

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's over openbaar/particuliere partnerschappen bij projecten op het gebied van het Trans-Europese vervoersnet”

(98/C 129/14)

Op 16 september 1997 heeft de Commissie besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor vervoer en communicatie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 februari 1998 goedgekeurd; rapporteur was de heer Kritz.

Tijdens zijn 352e Zitting (vergadering van 25 februari 1998) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 76 stemmen vóór en 1 stem tegen is goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1. Eén van de belangrijkste conclusies in het Witboek „Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid”, dat de Commissie in december 1993 uitbracht, was dat geprobeerd moet worden om de particuliere sector bij de financiering en verwezenlijking van de projecten in het kader van de Trans-Europese netwerken (TEN) te betrekken. Op deze manier zouden de TEN's sneller en efficiënter tot ontwikkeling worden gebracht.

1.2. De Europese Raad besloot tijdens de Europese Top van Essen in december 1994 14 grote TEN-projecten de hoogste prioriteit toe te kennen. Hiermee werd gehoor gegeven aan de voorstellen van de zgn „Groep op hoog niveau”, bestaande uit de persoonlijke vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders, onder voorzitterschap van de vice-voorzitter van de Commissie, de heer Christophersen.

1.3. De totale investeringskosten van de 14 prioritaire TEN-projecten die door de Groep Christophersen in 1994 waren geselecteerd, werden destijds geraamd op 94 miljard ecu, waarvan 40-45 miljard ecu tussen 1995 en 1999 geïnvesteerd zou moeten worden. Eind 1995 werden nieuwe berekeningen uitgevoerd; daarbij werd uitgekomen op een totaal investeringsbedrag van ca. 99 miljard ecu.

1.4. De Commissie stelde in haar jaarverslag over de TEN's (1996) vast dat de uitvoering van enkele van de grootste prioritaire projecten (met name bij het spoor) achterloopt op het schema, en dat het nu nog maar de vraag is of het verwachte investeringsniveau van 40-45 miljard ecu in de periode t/m 1999 gehaald of zelfs maar benaderd kan worden.

1.5. De vertraging die sommige projecten hebben opgelopen, is aan twee belangrijke factoren te wijten. Ten eerste hebben overheden de afgelopen jaren in het algemeen minder in infrastructuur geïnvesteerd, omdat zij de overheidstekorten moeten terugdringen. Ten tweede blijkt het opzetten van openbaar/particuliere partnerschappen (OPP's) als middel om de prioritaire projecten te versnellen moeilijker dan verwacht. Boven-

dien hebben zich in sommige gevallen administratieve, juridische of politieke problemen voorgedaan. De belangrijkste oorzaken van de vertraging zijn echter van financiële aard.

2. Verslag van de Groep op hoog niveau (mei 1997)

2.1. De Groep op hoog niveau inzake openbaar/particuliere partnerschappen ter financiering van TEN-projecten werd in september 1996 met instemming van de Vervoersraad op initiatief van Commissielid Kinnock opgericht. De Groep werd voorgezeten door Commissielid Kinnock en bestond uit persoonlijke vertegenwoordigers van de 15 ministers van verkeer van de Europese Unie, samen met vertegenwoordigers uit de bouwsector, de bankwereld, ondernemingen die transportmaterieel vervaardigen en transportbedrijven, die op persoonlijke titel aan de werkzaamheden deelnamen. Het verslag van de Groep werd in mei 1997 gepubliceerd. Het bevatte samenvattingen van de verslagen van vijf subgroepen die door de Kinnock-Groep waren ingesteld.

2.2. De Groep diende na te gaan hoe openbaar/particuliere partnerschappen (OPP's) de verwezenlijking kunnen bespoedigen van het Trans-Europese netwerk, dat van levensbelang voor het concurrentievermogen en de groei van Europa is.

2.3. In het verslag wordt benadrukt dat de OPP's niet alleen maar bedoeld zijn om aanvullende financieringsbronnen aan te boren, nu de overheidsuitgaven aan banden zijn gelegd. Het is net zo belangrijk om de financiële levensvatbaarheid van een project te verbeteren door de sterke punten van bedrijfsleven en overheid te combineren: de ervaring van de overheid met infrastructuurbeheer en de ondernemingsgeest en de commerciële en financiële deskundigheid van het bedrijfsleven.

