Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken voor vervoer en energie en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2236/95 van de Raad

(COM(2004) 475 def. — 2004/0154 (COD))

(2005/C 234/14)

De Raad heeft op 9 maart 2005 besloten, het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 156 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 februari 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer **RANOCCHIARI**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 415e zitting van 10 maart 2005 het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór en 8 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. **Inleiding**

1.1 **In het jaar 2000 is het energieverbruik van de Europese Unie op 15 % van het mondiale energieverbruik komen te liggen**, wat haar tot de grootste invoerder en tweede grootste verbruiker (na de VS) maakt. In de periode 1990-2000 is de vraag naar primaire energie in de EU gegroeid met 10 %. In dezelfde periode hebben veel van de tien nieuwe lidstaten hun politiek-economische systeem herzien en geherstructureerd, waardoor de vraag naar primaire energie in de betreffende landen met 17 % is gedaald. Derhalve groeide de vraag naar primaire energie in de EU-25 met gemiddeld 6 %.

1.2 Het scenario voor de periode 2000-2030 voorspelt een vraag naar primaire energie van gemiddeld 19,3 % voor de EU-25, waarbij de vraag van de tien nieuwe lidstaten sterker stijgt (26 %), terwijl die van de EU-15 op 18,4 % ligt.

1.3 Als bewijs van het feit dat het energiesysteem in de tien nieuwe lidstaten is verbeterd kan worden volstaan met een verwijzing naar de ontwikkeling van de energie-intensiteit ([1]) in de EU-25: deze zal in de periode 2000-2030 naar verwachting met jaarlijks 1,7 % toenemen, dus met hetzelfde percentage als het afgelopen decennium (1990-2000). Een en ander komt neer op een stijging van jaarlijks 2,6 % voor de tien nieuwe lidstaten (dat was 3,5 % in het voorgaande decennium), en een daling van 1,7 % voor de vijftien oude lidstaten.

1.4 Ten slotte zij erop gewezen dat wij volgens dit scenario ook de komende 25 jaar afhankelijk zullen blijven van fossiele brandstoffen; deze afhankelijkheid zal in 2020 nog rond de 90 % liggen.

1.5 **Vervoer**, het belangrijkste thema van het onderhavige voorstel voor een verordening, is goed voor 32 % van het energieverbruik, maar draagt ook meer dan 10 % bij aan het Europese BBP; zowel het goederen- als het personenvervoer is de afgelopen 30 jaar verdubbeld in omvang. De sector telt momenteel maar liefst 10 miljoen werknemers. Voor 2020 wordt rekening gehouden met een verdubbeling van het totale verkeer, waarbij het goederenvervoer in de EU-15 zal stijgen met 70 % en in de tien nieuwe lidstaten met circa 100 %. De afgelopen 30 jaar was het goederen- en personenvervoer al met respectievelijk 185 % en 145 % gestegen. Deze explosieve ontwikkeling heeft ook een reeks negatieve gevolgen gehad, met name de congestie, die momenteel circa 0,5 % van het BBP opslokt; het desbetreffende bedrag zal tegen 2010 waarschijnlijk zijn verdubbeld tot circa 80 miljoen euro. Zo'n 7.500 km aan wegen — d.w.z. circa 15 % van het trans-Europese netwerk van de EU-15, en circa 20 % van het spoorwegnet — worden dagelijks geteisterd door congesties en files. ([2])

1.6 De totstandkoming van een trans-Europees infrastructuurnetwerk voor vervoer (TEN-T) en energie (TEN-E) dat is aangepast aan de groeiende behoeften van de Europese Unie, is al meer dan tien jaar onderdeel van communautaire strategieën, en wordt terecht beschouwd als een fundamentele stap voor de voltooiing van de interne markt en de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen. De Europese Raad van Barcelona van 2002 heeft benadrukt dat de bestaande elektriciteitsnetten moeten worden uitgebreid, en heeft een concreet streefcijfer geformuleerd voor de grensoverschrijdende interconnectie, die ten minste 10 % moet bedragen van de nationale geïnstalleerde opwekkingscapaciteit. In december 2003 gaf de Europese Raad de netwerken TEN-T en TEN-E nog een centrale plaats in zijn actieplan voor groei.

