EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.5.2013
COM(2013) 278 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Het Marco Polo-programma — resultaten en vooruitzichten

{SWD(2013) 174 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Het Marco Polo-programma — resultaten en vooruitzichten

1. INLEIDING

Bij artikel 14 van Verordening (EG) nr. 1692/2006[1] heeft de Commissie de opdracht gekregen aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's een mededeling te doen toekomen over de resultaten van de Marco Polo-programma's in de periode 2003 –2010.

De resultaten van de programma's werden beoordeeld door middel van een externe evaluatie[2]. Met het oog op opstelling van deze mededeling werden de conclusies van de evaluatie aangevuld met extra informatie, zoals operationele gegevens over de periode tot en met november 2012.

Voorts wordt in deze mededeling vooruitgeblikt op de volgende stappen en het beleid ter ondersteuning van innovatieve en duurzame goederenvervoersdiensten in de periode van het meerjarig financieel kader (MFK) 2014 – 2020.

Ten slotte bevat het werkdocument van de diensten van de Commissie dat deze mededeling vergezelt, een overzicht van relevante statistische gegevens en een analyse van de in artikel 14, lid 2 bis van verordening 1692/2006 genoemde aspecten.

2. HET MARCO POLO-PROGRAMMA ALS INSTRUMENT OM DUURZAME GOEDERENVERVOERSDIENSTEN OP EU-NIVEAU TE ONDERSTEUNEN

Het programma is opgesteld naar aanleiding van het Witboek Vervoer van 2011[3], waarin wordt gesteld dat een intensiever gebruik van de korte vaart, het spoor en de binnenvaart van fundamenteel belang is voor de ontwikkeling van het intermodaal vervoer als een praktisch en doeltreffend middel om tot een evenwichtig vervoerssysteem te komen.

In het Witboek luidde de voorspelling dat het wegvervoer zonder extra maatregelen tegen 2010 met ongeveer 50 % zou toenemen, waardoor de kosten voor wegeninfrastructuur en de toename van het aantal ongevallen, verkeerscongestie en de plaatselijke en wereldwijde verontreiniging oplopen. Concreet werd binnen de Unie een toename van het internationaal goederenvervoer over de weg met ongeveer 12 miljard tkm[4] per jaar voorspeld.

Dat is de context waarbinnen het Marco Polo I-programma (2003 – 2006)[5] werd opgezet. Er werd een budget van 102 miljoen euro uitgetrokken om acties te ondersteunen om de verwachte toename van het goederenvervoer met 48 miljard tonkm te heroriënteren van

---

1 Verordening (EG) nr. 1692/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het tweede Marco Polo-programma voor de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtvervoerssysteem te verbeteren (Marco Polo II) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1382/2003, als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 923/2009, PB L 328 van 24.10.2006, blz. 1.

2 Evaluation of the Marco Polo Programme 2003 – 2010, Europe Economics, april 2011.

3 Witboek — Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen, COM (2001) 370 definitief. van 12.9.2001.

4 "tkm) tonkilometer": het vervoer van één ton lading, of het volumetrische equivalent daarvan, over een afstand van één kilometer.

5 Op basis van Verordening (EG) nr. 1382/2003.

vervoer over de weg naar de korte vaart, het spoor en de binnenvaart of een combinatie van vervoerswijzen, met een zo kort mogelijk traject over de weg.

Bij de ontwikkeling van het tweede Marco Poloprogramma[6] (2007 – 2013), werden de prognoses voor het goederenvervoer herberekend[7]. De conclusie luidde dat de Unie tussen 2007 en 2013 zonder extra maatregelen afstevende op een toename van het internationaal goederenvervoer over de weg met 20,5 miljard tonkilometer per jaar. Marco Polo II beschikte over een budget van 450 miljoen euro om ervoor te zorgen dat deze groei grotendeels met andere vervoerswijzen dan vervoer via de weg wordt opgevangen.

3. BELANGRIJKE KENMERKEN VAN HET PROGRAMMA

Doel van het Marco Polo programma is de congestie op de weg te verminderen en het vrachtvervoer efficiënter en duurzamer te maken. Het is het enige financieringsinstrument van de EU waarbij het juridisch kader voorziet in een vaste aan de output gekoppelde bijdrage. De subsidie wordt gewoonlijk berekend op basis van de bereikte modal shift, uitgedrukt in miljoenen tonkilometers[8]. Aan deze modal shift kan vervolgens een geldwaarde worden gekoppeld voor de baten inzake milieu en congestie en de andere positieve effecten die de Marco Polo acties teweegbrengen.

