



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.3.2007
KOM(2007) 135 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Transeuropæiske net: På vej mod en helhedsstrategi

{SEK(2007) 374}

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	3
2.	De transeuropæiske net: Status ved udgangen af 2006	4
2.1.	De transeuropæiske transportnet	4
2.2.	De transeuropæiske energinet	6
2.3.	De transeuropæiske telenet	6
3.	Styregruppens drøftelser	7
3.1.	Samspil mellem de transeuropæiske net	7
3.2.	TEN og miljøet.....	9
3.3.	Udnyttelse af ny teknologi i de transeuropæiske transportnet	10
3.4.	Finansiering af transeuropæiske net.....	11
3.4.1.	Kombination af fonde	11
3.4.2.	Finansiering af de store, højt prioriterede projekter.....	12
3.4.3.	Partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor.....	12
4.	Konklusion	15

1. INDLEDNING

Traktaten¹ og retningslinjerne for vækst og beskæftigelse² sætter målene højt for udbygning, sammenkobling, bedre integration og koordinering af den europæiske energi-, transport- og teleinfrastruktur.

De transeuropæiske transport-, energi- og telenet er som et blodkredsløbssystem for de europæiske økonomier. Har de det skidt, går det ud over konkurrenceevnen. Udbygningen af dem er centralt for den nuværende Kommissionens satsning på vækst og beskæftigelse.

De transeuropæiske net (TEN) medvirker også til at styrke EU's konkurrenceevne i kraft af strategiske industripolitiske programmer, der skal styrke EU's uafhængighed, f.eks. Galileo, ERTMS og Sesar. TEN letter udbredelse og effektiv anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi gennem telenettene, og med energinettene styrker de forsyningssikkerheden. Dertil kommer, at bæredygtig udnyttelse af ressourcer er et vigtigt aspekt af TEN-polikken, fordi de mere miljøvenlige transportformer står højt på listen over prioriterede projekter.

Efter anmodning fra formanden har Kommissionen den 20. juli 2005 nedsat en styregruppe med de medlemmer af kollegiet, der er særlig involveret i problematikken omkring de transeuropæiske net.

Gruppen ledes af transportkommissæren og har kommissærerne for informationsområdet, miljø, økonomi og monetære anliggende, regionalpolitik, finansiel programmering og budget, indre marked og energi som medlemmer.

Gruppens kommissorium var at finde en fælles strategi for bedre samordning af Fællesskabets forskellige tiltag til støtte for virkeliggørelsen af de transeuropæiske transport-, energi- og telenet.

I denne meddelelse gøres der status for hvert af de tre transeuropæiske net: transport, energi og telekommunikation. Derefter gennemgås de særlige forhold, som styregruppen har haft oppe på sine møder.

¹ Traktatens artikel 154, 155 og 156.

² Retningslinjer for vækst og beskæftigelse (2005-2008), nr. 10, 11 og 16.

2. DE TRANSEUROPÆISKE NET: STATUS VED UDGANGEN AF 2006

Udbygningen af de transeuropæiske net er afgørende for etableringen af det indre marked og for styrkelsen af den økonomiske og sociale sammenhængskraft. Her må Fællesskabets indsats sigte mod at fremme de nationale nets indbyrdes sammenkobling og interoperabilitet samt adgangen til disse net³.

2.1. De transeuropæiske transportnet

En moderne transportinfrastruktur, som gør det hurtigere og lettere at transportere varer og personer mellem medlemsstaterne, giver mulighed for at styrke EU's konkurrenceevne.

Det Europæiske Råd udpegede på sit møde i Essen 14 højt prioriterede projekter, som blev optaget i Rådets og Europa-Parlamentets første beslutning fra 1996 om retningslinjerne for de transeuropæiske transportnet⁴. Denne liste blev i 2004 suppleret for at tage hensyn til EU's udvidelse med først 10 og så 12 nye medlemsstater. De transeuropæiske transportnet (TEN-T) omfatter nu 30 højt prioriterede projekter, der skal gennemføres i tiden frem til 2020. Derudover har Kommissionen for nylig understreget, at det er nødvendigt at udvide disse transeuropæiske transportnet til nabolandene⁵.

Gennemførelsen af disse store projekter er blevet forsinket i forhold til de oprindelige tidsplaner. En række store projekter er dog realiseret eller bliver det inden udgangen af 2007: Den faste forbindelse over Øresund (forbinder Sverige og Danmark, færdig i 2000), Malpensa-lufthavnen (Italien, færdig i 2001), Betuwe-jernbanelinjen (forbinder Rotterdam med den tyske grænse, færdig i 2007) og PBKAL (højhastighedstog Paris-Bruxelles-Köln-Amsterdam-London, færdig i 2007).

Af de 30 højt prioriterede projekter vedrører 18 jernbaner og 2 indlandsskibsfart og søfart. De mest miljøvenlige transportformer kommer således i første række.