2.4. Een OPP is een partnerschap tussen verschillende overheidsinstanties en -organen enerzijds en privaatrechtelijke rechtspersonen anderzijds, t.b.v. het ontwerpen, plannen, bouwen, financieren en/of exploiteren van een

infrastructureurproject. Een starre definitie van wat een OPP is of zou moeten zijn, is echter uit den boze, aangezien ieder project tot een eigen partnerschap zal leiden, afhankelijk van de behoeften en kenmerken van het project en de manier waarop de autoriteiten de particuliere sector bij de verschillende fasen van het project besluiten te betrekken.

2.5. Een economisch levensvatbaar project is een project dat de samenleving sociaal-economische voordelen oplevert. Een financieel levensvatbaar project is een project dat genoeg opbrengsten genereert om alle kosten te dekken en de investeerders voldoende rendement te bieden. In het verslag wordt benadrukt dat het belangrijkste probleem van de OPP's schuilt in het gebrek aan overheidsmiddelen om projecten te subsidiëren die wel economisch maar niet financieel levensvatbaar zijn; er is niet zozeer sprake van een gebrek aan kredieten van de overheid of het bedrijfsleven voor financieel levensvatbare projecten. De financiële levensvatbaarheid van projecten kan door OPP's worden verbeterd.

2.6. De conclusies en aanbevelingen van de Groep op hoog niveau zijn als volgt in te delen:

- algemene conclusies;
- een stimulerend klimaat voor OPP's;
- ontwikkeling van financieringsinstrumenten.

2.7. Algemene conclusies:

- a) openbaar/particuliere samenwerking moet zo vroeg mogelijk in de levenscyclus van een project beginnen, zodat het bedrijfsleven reeds een commercieel gericht invloed op het ontwerp en de verdere ontwikkeling van een project kan uitoefenen;
- b) de overheidssector moet de projectdoelstellingen in een vroeg stadium duidelijk definiëren en bij de ontwikkeling van het project voldoende ruimte voor inbreng van de particuliere sector laten;
- c) oprichting van ad hoc-ondernemingen is — met name voor grote en grensoverschrijdende projecten — vaak de beste manier om een stabiel kader te verschaffen waarbinnen de diverse partners een open werkrelatie tot stand kunnen brengen; het statuut van het Europees Economisch Samenwerkingsverband (EESV) is weliswaar geschikt voor de vroege stadia van een project, maar voldoet minder goed aan de eisen tijdens de bouw- en exploitatiefasen.

2.8. Wat een stimulerend klimaat voor OPP's betreft, legt de Groep op hoog niveau aanbevelingen voor inzake de regels en procedures op het gebied van overheidsopdrachten en inzake de toepassing van de EG-mededingingsregels op spoorweginfrastructuurpro-

jecten. Vooral een verduidelijking van de toepassing van de richtlijnen „Uitvoering werken” en „Nutsvoorzieningen” zou de OPP-regelingen een stuk vergemakkelijken. De Commissie zou daarom specifieke richtsnoeren moeten uitwerken die meer duidelijkheid verschaffen in de voorgeschreven procedures voor de aanbesteding van vervoersinfrastructuurcontracten.

2.9. De Groep op hoog niveau wijst erop dat de inkomsten het laagst zijn tijdens de aanloopfase van een project, wanneer de schuldenlast en aflossingsverplichtingen het hoogst zijn. Zij adviseert daarom structureel achtergestelde leningen en aanloopleeningen te verstrekken om de risico's van een ontoereikende cashflow in de aanloopfase af te dekken.

2.10. Wat de ontwikkeling van financieringsinstrumenten betreft, pleitte de Groep verder voor het beschikbaar stellen van risicokapitaal en met name ook quasi-risicokapitaal, als nieuwe activiteit van de EU. Daarbij zouden speciaal middelen t.b.v. de oprichting van een mezzaninefonds (fonds voor tussentijdse financiering) kunnen worden uitgetrokken. Dit zou een belangrijke stimulans kunnen zijn voor institutionele beleggers om in de financiering van TEN's deel te nemen.

3. De Commissiemededeling

3.1. Verschillende maatregelen in het verslag van de Groep op hoog niveau zijn ter overweging en met het oog op verdere actie tot de Commissie gericht. De Commissie zet in haar mededeling van september 1997 uiteen hoe zij gehoor zal geven aan de aanbevelingen waarbij zij rechtstreeks betrokken is. Verder noemt zij een aantal projecten die zij geschikt acht voor een OPP-benadering.

3.2. Overheidsopdrachten

3.2.1. De Commissie heeft de behoeften van de particuliere sector alsmede specifieke punten van de EU-regelgeving inzake overheidsopdrachten bestudeerd om een regelgevingskader te creëren waarin flexibiliteit, openbaarheid, onderhandelingen en uitnodigingen tot inschrijving centraal staan. De Commissie zal binnenkort met een mededeling inzake overheidsopdrachten komen dat zal fungeren als kader voor de richtsnoeren inzake de toepassing van de wetgeving betreffende overheidsopdrachten op infrastructuurprojecten.