Marco Polo I was gericht op drie soorten acties:

(a) modal-shiftacties: een verschuiving van zo veel mogelijk vracht van het wegvervoer naar de korte vaart, het spoor en/of de binnenvaart;

(b) katalysatoracties: het goederenvervoer dat niet via de weg verloopt in de EU anders doen functioneren en structurele marktbelemmeringen in het Europese goederenvervoer wegwerken via een doorbraak of zeer innovatief concept;

(c) gemeenschappelijke leeracties: de kennis in de goederenlogistiek bevorderen en geavanceerde samenwerkingsmethodes en -procedures op de vrachtvervoersmarkt stimuleren.

In het kader van Marco Polo II werden daar twee acties aan toegevoegd:

(a) snelwegen op zee: een innovatieve, grootschalige, hoogfrequente intermodale actie die voor een directe verschuiving van goederenvervoer van de weg naar de korte vaart zorgt. Dit omvat een combinatie van de korte vaart en andere vervoerswijzen over land en geïntegreerd vervoer van deur tot deur, waarbij de trajecten over de weg tot een minimum worden beperkt;

(b) verkeersvermijdingsacties: innovatieve acties waarbij het vervoer in de productielogistiek wordt geïntegreerd om te vermijden dat een hoog percentage goederenvervoer over de weg plaatsvindt en zonder negatieve gevolgen voor de productie of het personeel te veroorzaken.

---

6 Op basis van verordening (EG) nr. 1692/2006.

7 Voorafgaande evaluatie van Marco Polo II (2007 – 2013), Ecorys, 2004; ramingen van de groei van het goederenvervoer: PRIMES-model en statistieken van Eurostat.

8 Volgens de regels van het programma wordt de subsidie berekend als de laagste waarde van: (1) naar een andere vervoerswijze verschoven aantal tonkilometers; (2) de gecumuleerde verliezen over de subsidieperiode; en (3) 35 % van de subsidiabele kosten (50 % voor gemeenschappelijke leeracties). In de praktijk blijft de betaling voor de meeste modal-shiftacties (exclusief gemeenschappelijke leeracties en specifieke doelstellingen van de katalysatoracties) beperkt tot het maximum van de naar een andere vervoerswijze overgedragen tkm.

Bovendien is de totale begroting opgetrokken van 102 miljoen euro tot 450 miljoen euro en is de duur van het programma verlengd van 4 tot 7 jaar. Marco Polo II omvatte ook een aantal andere wijzigingen: een grotere geografische reikwijdte, gewijzigde financieringsregels voor bepaalde soorten activiteiten, een nieuwe definitie van in aanmerking komende aanvragers en een nieuwe aanpak op het gebied van aanvullende infrastructuur.

Marco Polo II is in 2009[9] herzien om de deelname door kleine en micro-ondernemingen te vergemakkelijken en de procedures te vereenvoudigen. Daarnaast werd de subsidie per 500 tonkilometers die van het wegennet naar een andere vervoerswijze verschuiven, verdubbeld van 1 tot 2 euro.

De Commissie heeft het beheer van het programma in 2008 overgedragen aan het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie (EACI).

4. RESULTATEN VAN DE MARCO POLO-PROGRAMMA'S

Tussen 2003 en 2012 werd 172 keer subsidie verleend, verdeeld over meer dan 650 bedrijven.

Door de unieke aard van het Marco Polo-programma, waarbij de subsidies aan de reële modal shift zijn gekoppeld, kunnen de resultaten van het programma worden gekwantificeerd en kunnen de echte verwezenlijkingen ervan worden beoordeeld.

– **Doeltreffendheid**

De doeltreffendheid van het programma wordt gemeten in termen van de bereikte modal shift en verkeersvermijding[10] (in tkm).

Vanwege de uiteenlopende aard van de verschillende acties kan de effectiviteit rechtstreeks worden gemeten voor modal-shiftacties, katalysatoracties snelwegen op zee en verkeersvermijdingsacties. Katalysatoracties bezitten een aantal aanvullende specifieke kenmerken, die afzonderlijk worden bekeken. Gemeenschappelijke leeracties beogen geen directe modal shift en kunnen derhalve niet worden beoordeeld op basis van de verschuiving van wegvervoer naar andere vervoerswijzen.