2. **De huidige situatie**

2.1 Hoewel er voldoende duidelijkheid is over de huidige problemen en de toekomstige behoeften, heeft dit zich nog niet vertaald in een adequaat optreden van alle betrokkenen, om te beginnen de lidstaten. Tekenend hiervoor is het feit dat van de 14 grote projecten waartoe de lidstaten in 1994 (tijdens de Europese Raad van Essen) hebben besloten en die zij vóór

([1]) Vraag naar primaire energie per eenheid BBP tegen marktkoersen

([2]) EU Energy and Transport Outlook 2000/2004

2010 zouden realiseren, er eind 2003 slechts drie zijn afgerond, terwijl minder dan een kwart van de benodigde investeringen in grensoverschrijdende verbindingen is bijeengebracht. Als het huidige investeringstempo niet wordt opgevoerd, zou de voltooiing van het programma nog wel eens twintig jaar op zich kunnen laten wachten.

2.2 In de energiesector is het probleem niet minder ernstig, hoewel de noodzaak van een financiële bijdrage van de EU veel minder groot is, zoals verderop zal worden uitgelegd. De regelgeving houdt namelijk geen rekening met de fysieke beperkingen van de netwerken. De verwachte liberalisering van de energiemarkt in 2007, waardoor een echte interne elektriciteitsmarkt zou moeten ontstaan, dreigt slechts een beperkte impact te hebben als de gebrekkige en overbelaste infrastructuur niet wordt uitgebreid. Daar waar sprake is van een hoge mate van marktconcentratie is het dan ook van fundamenteel belang dat de fysieke belemmeringen voor de mededinging worden weggenomen, om negatieve gevolgen voor alle consumenten — ook particulieren — te voorkomen. Ook mag niet worden vergeten dat de ontwikkeling van duurzame energiebronnen *ad hoc*-investeringen in bestaande energiesystemen en –netwerken vergt.

2.3 De oorzaken van de tot nu toe bescheiden resultaten van de TEN-T-projecten worden in een Mededeling van de Commissie uit 2003 ([3]) als volgt samengevat:

— het gebrek aan politieke wil bij de beleidsmakers in de lidstaten;

— de ontoereikende financiële middelen die voor het trans-Europese netwerk worden uitgetrokken;

— het grote aantal entiteiten dat voor deze projecten verantwoordelijk is.

2.4 De ernst van deze situatie werd bevestigd in het in juni 2003 door de groep op hoog niveau o.l.v. Karel van Miert (voormalig mededingingscommissaris) opgestelde rapport, waarin ook enkele interessante suggesties werden gedaan om uit deze „impasse" te komen. In dit rapport werd niet alleen de financiële kant van het probleem besproken, maar ook de organisatorische en coördinatie-aspecten in verband met de uitbreiding van de Europese Unie.

2.5 Op basis van het Van Miert-rapport heeft de Europese Commissie in oktober 2003 een voorstel gepresenteerd voor de herziening van de richtsnoeren inzake TEN-T. Tegelijkertijd heeft zij de lijst van prioritaire projecten uitgebreid tot een 30-tal, inclusief de 14 die reeds in Essen waren aangewezen. Het voorstel is op 29 april 2004 goedgekeurd door het Parlement en de Raad. Bij die gelegenheid zijn dus de nieuwe richtsnoeren en prioriteiten voor de projecten goedgekeurd, en is tevens een kostenraming gemaakt.

3. **Het voorstel van de Commissie**

3.1 Onderhavig voorstel voor een verordening is nodig geworden om de Commissie een juridisch instrument te verschaffen voor de toepassing van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand — die in het licht van bovenstaande overwegingen worden herzien — en waarbij de financiële steun voor de gehele periode (2007-2013) gewaarborgd is.

3.2 Het was namelijk duidelijk geworden dat de impact van de medefinanciering door de Gemeenschap zowel kwantitatief — met méér financiële middelen — als kwalitatief — met nieuwe financiële instrumenten — geoptimaliseerd moest worden. Een en ander heeft ten doel particuliere investeringen te stimuleren, om daarmee de publiek-private samenwerking (PPS) te versterken.