3.2.2. In dit verband zijn de relatie en de verschillen tussen de richtlijnen „Uitvoering werken” [93/37/EEG⁽¹⁾] en „Nutsvoorzieningen” [93/38/

⁽¹⁾ Richtlijn 93/37/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (PB L 199 van 9.8.1993, blz. 54). Advies van het ESC over het betrokken Commissievoorstel in PB C 106 van 27.4.1992, blz. 11.

EEG⁽¹⁾ van bijzonder belang, omdat deze twee richtlijnen mogelijk relevant zijn voor grotere vervoerinfrastructuurprojecten. De te formuleren richtsnoeren zullen uitmaken welke van beide richtlijnen in een bepaald geval van toepassing is.

3.2.3. Een ander belangrijk punt van zorg voor de particuliere sector was de technische dialoog en de bescherming van de intellectuele eigendom van de inschrijvers in de ontwerp- en planningsfasen met elkaar te verenigen. Volgens de Commissie kunnen innovatieve technische oplossingen in de ontwerpfase worden beschermd onder het huidige Europese octrooi- en ontwerprecht, aangevuld met een aantal effectieve clausules in de aanbestedingsdocumenten. Dit is niet het geval met de technische dialoog, die per definitie een informeel karakter heeft.

3.3. Concurrentiebeleid

3.3.1. Tegelijkertijd met de onderhavige mededeling is een afzonderlijk document⁽²⁾ over verduidelijking van de toepassing van de bestaande richtsnoeren op nieuwe spoorweginfrastructuurprojecten gepresenteerd. De Commissie benadrukt echter dat ieder geval apart moet worden beoordeeld gezien het complexe en dikwijls zeer individuele karakter van de projecten. Daarom verdient het aanbeveling al in een vroeg stadium met de betrokken diensten van de Commissie overleg over de toepassing van de mededingingsregels te voeren.

3.4. Ontwikkeling van financieringsinstrumenten

3.4.1. Structureel achtergestelde leningen zijn leningen met dezelfde rang als gangbare bankleningen, maar met een langere looptijd (20 à 30 jaar) en aflossingsvrije perioden. Hierdoor wordt de schuldaflossing verlicht omdat deze over een langere periode wordt gespreid. Aanloopleeningen zijn leningen die niet hoeven te worden afgelost of doorlopende kredieten die de aanloopfase van een project dekken. De Commissie verzoekt de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds (EIF) om — in rechtstreekse samenwerking met leningverstrekende commerciële banken — de omvang van structureel achtergestelde leningen te verhogen en meer aanloopleeningen te verstrekken.

3.4.2. Mezzanine-financiering, d.w.z. achtergestelde schuld, vormt een aanvulling op aandelen en een overbrugging van de kloof tussen aandelen en bankschulden. Deze financiering werkt als een buffer voor het aandelenkapitaal, waardoor gemakkelijker bankleningen voor projecten verkregen kunnen worden. De Commissie is — in overleg met de EIB en het EIF — voornemens om speciaal voor de TEN-projecten een mezzaninefonds (fonds voor tussentijdse financiering)

⁽¹⁾ Richtlijn 93/38/EEG van de Raad van 14 juni 1993 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (PB L 199 van 9.8.1993, blz. 84). Advies van het ESC over het betrokken Commissievoorstel in PB C 106 van 27.4.1992, blz. 6.

⁽²⁾ Verduidelijking van de aanbevelingen van de Commissie over de toepassing van de mededingingsvoorschriften op nieuwe infrastructuurprojecten (PB C 298 van 30.9.1997, blz. 5).

op te richten. Dit fonds zou institutionele beleggers moeten stimuleren, in de financiering van de TEN-projecten bij te dragen en het meeste kapitaal in te brengen.

3.5. Manieren van steunverlening op EU-niveau

3.5.1. De Commissie wijst erop dat de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de infrastructuur in de eerste plaats bij de lid-staten ligt. De Commissie zou echter op twee manieren een actievere rol kunnen spelen: zij kan optreden als katalysator om de particuliere sector in een vroeg stadium bij het projectontwerp te betrekken, door met name bij grensoverschrijdende projecten de hoofdrolspelers nader tot elkaar te brengen, en zij kan ervoor zorgen dat de steun van de verschillende financieringsinstrumenten van de Gemeenschap wordt gecoördineerd.