Gennemførelsen af transeuropæiske transportnet kræver store økonomiske midler. Alene de prioriterede projekter kræver 280 mia. EUR i investeringer, ud af de 600 mia. EUR, som hele det transeuropæiske net koster. For at holde fristen i 2020, skal der investeres 160 mia. EUR i de prioriterede projekter alene i den finansielle programmeringsperiode 2007-2013. På to kort i bilag I til denne meddelelse vises det, hvor langt man er kommet med de 30 prioriterede projekter til dato, og hvor langt man venter at være kommet, når den flerårige finansielle ramme udløber i 2013. Det fremgår tydeligt, hvor ufuldstændigt nettet stadig er, og hvor stor en indsats der skal gøres frem til 2013 for at indfri forpligtelserne.

I den finansielle programmeringsperiode 2000-2006 bidrog EU til at finansiere transeuropæiske transportnet over følgende tre finansieringsinstrumenter:

³ Traktatens artikel 154

⁴ Beslutning 1692/96/EØF, (EFT L 228 af 9.9.1996).

⁵ KOM(2007) 32 af 31.1.2007.

- Budgettet på 4.2 mia. EUR til udbygning af de transeuropæiske transportnet i den finansielle programmeringsperiode 2000-2006. Tilskud på grundlag af den nugældende forordning om finansiering af TEN-T⁶ har givet mulighed for at medfinansiere disse projekter med op til 10 % på nationale strækninger og 20 % på grænsekrydsende strækninger.
- Desuden har de transeuropæiske transportnet fået 16 mia. EUR fra Samhørighedsfonden. Den Europæiske fond for Regionaludvikling (EFRU) har investeret 34 mia. EUR i transport, og af dem har en del (investeringer i jernbane-, vej-, motorvejs- og havneinfrastruktur m.v.) gavnnet TEN-T.
- Den Europæiske Investeringsbank (EIB) har ydet lån på 37,9 mia. EUR⁷.

I den flerårige finansielle ramme 2007-2013 er der afsat et beløb på 8,013 mia. EUR til udbygning af de transeuropæiske transportnet. Der er den 12. december 2006 opnået politisk enighed i Rådet om et forordningsforslag⁸, som sigter mod at tilrettelægge finansieringsstøtten til transeuropæiske transport- og energinet i perioden 2007-2013. I dette forordningsforslag gives der mulighed for at Fællesskabet kan medfinansiere undersøgelser med 50 % og anlægsarbejder med en maksimalsats, der ligger mellem 10 og 30 % afhængig af projekttype.

EFRU og Samhørighedsfonden vil fortsat være hovedkilderne til Fællesskabets støtte til medfinansiering af projekter i det transeuropæiske transportnet i programmeringsperioden 2007-2013.

Samhørighedspolitikken virkemidler må udnyttes til bunds, for mange af de prioriterede projekter ligger i områder, der kun i ringe omfang nyder godt af denne politik. Ligesom i perioden 2000-2006 står der et tocifret milliardbeløb i euro til rådighed til medfinansiering af projekter på transportområdet via de forskellige finansieringsinstrumenter under regionalpolitikken, hvoraf 35 mia. EUR fra Samhørighedsfonden hovedsagelig bør investeres i de prioriterede projekter. Denne fonds høje støttesatser (op til 85 %) vil gøre det væsentligt lettere at sammensætte finansieringen af projekterne og dermed at gennemføre dem efter tidsplanen fra retningslinjerne for TEN-T. De medlemsstater, der kan få støtte fra Samhørighedsfonden og de regioner, der kan få støtte i henhold til EFRU's konvergensmål opfordres til at benytte disse instrumenter for at gennemføre prioriterede projekter på deres område⁹.

I almindelighed bør Fællesskabets bidrag til realiseringen af det transeuropæiske transportnet koncentreres om grænsektioner og flaskehalse.

EID vil fortsat yde lån til finansiering af transportinfrastruktur og benytte et særligt garantiinstrument, der råder over 500 mio. EUR fra EIB's egne midler og 500 mio. EUR fra budgettet for de transeuropæiske transportnet (dvs. 6,25 % af det samlede rammebeløb).

⁶ Rådets forordning nr. 807/2004 af 21. april 2004, (EFT L 143 af 30.4.2004).

⁷ EU 15 (2000-2004): 24.301 mio. EUR + EU-25 (2005-2006): 6.821 og 6.850 mio. EUR.

⁸ KOM(2006) 245.

⁹ Beslutning 884/2004/EF, artikel 19, stk. 2, litra a) og c) (se tidligere henvisning)-(EFT L 2041 af 7.6.2004).

2.2. De transeuropæiske energinet

EU har for nylig vedtaget et sæt retningslinjer for at ajourføre de transeuropæiske energinet¹⁰. Der er udpeget 32 projekter for elektricitetsnet og 10 projekter for gasnet som projekter af europæisk interesse. De skal gennemføres først, fordi de er vigtige for etableringen af et energinet i europæisk skala.

Gasnettene skal have en kapacitet, der kan sikre og sprede importen fra Norge, Rusland, Sortehavsområdet, Middelhavet og Mellemøsten.