Voor Marco Polo I wordt dankzij de geselecteerde projecten een totale modal schift van 47,7 miljard tonkilometer (tkm) verwacht, hetgeen ongeveer evenveel is als het totale streefdoel van het programma (48 miljard tkm). Uiteindelijk leverden de projecten een effectieve modal shift van 21,9 miljard tkm op. Dit resultaat vertegenwoordigt ongeveer 46 % van de totale modal-shiftdoelstelling en stemt overeen met ongeveer 1 200 000 vrachtwagenritten over een afstand van 1 000 km, met een gemiddelde lading van 18 ton vracht.

Voor Marco Polo II wordt dankzij de tussen 2007 en 2011 geselecteerde projecten een totale modal shift van 87,7 miljard tkm verwacht, dwz. gemiddeld 17,54 miljard tkm per jaar. In november 2012 bedroeg de reële modal shift dankzij deze projecten 19,5 miljard tkm (gemiddeld ongeveer 5 miljard tkm tijdens de vier jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn). Aangezien Marco Polo II nog niet is afgerond, zullen die cijfers tijdens de verdere looptijd[11] van het programma nog toenemen.

---

9 Verordening (EG) nr. 923/2009 van het Europees Parlement en de Raad, PB L 266 van 9.10.2009, blz. 2.

10 De maatstaf voor de evaluatie van verkeersvermijdingsacties wordt uitgedrukt in voertuigkilometers in plaats van tonkilometers. De voertuigkilometers (vkm) kunnen worden omgezet in tonkilometers (tkm), waarbij 1 vkm gelijk is aan 20 tkm.

11 De laatste Marco Polo II-projecten lopen tot 2020.

Marco Poloprojecten zijn commerciële diensten, die bijgevolg onderhevig zijn aan de ontwikkelingen van de markt en economie. Hierdoor heeft de economische crisis sinds 2008[12] een negatieve invloed op de aantrekkingskracht en de doeltreffendheid van het programma en op de levensvatbaarheid van de projecten[13].

Katalysatoracties hebben, naast een modale verschuiving, tot doel belemmeringen voor innovatie in het goederenvervoer via alternatieve vervoerswijzen aan het licht te brengen en weg te werken. Het gaat om belemmeringen van technische en – in sommige gevallen – "psychologische" aard, die specifiek zijn voor elk project. Het is derhalve moeilijk om de directe collectieve resultaten van alle voordelen van katalysatoracties aan te wijzen, behalve de resultaten die het gevolg zijn van de modal shift.

De doeltreffendheid van de gemeenschappelijke leeracties is project per project beoordeeld (bijvoorbeeld of het voorspelde aantal lezingen heeft plaatsgevonden of het verwachte aantal deelnemers is bereikt). Elke actie heeft immers verschillende doelstellingen en er bestaat geen gemeenschappelijke basis om de resultaten te bundelen. De gemeenschappelijke leeracties hebben hun doelstellingen relatief vlot gehaald. Een aantal projecten haalde een slaagpercentage van 100 %. Het langetermijneffect van gemeenschappelijke leeracties op de werkwijze van logistieke ondernemingen en op de modal split, is echter moeilijker meetbaar.

– **Milieuvoordelen**

De milieuprestaties van het vrachtvervoer verbeteren is een van de belangrijkste doelstellingen van het Marco Polo-programma. De bereikte modal shift in tonkilometers wordt met een module voor de berekening van de externe kosten[14] omgerekend in de geldwaarde van de baten voor het milieu, de daling van de congestie en de andere gunstige effecten. De rekenmodule kent een economische waardering toe aan de verschillende vervoersmodi en –submodi op basis van externe kostencoëfficiënten[15] voor de milieueffecten (luchtkwaliteit, geluid, klimaatverandering) en de sociaaleconomische effecten (ongevallen, congestie).

Op basis van cijfers voor de door Marco Polo I teweeggebrachte modal shift, worden de milieubaten op 434 miljoen euro geraamd[16]. Vergeleken met de middelen die aan projecten met een modal-shiftdoelstelling (32,6 miljoen euro) werden besteed, heeft elke in deze acties geïnvesteerde euro gemiddeld 13,3 euro milieuvoordelen en andere externe kostenbesparingen opgeleverd. Tot de baten behoort onder meer een daling van de CO_2-uitstoot door het wegvervoer met 1,5 miljoen ton.

Aangezien het Marco Polo II-programma nog loopt, zijn er nog geen definitieve resultaten beschikbaar. Uit de tussentijdse cijfers (november 2012) blijkt dat het programma tot dusver 405 miljoen euro milieubaten heeft opgebracht.