3.5.2. De Commissie zal methodes ter beoordeling van de netwerkeffecten van TEN-projecten overwegen. Evaluatie op Europees niveau van de voordelen van een project zal de beoordeling van de hoogte van de steun kunnen vergemakkelijken. De Commissie zal tevens nagaan welke mogelijkheden er zijn om een Europese OPP-databank inzake vervoerinfrastructuurprojecten op te richten, zodat de ervaringen die tot nu toe met OPP's zijn opgedaan, geanalyseerd kunnen worden.

3.6. Mogelijke OPP-projecten

3.6.1. De Commissie heeft geprobeerd vast te stellen welke bestaande TEN-projecten voor een OPP-benadering in aanmerking komen. Het is niet de bedoeling om een nieuwe lijst van prioritaire projecten op te stellen; de potentiële OPP's zijn vastgesteld op basis van de bestaande prioriteiten.

3.6.2. De volgende projecten komen voor een OPP-benadering in aanmerking:

- HST-Zuid: de deeltrajecten Madrid-Barcelona en Figueras-Perpignan;
- PBKAL, Nederlandse gedeelte;
- de Brenner-tunnel;
- de nieuwe luchthaven van Berlijn;
- de Semmering-tunnel;
- de sneltramverbinding Piraeus-Athene.

Voor deze projecten is de Commissie van plan de lid-staten, in samenwerking met de EIB en het EIF, extra ondersteuning te bieden om in een vroeg stadium overeenstemming over OPP-constructies en -financiering te bereiken.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Economisch en Sociaal Comité heeft in eerdere adviezen herhaaldelijk gewezen op het belang

van de TEN's als middel om ervoor te zorgen dat de interne markt naar behoren functioneert, het concurrentievermogen wordt verbeterd en de sociaal-economische samenhang wordt bevorderd.

4.2. Tot dusver is de ontwikkeling van de TEN's vanwege voortdurende financieringsproblemen bij de verwachtingen achtergebleven. Deze zijn vooral het gevolg van bezuinigingen in de overheidssector, maar ook van de tegenvallende deelname van het bedrijfsleven aan OPP's in TEN-projecten. Dit valt te betreuren, omdat OPP's sinds begin jaren '90 worden beschouwd als een belangrijk middel om vaart te zetten achter de realisering van de TEN's.

4.3. In dit licht gezien is het Comité ingenomen met zowel het verslag van de Groep op hoog niveau als de mededeling van de Commissie. Deze twee documenten vormen één geheel en moeten niet als op zichzelf staand worden gezien. Het Comité is er met name over te spreken dat de Commissie zo snel heeft gereageerd op de aanbevelingen van de Groep op hoog niveau.

4.4. Op 9 oktober 1997 werd de mededeling van de Commissie uitvoerig besproken binnen de Raad Vervoer, die een aantal conclusies over OPP's bij TEN-projecten aannam. Het Comité neemt met tevredenheid kennis van de constructieve en realistische conclusies waarmee de Raad OPP's ondersteunt.

4.5. Infrastructuurprojecten worden doorgaans door de overheid uitgevoerd wanneer daarbij bepaalde sociaal-economische voordelen te behalen zijn en er voldoende begrotingsruimte (d.w.z. geld) is voor de planning, de bouw en het onderhoud van de projecten. De particuliere sector is van oudsher bij deze projecten betrokken, vooral als aannemer in de bouwfase.

4.6. Krijgt het bedrijfsleven een grotere rol bij grote vervoersinfrastructuurprojecten, dan zou het niet langer alleen als aannemer fungeren, maar naast de overheid ook als promotor die de financiering en het management op zich neemt en zelfs verantwoordelijkheden op vlak van de exploitatie heeft.

4.7. Het Comité wenst te benadrukken dat de rol van de overheid van levensbelang blijft, zelfs bij projecten waarbij de uitvoering voor een groot gedeelte aan het bedrijfsleven is overgedragen. Grootschalige vervoersinfrastructuurprojecten zijn normaal gesproken niet financieel levensvatbaar, tenzij de overheid bepaalde risico's draagt en steun verleent in de vorm van subsidies en borgstellingen.

4.8. Doorslaggevend voor het succes van een OPP is de manier waarop de risico's van een project tussen overheid en bedrijfsleven worden verdeeld. Deze verde-

ling is belangrijk, omdat risico's reële kosten betekenen. In principe zou iedere partij die risico's moeten dragen die zij in ieder stadium van een project het best onder controle heeft. Commerciële risico's zouden normaal gesproken voor rekening van het bedrijfsleven komen, terwijl overheidsrisico's („politieke risico's") door de overheidssector, d.w.z. de belastingbetaler, gedragen zouden moeten worden.