EU bør investere mindst 30 mia. EUR i infrastruktur frem til 2013 (6 mia. i transport af elektricitet, 19 mia. i gasledninger og 5 mia. i LNG-terminaler (for flydende naturgas)), hvis retningslinjerne for transeuropæiske energinet skal følges. Det anslås f.eks., at der skal investeres omkring 700-800 mio. EUR om året for at muliggøre tilførsel af mere el fra vedvarende energikilder og for at indoptage omkostningerne ved afbalancering af ujævnt producerende kilder. Mellem 2000 og 2006 er der investeret omkring 140 mio. EUR i transeuropæiske energinet fra TEN-budgettet. For finansieringsrammen 2007-2013 er der afsat et beløb på 155 mio. EUR i den TEN-forordning, der er ved at blive vedtaget. Det er et meget beskedent beløb set i forhold til projekterne og behovene. Dette budget vil hovedsagelig bidrage til at medfinansiere undersøgelser. Supplerende finansiering i medfør af samhörighedspolitikken og fra EIB er nødvendig.

Programmet for hovedopgaver i sammenkoblingen af forsyningsnettene, der blev vedtaget den 10. januar 2007, gør status over de prioriterede projekter og analyserer, foruden finansieringsproblemerne, også andre hindringer for gennemførelsen af disse projekter. Programmet skitserer en strategi, der bygger på 4 konkrete indsatser: registrering af de vigtigste infrastrukturanlæg, der støder på alvorlige vanskeligheder, udnævnelse af europæiske koordinatore, en plan, der er samordnet på regionalt niveau, og harmonisering af tilladelsesprocedurerne.

Det Europæiske Råd bakkede den 9. marts 2007 op om denne fremgangsmåde og understregede navnlig vigtigheden af at udbygge sammenkoblingen af nettene. Rådet har støttet Kommissionens forslag om at udnævne europæiske koordinatore og opfordret den til at fremsætte forslag for at forbedre de administrative beslutningsgange.

2.3. De transeuropæiske telenet

Den gradvise åbning af teletjenesterne for konkurrence siden 1988 har haft store virkninger. Den mere intense konkurrence har stimuleret investeringer, innovation og fremkomsten af nye tjenester, og den har givet forbrugerne et betydeligt prisfald.

Siden liberaliseringen har udbygningen af telenettene i Europa i hovedsagen været en følge af forretningsmæssige investeringer. Trods afmatningen i 1999-2001 har investeringerne været store. I 2005 beløb kapitaludgifterne således til 45 mia. EUR, heraf 25 milliarder i fast infrastruktur; det giver en stigning på 5 % på årsbasis, og det for tredje år i træk.

¹⁰ Beslutning 1364/2006/EF (EFT L 262 af 22.9.2006).

I øjeblikket koncentrerer investeringerne om bestående net, som søges moderniseret til næste generation, om udbygning med mobiltelefoner af tredje generation og andre trådløse teknologier og om bredbåndsudbygning i EU's länddistrikter. De kan f.eks. gå ud på at anlægge lysledernet, hvor 70 % af udbygningsomkostningerne går til anlægsarbejder og kabelinstallation i bygninger. Anlæg af jernbanelinjer, veje og energiledninger kan lette udbygningen med disse net i dårligt betjente områder.

I meddelelsen "Bredbånd til hele EU"¹¹ påpeges kløften mellem by- og landzoner, og medlemsstaterne opfordres til at gøre en konkret indsats og opstille mål for at mindske forskellene frem til 2010. Hvor markedet svigter, opfordres det offentlige til at give støtte uden på nogen måde at krænke reguleringen af teleområdet eller statsstøttereglerne. Begyndelsen til den næste programperiode for samhørigheds- og länddistriktspolitikken kan blive en storartet lejlighed til at investere i bredbånd til udkantsområder og länddistrikter.

De kompetente myndigheder har brug for kort, der viser den eksisterende infrastruktur, så de bedre kan bedømme deres infrastrukturbehov og udnytte igangværende anlægsarbejder. De myndigheder, der står for store igangværende transport- og energiprojekter, burde tage behov for teleinfrastruktur i betragtning og tage planlægnings- og budgetmæssige beslutninger i overensstemmelse hermed under hensyntagen til bestående infrastrukturanlæg. Derudover er det nødvendigt at koordinere udnyttelsen af de andre finansieringskilder mere (strukturfondsmidlerne, midlerne til länddistriktsudvikling, TEN-midlerne og nationale midler) for at sikre sammenhængende planlægning og totaldækning med bredbånd.

3. STYREGRUPPENS DRØFTELSER

Styregruppen af TEN-kommissærer har holdt seks møder, siden den blev nedsat den 7. december 2005. Den tog fat på spørgsmålene om samspil mellem de transeuropæiske net, finansieringsmåderne og deres fordeling mellem Fællesskabets forskellige finansieringsinstrumenter. Mere generelle temaer blev også taget op (TEN og miljøet, udvikling af nye EU-finansieringsinstrumenter).