Naast voordelen voor het milieu, zoals hierboven besproken, ontstaan door het programma ook andere belangrijke indirecte gevolgen zoals de impact van de daling van het verkeer op de natuurbescherming of kwetsbare gebieden, zoals de Alpen en de Pyreneeën, of de

---

12 In het goederenvervoer noteerde men een algemene daling van de vervoerde volumes. Voor meer details, zie het werkdocument van de diensten van de Commissie bij deze mededeling.

13 11 Marco Polo I-projecten (oproepen 2003-2006) en 30 Marco Polo II-projecten (oproepen 2007-2010) zijn niet gestart of werden stopgezet.

14 Marco Polo rekenmodule (zie: http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/index_en.htm).

15 De coëfficiënten en de methode die door de rekenmodule worden gebruikt, werden in de loop der tijd gecorrigeerd. De recente versies van de rekenmodule zijn gebaseerd op het "Handbook on the estimation of external cost in the transport sector" (IMPACT 2008).

16 De waarden die door de rekenmodule worden gegenereerd, hebben slechts een indicatief karakter.

kennisspillover en netwerkeffecten dankzij de samenwerking tussen de entiteiten die bij het Marco Polo-programma zijn betrokken.

– **Efficiëntie**

De efficiëntie wordt gemeten als de verhouding tussen de output (tkm voor projecten met een modal-shiftdoelstelling) en de input (de vastgelegde of betaalde middelen).

Voor modal-shiftprojecten van Marco Polo I (exclusief gemeenschappelijke leer- en katalysatoracties) leverde elke geïnvesteerde euro, rekening houdend met de betalingen aan de begunstigden, een modal shift op van 597 tkm. Dit cijfer kan worden vergeleken met de gemiddelde efficiency van 743 tkm per euro subsidie[17], die voor in het kader van de jaarlijkse oproepen tot het indienen van voorstellen geselecteerde projecten wordt verwacht[18].

Voor het Marco Polo II-programma bedroeg de verwachte efficiëntie[19] door geselecteerde projecten[20] met een modal-shiftdoelstelling 438 tkm/euro (november 2012). Reële cijfers betreffende de daadwerkelijk bereikte efficiency zijn op dit moment nog niet beschikbaar aangezien het programma nog loopt.

Een geringere efficiëntie tijdens het Marco Polo II-programma kan worden verklaard door de verandering van de regels die op de projecten van toepassing zijn en met name de verdubbeling van de steunintensiteit in vergelijking met de oproep van 2009 (van 1 euro naar 2 euro per 500 tkm) en de nieuwe definitie van het begrip "vracht"[21].

– **Gebruik van middelen**

Van het beschikbare bedrag van 102 miljoen voor Marco Polo I, werd 73,8 miljoen euro vastgelegd. De oorzaak hiervan is dat slechts een beperkt aantal projectvoorstellen aan de criteria en voorwaarden van het programma voldeden (265 ingediende voorstellen en 55 ondertekende contracten), waardoor het programma minder succes had dan gehoopt.

Van dit vastgelegde budget is 41,8 miljoen euro reeds betaald. Dat de betalingen aan de begunstigden gekoppeld zijn aan de daadwerkelijk bereikte resultaten is een belangrijk aspect van het programma en toont aan dat de overheidsmiddelen efficiënt worden besteed. Dit betekent echter ook dat de reële bereikte modal shift beperkter is dan aanvankelijk door de begunstigden werd berekend. Vooral de impact van de financiële crisis heeft tot gevolg dat de beschikbare begroting voor het programma niet volledig wordt gebruikt.

Er wordt een vergelijkbare trend verwacht voor de lopende projecten van het Marco Polo II programma.

Als algemene regel is bovendien bepaald dat de bedragen die voor projecten worden betaald niet hoger mogen liggen dan het verlies tijdens de subsidiëringsperiode (zie voetnoot 8). Dat betekent dat wanneer een project eerder dan gepland de rendabiliteitsdrempel bereikt of winst oplevert, de subsidie kan worden verlaagd of ingetrokken. Dit was het geval voor verscheidene Marco Poloprojecten en heeft bijgedragen tot een lager gebruik van de toegewezen middelen.

– **Duurzaamheid**

---

17 De verwachte efficiëntie voor de geselecteerde projecten wordt gemeten voor de betalingen worden uitgevoerd. Het cijfer is dus gebaseerd op de vastgelegde middelen.

18 In 2003, 2004, 2005 en 2006.

19 Op basis van de vastgelegde middelen.

20 Voor de projecten die zijn geselecteerd op basis van oproepen tot het indienen van voorstellen: 2007, 2008, 2009, 2010 en 2011.