4.9. Het gebrek aan nationale begrotingsmiddelen voor TEN-projecten heeft duidelijk de belangstelling voor OPP's doen toenemen. Het Comité wil echter onderstrepen dat OPP's niet uitsluitend op het aantrekken van extra kapitaal gericht mogen zijn. Het is net zo belangrijk om van de deskundigheid van het bedrijfsleven op commercieel, financieel, technisch en managementgebied gebruik te maken om de kosten/baten-verhouding bij TEN-projecten te verbeteren.

4.10. Het Comité ziet zich echter wel genoodzaakt om hieraan toe te voegen dat zowel het verslag van de Groep op hoog niveau als de mededeling van de Commissie al te optimistisch zijn over de mogelijkheden om het bedrijfsleven meer bij de TEN-projecten te betrekken. De particuliere sector investeert immers alleen in een project wanneer dit voldoende rendement oplevert.

4.11. Volgens het Comité kunnen OPP's alleen een succes worden indien:

- de lid-staten zeer duidelijke politieke toezeggingen doen om de projecten te voltooien en de nodige financiële middelen voor de OPP's te verschaffen;
- het bedrijfsleven zo vroeg mogelijk bij de projecten wordt betrokken, d.w.z. bij het ontwerp, de verdere ontwikkeling en de planning;
- er speciale ondernemingen worden opgericht die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een project, met name grensoverschrijdende projecten.

4.12. OPP's worden gewoonlijk geassocieerd met grootschalige prioritaire TEN-projecten. Het Comité wil er echter op wijzen dat OPP's ook bij kleinere, minder spectaculaire projecten kunnen worden gebruikt. Er bestaan ook vele voorbeelden van geplande of afgeronde OPP-projecten van relatief bescheiden aard, die voor de lokale of regionale gemeenschap echter van cruciaal belang zijn (autosnelwegen, bruggen, tunnels, luchthavens).

4.13. De financiering van vervoersinfrastructuur was één van de thema's die werden behandeld tijdens de Derde Pan-Europese vervoersconferentie in Helsinki (juni 1997). In de verklaring die tijdens deze conferentie werd goedgekeurd staat: er zouden meer inspanningen moeten worden gedaan om de financiële participatie van de nationale overheden en de Europese Unie, alsmede de financiële participatie van het bedrijfsleven te vergroten, bijvoorbeeld d.m.v. openbaar/particuliere

partnerschappen (paragraaf IV.5). Deze passage werd voluit door de delegatie van het Economisch en Sociaal Comité gesteund.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. *Overheidsopdrachten*

5.1.1. Het Comité schaarft zich onverkort achter de aanbeveling van de Groep op hoog niveau dat de Commissie specifieke richtsnoeren zou moeten uitwerken om meer duidelijkheid te verschaffen in de aanbestedingsprocedures bij de gunning van vervoersinfrastructuurcontracten. Het ziet de richtsnoeren die de Commissie heeft beloofd binnenkort uit te brengen, dan ook verwachtingsvol tegemoet.

5.1.2. Als alternatief voor deze richtsnoeren wordt wel eens voorgesteld, een specifieke richtlijn betreffende overheidsopdrachten voor vervoersinfrastructuurconcessies uit te werken, waarmee een speciaal juridisch kader voor OPP's zou worden gecreëerd. Een dergelijke wetgevingsverandering raadt het Comité niet aan. Een specifieke OPP-richtlijn zou al moeilijk te formuleren en nog moeilijker toe te passen zijn. Bovendien zouden de bestaande richtlijnen inzake overheidsopdrachten en de toepasselijkheid ervan dan aangepast moeten worden.

5.1.3. Het Comité meent dat de verwachte richtsnoeren van de Commissie op de volgende zaken betrekking moeten hebben:

- de relatie tussen de richtlijnen „Uitvoering werken” en „Nutsvoorzieningen” t.a.v. OPP's;
- manieren om aanbestedingsprocedures te verbeteren en te vergemakkelijken, met name in de fase voorafgaand aan de inschrijving, en het gebruik van de procedure van gunning via onderhandelingen.