3.1. Samspil mellem de transeuropæiske net

Har EU interesse i at fremme kombinationer af infrastrukturanlæg, særlig i de nye medlemsstater, hvor infrastrukturbehovene er særlig store?

Kombinationen mellem baner og veje har stået sin prøve¹²: mindre arealforbrug, fælles anlæg, mindre synlighed, mindre opdeling af landskabet, fælles foranstaltninger for at mindske anlæggenes miljøbelastning (støjafskærmning, større og mindre faunatunneler). Ved kombinerede infrastrukturanlæg er der reelle muligheder for at mindske både omkostninger og miljøbelastning.

¹¹ Kommissionens meddelelse KOM(2006) 129 af 20.3.2006.

¹² I nogle medlemsstater er der indført pligt til at søge en sådan synergi, særlig i Tyskland (Bundesnaturschutzgesetz, Par.2, Bündelungsgebot).

Der er foretaget en undersøgelse af mulighederne for at kombinere andre anlæg også (føre en højspændingsledning gennem en jernbanetunnel, lægge et telekommunikationskabel langs en jernbane)¹³. Her har man analyseret den tekniske gennemførelighed, virkningerne for projektets omkostninger og den proceduremæssige kompleksitet. Konklusionerne var:

Bortset fra en kombination mellem gasledninger og anden infrastruktur, som størrelsen af de nødvendige sikkerhedszoner synes at gøre teknisk vanskelig, ligger der reelle fordele i at kombinere andre TEN-anlæg med hinanden. Mest lovende virker samspilsbesparelser ved kombination af telenet og transportnet. Hvert transportnet kan optimeres med eget kommunikationsnet til brug for forvaltningen af nettet. Sådanne kommunikationsnet har de fleste banenet og motorvejsnet i forvejen. I nogle tilfælde bruges disse nets overkapacitet til andre formål, f.eks. datakommunikation. Derimod er det stadig sjældent, at man allerede fra starten af anlægsarbejdet systematisk søger samspilsbesparelser mellem et kommunikationsnet til infrastrukturforvaltning og et telekommunikationsnet.

Der er interessante muligheder at sondere ved sammenkoblingen af elektricitetsnet: nedlægning af højspændingskabler langs indre vandveje, sammenkobling med begrænset spænding (2 gange 25 kV) langs højhastighedsjernbaner, mere systematisk sammenkobling af nedgravede højspændingskabler (300 til 700 kV) i transportnetkorridorer. Disse forslag mindsker ikke behovet for omgående sammenkobling af de nationale højspændingsnet, men peger på, at der på længere sigt kan skabes mere fintmaskede nationale elnet efterhånden som de store infrastrukturprojekter realiseres.

Også proceduremæssigt kan der opnås synergivirkninger: miljøvurderinger, planlægning og budgettilrettelæggelse kan kombineres. Det kan dog vise sig kompliceret at planlægge to typer infrastrukturanlæg sideløbende, når de er underlagt forskellig lovgivning og forskellige budgetprocedurer, eller når anlæggenes levetid og holdbarhed er forskellige.

Konklusion:

Gruppen anbefaler, at der arbejdes videre med de potentielle samspilsbesparelser mellem forskellige transeuropæiske net. Der vil blive udarbejdet en håndbog med eksempler på god praksis for at informere de projektansvarlige om, hvilket udbytte der kan opnås ved samspil mellem infrastrukturanlæg.

Førsteprioritet bør gives til undersøgelser af samspilseffekter mellem geotermiprojekter og tunneler, der skal bygges i det transeuropæiske transportnet.

Gruppen skønner, at det er nødvendigt at udarbejde kort over teleinfrastrukturen, og at behovene på telekommunikationsområdet bør tages i betragtning under udbygningen af de transeuropæiske energinet.

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

3.2. TEN og miljøet

Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse opfordrer til, at TEN udbygges på en måde, der er forenelig med en bæredygtig udvikling.

Det store flertal af de 30 højt prioriterede projekter i det transeuropæiske transportnet er til fordel for de mest miljøforsvarlige og mindst energiforbrugende transportformer som jernbaner og skibsfart. Færdiggørelsen af det transeuropæiske transportnet får positive miljøvirkninger. Med den nuværende udviklingstakt vil transportens CO₂-udslip i 2020 ligge 38 % over det nuværende. Gennemførelsen af de 30 prioriterede trafikakser vil bremse denne vækst med cirka 4 % og dermed reducere det årlige CO₂-udslip med 6,3 mio. tons.

Sammenkoblingen af de nationale energinet og tilslutningen af vedvarende energikilder vil gøre det muligt at optimere kapaciteten i hver medlemsstat og dermed nedsætte miljøbelastningen.

Fællesskabets miljøbeskyttelseslovgivning sætter klare rammer for gennemførelsen af de store projekter. Der er udtrykkelig henvist til den i Fællesskabets retningslinjer for udbygningen af det transeuropæiske transportnet¹⁴. Alle nye infrastrukturprogrammer skal underkastes en strategisk miljøvurdering¹⁵ og hvert projekt skal bedømmes for sig¹⁶. Denne dobbelte forpligtelse gør den miljømæssige indføjning af de store infrastrukturprojekter mulig. Samtidig kunne disse analyser danne ramme om undersøgelsen af mulige samspilseffekter.

Men miljøvurderingerne er ikke nok; hvert enkelt projekt skal også overholde EF-reglerne for støj, vandressourcer og beskyttelse af flora og fauna¹⁷. Ses der virkninger på disse punkter, skal der søges alternativer for at sikre, at miljøretten overholdes bedst muligt. Hvis ingen af alternativerne til et projekt, der er samfundsnyttigt, tilbyder en optimal løsning, der opfylder EF-lovgivningens krav, kan der træffes kompensatoriske foranstaltninger, der tillader projektet at blive gennemført og kompenserer eventuelle belastende virkninger. I bilag 2 gøres der nærmere rede for, under hvilke betingelser der kan træffes sådanne foranstaltninger.

Konklusion:

En skærpet koordinering mellem de berørte tjenestegrene i Kommissionen er nødvendig, hvis udbygningen af de transeuropæiske net skal forenes med opfyldelse af EU's miljøretlige forpligtelser. Herom er der udarbejdet et referencedokument, som er vedlagt denne meddelelse.

¹⁴ Beslutning 884/2004/EF, artikel 8 (se tidligere henvisning).

¹⁵ Strategisk miljøvurdering (SMV) - direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet.

¹⁶ Vurdering af virkninger på miljøet (VVM) - direktiv 85/337/EØF, ændret ved direktiv 97/11/EF og 2003/35/EF, om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

¹⁷ Fugledirektivet (79/409/EØF), habitatdirektivet (92/43/EØF) og vandrammedirektivet (2000/60/EF).

3.3. Udnyttelse af ny teknologi i de transeuropæiske transportnet

Den nylig godkendte midtvejsevaluering af Kommissionens transportpolitiske hvidbog fra 2001¹⁸ anerkender den nye teknologiske mulige betydning for en sikker og bæredygtig person- og varetrafik. Ifølge det syvende rammeprogram for forskning og udvikling (2007-2013) vil teknologisk innovation på transportområdet bidrage direkte til EU's konkurrence-, miljø- og samfundspolitiske hovedmål.

Blandt de mest lovende områder skal nævnes intelligente transportsystemer (ITS), der integrerer informations-, kommunikations-, navigations- og stedsbestemmelsesteknologi i transportinfrastrukturen og køretøjerne og stiller helheden til rådighed for brugerne.

Investeringer i ITS bør betragtes som strategisk grundlæggende i alle nye projekter i det transeuropæiske transportnet og i projekter for modernisering af bestående net og forbindelsesstrækninger. ITS rummer desuden et sæt værktøjer, der kan fremme samordnet udnyttelse af transportformerne ("samordnet modalitet") og miljømæssig holdbarhed.

Blandt de vellykkede anvendelser af ITS på trafiknettene kan nævnes systemer for kontrol og styring af vejtrafikken (europæiske regionalprojekter under det vejledende, flerårige program Tempo 2001-2006), systemer til kontrol af indlandsskibsfarten (River Information Service (RIS) og SafeSeaNet) og det europæiske system for jernbanetrafikstyring (ERTMS). Der er sat arbejde i gang med samarbejdende systemer for kommunikation mellem køretøjer indbyrdes og mellem køretøjer og infrastruktur og med præcise stedsbestemmelsessystemer (i-2010-initiativet "intelligente køretøjer"). På langt sigt vil disse systemer få stor betydning for tilvejebringelsen af sikker og miljøforsvarlig transport. Endelig vil det europæiske system for satellitbaseret navigation, Galileo, i høj grad forbedre de europæiske systemer for navigation, steds- og tidsbestemmelse i alle transportformer, når det bliver driftsklart i 2010. ITS omfatter også slutbrugertjenester, herunder oplysninger om trafik- og rejsesituationen lige nu (RTTI: Real-Time Traffic and Travel Information), som giver kortere rejsetid, bedre sikkerhed og bedre samspil mellem trafikformerne.

Trods de påviste fordele savnes der stadig tilfredsstillende intelligente transporttjenester mange steder i EU. Mellem 2007 og 2013 bør EU satse på at udbygge sådanne systemer i stor skala. Myndighederne bør udnytte ny teknik i deres indsats for at nå deres politiske mål og på den måde lægge grunden til et marked, der er stort nok for de nye ITS-relaterede produkter.

Konklusion:

Gruppen mener, at den nye teknologi i forbindelse med de transeuropæiske net rummer effektive midler til at øge sikkerheden, reducere trængslen og mindske transportens belastning af miljøet.

¹⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Hold Europa i bevægelse - Bæredygtig mobilitet på vores kontinent - Midtvejsevaluering af Europa-Kommissionens hvidbog fra 2001 om transportpolitikken [COM(2006) 314].

Gruppen anbefaler, at investeringer i intelligente transportsystemer, som i reglen kun udgør en lille andel af infrastrukturomkostningerne, medtages fra starten af planlægningen af alle nye projekter inden for de transeuropæiske transportnet og betragtes som et væsentligt element i alle projekter for forbedring og modernisering af infrastrukturen.

3.4. Finansiering af transeuropæiske net

De forskellige budgetkilder skal koordineres bedre, og der må tilrettelægges nye mekanismer, som forbedrer finansieringen i almindelighed og specielt EF's medfinansiering af disse infrastrukturanlæg.

3.4.1. Kombination af fonde

Kommissionen har altid været optaget af spørgsmålet om finansiering af samme projekt fra forskellige kilder i EF-systemet. Revisionsretten har fremhævet dette spørgsmål i rapporter om Kommissionens gennemførelse af de transeuropæiske net.

Styregruppen har konkluderet, at enhver mulighed for at kumulere tilskud fra flere fællesskabsfonde skal udelukkes. For at sikre, at budgettet er gennemskueligt og forvaltes forsvarligt udelukker finansforordningen og/eller sektorielle basisretsakter, der enten er vedtaget eller under vedtagelse, kumulering af midler fra Fællesskabets forskellige finansieringsinstrumenter til samme foranstaltning.

Inden for rammerne af operationelle programmer, der får finansieringsstøtte fra strukturfondene eller Samhørighedsfonden, må Fællesskabets andre finansieringsinstrumenter ikke træde i stedet for den påkrævede nationale medfinansiering.

Der må ikke gives finansieringstilskud til udgifter til et projekt, der indgår i et operationelt program og får støtte fra strukturfondene eller Samhørighedsfonden, fra Fællesskabets andre instrumenter. Heraf følger, at når udgifter til eksempelvis ERTMS-udstyr eller elektrificering af en jernbanestrækning ikke får finansieringsstøtte fra strukturfondene eller Samhørighedsfonden, kan de finansieres af TEN-midler. Anlægget af en jernbanestrækning kan finansieres af EFRU eller Samhørighedsfonden. Projekterne kan også opdeles i regionale afsnit, der kan medfinansieres enten af EFRU eller Samhørighedsfonden eller af TEN-midlerne.

Når Kommissionen bevilger støtte fra TEN-midlerne, kontrollerer den derfor, om projekterne har fået støtte fra strukturfondene eller Samhørighedsfonden.

Efter at have konsulteret Revisionsretten vil Kommissionen også udsende retningslinjer til medlemsstaterne om, hvordan de forskellige finansieringsinstrumenter kan kombineres.

Dette forbud mod dobbeltfinansiering bør få medlemsstaterne til at vælge, hvilket finansieringsinstrument de vil søge støtte fra på grundlag af den støttesats instrumentet tilbyder og ud fra prioriteringen af projekterne. De medlemsstater, der kan få støtte fra Samhørighedsfonden, og de regioner, der kan få støtte i henhold til konvergensmålet, opfordres derfor til i første række at søge støtte til finansiering af store infrastrukturprojekter fra disse instrumenter.

Konklusion:

Styregruppen har bekræftet, at det er nødvendigt at holde fast i en sammenhængende fremgangsmåde på tværs af de forskellige retsinstrumenter. Kumuleringsforbuddet er nu præciseret i EF-retten som direkte følge af Revisionsrettens anmærkninger.

3.4.2. *Finansiering af de store, højt prioriterede projekter*

Forsinkelserne i gennemførelsen af de prioriterede transportprojekter skyldes navnlig vanskeligheder med at forene reglerne for EF-tilskud fra TEN-budgettet med de store projekters reelle finansieringsbehov.

Den nye TEN-forordning giver bedre muligheder for at medfinansiere de store grænsekrydsende projekter, som teknisk og finansieringsmæssigt er komplicerede. Selvom deres gennemførelse fordeles over flere finansieringsrammeperioder, er det fuldt ud muligt at yde medfinansiering fra EF's side: bevillingsbeslutningen kan træffes under én finansieringsrammeperiode, og betalingerne fordeles over en længere periode, efterhånden som projektarbejdet skrider frem.

Hvis den løsning, der er fundet i den nye TEN-forordning, som tillader flerårige finansieringer fordelt på årlige trancher, ikke skulle være tilstrækkelig til at modsvare behovene, vil andre muligheder blive undersøgt.

3.4.3. *Partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor*

Offentlig-private partnerskaber (OPP'er) giver myndighederne mulighed for at uddelegere offentlige serviceopgaver til en privat virksomhed. Sådanne partnerskaber er interessante af flere grunde: bedre beherskelse af omkostningerne (til anlæg og drift) og tendentielt større sikkerhed for, at arbejdet bliver færdigt til tiden. Men ikke mindst overføres en del af risikoen til den private partner: ud over anlægsrisikoen kan den private partner overtage enten drifts- eller disponibilitetsrisikoen. Denne risikooverførsel er meget vigtig for beregningen af det offentlige gæld eller underskud. I begyndelsen af 2004 udsendte Eurostat en beslutning om beregningen af "private investeringer" inden for rammerne af et offentlig-privat partnerskab, hvad angår den offentlige gæld¹⁹. Når den private partner påtager sig anlægsrisikoen og enten disponibilitetsrisikoen eller driftsrisikoen, skal de private investeringer ikke medtages i beregningen af den offentlige gæld.