21 "Vracht" heeft nu ook betrekking op het gewicht van leeg intermodaal vervoer en lege vrachtwagens.

Duurzaamheid betekent dat het project ook na afloop van de subsidiëringstermijn in een of andere vorm blijft functioneren. Op basis van de evaluaties[22] die van het programma zijn uitgevoerd, wordt verwacht dat de meeste diensten na afloop van de subsidieovereenkomst zullen blijven bestaan. Dit toont aan dat een kortstondige subsidiëring zelfs in de huidige wisselende marktomstandigheden een duurzame verandering teweeg kan brengen. Hierdoor zullen de programma's wellicht ook na de contractuele looptijd extra voordelen opleveren op het gebied van modal shift, verkeersvermijding en externe kostenbesparingen. Door het ontbreken van relevante gegevens kunnen die bij de kwantificering van de effecten van het programma echter nog niet worden meegenomen.

– **Mededinging**

In het kader van het Marco Poloprogramma worden aan vervoersondernemingen subsidies verleend om acties op te zetten om goederenvervoer naar andere vervoerswijzen dan de weg te verschuiven. De aandacht voor nieuwe vervoersdiensten (of verbeteringen van bestaande diensten) en de verzadiging van intermodale routes kan in sommige gevallen de mededinging in het gedrang brengen, zelfs wanneer garanties worden ingebouwd om te vermijden dat die verstoring ten koste gaat van het algemeen belang (beoordeling van de mededinging tijdens de beoordelingsfase van de voorstellen, de mogelijkheid om in geval van bewezen concurrentieverstoring contracten te beperken of te beëindigen).

In de praktijk zijn er, ondanks het feit dat concurrenten van Marco Polobegunstigden tijdens de looptijd van de beide programma's een aantal klachten over verstoring van de mededinging hebben ingediend, geen duidelijke aanwijzingen van significante nadelige effecten[23].

– **Beheer**

Dankzij de inzet van extra personeel heeft het Uitvoerend Agentschap voor Concurrentievermogen en Innovatie een waardevolle bijdrage geleverd aan de tenuitvoerlegging van het Marco Polo-programma. Dankzij de externalisering konden de communicatie-inspanningen worden versterkt, kon het programma beter wordt gepromoot, kon de operationele controle worden aangescherpt en konden aanvragers van subsidies beter worden ondersteund.

– **Procedures**

De procedures van het programma zijn gebaseerd op het beginsel van goed financieel beheer en zijn ontwikkeld om gelijke concurrentievoorwaarden te waarborgen en een goed evenwicht te bewaren tussen de noodzakelijke administratieve controles op de besteding van overheidsmiddelen en de behoeften van het bedrijfsleven. Gelet op het sterk operationele karakter van het programma, lijken deze procedures in sommige gevallen complex en niet volledig verenigbaar met de dagelijkse praktijk van private ondernemingen, met name in de context van een steeds veranderende financiële risico-omgeving.

Andere belangrijke factoren

(a) Het Marco Polo-programma heeft zijn vooropgestelde doelstellingen niet volledig gehaald. De verdubbeling van de steunintensiteit in 2009 heeft dat probleem slechts gedeeltelijk opgelost. Dit kan te wijten zijn aan externe oorzaken, zoals een beperkte doelgroep, wijzigende marktomstandigheden en

[22] Evaluatie van het Marco Poloprogramma (2003-2006), Ecorys, 2007; evaluatie van het Marco Polo-programma 2003-2010, Europe Economics, 2011.

[23] Deze klachten werden naar behoren onderzocht door de Commissie/EACI. Naar aanleiding van die klachten is de interne beoordelingsprocedure op het gebied van mededinging sinds de oproep tot het indienen van voorstellen van 2011 versterkt.

het ongunstige economische klimaat sinds 2008, maar ook aan interne factoren zoals de opzet van het programma, waarbij de grootste operationele risico's door de begunstigden worden gedragen om de openbare financiën te beschermen;

(b) Dankzij de invoering van aanvullende auditcertificaten sinds 2010, is het gemakkelijker om de door de Marco Polo-projecten vervoerde hoeveelheden goederen te controleren en is het risico op rekenfouten en vermeende fraude verder afgenomen. De administratieve last voor de begunstigden is echter toegenomen;