3.3 De basisvereisten voor het verkrijgen van EU-steun houden verband met de vraag of de projecten van gemeenschappelijk belang zijn en voor grensoverschrijdende interconnecties zorgen, en bijdragen tot de marktintegratie in een uitgebreid Europa. In de sector vervoer moet bijzondere aandacht worden besteed aan de milieu-impact en de behoefte aan hogesnelheidsspoorlijnen, die capaciteit moeten vrijmaken voor het goederenvervoer, teneinde het evenwicht tussen de vervoersmodaliteiten te herstellen. 80 % van de financiële steun zal betrekking hebben op andere vervoersmodaliteiten dan het wegvervoer. Voor de energiesector zijn de continuïteit van het netwerk en de optimalisering van de capaciteit van prioritair belang, evenals de integratie van de interne markt, de integratie van de nieuwe lidstaten in deze markt en de aansluiting van duurzame energiebronnen.

3.4 Om deze doelstellingen te realiseren zullen er duidelijke en objectieve toewijzings- en medefinancieringscriteria worden vastgesteld. In de eerste plaats is dat de **voorwaardelijkheid**, wat betekent dat gerichte steun wordt verleend op grond van overwegingen van **selectiviteit en concentratie**, waarbij projecten die de grootste communautaire toegevoegde waarde opleveren voorrang krijgen. Daarnaast is er de **evenredigheid** van de steun, met een maximaal medefinancieringspercentage tot 30 % (en bij hoge uitzondering tot 50 %) voor grensoverschrijdende verbindingen. In ruil daarvoor zullen de lidstaten solide garanties moeten geven op basis van een financieringsplan, en zich ertoe moeten verplichten het project binnen de gestelde termijnen uit te voeren.

3.5 De steun voor studies kan zowel voor TEN-T als TEN-E oplopen tot 50 % van de kosten. Daarentegen zal de maximumsteun voor de aanleg van TEN-T voor bepaalde onderdelen van prioritaire projecten 30 % bedragen (en bij hoge uitzondering tot 50 % voor grensoverschrijdende gedeelten), en 15 % voor andere projecten van gemeenschappelijk belang. Voor energie zal de medefinanciering op maximaal 10 % blijven, net als in de huidige verordening, met de mogelijkheid om uitzonderlijk 20 % te laten medefinancieren, namelijk wanneer er bijzondere financiële moeilijkheden zijn of wanneer het gaat om de aanleg van aansluitingen met de buurlanden. Dat het steunbudget voor energie veel lager is dan voor vervoer wordt gerechtvaardigd door het feit dat de energiesector nog andere communautaire instrumenten kent (Structuurfondsen, EIB-leningen), en door de sterke concurrentie tussen de operatoren in deze sterk marktgestuurde sector. De verzoeken voor medefinanciering van vervoersnetwerken kunnen uitsluitend worden ingediend door de lidstaten, terwijl voor energienetwerken ook particuliere exploitanten een verzoek kunnen indienen.

([3]) Mededeling van 23 april 2003: „Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk: vernieuwende financieringsvormen interoperabele elektronische tolheffing" (COM(2003) 132 def.)

3.6 Onder de huidige verordening lopen de beschikbare middelen voor de periode 2000-2006 op tot iets meer dan 4,6 miljard euro, waarvan 4,2 miljard is bestemd voor vervoer; dit bedrag wordt vanaf het uitbreidingsjaar 2004 verhoogd met 225 miljoen. Dat komt in de praktijk neer op circa 60 miljoen euro per jaar.

3.7 Met het onderhavige voorstel wordt het budget voor TEN-T in de periode 2007-2013 verhoogd tot 20,350 miljard euro, d.w.z. 2,9 miljard per jaar (tegen 600 miljoen euro in de voorafgaande zeven jaar), terwijl het budget voor TEN-E 340 miljoen euro zal zijn, wat het totale TEN-budget van de Gemeenschap op 20,690 miljard euro brengt.

3.8 Nieuw is ook dat, naast de verhoging van de communautaire steun, voortaan ook de risico's na de aanlegfase zijn gedekt, namelijk wanneer de verwachte inkomsten tegenvallen als gevolg van bijzondere omstandigheden. Deze garantie, die de deelname van de particuliere sector aan de financiering van de projecten moet bevorderen, wordt hoe dan ook beperkt tot de aanloopfase, waarbij de betrokken lidstaten tevens een aanzienlijke bijdrage leveren.

3.9 Ook het beheer van de projecten is nieuw. De Commissie stelt voor de lidstaten de belangrijkste rol toe te kennen bij de technische controle en de certificering van de uitgaven. Bovendien behoudt de Commissie zich het recht voor bepaalde beheerstaken van het programma te delegeren aan een „uitvoerend agentschap voor de trans-Europese vervoersnetwerken". Deze mogelijkheid doet niets af aan de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de programmering.

4. **Algemene opmerkingen**

4.1 Het EESC is ingenomen met dit Commissievoorstel, dat grotendeels tegemoetkomt aan zijn opmerkingen en aanbevelingen in eerdere adviezen. ([4])

4.2 Met het voorstel wordt de gewenste verhoging van de communautaire bijdrage geïnstitutionaliseerd, terwijl tevens meer zekerheid wordt geboden aan de lidstaten en particuliere investeerders, met het oog op PPS. Het EESC wijst er in dit verband op dat het voorgenomen budget weliswaar aanzienlijk groter is dan in het verleden, maar dat de behoeften zijn meegegroeid, zoals hierboven is uiteengezet. Er hoeft alleen maar aan te worden herinnerd dat voor de 30 prioritaire vervoersprojecten een financiële injectie van 225 miljard euro vereist is, waarvan 140 miljard in de periode 2007-2014.

4.3 Het EESC stemt in met de definitie van bovengenoemde algemene beginselen die ten grondslag liggen aan de toewijzing van de communautaire steun, en vindt het een goede zaak dat de uitvoeringsbepalingen voor deze beginselen door middel van een comitéprocedure worden vastgesteld, teneinde de procedure te vereenvoudigen.

4.4 Het EESC juicht tevens toe dat niet alleen steun wordt uitgetrokken voor voorbereidende studies en de aanlegfase, maar ook, zij het alleen in uitzonderlijke gevallen, voor de operationele aanloopfase van het project. De moeilijke situatie waarin de vervoersector zich bevindt (congestie, vervuiling, veiligheid, enz.) en waarover het Comité al verscheidene adviezen heeft uitgebracht, mag immers niet worden onderschat, evenmin als de risico's i.v.m. de energievoorziening en de noodzaak om de energienetwerken interoperabel te maken.

5. **Specifieke opmerkingen en conclusies**

5.1 Het EESC is van mening dat een zeer streng beleid moet worden gevoerd t.a.v. de lidstaten, opdat de aanleg van de door de EU vastgestelde infrastructuur geen vertraging oploopt, en de aangegane verplichtingen worden nagekomen, zelfs in het geval van onvoorziene politieke/economische omstandigheden op nationaal niveau. Indien verzoeken om opheldering niks hebben opgeleverd, kunnen eventueel boetes worden opgelegd of kan zelfs worden gevraagd de uitgekeerde gelden terug te storten aan de Commissie, die deze dan kan gebruiken voor andere infrastructuurwerken die wél op schema lopen.

5.2 Daarentegen vreest het EESC dat, zelfs met de voorgestelde verhogingen, de beschikbare middelen niet altijd voldoende zullen zijn om particuliere investeringen te stimuleren en de aangegane verplichtingen onomkeerbaar te maken. Daarom denkt het Comité dat zijn voorstel — in een eerder advies ([5]) — om een „Europees Vervoersinfrastructuurfonds" op te richten, dat zou worden gefinancierd d.m.v. een bescheiden solidariteitsheffing op de in de EU-25 gebruikte brandstoffen, nog steeds de moeite van het overwegen waard is, hoewel de accijnzen niet mogen worden verhoogd. De heffing zou eventueel kunnen worden beperkt tot de lidstaten die betrokken zijn bij TEN-T projecten.

5.3 Aangezien het onderhavige voorstel voor een verordening betrekking heeft op de periode 2007-2013 blijft de huidige verordening tot die datum van kracht, met behoud van het bovengenoemde budget. Dit houdt het gevaar in van verdere vertragingen en heroverwegingen, in afwachting van de nieuwe voorwaarden. Het zou beter zijn de inwerkingtreding van de nieuwe verordening zoveel mogelijk te vervroegen, zodat onmiddellijk een begin kan worden gemaakt met de werkzaamheden. Het is belangrijk erop te wijzen dat, gezien de tijd die technisch gezien nodig is om de werkzaamheden in de sector wegvervoer vast te stellen, het verkeer zeker nog verder in volume zal toenemen terwijl de nieuwe infrastructuurvoorzieningen — ook voor andere vervoerswijzen — nog in aanbouw zijn. En dat gaat ten koste van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling.

([4]) Verkennend advies over de „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004" (PB C 10 van 14.1.2004) en het advies inzake de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand/TEN (PB C 125 van 27.5.2002)

([5]) Verkennend advies over de „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004" (PB C 10 van 14.1.2004). In dit advies dacht het EESC aan een heffing van één cent voor iedere liter brandstof die in de EU-25 wordt getankt voor het vervoer van goederen en personen over de weg. Met het huidige verbruik (circa 300 miljoen ton) zou het fonds circa 3 miljard euro per jaar ontvangen.

5.4 Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie om de uitvoeringsbepalingen voor de algemene beginselen door middel van een comitéprocedure en niet met een medebeslissingsprocedure vast te stellen. Dit zorgt voor de broodnodige stroomlijning en vereenvoudiging van de procedures. Wel vraagt het EESC zich af of het „uitvoerend agentschap voor de trans-Europese vervoersnetwerken" bijdraagt tot vereenvoudiging, of dat het juist tot overlappingen met de betrokken instellingen zal leiden. Om deze twijfels weg te nemen zou de Commissie vooraf helderheid moeten verschaffen over de aan dit agentschap toe te wijzen taken.

5.5 Het EESC stemt volledig in met de door de Commissie voorgestelde maatregelen en benadrukt dat er meer middelen beschikbaar moeten worden gesteld. De aanleg van de geplande infrastructuur zal bijdragen tot duurzame ontwikkeling, aangezien 80 % van de projecten is bestemd voor andere vervoersmodaliteiten dan het wegvervoer, zodat de emissies en congestie worden teruggedrongen. Ook mag niet worden voorbijgegaan aan de positieve impact van de projecten op de werkgelegenheid (op de middellange termijn), en, niet minder belangrijk, de verbetering van de levenskwaliteit van de Europese burgers (op de lange termijn), met name van inwoners van gebieden met veel doorgaand verkeer.

5.6 Ten slotte herhaalt het EESC nogmaals zijn stellige overtuiging van de strategische noodzaak van een trans-Europees energie- en vervoersnetwerk. Dit netwerk speelt een fundamentele rol bij het scheppen van de juiste omstandigheden om het vrij verkeer van personen, goederen en diensten te waarborgen: een verplichte en onontbeerlijke doelstelling willen wij, overeenkomstig de strategie van Lissabon en met inachtneming van de beginselen van een milieuvriendelijke ontwikkeling, een geïntegreerde Europese Unie tot stand brengen die de internationale concurrentie aankan.

Brussel, 10 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, dat op meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen kon rekenen, is tijdens de discussie verworpen:

Paragraaf 5.2

Als volgt te wijzigen:

„5.2 Daarentegen vreest het EESC dat, zelfs met de voorgestelde verhogingen, de beschikbare middelen niet altijd voldoende zullen zijn om particuliere investeringen te stimuleren en de aangegane verplichtingen onomkeerbaar te maken. ~~Daarom denkt het Comité dat zijn voorstel in een eerder advies om een „Europees Vervoersinfrastructuurfonds" op te richten, dat zou worden gefinancierd d.m.v. een bescheiden solidariteitsheffing op de in de EU-25 gebruikte brandstoffen, nog steeds de moeite van het overwegen waard is, hoewel de accijnzen niet mogen worden verhoogd. De heffing zou eventueel kunnen worden beperkt tot de lidstaten die betrokken zijn bij TEN-T projecten.~~"

Motivering

Zoals de rapporteur zelf al terecht schrijft is belastingheffing een bevoegdheid van de lidstaten. Het EESC kan geen belastingsverhogingen- of verlagingen in de lidstaten voorstellen en het moet zich hier dan ook verre van houden.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 43

Stemmen tegen: 65

Onthoudingen: 9