Der har været foretaget en høring om at udvikle EF-lovgivningen om offentlige indkøbsaftaler for at tage hensyn til den hurtige udvikling af OPP'er. Kommissionen udsendte i 2004 en grønbog om OPP'er. I november 2005 annoncerede Kommissionen, at den muligvis ville tage initiativ til lovgivning, der kunne videreudvikle de retlige rammer for koncessioner for at give større retssikkerhed og samtidig fastholde smidighed nok til at rumme de mange former for OOP der findes.

¹⁹ Eurostats beslutning af 11. februar 2004.

EIB er ved at oprette et europæisk ekspertisecenter for offentlig-private partnerskaber (European PP Expertise Centre, EPEC) sammen med Kommissionen og andre interesserede. Idéen er, at EPEC skal være en europæisk informationskilde for den offentlige sektor, hvor der kan hentes oplysninger om bedste praksis på OPP-området, og den offentlige sektor kan forbedre sin evne til at iværksætte OPP-projekter.

3.4.3.1. OPP på grundlag af efterspørgselsrisikoen: et garantiinstrument

På anmodning fra Det Europæiske Råd i december 2003 har Kommissionen og EIB analyseret på, om det har interesse at udvikle et europæisk garantiinstrument. I begyndelsen af 2005 bekræftede Kommissionen i to meddelelser til Rådet²⁰, at et sådant garantiinstrument ville være interessant som middel til at lette og fremme finansiering af transeuropæiske net via OPP'er. I mellemtiden er princippet om et sådant instrument blevet optaget i den nye TEN-forordning for perioden 2007-2013. Garantiinstrumentet vil understøtte den type OPP'er, der bygger på efterspørgselsrisikoen (f.eks. af koncessionstypen) ved at dæmpe risikoen for utilstrækkelige indtægter i de først driftsår. Det vil især blive brugt i forbindelse med koncessionsaftaler.

EIB stiller garanti over for et pengeinstitut, som i sin tur yder en stand by-kredit til støttemodtageren for lanceringsperioden for et projekt for at sikre afdrags- og rentebetalingen på førsteprioritetslån. Kommissionen og EIB deler finansieringen af henlæggelser til tab og af kapitalgrundlaget for disse garantier. Garantien aktiveres ikke, medmindre indtægtsstrømmen viser sig utilstrækkelig til at sikre betalingen af renter og afdrag på de højt prioriterede lån ('senior loans')²¹. Garantien eliminerer ikke risikoen for de højt prioriterede kreditorer, men dækker betalingen af den højt prioriterede gæld bedre og stimulerer således de private partnere til at optage lån til projektet.

Skulle der blive brugt for garantien, vil EIB få et tilgodehavende, der er lavere prioriteret²² end de højt prioriterede tilgodehavender, men højere end almindelige aktionærers. Denne supplerende gæld, der kaldes "mezzaningæld"²³, skal betales tilbage med renter, så snart de indtægter, projektet genererer, tillader det, og de højt prioriterede tilgodehavender er honoreret. Garantien tariferes på en måde, der afspejler risikoen og omkostningerne ved at forvalte den.

²⁰ KOM(2005) 75: "Rapport om EU's lånegarantiinstrument for TEN-transportprojekter"; KOM(2005)76: "Retningslinjer for udformningen af et EU-lånegarantiinstrument for TEN-transportprojekter"; SEC(2005) 323: "EU loan guarantee instrument for TEN-Transport projects".

²¹ 'Senior loans' er gæld, der er omfattet af specifikke garantier og hvis afbetaling foregår forud for andre lån, som er lavere prioriteret. Det er altså højt prioriterede lån.

²² En gældspost kaldes lavt prioriteret, når dens tilbagebetaling afhænger af tilbagebetalingen af andre gældsposter. Naturligvis forlanger lavere prioriterede kreditorer en højere rente end andre kreditorer til gengæld for den ekstra risiko, de løber.

²³ Mezzaningæld er gæld, der ligger mellem højt prioriteret gæld og egenkapital. Den, der har investeret i mezzaningæld, får altså først sin penge tilbage, når alle trancher af den højt prioriterede gæld er fuldt tilbagebetalt.

Instrumentets løftestangsvirkning ligger i størrelsesordenen 4 til 6 gange Kommissionens bidrag på 500 mio. EUR, som direkte garanterer stand-by-kreditter på 2 til 3 mia. EUR. Sammen med EIB's bidrag af samme størrelse - 500 mio. EUR - kan det i alt understøtte en højt prioriteret gæld på over 20 mia. EUR. Dette bidrag vil blive effektueret gradvis og i forhold til antallet og den finansielle størrelse af de projekter, instrumentet vil omfatte.

De nærmere regler for iværksættelse af instrumentet er fastsat i et bilag til finansieringsforordningen for TEN-T, som er under drøftelse i Europa-Parlamentet og Rådet. Forvaltningskontrakten mellem Kommissionen og EIB er under udarbejdelse, så instrumentet kan begynde at virke allerede i 2007.

3.4.3.2. OPP på grundlag af disponibilitetsrisikoen: indførelse af en særlig form for støtte

Hvis den private investor ud over anlægsrisikoen påtager sig disponibilitetsrisikoen, påtager han sig forudfinansiering og anlæg af infrastrukturen og får sin penge igen ved at opkræve betalinger over en lang periode (f.eks. 30 år). Betalingerne er imidlertid afhængige af, i hvor stor udstrækning infrastrukturanlægget står til disposition: de kan blive forringet, hvis den leverede ydelse ikke svarer til det forudsatte niveau.

OPP'er, der bygger på disponibilitet, kan iværksettes på to forskellige måder:

- (1) Enten i en blandet form, hvor disponibilitetsbetalingerne kun dækker en del af investeringen, mens den anden del finansieres på klassisk facon ved subventioner i anlægsfasen. Denne første sammensætning rejser ingen problemer i forhold til TEN-forordningen, for EU-bidraget kan så udelukkende gå til den direkte subvention.
- (2) Eller ved udelukkende at bygge på regelmæssige betalingsstrømme i den periode, der er valgt for tilbagebetaling af infrastrukturanlægget til den private investor.

Mange lande²⁴ har vist interesse for denne anden form for tilrettelæggelse af finansieringen. Men der går flere år mellem beslutningen om medfinansiering (før anlægsarbejderne går i gang) og begyndelsen på disponibilitetsbetalingerne (driftsfasen). Desuden skal betalingerne foregå i hele den aftalte periode (f.eks. 20 eller 30 år). Kommissionen tøver med finansieringsbeslutninger, der strækker sig over mange år, og har hidtil følt sig nødsaget til at afslå støtte til denne type finansiering.

For at løse det problem og samtidig overholde den generelle finansforordning har man ændret TEN-forordningen, så den koncentrerer EF-støtten om første fase af disponibilitetsbetalinger og således sikre, at medlemsstaten først bruger fællesskabsstøtten i sine disponibilitetsbetalinger.

²⁴ Bl.a. Storbritannien, Finland, Nederlandene, Ungarn, Tjekkiet og Frankrig.

Konklusion:

Det nye garantiinstrument skulle snart være til rådighed som et af de nye instrumenter, der kan bruges til at fremme udbygningen af de transeuropæiske net.

OPP'er på basis af disponibilitet vil udgøre en integreret del af de subventionsformer der kan få finansiel støtte fra Fællesskabet efter den nye forordning for transeuropæiske transport- og energinet. Kommissionen vil holde øje med anvendelsen af det nye instrument for at se, om det også kan bruges i forbindelse med andre EF-finansieringsinstrumenter, f.eks. under samhørighedspolitikken.

4. KONKLUSION

Det særdeles frugtbare samarbejde i styregruppen har hurtigt givet konkrete resultater: retlige instrumenter, samarbejde mellem tjenestegrene, gennemskuelse i EF-støtten.

Drøftelserne i styregruppen har muliggjort en bedre overensstemmelse mellem bestemmelserne i de forskellige retsakter som forberedelse til en ny finansiel programmeringsperiode 2007-2013, da der er tale om regler for kombination mellem forskellige finansieringsinstrumenter og tilrettelæggelse af innovative finansieringsinstrumenter. Den juridiske afklaring af kumuleringsforbuddet i forbindelse med EF-fondene vil føre til større gennemskuelse, hvormed der er svaret på en henstilling fra Revisionsretten. Styregruppen har også givet nye impulser til det allerede eksisterende samarbejde mellem tjenestegrene for at sikre det i praksis.

Samordningen skal videreføres med henblik på iværksættelse af nye finansieringsinstrumenter (garantiinstrumenter og offentlig-private partnerskaber om disponibilitet).

Styregruppen har fremsat konkrete forslag, der gør det muligt at forene miljøhensynet med gennemførelse af infrastrukturanlæg.

Desuden har styregruppens arbejde peget på en række specifikke satsninger: Styregruppen anbefaler:

- at arbejdet på at finde samspilsfordele mellem de transeuropæiske net videreføres for at munde ud i en håndbog med eksempler på god praksis
- at der tilrettelægges et samspil mellem målene for samhørighedspolitikken og de udvalgte projekter til de transeuropæiske net
- at det eventuelle behov for alternative løsninger analyseres, så det bliver muligt at dække disponibilitetsbetalinger over flere finansieringsrammeperioder og, hvis der er behov for det, stille lovgivningsforslag
- at udviklingen i offentlig-private partnerskaber følges nøje, og at der om nødvendigt tages initiativ til at fremme denne type finansiering

- at de højt prioriterede TEN-projekter gennemføres inden for de forudsatte frister, idet det sikres, at miljøretsbestemmelserne anvendes ved hjælp af de mekanismer, fællesskabsretten har fastsat; på dette punkt vil vejledningen i bilaget være et nyttigt bidrag.