(c) De focus op modal shift (betalingen zijn vrijwel uitsluitend mogelijk op basis van de bereikte modal shift en verkeersvermijding[24]) is één van de redenen waarom de begunstigden problemen ondervinden bij de financiering van extra infrastructuur[25], hoewel ook de kosten voor die infrastructuur voor subsidie[26] in aanmerking kunnen komen;

(d) De huidige modal-shiftgerichte aanpak biedt weinig perspectieven voor bepaalde eilandlidstaten omdat het vervoer tussen de eilanden en het Europese vasteland en ook tussen eilanden onderling hoofdzakelijk per schip verloopt. Daardoor zijn de mogelijkheden om het niveau van de in het programma vereiste modal shift en verkeersvermijding te bereiken, beperkt;

(e) Uit een bevraging van een beperkt aantal begunstigden over Marco Polo[27] bleek dat de aanwezigheid van een zekere ballast in het programma niet kan worden uitgesloten. Dat betekent dat een deel van de gesubsidieerde projecten ook zonder Marco Polo-middelen zouden zijn uitgevoerd. De door de EU verstrekte aanloopsteun heeft de bedrijfsrisico's voor de start van intermodale vervoersdiensten evenwel beperkt en bij sommige projecten geholpen om het break-evenpoint eerder te bereiken dan zonder subsidiëring mogelijk zou zijn geweest. Voorts mag worden aangenomen dat een aantal projecten dankzij de subsidie een grotere schaalgrootte konden krijgen. De volledige omvang van de eventuele ballast is echter moeilijk meetbaar;

(f) Hoewel een grotere betrokkenheid van het midden- en kleinbedrijf geen directe doelstelling van het programma is, vertegenwoordigen zij naar schatting pakweg 24 %[28] van het totale aantal begunstigden.

Gedetailleerde cijfers over de resultaten van de Marco Polo-programma's zijn gepresenteerd in het werkdocument van de diensten van de Commissie, dat bij deze mededeling is gevoegd.

5. CONCLUSIES OVER DE BEREIKTE RESULTATEN

De Marco Polo-programma's werden opgezet als financieringsinstrumenten om de congestie op de weg te verminderen en de milieuprestaties van het goederenvervoer te verbeteren.

---

24 Zie voetnoot 8.

25 De infrastructuur die nodig en toereikend is om de doelstellingen van de acties te bereiken, met inbegrip van goederen- en passagiersinstallaties.

26 Alleen het deel van de afschrijvingen van de infrastructuur tijdens de duur van de actie en het eigenlijke gebruik voor de actie mogen als subsidiabele kosten in rekening worden gebracht. De subsidiabele kosten voor aanvullende infrastructuur mogen niet hoger zijn dan 20 % van de totale subsidiabele kosten van de actie.

27 Zie voetnoot 22.

28 Dit cijfer verwijst uitsluitend naar onafhankelijke MKB-bedrijven (zonder banden met andere ondernemingen); Bron: EACI-gegevens.

Unieke en belangrijke kenmerken van het programma zijn de transparantie, de nauwkeurigheid waarmee resultaten kunnen worden gemeten en de directe koppeling van de EU-bijstand aan de bereikte resultaten.

Het afgeronde Marco Polo I-programma leverde ongeveer 434 miljoen euro milieubaten op en haalde 21,9 miljard tonkilometer goederenvervoer van de Europese wegen. Men verwacht dat het lopende Marco Polo II-programma opnieuw een aanzienlijke modal shift en de daaruit voortvloeiende bijbehorende voordelen zal opleveren.

De ambitieuze door de wetgever vooropgestelde modal shiftdoelstellingen werden echter niet gehaald (46 % van de beoogde modal shift voor Marco Polo I). Verder vindt men de programma's vrij complex en in sommige gevallen niet gebruiksvriendelijk voor de Europese ondernemingen.

Daarbij moet evenwel worden benadrukt dat Marco Polo gebaseerd is op kwantificeerbare resultaten en dat betalingen uitsluitend zijn gekoppeld aan de reële modal shift. Bovendien zijn de marktomstandigheden en de economische situatie belangrijke factoren voor het welslagen van projecten. Aangezien intermodale vervoersoplossingen complexer zijn en meer organisatie vergen dan vervoer dat volledig via de weg verloopt, is het programma bijzonder gevoelig voor de gevolgen van de economische crisis. Daarom is Marco Polo een goed voorbeeld van efficiënte besteding van EU-middelen, ook al werden de doelstellingen van het programma niet volledig gehaald en zijn de beschikbare middelen niet volledig gebruikt.

Tegen de rechtstreekse toekenning van overheidssubsidies werden in de loop van het programma ook een aantal mededingingsbezwaren opgeworpen. Er kon echter niet zwart op wit worden aangetoond dat de gefinancierde projecten een significante impact op de concurrentie hebben.

Marco Polo is momenteel het enige Europese financieringsinstrument dat op een betere efficiëntie van het goederenvervoer is gericht. De voortzetting van de steun wordt derhalve nodig en nuttig geacht. Dit neemt evenwel niet weg dat de uit eerdere programma's getrokken lessen moeten worden meegenomen bij de ontwikkeling van nieuwe steunregelingen voor duurzaam goederenvervoer.

6. VOLGENDE STAPPEN

– **Vervoersbeleid**

In maart 2011 heeft de Commissie een strategie voor een concurrerend vervoerssysteem gelanceerd om de mobiliteit en toegankelijkheid te verbeteren, grote belemmeringen op belangrijke gebieden weg te nemen en bij te dragen tot meer groei en werkgelegenheid[29]. Het vervoersbeleid van de Unie beoogt onder meer: de invoering van schone brandstoffen, de optimalisering van de multimodale logistieke ketens en het gebruik van energie-efficiëntere vervoerswijzen, een efficiënter vervoerssysteem en een betere benutting van de infrastructuur en de ontwikkeling van informatiesystemen en marktstimulansen. De nieuwe richtsnoeren voor het trans-Europees vervoersnet (TEN-T)[30], die de Commissie in oktober 2011 heeft aangenomen, vormen het belangrijkste kader voor de verwezenlijking van de in het Witboek aangegeven doelstellingen van het vervoersbeleid.

In de context van het meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2014 – 2020 heeft de Commissie voorgesteld binnen het vervoersbeleid van de Unie twee pijlers te behouden voor de toekenning van financiële steun.

Een infrastructuurpijler wordt opgenomen in de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF)[31]. De vervoerstak van de CEF is gericht op de opwaardering van de Europese vervoersinfrastructuur, de bouw van missing links en het wegwerken van knelpunten. De financiering zal vooral worden toegespitst op minder vervuilende vervoerswijzen, op de grootschalige invoering van telematicatoepassingen en op het gebruik van innovatieve technologieën, en zal het Europese vervoerssysteem op die manier duurzamer maken.

Een innovatiepijler wordt opgenomen in de relevante onderdelen van het nieuwe programma voor onderzoek en innovatie (Horizon 2020)[32].

– **Steun voor innoverende en duurzame goederenvervoersdiensten — beleidsaanpak**

Met het oog op de verbetering van de efficiëntie en duurzaamheid van het Europese goederenvervoer en de logistiek in de Unie, stelt de Commissie een nieuwe aanpak voor ter ondersteuning van de goederenvervoersdiensten in de periode 2014 – 2020.

Op basis van de bereikte resultaten en rekening houdend met de zich ontwikkelende beleidscontext, wordt het Marco Polo II-programma in zijn huidige vorm stopgezet. In de plaats daarvan wordt de opvolger van Marco Polo geïntegreerd in het herziene TEN-T-programma en ten uitvoer gelegd via de financieringsinstrumenten van de CEF.

Die aanpak zal een geharmoniseerde en gecoördineerde tenuitvoerlegging van het Europese vervoersbeleid waarborgen. In dit verband zal de opvolger van het Marco Polo-programma bijdragen tot een efficiënt beheer en gebruik van de vervoersinfrastructuur en de weg vrijmaken voor de invoering van innoverende en duurzame goederenvervoersdiensten op het multimodale kernnetwerk, dat de belangrijkste Europese verkeersstromen moet opvangen.

---

29 Witboek: Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem, COM/2011/0144.

30 Voorstel voor een verordening betreffende EU-richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnet, COM (2011) 650 definitief/2.

31 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de Connecting Europe Facility, COM (2011) 665/3.

32 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van Horizon 2020 — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020), COM (2011) 809.

Deze diensten moeten tegemoet komen aan de behoefte van hun gebruikers, economisch efficiënt zijn, bijdragen tot de doelstellingen van koolstofarm en schoon vervoer, brandstofzekerheid en milieubescherming, veilig zijn en aan hoge kwaliteitsnormen voldoen. Zij moeten geavanceerde technologische en operationele concepten promoten en de toegankelijkheid in de Unie helpen verbeteren. Zij zijn tevens zeer belangrijk om de Europese economie op weg te zetten naar duurzame groei met het goederenvoer en de logistieke sector als een van de stuwende krachten van de Europese groei, die de handel en mobiliteit stimuleren, welvaart en banen creëren en het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen handhaven.