5.1.4. In zijn advies over het Groenboek „De overheidsopdrachten in de Europese Unie: beschouwingen over een toekomstig beleid”⁽¹⁾ onderstreepte het Comité dat verduidelijking van de verschillen tussen een concessie en een privaatrechtelijke overeenkomst noodzakelijk is. Er bestaan nl. verschillen t.a.v. onderwerp, duur, financiering en aansprakelijkheid. Het Comité herhaalt nogmaals dat een dergelijke verduidelijking geboden is.

5.1.5. Een openbaar/particulier partnerschap is een langetermijncontract tussen verschillende overheidsinstanties en -organen enerzijds en privaatrechtelijke rechtspersonen anderzijds, met het doel een infrastructuurproject te ontwerpen, plannen, financieren, bouwen en/of te exploiteren. Een OPP verschilt in die zin van een overheidsopdracht dat van de particuliere partner investeringen worden vereist.

5.1.6. Krachtens de Richtlijn „Uitvoering werken” mag de concessiehouder zijn contracten voor openbare werken gunnen aan ondernemingen die tot hetzelfde consortium behoren (93/37/EG, artikel 3, lid 4). Een dergelijke bepaling is niet in de Richtlijn „Nutsvoorzieningen” opgenomen (cf. 93/38/EG artikel 13). Het Comité meent dat een consortium dat een concessie heeft verkregen, zijn contracten onder zijn leden moet kunnen verdelen volgens de regels van de Richtlijn „Uitvoering werken”, zelfs als het om nutsvoorzieningen gaat.

5.1.7. De Richtlijn „Uitvoering werken” is van toepassing op de aanleg van wegen, bruggen, spoorwegen, enz. (93/37/EG bijlage II). Bij autosnelwegprojecten zou het bedrijfsleven in het kader van het OPP ook verantwoordelijk voor de exploitatiefase kunnen zijn (door invoering van tol of gelijksoortige heffingen). Het Comité wijst er evenwel op dat diensten m.b.t. autosnelwegen buiten het toepassingsgebied van de Richtlijn „Nutsvoorzieningen” vallen (93/38/EG, artikel 2, lid 2, sub c). Dit manco zou door de verwachte richtsnoeren moeten worden verholpen.

5.1.8. Overheidsinstanties kunnen in iedere fase van een project besluiten tot aanbesteding over te gaan, afhankelijk van hun bereidheid om het bedrijfsleven bij het project te betrekken. Aanbestedingen kunnen worden uitgeschreven voor kleine dienstverleningscontracten om haalbaarheidsstudies uit te voeren, of voor omvangrijke concessiecontracten voor de bouw en/of exploitatie van een infrastructuurproject. De aanbestedingsprocedure is m.b.t. de zgn. „procedure van gunning via onderhandelingen” flexibeler in de Richtlijn „Nutsvoorzieningen” dan in de Richtlijn „Uitvoering werken”. Bij nutsvoorzieningen mag deze procedure zonder meer worden gebruikt (93/38/EG artikel 20), maar bij overheidsopdrachten mag de procedure uitsluitend in bepaalde uitzonderlijke gevallen worden toegepast (93/37/EG artikel 7). Het Comité vindt dat het gebruik van de onderhandelingsprocedure altijd moet worden uitgebreid wanneer wordt overwogen een officiële aanbesteding uit te schrijven. Bovendien zou moeten worden overwogen Richtlijn 37/93/EEG te wijzigen.

5.1.9. Het Comité meent dat aanbesteding tijdens het ontwerp en de verdere ontwikkeling van een project bepaalde nadelen voor particuliere bedrijven met zich kan brengen. De bescherming van de intellectuele eigendom van een inschrijver zou in gevaar kunnen worden gebracht indien innovatieve technische oplossingen die bij de inschrijving voor deze fase worden uiteengezet, door de aanbestedende diensten worden gehanteerd als criteria in de volgende aanbestedingsfase. In dat geval zouden nieuwe ideeën van één particulier bedrijf ten goede komen aan alle inschrijvers, zonder dat het bedrijf er zelf van kan profiteren.

5.1.10. Wat het aanbestedingsproces als geheel betreft, wijst het Comité bij wijze van voorbeeld op de gids die door het Britse ministerie van financiën in verband met het „Private Finance Initiative” is gepubliceerd en waarin stap voor stap de volgende punten worden behandeld:

- prekwalificatiefase aan de hand van duidelijke criteria;

⁽¹⁾ PB C 287 van 22.9.1997, blz. 2.

- selectie van maximaal drie of vier kandidaten;
- uitnodiging tot inschrijving aan de hand van een gedetailleerde opsomming van de vereiste prestaties en een voorstel voor de verdeling van de risico's;
- nadat de inschrijvingen zijn ontvangen, uitvoerige parallelle onderhandelingen met de geselecteerde kandidaten;
- keuze van een inschrijving.

