief meerjarenprogramma TEMPO 2001-2006), de controlesystemen voor navigatie op binnenwateren (RIS – binnenwaterinformatiediensten – en het netwerk SafeSeaNet), en het Europese verkeersleidingsysteem voor de spoorwegen (ERTMS). De werkzaamheden zijn begonnen wat betreft de coöperatieve systemen voor de communicatie "van voertuig tot voertuig" of "van het voertuig met de infrastructuur" en nauwkeurige positiebepalingssystemen (het initiatief i2010 "De intelligente auto"). Deze systemen leveren op lange termijn aanzienlijke positieve effecten op voor de totstandbrenging van veilig en milieuvriendelijk vervoer. Tot slot zal met GALILEO, het Europese satellitnavigatiesysteem, de dienstverlening op het gebied van navigatie, positiebepaling en datering voor alle vervoersmodaliteiten sterk verbeteren, wanneer het in 2010 operationeel wordt. De ITS omvatten ook diensten voor de eindgebruikers, met name het real-time verkeers- en reisinformatiesysteem (RTTI) waarmee de reistijd kan worden beperkt, de veiligheid kan worden vergroot en de comoditeit kan worden bevorderd.

Ondanks de bewezen voordelen ervan bestaan er in Europa in talrijke regio's nauwelijks of geen intelligente vervoerssystemen en –diensten. In de loop van de periode 2007-2013 zou Europa zich meer moeten inspannen om deze op grote schaal in te zetten. De overheden moeten gebruik maken van nieuwe technologieën om de beleidsdoelstellingen te halen, en scheppen zo een markt die groot genoeg is voor nieuwe ITS-producten.

Conclusie:

De stuurgroep is van mening dat het gebruik van nieuwe technologieën voor de trans-Europese vervoersnetwerken een doeltreffend middel is om de veiligheid te vergroten en verkeersopstoppingen en de gevolgen van het vervoer voor het milieu te verminderen.

De stuurgroep beveelt aan dat de investeringen in intelligente vervoerssystemen (ITS), die over het algemeen slechts een klein percentage uitmaken van de infrastructuurkosten, van meet af aan in de planning van alle nieuwe projecten op het gebied van TEN-V worden geïntegreerd, en dat zij als essentieel onderdeel van alle projecten ter verbetering en modernisering van de infrastructuur worden beschouwd.

3.4. Financiering van de trans-Europese netwerken

Tussen de verschillende financiële bronnen moet coördinatie plaatsvinden, en er moeten nieuwe mechanismen ter verbetering van de financiering in het algemeen en van de communautaire medefinanciering van deze infrastructuur worden ontwikkeld.

3.4.1. Combinatie van middelen

De Commissie heeft zich altijd bezorgd getoond over de cumulatie van communautaire financiering uit verschillende bronnen voor één en hetzelfde project. De Rekenkamer heeft dit vraagstuk bovenaan de agenda gezet in zijn verslagen over de tenuitvoerlegging van de trans-Europese netwerken door de Commissie.

De stuurgroep is tot de slotsom gekomen dat alle mogelijkheden om subsidies uit verschillende communautaire fondsen te cumuleren moeten worden uitgesloten. Op grond van het Financieel Reglement en/of de sectoriële basisbesluiten die reeds zijn of momenteel worden goedgekeurd is het cumuleren van middelen uit verschillende communautaire financiële instrumenten verboden, om de budgettaire transparantie te waarborgen en om te zorgen voor een goed financieel beheer.

Wanneer operationele programma's financiële bijstand ontvangen uit hoofde van de Structuurfondsen of het Cohesiefonds, mogen zij geen steun ontvangen uit andere communautaire financieringsinstrumenten ter vervanging van de verplichte nationale medefinanciering.

Evenmin mogen vastleggingen in het kader van een project dat deel uitmaakt van een operationeel programma dat financiële bijstand uit hoofde van de Structuurfondsen of het Cohesiefonds ontvangt, worden gefinancierd uit hoofde van andere communautaire financieringsinstrumenten. Daaruit volgt dat uitgaven voor bijvoorbeeld ERTMS of elektrificatie van een spoorlijn waarvoor geen financiering uit de Structuurfondsen of het Cohesiefonds wordt verstrekt, mogen worden gefinancierd uit de middelen die voor de TEN zijn bestemd. De aanleg van een spoorlijn zou uit het EFRO of het Cohesiefonds kunnen worden gefinancierd. De projecten kunnen ook in regionale sectoren worden opgedeeld die hetzij uit het EFRO of het Cohesiefonds, hetzij uit de voor TEN bestemde middelen worden medegefinancierd.

Wanneer de Commissie steun toekent aan de TEN, controleert zij derhalve of de projecten al dan niet steun hebben ontvangen uit de Structuurfondsen of het Cohesiefonds.

Na raadpleging van de Rekenkamer zal de Commissie ook voor de lidstaten bedoelde richtsnoeren bekendmaken over de manier waarop de verschillende financieringsinstrumenten kunnen worden gecombineerd.

Dit verbod op dubbele financiering moet de lidstaten ertoe brengen financieringsinstrumenten te kiezen waarvoor zij een communautaire financiële bijdrage vragen naar gelang van het door dat instrument geboden financieringspercentage en de prioritering van de projecten. Zo worden de lidstaten die in aanmerking komen voor steun uit het Cohesiefonds en regio's die in aanmerking komen voor de convergentiedoelstelling gestimuleerd bij voorrang aanspraak te maken op deze instrumenten voor de medefinanciering van grote infrastructuurprojecten.

Conclusie:

De stuurgroep heeft bevestigd dat moet worden vastgehouden aan een coherente aanpak waarbij de verschillende juridische instrumenten worden ingezet. Het cumulatieverbod wordt voortaan nader uitgelegd in de communautaire wetgeving, waarmee een direct antwoord wordt geformuleerd op de opmerkingen van de Rekenkamer.

3.4.2. *Financiering van de grote prioritaire projecten*

De vertragingen bij de uitvoering van de prioritaire projecten op het gebied van vervoer zijn voornamelijk het gevolg van de moeilijkheid om de communautaire subsidieregels voor het TEN-budget in overeenstemming te brengen met de reële behoeften van grote prioritaire projecten.

Met de nieuwe TEN-verordening zal de medefinanciering van de grote, technisch en financieel gecompliceerde grensoverschrijdende projecten beter rond te krijgen zijn. Ook al wordt voor de totstandbrenging daarvan gebruikgemaakt van verschillende financiële kaders, toch is communautaire medefinanciering zeer goed denkbaar: een besluit tot steunverlening kan worden genomen bij een financieel kader en de betalingen kunnen worden gespreid tot na de duur van het financiële kader, naarmate de werkzaamheden aan het project vorderen.

Als de oplossing die in de nieuwe TEN-verordening wordt gegeven, op grond waarvan meerjarenfinanciering via jaarlijkse tranches mogelijk is, niet voldoende is om aan de behoeften te voldoen, worden andere mogelijkheden onderzocht.

3.4.3. *Publiek-private partnerschappen*

Overheden kunnen met behulp van publiek-private partnerschappen (PPP's) openbare dienstverlening delegeren aan een particulier bedrijf. PPP's bieden vele voordelen: de kosten kunnen beter in de hand worden gehouden (zowel voor de bouw als de exploitatie) en het is waarschijnlijker dat de werkzaamheden binnen de gestelde termijn worden voltooid. Maar bovenal wordt een deel van het risico overgeheveld naar de particuliere partner: behalve het bouwrisico kan de particuliere partner ook hetzij het exploitatierisico, hetzij het beschikbaarheidsrisico op zich nemen. Deze risico-overdracht is zeer belangrijk voor de berekening van de schuld of het overheidstekort. Begin 2004 is een besluit van Eurostat gepubliceerd over de berekening van de "particuliere investeringen" in het kader van een PPP ten aanzien van de overheidsschuld¹⁹. Wanneer de particuliere partner het bouwrisico en hetzij het beschikbaarheidsrisico, hetzij het exploitatierisico op zich neemt, hoeven particuliere investeringen niet te worden opgenomen in de berekening van de overheidsschuld.

Er is overleg gevoerd over de ontwikkeling van de communautaire wetgeving op het gebied van overheidsopdrachten om rekening te houden met de snelle ontwikkeling van de PPP's. De Commissie heeft in 2004 een groenboek over PPP's goedgekeurd. In november 2005 heeft de Commissie een mogelijk wetgevingsinitiatief aangekondigd om het juridische kader van de concessies in die zin te ontwikkelen dat ze grotere juridische zekerheid en tegelijkertijd genoeg flexibiliteit bieden voor alle verschillende bestaande vormen van PPP's.

¹⁹ ESTAT-besluit van 11 februari 2004.

De EIB is momenteel bezig samen met de Commissie en andere belanghebbende partijen een "European PP Expertise Centre" (EPEC – Europees expertisecentrum op het gebied van PPP's) op te richten. De bedoeling is om van dat expertisecentrum een Europese informatiebron te maken voor de publieke sector, om de beste praktijken op het gebied van PPP's uit te wisselen en om de capaciteit van de publieke sector om projecten in het kader van PPP's ten uitvoer te leggen, verder tot ontwikkeling te brengen.

3.4.3.1. PPP's op basis van het vraagrisico: het garantie-instrument

Naar aanleiding van een vraag van de Europese Raad van december 2003 hebben de Commissie en de EIB de voordelen van een eventueel Europees garantie-instrument onderzocht. Begin 2005 heeft de Commissie in twee mededelingen aan de Raad²⁰ het nut van een dergelijk garantie-instrument voor het vergemakkelijken en stimuleren van de financiering van trans-Europese vervoersnetwerken via PPP's bevestigd. Ondertussen is het principe van een dergelijk instrument opgenomen in het kader van de nieuwe TEN-verordening voor de periode 2007-2013. Met het leninggarantie-instrument worden op het vraagrisico gebaseerde soorten PPP's ondersteund (bijvoorbeeld concessies) door de risico's die verbonden zijn met het gebrek aan inkomsten in de eerste jaren van de exploitatie van een project te verlichten. Het zou met name kunnen worden toegepast in het geval van concessiecontracten.

De EIB kent een garantie toe aan een financiële instelling die zelf een stand-by kredietlijn verstrekt aan de begunstigde van de financiering voor de periode waarin een project van start gaat, om ervoor te zorgen dat de schuldaflossing is gegarandeerd, wat de niet-achtergestelde leningen betreft. De Commissie en de EIB delen de financiële bijdrage aan de voorzieningen voor verliezen en kapitaal voor deze garanties. De garantie wordt slechts geactiveerd als de stroom ontvangsten onvoldoende blijkt om aan de niet-achtergestelde leningen ("senior loans")²¹ te voldoen. Door de garantie zou het risico voor niet-achtergestelde schuldeisers niet verdwijnen, maar zou de niet-achtergestelde schuld beter worden gedekt, waardoor particuliere partners eerder geneigd zijn leningen te verstrekken voor een dergelijk project.

²⁰ COM(2005) 75 "Haalbaarheidsverslag over een EU-leninggarantie-instrument voor TEN-vervoersprojecten" COM(2005) 76 "Concept voor een EU-leninggarantie-instrument voor TEN-vervoersprojecten", SEC(2005) 323.

²¹ "Senior" schulden zijn schulden waarvoor specifieke garanties gelden en waarvan de afbetaling bij voorrang boven andere schulden, zogenaamde achtergestelde leningen, plaatsvindt. Het betreft dus niet-achtergestelde schulden.

Mocht een beroep worden gedaan op de garantie, dan zou de schuldvordering van de EIB een lagere prioriteit²² krijgen dan de niet-achtergestelde schuldvorderingen, maar een hogere dan de gewone aandeelhouders. Deze extra schuld, de zogenaamde "mezzaninesschuld"²³ moet met rente worden terugbetaald zodra de door het project gegenereerde inkomsten dit mogelijk maken en de niet-achtergestelde schuldvorderingen zijn betaald. Het tarief voor de garantie is zodanig dat het genomen risico en de betrokken beheerskosten daarin worden weerspiegeld.

Het hefboomeffect is ongeveer 4 tot 6 maal zo groot als de bijdrage van de Commissie van 500 miljoen euro, waarmee rechtstreeks "liquiditeitsbuffers" van 2 tot 3 miljard euro worden gedekt. Samen met de bijdrage van de EIB voor eenzelfde bedrag – 500 miljoen euro, zou een niet-achtergestelde schuld van meer dan 20 miljard euro kunnen worden gedekt. Deze bijdrage wordt langzamerhand geleverd naar evenredigheid van het aantal door het instrument te dekken projecten en de financiële omvang ervan.

De uitvoeringsbepalingen van het instrument zijn vastgesteld in een bijlage bij de verordening voor de financiering van de TEN-V die momenteel door het Europees Parlement en de Raad wordt besproken. Het beheerscontract tussen de Commissie en de EIB wordt momenteel verder uitgewerkt, zodat het instrument in 2007 in werking kan treden.

3.4.3.2. PPP's op basis van het beschikbaarheidsrisico: instelling van een bijzondere steunvorm

Als een particuliere investeerder niet alleen de bouwrisico's, maar ook het beschikbaarheidsrisico op zich neemt, zorgt hij voor de voorfinanciering, realiseert hij de infrastructuur en betaalt hij zichzelf terug door de ontvangst van betalingen over een lange periode (bijvoorbeeld 30 jaar). De betalingen zijn niettemin afhankelijk van de beschikbaarheid van de infrastructuur: ze kunnen worden verlaagd als de geleverde dienst niet met het vastgestelde niveau overeenkomt.

²² Een schuldvordering krijgt een lagere prioriteit als de betaling ervan pas mogelijk is wanneer eerst de andere schuldeisers zijn terugbetaald. In ruil voor dit extra risico passen schuldeisers die een schuldvordering met lage prioriteit toestaan een hogere intrestvoet toe dan de andere schuldeisers.

²³ De mezzanineschuld is de schuld die zich tussen de seniorschuld en het eigen kapitaal situeert. Mezzanineschulden worden pas terugbetaald nadat alle tranches van de seniorschuld volledig zijn terugbetaald.

De op de beschikbaarheid gebaseerde PPP's kunnen op twee verschillende manieren ten uitvoer worden gelegd:

- (1) in een gemengde vorm waarbij de beschikbaarheidsbetalingen slechts een deel van de investering dekken en het andere deel door klassieke subsidiëring wordt gefinancierd gedurende de bouwfase. Deze eerste constructie geeft geen problemen ten aanzien van de TEN-verordening, aangezien de bijdrage van de EU uitsluitend betrekking zou kunnen hebben op het rechtstreeks gesubsidieerde gedeelte;
- (2) uitsluitend in de vorm van een regelmatige stroom betalingen gedurende de tijd die is uitgetrokken voor de terugbetaling van de infrastructuur aan de particuliere investeerder.

Veel landen²⁴ hebben belangstelling getoond voor deze tweede constructie. Echter, de tijd tussen het medefinancieringsbesluit (dat aan de werkzaamheden voorafgaat) en het begin van de beschikbaarheidsbetalingen (in de exploitatiefase) bedraagt meerdere jaren. Bovendien worden deze betalingen geacht te worden volgehouden gedurende de hele periode waarvoor de constructie geldt (bijvoorbeeld 20 of 30 jaar). De Commissie is terughoudend waar het gaat om financieringsbesluiten die een groot aantal jaren beslaan en moest daarom tot nu toe haar steun aan dergelijke constructies onthouden.

Om aan dit probleem tegemoet te komen, maar tegelijkertijd wel het algemeen Financieel Reglement na te leven, is de TEN-verordening zodanig gewijzigd dat de communautaire steun vooral in de eerste fase van de beschikbaarheidsbetalingen wordt uitgekeerd, waardoor ervoor wordt gezorgd dat de lidstaat eerst de communautaire steun gebruikt voor zijn beschikbaarheidsbetalingen.

Conclusie:

Het nieuwe garantie-instrument zal over enige tijd een van de nieuwe instrumenten zijn die beschikbaar zijn om de totstandkoming van trans-Europese netwerken te bevorderen.

De PPP's op basis van beschikbaarheid zullen integrerend deel uitmaken van de subsidievormen die voor communautaire steun in aanmerking komen op grond van een nieuwe verordening voor de TEN voor vervoer en energie. Als de uitvoering van dit nieuwe instrument nauwgezet door de Commissie wordt gevolgd, kan het in voorkomend geval worden uitgebreid tot andere communautaire financiële instrumenten, zoals dat van het cohesiebeleid.

²⁴

Met name Groot-Brittannië, Finland, Nederland, Hongarije, Tsjechië en Frankrijk.

4. CONCLUSIE

De zeer vruchtbare samenwerking binnen de stuurgroep heeft snel concrete resultaten opgeleverd: juridische instrumenten, samenwerking tussen de diensten, transparantie van de communautaire acties.

Waar het gaat om de regels die van toepassing zijn op de combinatie van verschillende financiële instrumenten en de ontwikkeling van innoverende financiële instrumenten hebben de discussies die in de stuurgroep zijn gevoerd ertoe geleid dat de bepalingen van de verschillende wetgevingsinstrumenten die in voorbereiding zijn voor de financiële programmeringsperiode 2007-2013 beter op elkaar worden afgestemd. De juridische verduidelijking betreffende het cumulatieverbod van de communautaire middelen zal tot meer transparantie leiden en daarmee beantwoorden aan een verzoek van de Rekenkamer. De stuurgroep heeft ook een nieuwe impuls gegeven aan de reeds bestaande samenwerking tussen de diensten om de toepassing van het cumulatieverbod te garanderen.

De coördinatie moet worden voortgezet ten behoeve van de invoering van nieuwe financiële instrumenten (het garantie-instrument en de publiek-private partnerschappen op basis van beschikbaarheid).

De stuurgroep heeft concrete voorstellen gedaan om bescherming van het milieu en de totstandbrenging van infrastructuur met elkaar te verzoenen.

Tegelijkertijd heeft de stuurgroep door haar activiteiten verschillende specifieke actiepunten kunnen onderscheiden. De stuurgroep doet de volgende aanbevelingen:

- ga voort met het zoeken naar synergieën tussen de trans-Europese netwerken om uiteindelijk te komen tot een handboek van goede praktijken;
- ontwikkel synergieën tussen de doelstellingen van het cohesiebeleid en de prioriteiten die in het kader van de trans-Europese netwerken zijn gekozen;
- evalueer in voorkomend geval de behoefte aan alternatieve oplossingen, zodat de beschikbaarheidsbetalingen over meerdere perioden van het financiële kader kunnen worden gespreid en doe zo nodig een passend wetgevingsvoorstel;
- volg de ontwikkeling van de publiek-private partnerschappen op de voet en neem alle nodige maatregelen om dit type financiering te bevorderen;
- realiseer de prioritaire projecten van de TEN binnen de gestelde termijnen en zorg er tegelijkertijd voor dat de milieuwetgeving wordt toegepast via door het communautaire recht ingestelde mechanismen; de gids in de bijlage vormt een nuttige bijdrage hiervoor.