Daarom heeft de Commissie in artikel 38 van de nieuwe TEN-T-richtsnoeren een nieuwe aanpak voorgesteld met de volgende elementen[33]:

(a) het duurzame gebruik van vervoersinfrastructuur te verbeteren, onder meer dankzij een efficiënt beheer;

(b) de invoering van innovatieve vervoersdiensten of van nieuwe combinaties van beproefde bestaande vervoersdiensten te bevorderen, o.a. door ITS te gebruiken en relevante bestuursstructuren op te zetten;

(c) multimodale vervoersdiensten te faciliteren en de samenwerking tussen vervoerders te verbeteren;

(d) een efficiënt gebruik van hulpbronnen en een lage CO_2-uitstoot aan te moedigen, met name op het vlak van tractie, drijfkracht/stoomkracht, planning van systemen en operaties, delen van hulpbronnen en samenwerking;

(e) informatie over markten, kenmerken en prestaties van het voertuigenpark, administratieve vereisten en menselijke middelen te analyseren, te verstrekken en te controleren.

In dit kader zal ook aandacht worden besteed aan maatregelen ter ondersteuning van de interconnectiviteit en interoperabiliteit van informatie over goederenvervoer en zal de invoering van diensten op basis van snelwegen op zee worden ondersteund.

Dit moet ten slotte uitmonden in gerichte financiering, die een integrerend onderdeel vormt van de strategische oriëntaties inzake infrastructuur en commerciële ondernemingen ertoe aanspoort om over te stappen naar meer innoverende en duurzame oplossingen door de risico's die daarmee gepaard gaan te verkleinen. Op die manier wil de Commissie een antwoord bieden op de belangrijkste tekortkomingen in het goederenvervoer, zoals: innovaties die niet doorbreken, interconnectiviteitsproblemen tussen de verschillende vervoerswijzen, moeilijke toegang tot financiering, onvoldoende internalisering van externe kosten, inefficiënt gebruik van middelen en een gebrek aan samenwerking op de markt.

Men verwacht dat de nieuwe aanpak de doeltreffendheid en doelmatigheid van de financiële EU-bijstand ten goede zal komen. Het formaat van het huidige instrument wordt derhalve herzien wat betreft het soort maatregelen dat wordt ondersteund, de managementstructuur en het uitvoeringsproces. Ook de samenhang met de operationele structuren van de CEF moet goed worden geregeld.

Mogelijk betekent dit dat wordt afgestapt van de zuivere aanloopsteun voor modal schift als hoeksteen van het huidige Marco Polo-programma.

– **Maatregelen en uitvoering**

[33] De tekst van de TEN-T-richtsnoeren en dit artikel doorloopt momenteel de wetgevingsprocedure en kan dus nog worden gewijzigd.

In de CEF is bepaald dat financiering van duurzame goederenvervoersdiensten kan worden verleend in de vorm van financiële instrumenten of in de vorm van subsidies en dat de EU-bijstand maximum 20 % van de totale subsidiabele kosten mag bedragen. Dit maximale financieringspercentage wordt aangepast om de belangstelling op de markt aan te wakkeren en ervoor te zorgen dat de in het programma geïnvesteerde overheidsmiddelen als hefboom fungeren[34].

Wat de subsidies betreft, moeten de voorstellen worden geselecteerd middels oproepen tot het indienen van voorstellen met vermelding van de financieringsvoorwaarden en de subsidiabiliteits-, selectie- en gunningscriteria overeenkomstig de in de CEF en de TEN-T-richtsnoeren vastgestelde doelstellingen en prioriteiten.

Bij de opstelling van de operationele doelen, relevante indicatoren en uitvoeringsmechanismen van EU-steun zal, waar zinvol, rekening worden gehouden met de resultaten van de doelmatigheidsaudit van het Marco Polo-programma die momenteel door de Europese Rekenkamer wordt uitgevoerd.

[34] Zoals uiteengezet in voetnoot 8 wordt de subsidie voor het huidige Marco Polo II-programma berekend op basis van: (1) naar een andere vervoerswijze verschoven aantal tonkilometers; (2) de totale verliezen tijdens de financieringsperiode; en (3) de subsidiabele kosten. Uit bewijsstukken van de gesteunde projecten blijkt dat het reële financieringspercentage in het programma gemiddeld niet meer dan 10 % van de totale subsidiabele kosten bedraagt.