5.2. Mededingingsbeleid

5.2.1. Het Comité is ingenomen met het document dat de Commissie onlangs (september 1997) heeft uitgebracht om de toepassing van de mededingingsregels op nieuwe vervoersinfrastructuurprojecten te verduidelijken. Het document gaat hoofdzakelijk over spoorwegprojecten, in het bijzonder de toegang tot nieuwe spoorweginfrastructuur en de mogelijkheden om infrastructuurcapaciteit aan bepaalde exploitanten voor te behouden.

5.2.2. Aan de ene kant kan worden gesteld dat een infrastructuurbeheerder de mogelijkheid moet worden geboden om ten minste een gedeelte van de capaciteit voor te behouden aan exploitanten die aan de financiering van het project bijdragen. Aan de andere kant druipt het langdurig voorbehouden van capaciteit in tegen het beginsel van vrije toegang tot de infrastructuur en het beginsel van vrije mededinging.

5.2.3. Ter verduidelijking van deze kwestie stelt de Commissie dat overeenkomsten om capaciteit voor te behouden geen schending van de mededingingsregels vormen, zolang de infrastructuur niet overbelast is, omdat er dan geen toetredingsbarrière wordt opgeworpen. Indien de infrastructuur wel overbelast is, kan een dergelijke overeenkomst die voor de efficiënte exploitatie van vervoersdiensten van essentieel belang is, in aanmerking komen voor een uitzondering op grond van artikel 85, lid 3, wanneer aan alle voorwaarden in dit artikel wordt voldaan. Het Comité vindt dat deze belangrijke mededingingskwestie door de Commissie hiermee op constructieve wijze is verduidelijkt.

5.2.4. Het Comité erkent dat ieder vervoersinfrastructuurproject specifieke kenmerken heeft waardoor het min of meer uniek is. Daarom moet ieder project bij de toepassing van de mededingingsregels apart worden beoordeeld en zouden de promotors van het project de diensten van de Commissie al in een vroeg stadium moeten raadplegen. Het Comité meent dat richtsnoeren ter verduidelijking van de toepassing van de mededingingsregels een noodzakelijk, maar op zichzelf ontoereikend middel is om de onzekerheid onder de OPP-partners weg te nemen.

5.3. Ontwikkeling van financieringsinstrumenten

5.3.1. Het Comité is het met de Groep op hoog niveau en met de Commissie eens dat voor grootschalige vervoersinfrastructuurprojecten evenwichtige financieringspakketten moeten worden vastgesteld, die bestaan uit risicokapitaal, structureel achtergestelde leningen, aanloopleeningen en bankleningen.

5.3.2. Van deze financieringsinstrumenten zijn de structureel achtergestelde leningen van doorslaggevend belang, omdat de aflossing hiervan over een langere periode (nl. 20-30 jaar) wordt gespreid dan het geval is bij bankleningen (tot 15 jaar). Dit type leningen wordt reeds op beperkte schaal door de EIB in samenwerking met het EIF aangeboden. Het Comité is verheugd dat de EIB een actievare rol op dit vlak zal spelen en zich ook met de ontwikkeling van aanloopleeningen zal bezighouden.

5.3.3. De Commissie wil bekijken of er speciaal voor de TEN-projecten een mezzaninefonds (fonds voor tussentijdse financiering) opgericht kan worden, waarbij de EIB en institutionele beleggers het meeste kapitaal inbrengen. Het Comité vindt dat de markt voor dit type financieringsinstrument in Europa ontwikkeld moet worden; daarom zou de Commissie zich nog meer inspanningen moeten getroosten om een mezzaninefonds te helpen oprichten.

6. Samenvatting en conclusies

6.1. De Groep op hoog niveau inzake openbaar/particuliere partnerschappen ter financiering van Trans-Europese vervoersnetwerkprojecten, die onder voorzitterschap van Commissielid Kinnock stond, publiceerde haar verslag in mei 1997. De Groep diende na te gaan hoe openbaar/particuliere partnerschappen (OPP's) de verwezenlijking zouden kunnen bespoedigen van het Trans-Europese netwerk, dat van levensbelang voor het concurrentievermogen en de groei van Europa is.

6.2. Verschillende maatregelen in het verslag van de Groep op hoog niveau zijn ter overweging en met het oog op verdere actie tot de Commissie gericht. De Commissie reageerde met een mededeling van september 1997 waarin zij uiteenzette hoe zij gehoor zal geven aan de aanbevelingen waarbij zij rechtstreeks betrokken is.

6.3. Het Comité is ingenomen met zowel het verslag van de Groep op hoog niveau als de mededeling van de Commissie. Deze twee documenten vormen één geheel en moeten niet als op zichzelf staand worden gezien.

6.4. Tot dusver is de ontwikkeling van de TEN's vanwege voortdurende financieringsproblemen bij de verwachtingen achtergebleven. Deze zijn vooral het gevolg van bezuinigingen in de overheidssector, maar ook van de tegenvallende betrokkenheid van OPP's bij TEN-projecten.

6.5. De particuliere sector is van oudsher bij grootschalige infrastructuurprojecten van de overheid betrokken geweest, vooral als aannemer in de bouwfase. Krijgt het bedrijfsleven een grotere rol, dan zou het niet langer alleen als aannemer fungeren, maar naast de overheid ook als promotor die de financiering en het management op zich neemt en zelfs verantwoordelijkheden op exploitatiegebied heeft.

6.6. Doorslaggevend voor het succes van een OPP is de manier waarop de risico's van een project tussen

overheid en bedrijfsleven worden verdeeld. In principe zou iedere partij die risico's moeten dragen die zij in ieder stadium van een project het best in de hand heeft. Commerciële risico's zouden normaal gesproken voor rekening van het bedrijfsleven komen, terwijl overheidsrisico's („politieke risico's") door de overheidssector gedragen zouden moeten worden.

6.7. Het gebrek aan nationale middelen voor TEN-projecten heeft duidelijk de belangstelling voor OPP's doen toenemen. Het Comité wil echter onderstrepen dat OPP's niet uitsluitend op het aantrekken van extra kapitaal gericht mogen zijn. Het is net zo belangrijk om de deskundigheid van het bedrijfsleven op commercieel, financieel, technisch en managementgebied te gebruiken om de kosten/baten-verhouding bij TEN-projecten te verbeteren.

6.8. Zowel het verslag van de Groep op hoog niveau als de mededeling van de Commissie zijn al te optimistisch over de mogelijkheden om het bedrijfsleven bij TEN-projecten te betrekken. De particuliere sector investeert alleen in een project wanneer dit voldoende rendement oplevert.

6.9. Volgens het Comité kunnen OPP's alleen een succes worden indien:

- de lid-staten zeer duidelijke politieke toezeggingen doen om van OPP's gebruik te maken;
- het bedrijfsleven zo vroeg mogelijk bij de projecten wordt betrokken, d.w.z. bij het ontwerp, de verdere ontwikkeling en de planning;

— er speciale ondernemingen worden opgericht die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een project, met name grensoverschrijdende projecten.

6.10. De Commissie is voornemens binnenkort specifieke richtsnoeren te publiceren om meer duidelijkheid te verschaffen in de aanbestedingsprocedures bij de gunning van vervoersinfrastructuurcontracten. Het Comité meent dat deze richtsnoeren op de volgende zaken betrekking moeten hebben:

- de relatie tussen de richtlijnen „Uitvoering werken" en „Nutsvoorzieningen" t.a.v. OPP's;
- manieren om aanbestedingsprocedures te verbeteren en te vergemakkelijken, met name in de fase voorafgaand aan de inschrijving, en het gebruik van de procedure van gunning via onderhandelingen.

6.11. Het Comité is ingenomen met het onlangs uitgebrachte Commissiedocument (september 1997) waarin de toepassing van de mededingingsregels op nieuwe vervoersinfrastructuurprojecten wordt verduidelijkt. Het document gaat hoofdzakelijk over spoorwegprojecten, in het bijzonder de toegang tot nieuwe spoorweginfrastructuur en de mogelijkheden om infrastructuurcapaciteit aan bepaalde exploitanten voor te behouden. Aangezien ieder vervoersinfrastructuurproject min of meer uniek is, zal het vaak noodzakelijk zijn, projecten van geval tot geval te beoordelen.

6.12. Voor grootschalige vervoersinfrastructuurprojecten moeten evenwichtige financieringspakketten worden vastgesteld, die bestaan uit risicokapitaal, structureel achtergestelde leningen, aanloopleeningen en bankleningen. Het Comité is verheugd dat de EIB een actievere rol bij structureel achtergestelde leningen zal spelen en zich ook met de ontwikkeling van aanloopleeningen zal bezighouden. Het acht het van wezenlijk belang dat de Commissie zich nog meer inspanningen getroost om een mezzaninefonds (fonds voor tussentijdse financiering) te helpen oprichten.

Brussel, 25 februari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS