



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.4.2003
COM(2003) 132 definitief

2003/0081 (COD)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk:
vernieuwende financieringsvormen
interoperabele elektronische tolheffing**

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende de algemene invoering en de interoperabiliteit van elektronische
tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap**

(ingediend door de Commissie)

INHOUDSOPGAVE

DEEL I: BETERE FINANCIËLE EN BEHEERSINSTRUMENTEN TEN BEHOEVE VAN DE ONTWIKKELING VAN HET TRANS-EUROPESE VERVOERSNETWERK 6

1.	Financiering van het trans-Europese vervoersnetwerk: diagnose van de huidige situatie	8
1.1.	Netwerk met problematische financiering	8
1.2.	Overheidsgelden waarvan de coördinatie verbetering behoeft	10
1.3.	Bijzonder selectieve openbare investeringen	11
1.4.	Volledig private financiering	11
1.5.	Gezamenlijke participatie van publieke en private financiers	12
1.6.	Financieringen die een beter kader vereisen	14
2.	Onderdelen van de oplossing	17
3.	Naar een betere coördinatie en synergie op basis van nieuwe organisaties	19
3.1.	De gelden	19
3.2.	De organisaties	19
3.3.	Coördinatie op projectniveau: oprichting van transnationale rechtspersonen.	19
3.4.	Ontwikkeling van nieuwe communautaire financieringsinstrumenten	21
3.5.	Garanties van de Unie voor de politieke risico's van het trans-Europese vervoersnetwerk	22

DEEL II – NAAR EEN EUROPESE DIENST VOOR ELEKTRONISCHE TOLHEFFING 25

1.	Inleiding	26
2.	Stand van zaken op normalisatiegebied	27
3.	Toegang tot tolheffingssystemen in nieuwe lidstaten en situatie voor vrachtwagens	27
4.	Doelstelling van de richtlijn	28
5.	Realisering van de doelstelling	29
6.	Combinatie van plaatsbepaling per satelliet en mobiele communicatie met DSRC-technologie op korte en middellange termijn, met het oog op een exclusieve keuze voor de modernere technologie voor de lange termijn	29

7.	Technische oplossing voor de lange termijn voor de invoering van de Europese dienst: de op satellietcommunicatie gebaseerde oplossing zal vanaf 2008 verplicht worden voor nieuwe systemen en zal in 2012 algemeen worden toegepast.....	30
8.	Tijdschema voor de realisering van de Europese dienst	31
9.	Tenuitvoerlegging van de Europese dienst: Regelgevend Comité	32

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk:

vernieuwende financieringsvormen interoperabele elektronische tolheffing

Er bestaan geen concurrerende economieën zonder goede vervoersnetwerken. De totstandkoming en het goede functioneren van het trans-Europese vervoersnetwerk, dat sinds tien jaar wordt erkend als communautair beleid, zijn essentiële voorwaarden voor het welslagen van de interne markt en om duurzame mobiliteit in een uitgebreide Unie te waarborgen. Desondanks heeft dat netwerk nog steeds te kampen met een sterke maar onevenwichtige groei van het verkeer, terwijl de roep om duurzame ontwikkeling steeds sterker wordt en de noodzaak om de netwerken van de toekomstige lidstaten te integreren steeds dichterbij komt. Bovendien is het moeilijk om financiering te vinden voor de vervoersinfrastructuur. Dat is een gevolg van een gebrek aan financiële middelen en van het ontbreken van een goed kader voor investeringen.

Toch heeft de Commissie in het Witboek getiteld "*Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen*"¹ reeds duidelijk aangegeven welke grote discrepantie er bestaat tussen de gestelde doelen en de financiële middelen waarover de Unie beschikt. Het budget dat de lidstaten uittrekken voor de ontwikkeling van deze vervoersinfrastructuur en de middelen die door de Unie ter beschikking worden gesteld, blijken namelijk ontoereikend te zijn. Het is buitengewoon paradoxaal om te moeten constateren dat de Gemeenschap krachtens het Verdrag verantwoordelijk is voor het vaststellen van richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk maar niet beschikt over de financiële middelen om deze taak goed uit te voeren.

De kans dat op korte termijn veel meer overheidsgeld voor deze infrastructuurprojecten wordt uitgetrokken, is momenteel tamelijk klein als gevolg van het gecombineerde effect van de huidige vertraging in de economische groei en de druk op de begrotingen. De lidstaten stellen andere prioriteiten voor het gebruik van deze overheidsmiddelen, terwijl burgers en ondernemingen in de Unie in de praktijk van alledag te kampen hebben met de gevolgen van de steeds groter wordende onevenwichtigheden tussen vervoersmodaliteiten en van de tekortkomingen van het netwerk die het gevolg zijn van de toegenomen mobiliteit. Het gebruik van publiek-private partnerschappen (PPP's) als aanvulling op financiering door de overheid kan voor bepaalde categorieën projecten worden overwogen. Op dit moment bestaan er echter te veel onduidelijkheden over de uit te voeren projecten - met name over projecten bij de spoorwegen en grensoverschrijdende projecten - en over de beleidskeuzes op vervoersgebied. Het ontbreekt de particuliere sector aan vertrouwen in deelname aan de financiering van deze projecten. Daarnaast is bij PPP's in nagenoeg alle gevallen aanzienlijke steun van de overheid noodzakelijk in de vorm van subsidies of garanties.

Een van de sleutels tot het welslagen van de uitbreiding is echter ontegenzeggelijk de totstandkoming van een goede vervoersinfrastructuur, waarin de ontbrekende schakels voor een EU met 15 maar ook voor een uitgebreide Unie kunnen worden aangevuld en de gezamenlijke Europese ruimte optimaal kan worden benut. Dit vereist niet alleen

¹ COM(2001) 370 van 12.9.2001.

modernisering en bouw van nieuwe infrastructuur in deze landen, maar ook in de huidige lidstaten van de Unie, omdat er nog steeds projecten niet zijn voltooid maar zich ook nieuwe verkeersstromen gaan ontwikkelen en (momenteel ontbrekende) verbindingen tussen deze twee gebieden tot stand moeten worden gebracht.

De financiering van deze nieuwe infrastructuur is een van de belangrijkste uitdagingen bij de uitbreiding.

Tot het moment waarop dit alles is gerealiseerd, dient te worden gewaarborgd dat de inning van heffingen door het in rekening brengen van tarieven voor het gebruik van de infrastructuur niet ten koste gaat van de doorstroming van het verkeer. Er dient dus gezorgd te worden voor interoperabiliteit van tolsystemen.

Deze mededeling bevat een toelichting op de toestand van de infrastructuur van het trans-Europese netwerk en de financiering daarvan en toont aan dat op korte termijn een reeks aanvullende maatregelen dient te worden genomen, gericht op een doelmatiger gebruik van de gelden die zijn bestemd voor trans-Europese infrastructuurvoorzieningen. Deze maatregelen dienen gebaseerd te zijn op **twee hoofdpijlers**:

- **een betere afstemming van publieke en private financiering van het trans-Europese vervoersnetwerk**
- **in combinatie met een goed functionerende Europese elektronische tolheffingsdienst.**

Deze maatregelen dienen op de lange termijn te leiden tot een stabielere basis voor het politieke kader en voor de financieringsvoorwaarden voor grote projecten in het trans-Europese netwerk. Wanneer naar aanleiding van de Europese Raad van Brussel van 20 en 21 maart 2003 uiterlijk in juni 2003 een wetgevingsinstrument wordt ingediend in de vorm van een wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (het "Eurovignet"), zal voor de tarieven voor het gebruik van de infrastructuur een communautaire benadering kunnen worden ontwikkeld en kunnen de uitvoeringsvoorwaarden worden uitgewerkt voor de in het Witboek over vervoer bedoelde kruisfinancieringen. De "Europese elektronische tolheffingsdienst" zal alle gebruikers van de trans-Europese wegennetten één abonnement aanbieden waarmee aanspraak gemaakt kan worden gemaakt op nieuwe diensten.

DEEL I: BETERE FINANCIËLE EN BEHEERSINSTRUMENTEN TEN BEHOEVE VAN DE ONTWIKKELING VAN HET TRANS-EUROPESE VERVOERSNETWERK

Inleiding

Het beleid inzake de netwerken is op grond van het in 1993 van kracht geworden Verdrag van Maastricht tot de bevoegdheden van de Gemeenschap gaan behoren. Hierdoor werden de onderlinge aansluitingen en interoperabiliteit van de netwerken bevorderd, zodat Europa optimaal de voordelen zou kunnen benutten van een ruimte zonder binnengrenzen. In dit verband werd de Gemeenschap belast met de vaststelling van een pakket richtsnoeren voor de gestelde doelen en prioriteiten en voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van de trans-Europese netwerken². Dit heeft in 1996 met name gestalte gekregen door de vaststelling van Beschikking 1692/96³ betreffende deze richtsnoeren op het gebied van het vervoer. De belangrijkste doelstelling van dit beleid was - en blijft - het opheffen van ontbrekende schakels in de grote infrastructuurnetwerken, die een belemmering vormen voor het vrije verkeer van goederen en personen (vervoer), elektriciteit en gas (energie) en ideeën (telecommunicatie). Deze mededeling heeft echter slechts betrekking op het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) aangezien er grote verschillen bestaan met de sectoren energie en telecommunicatie.

De lacunes waardoor de netwerken worden gekenmerkt, zijn hoofdzakelijk het gevolg van het feit dat de planning tot voor kort hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid was. Daarin werd niet altijd voldoende rekening gehouden met trans-Europese aspecten. Dit gebrek aan trans-Europese visie komt momenteel tot uiting in het voortbestaan van belemmeringen van het functioneren van de interne markt⁴. In dit verband bleek uit het Witboek⁵ duidelijk dat de achterstanden bij de verwezenlijking van de in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk geplande projecten een van de belangrijkste oorzaken zijn van ondoelmatigheid en congestie op de grote verbindingroutes waaruit dat netwerk bestaat. De aanstaande uitbreiding van de Unie, die onvermijdelijk een aanzienlijke groei van het verkeersaanbod met zich mee zal brengen⁶ op soms verouderde wegen- of spoorweginfrastructuur waarvan de capaciteit sterk achterblijft bij de vraag, maakt het des te noodzakelijker om de ontbrekende schakels van dit netwerk aan te vullen. Tien jaar na het van kracht worden van het Verdrag van Maastricht en bijna net zo lang na de Top van Essen, treedt er stagnatie op in de ontwikkeling van het trans-

² Artikel 155.

³ Beschikking van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 - PB L 228 van 9 september 1996.

⁴ De sluiting van de Mont Blanc-tunnel na het ongeluk van 24 maart 1999 en het ontoereikende alternatieve aanbod van met name de spoorwegen is kenmerkend voor deze situatie, die in termen van bruto nationaal inkomen een negatief effect heeft gehad op de economie van de Vallei van Aosta (en van Italië als geheel).

⁵ COM(2001) 370.

⁶ Het Witboek gaat voor de vijftien landen van de huidige Unie voor de periode 1998-2010 uit van een trendmatige groei van 24% voor het reizigersverkeer en van 38% voor het vrachtverkeer. De groei van het vrachtverkeer zou zelfs circa 50% kunnen bedragen wanneer niets wordt gedaan om de vraag beter te spreiden. De toename van het verkeer tussen de huidige Unie en de toekomstige lidstaten en in die toekomstige lidstaten zou zeer wel ook dubbel zo groot kunnen zijn, met name vanwege het verplaatsen van arbeidsintensieve industriële ondernemingen naar deze landen.

Europese netwerk. Daar zijn vele redenen voor aan te wijzen die voornamelijk samenhangen met:

- het gebrek aan politieke wil bij de beleidsmakers in de lidstaten, die onvoldoende rekening hebben gehouden met de trans-Europese dimensie van deze projecten;
- de ontoereikende financiële middelen die zowel uit openbare (nationale en communautaire) als uit private bronnen voor het trans-Europese netwerk worden uitgetrokken, waarbij de mogelijkheden van publiek-private partnerschappen onvoldoende worden benut;
- het grote aantal entiteiten dat voor deze projecten verantwoordelijk is, waardoor ernstige problemen ontstaan bij de coördinatie van de middelen en het beheer van de projecten.

Met dit document wordt beoogd de wijzen waarop vervoersinfrastructuur wordt gefinancierd in kaart te brengen, zodat mogelijkheden kunnen worden verkend voor het vergroten van de doelmatigheid van deze financieringen en het debat over de middelen die in de toekomst moeten worden toegepast binnen de betrokken partijen weer op gang wordt gebracht om zodoende de doelmatigheid van het vervoersnetwerk te garanderen. De uitgebreide Unie zal immers, als ze haar concurrerend vermogen wil behouden en vergroten, in de komende decennia voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van dit netwerk.

1. FINANCIERING VAN HET TRANS-EUROPESE VERVOERSNETWERK: DIAGNOSE VAN DE HUIDIGE SITUATIE

Hoewel de Gemeenschap nieuwe bevoegdheden heeft gekregen op het gebied van de planning van de trans-Europese netwerken, heeft zij niet de bijbehorende financiële ruimte gekregen om deze netwerken tot stand te brengen. Tegelijkertijd hebben de lidstaten in weerwil van de goede bedoelingen te kampen met problemen vanwege de druk op de begrotingen voor de financiering van de infrastructuurvoorzieningen die zijn omschreven in de beschikking van het Europees Parlement en de Raad over de hoofdlijnen op het gebied van de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk, waaronder met name de grensoverschrijdende projecten. Er is een kader nodig dat beter aansluit bij deze financieringsproblemen, zodat kan worden gewerkt aan de uitdagingen die verband houden met de totstandkoming van deze infrastructuur. De beschikbare gelden - waaronder met name overheidsmiddelen (en ook gelden van de Gemeenschap) - worden vaak slecht gecoördineerd, hetgeen ten koste van de doelmatigheid ervan gaat, en met de - zeer selectieve - particuliere investeringen kan nog steeds niet worden voldaan aan de financieringsvraag voor de verwezenlijking van het netwerk.

1.1. Netwerk met problematische financiering

De uitvoering van projecten van het trans-Europese netwerk heeft met name te kampen met een financieringsprobleem. De geschatte kosten voor alleen het trans-Europese vervoersnetwerk belopen circa 350 miljard euro voor alle projecten die in de periode tot 2010 moeten worden uitgevoerd. Daarbij moeten nog de 100 miljard euro voor de toekomstige lidstaten worden opgeteld. Hoewel de Unie - terecht - ambitieuze doelstellingen heeft geformuleerd voor de ontwikkeling van de netwerken, blijven de resultaten achter bij de verwachtingen: voor de voorrangprojecten op vervoersgebied was eind 2001 nog geen 25% van de voor deze projecten geplande totale bedragen uitgegeven. Van de veertien voorrangprojecten waartoe de staatshoofden en regeringsleiders in december 1994 in Essen besloten, zijn er slechts drie voltooid⁷, terwijl van de elf resterende projecten nog een aantal in de voorstudiefase verkeert. De grootste vertragingen doen zich voor bij de grensoverschrijdende delen van deze projecten. Deze zijn minder rendabel en hebben minder voorrang dan binnenlandse gedeelten. Dit is met name van invloed op de projecten in de Alpen en de Pyreneeën⁸.

De lidstaten die in de jaren tachtig gemiddeld 1,5% van het BBP investeerden in de realisatie van vervoerinfrastructuur, investeren momenteel minder dan 1%⁹. De bijdrage van de lidstaten aan de verschillende projecten van het trans-Europese vervoersnetwerk belooft daarmee circa 15-20 miljard euro per jaar. Deze financieringen blijken absoluut ontoereikend te zijn om in de periode tot 2010 alle geplande projecten uit te voeren en bieden feitelijk geen ruimte voor de nieuwe vraag

⁷ De vaste Øresund-verbinding tussen Zweden en Denemarken, de luchthaven Milaan-Malpensa en de aanpassing van de spoorlijn Cork-Dublin.

⁸ Zie het verslag van de Begrotingscommissie van het Europees Parlement over het voorstel van de Commissie tot wijziging van het financieel reglement voor het trans-Europees netwerk. Verslag van de heer Turchi.

⁹ Voor alle typen vervoersinfrastructuur.

die zal ontstaan bij de uitbreiding van de Unie. Deze afname van financiële middelen voor de vervoersinfrastructuur lijkt verrassend, gezien de zeer sterke groei van de mobiliteitsvraag die tegelijkertijd kan worden waargenomen, en het belang van het vervoer voor het functioneren van de economie.

Het trans-Europese vervoersnetwerk wordt niet alleen door de lidstaten, maar ook door de Gemeenschap gefinancierd. De Gemeenschap vervult niet alleen een rol bij het omschrijven van de verschillende onderdelen van het trans-Europese netwerk, maar is ook verantwoordelijk voor de financiële aspecten. Er moet een speciale begroting komen voor de trans-Europese netwerken, die ten behoeve van de uitvoering gecombineerd wordt met Verordening van de Raad nr. 2236/95, als gewijzigd door Verordening 1655/99 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, hierna voor het gemak te noemen "Financieel reglement TEN". Op deze wijze kunnen projecten van algemeen belang, studies of de uitvoering van werkzaamheden worden ondersteund. Deze medefinanciering vindt hoofdzakelijk plaats in de vorm van directe subsidies, terwijl op grond van het Financieel reglement TEN eveneens garantiestellingen voor leningen of rentesubsidies zijn toegestaan. Tegelijkertijd draagt de Gemeenschap ook via de structuurfondsen (Cohesiefonds en EFRO) bij aan de financiering van deze netwerken. Voor binnenlandse verbindingen in de toekomstige lidstaten wordt door het Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid bijgedragen aan de ontwikkeling van de netwerken in deze landen. In totaal belooft de communautaire bijdrage in de Europese Unie (alle instrumenten met uitzondering van leningen van de Europese Investeringsbank) circa 20 miljard euro in de gehele periode 2000-2006¹⁰. Zo wordt duidelijk dat de bijdrage van de Gemeenschap slechts een (zeer) beperkt deel van de financiële behoeften dekt en volstrekt onvoldoende is om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de netwerken.

Gelet op deze gegevens is het duidelijk dat het budget dat de lidstaten uittrekken voor de investeringen in het trans-Europese netwerk alsmede de gelden die door de Unie ter beschikking worden gesteld ontoereikend zijn. Anders gezegd: bij het huidige investeringstempo zou het bijna 20 jaar duren om te realiseren wat voor 2010 is gepland. Nieuwe prioriteiten die werden geformuleerd nadat het beleid van de netwerken van start was gegaan, hebben betrekking op de uitbreiding, die niet alleen (her)bouw of aanpassing noodzakelijk zal maken van de netwerken in de nieuwe lidstaten, maar ook in de huidige lidstaten van de Unie, en op de verbindingen tussen deze twee gebieden. Een ander nieuw gegeven is de behoefte om bij te dragen aan de totstandkoming van een daadwerkelijke verschuiving naar de meest milieuvriendelijke vervoersmodaliteiten, waarop werd aangedrongen door de Europese Raad van Göteborg, door gerichte investeringen in deze vervoersmodaliteiten. Daarnaast bestaat er behoefte om bij te dragen aan de opbouw van de kennismaatschappij door aanpassing van de vervoersnetwerken aan het gebruik van nieuwe technologieën in navolging van het "Galileo"-project.

Terwijl de mobiliteitsvraag toeneemt, lijkt met de bouw van nieuwe en met name grensoverschrijdende vervoersinfrastructuur in feite pas op de plaats te worden gemaakt. Dit vervoersbeleid, met zijn ambitieuze doelstellingen voor de bouw van

¹⁰ Voor de begroting van het trans-Europese vervoersnetwerk is voor de periode 2000-2006 slechts 4,17 miljard euro uitgetrokken. Dit staat in geen verhouding tot de werkelijke behoeften van deze netwerken.

nieuwe infrastructuur, beschikt over onvoldoende financiële middelen om deze ambities te verwezenlijken. Wanneer een dergelijke situatie blijft voortduren, zo bleek duidelijk uit het Witboek over het vervoer, zouden de gevolgen ernstig kunnen zijn, niet alleen voor veiligheid, milieu en de kwaliteit van het bestaan van aanwonenden, maar ook voor de concurrentiepositie van het gehele productiestelsel van het toekomstige uitgebreide Europa.

1.2. Overheidsgelden waarvan de coördinatie verbetering behoeft

Naast het zoeken naar nieuwe financieringsbronnen is een van de opvallendste aspecten van de uitvoering van deze grote projecten ongetwijfeld het gebrek aan coördinatie tussen de diverse bronnen van overheidsgelden. Deze coördinatie is niet eenvoudig omdat er een delicaat evenwicht tot stand moet worden gebracht tussen de diverse regionale, nationale en communautaire prioriteiten, die niet per se samenvallen.

In de eerste plaats, als wordt gekeken naar de bijdrage van de Gemeenschap, hebben de structuurfondsen (EFRO), het Cohesiefonds en het ISPA het voordeel dat ze de mogelijkheid bieden voor een aanzienlijke participatie in de projecten - vaak meer dan 50% van de totale kosten - waarmee de communautaire instanties duidelijk gewicht in de schaal leggen bij het uitvoeringsprogramma daarvan, waarbij niettemin het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen. Deze situatie, die gunstig is voor de ontwikkeling van het TEN, beperkt zich echter in geografische zin hoofdzakelijk tot de zogenoemde cohesielanden en tot achterstandsregio's.

De steun uit de begroting voor het trans-Europese vervoersnetwerk is in theorie bedoeld om te dienen als "aanjager" bij de start van deze projecten en moet hun nut en economische en financiële haalbaarheid aantonen. Ook kan deze steun dienen als "hefboom" om andere - publieke en private - financieringsbronnen te mobiliseren en het gebruik van leningen te bevorderen. Deze mogelijkheid wordt echter slechts zelden gebruikt. Vanwege de gecompliceerde aard van de desbetreffende projecten en hun steeds hogere kosten, wordt het starten van deze projecten in een aantal gevallen onvoldoende gestimuleerd door het thans geldende Financieel reglement TEN, die de steun beperkt tot 10% van de totale kosten. Onder deze omstandigheden kan de begroting van het trans-Europese vervoersnetwerk zijn functie van aanjager en hefboom steeds moeilijker vervullen.

In de tweede plaats leert de ervaring bovendien dat de lidstaten - bij aanvragen voor financiële steun - de communautaire gelden bij voorkeur over een groot aantal projecten verdelen in plaats van ze te concentreren op een beperkt aantal projecten. Hierdoor kan de communautaire financiering de rol van aanjager vervullen. Het gebrek aan gerichte keuzes voor prioriteiten heeft op deze manier een zeer nadelige invloed op de algehele doelmatigheid van deze fondsen. Daarom aanvaardt de Commissie bij het beheer van de begroting van het trans-Europese netwerk niet dat er versnippering plaatsvindt over vele kleine projecten, maar wil zij de financiering concentreren op de prioriteiten van het Witboek (knelpunten, vervoer over zee over korte afstanden, bereikbaarheid van perifere regio's).

In tegenstelling tot de communautaire steun via de begroting van de trans-Europese netwerken of het Cohesiefonds, die wordt verleend in de vorm van directe subsidies

(schenkingen in zekere zin), levert de Europese Investeringsbank bijdragen in de vorm van goedkope leningen¹¹ waarvoor in veel gevallen garanties worden verstrekt door de lidstaten. Zo is de Europese Investeringsbank een van de grootste geldverstrekkers voor grote trans-Europese infrastructuurprojecten en kenmerkt haar beleid voor het verstrekken van leningen zich door de toepassing van eigen evaluatiecriteria en door een onafhankelijk beheersysteem. Zo is het percentage leningen dat aan de spoorwegen wordt verstrekt (24% van de in totaal op vervoersgebied verstrekte leningen in de periode 1997-2001¹²) aanzienlijk lager dan het aandeel van de directe subsidies uit de begroting van het trans-Europese vervoersnetwerk voor spoorweginfrastructuur (circa tweederde in 2000). De meeste leningen worden door de Europese Investeringsbank echter nog steeds aan het wegvervoer verstrekt (35% tussen 1997 en 2001).

Tenslotte kenmerkt de planning voor trans-Europese vervoersinfrastructuur zich op nationaal niveau vaak veeleer door een inflatie van niet gecoördineerde projecten¹³ dan door een keuze voor samenhangende prioriteiten die aansluiten bij de groei van de verkeersstromen binnen de Unie en tussen de Unie en haar belangrijkste partners (en toekomstige leden) daarbuiten.

De mate van betrokkenheid van de lidstaten bij de ontwikkeling van het trans-Europese netwerk hangt ook samen met bepaalde factoren, zoals hun geografische ligging en met name de afstand tot het middelpunt van de Unie. Daarnaast maakt het verschil als de lidstaten voorstander zijn van een traditionele aanpak bij de planning van infrastructuur, waarbij de tendens bestaat geen gebruik te maken van innovatieve formules en vrijwel uitsluitend een beroep wordt gedaan op openbare gelden.

1.3. Bijzonder selectieve openbare investeringen

Gelet op de grote druk op de begrotingen van de lidstaten en de niet minder grote behoefte aan nieuwe infrastructuur - met name met het oog op de uitbreiding - lijkt volledige financiering door de overheid van deze infrastructuur op de middellange termijn steeds meer een utopie. Wanneer *uitsluitend* wordt gemikt op dit type financiering dreigen - met onaanvaardbare gevolgen - vertragingen te ontstaan in de totstandkoming van deze netwerken, hetgeen ook in het Witboek werd vastgesteld.

1.4. Volledig private financiering

De ervaring heeft geleerd dat een volledig private financiering van vervoersinfrastructuur niet de beste optie is voor de totstandkoming van grote projecten. Een van de zeldzame goede voorbeelden daarvan is de Kanaaltunnel die - hoewel vanuit technisch oogpunt ontegenzeggelijk een groot succes - op financieel gebied geen voorbeeld is voor investeerders die zich in de financiering van dergelijke

¹¹ De Europese Investeringsbank kan leningen verstrekken met een looptijd van 20 jaar of meer tegen rentepercentages die zijn afgeleid van zijn AAA-"rating".

¹² Van deze 24% is een deel bestemd voor de aanschaf van vervoersmaterieel en voor infrastructuur die geen deel uitmaakt van het trans-Europese vervoersnetwerk. Dit betekent dat het aandeel van spoorweginfrastructuur uit het trans-Europese netwerk nog kleiner is. Daarentegen boekt de Europese Investeringsbank elders de leningen die worden verstrekt aan grote infrastructuurvoorzieningen (6% van het totaal) voor alle modaliteiten, waarvan echter een niet onaanzienlijk deel naar de spoorwegen gaat.

¹³ Waarvan de financiering niet altijd gewaarborgd is.

infrastructuur zouden willen begeven. Investerings in grote vervoersinfrastructuur lijken vanwege de eisen die daaraan worden gesteld minder geschikt te zijn om uitsluitend door de private sector te worden opgebracht. Naast de zeer grote bedragen die ermee gemoeid zijn, de exploitatierisico's en de met de bouwfase samenhangende risico's, de afschrijvingsduur en het onzekere¹⁴ en pas op langere termijn te verwachten rendement zijn aspecten die niet pleiten voor volledig private financiering van deze infrastructuur. De overheid heeft dan niet de tegenwoordigheid van geest om oplossingen te zoeken in een gezamenlijke financiering (publiek-privaat). Door deze traditionele visie worden investeerders dan ook ontmoedigd.

1.5. Gezamenlijke participatie van publieke en private financiers

Hoewel de mogelijkheden voor publieke financiering dus onder grote druk staan, zijn er echter middelen om het hefboomeffect van overheidsgeld te versterken en particulier kapitaal aan te trekken. Een van de mogelijkheden hiervoor is de verlening van concessies, een methode¹⁵ die zichzelf heeft bewezen en nog steeds bewijst. Het verlenen van concessies voor spoorwegnetten was kenmerkend voor de opkomst van het railvervoer in de 19e eeuw, hetgeen aantoont dat de financiering van deze infrastructuur door hoofdzakelijk particuliere investeerders - destijds - voldoende aantrekkelijk en winstgevend was. In de meeste gevallen bleef financiering van infrastructuur echter voorbehouden aan de overheid en werden particuliere investeerders alleen belast met de aanleg van de rails en het beheer van de infrastructuur. In een recenter verleden werd het verlenen van concessies voor autosnelwegen of luchthavens in een groot aantal landen zeer gangbaar en heeft deze werkwijze zijn bruikbaarheid bewezen¹⁶. De autosnelwegen in Frankrijk, Italië en Spanje werden vanaf de jaren vijftig voor een groot deel aangelegd op basis van concessies, waardoor een snelle ontwikkeling van deze infrastructuur mogelijk werd zonder sterke toename van de schuldenlast van deze landen.

Publiek-private partnerschappen (PPP's) zijn ook tegenwoordig nog een goede mogelijkheid voor de financiering van vervoersinfrastructuur in Europa maar kennen wel talrijke beperkingen van economische, juridische en soms ook politieke aard. De Commissie is van mening dat goede praktijkvoorbeelden bekend dienen te worden gemaakt en dat het bestaande regelgevingskader op termijn dient te worden aangepast om PPP-regelingen nog aantrekkelijker te maken voor met name particuliere investeerders. Met deze herziening van het klassieke bestuursrecht op het gebied van concessies is in een aantal lidstaten reeds een begin gemaakt.

In dit kader zal de Commissie een groenboek opstellen over publiek-private partnerschappen en het Europese recht inzake overheidsopdrachten. Met dit groenboek wordt gestreefd naar een brede raadpleging van de bevolking over de snelle ontwikkeling van de verschillende vormen van PPP's en het juridische kader in het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten. Om de discussie met de juiste informatie te voeren, wordt in dit document een analyse van de huidige situatie gemaakt, zullen juridische onduidelijkheden worden beschreven en zullen mogelijke opties voor de toekomst worden aangegeven. Aan de hand van deze raadpleging dient de Commissie te kunnen beoordelen of het juridische kader verbeterd en/of

¹⁴ Met name vanwege de onderhoudskosten die bovenop de bouwkosten komen.

¹⁵ Of andere vormen van publiek-private partnerschappen die zijn gebaseerd op het delen van risico's en winsten door de publieke en de private sector.

¹⁶ Door plaatsing van daadwerkelijke tolpoorten of fictieve tolheffingspunten (shadow tolls).

aangevuld dient te worden om de verschillende PPP's in Europa verder open te stellen voor partijen uit het economische verkeer. In het kader van het trans-Europese netwerk dienen PPP's aan een aantal wezenlijke voorwaarden te voldoen:

- (1) de omschrijving van het desbetreffende project dient duidelijk te zijn;
- (2) er moet sprake zijn van een duidelijke politieke wil voor de lange termijn, zodat de oorspronkelijke besluiten niet ter discussie komen te staan;
- (3) de betrokkenen dienen te werken aan een hoogwaardig samenwerkingsverband;
- (4) de kosten, de voorwaarden voor de concessie en de exploitatie en het project als geheel dienen volledig transparant te zijn. Met name dient te worden gewaarborgd dat de particuliere investeerder gevrijwaard blijft van kostenstijgingen na het moment waarop hij als gegadigde werd geselecteerd;
- (5) financiële garanties dienen helder te worden omschreven en de juridische omgeving dient goed uitgewerkt en stabiel te zijn;
- (6) het project dient vanuit economisch oogpunt de juiste omvang te hebben;
- (7) het project dient binnen redelijke termijnen inkomsten te kunnen genereren, ook uit nevenactiviteiten;
- (8) het project dient uit te gaan van een verdeling van de opbrengsten boven een gezamenlijk vastgesteld bedrag dat overeenkomst met het door de staat gegarandeerde minimumbedrag aan inkomsten (zonder dat deze inkomsten echter kunnen worden beschouwd als verkapte steun);
- (9) het project dient ook uit te gaan van een heldere en goed uitgewerkte verdeling van de risico's, zodat elke partner de risico's die hij het beste kan dragen ook kan beheersen.

Aan deze voorwaarden wordt in de praktijk echter niet altijd voldaan. Deze projecten bieden een (gering) financieel rendement op de lange termijn en een in sommige gevallen hoog risico bij de bouw en de exploitatie (verkeer). De complexe aard van PPP's leidt ook tot een situatie waarin aan bovengenoemde noodzakelijke criteria voor succes zelden goed wordt voldaan bij een groot project in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk. Voor de grensoverschrijdende delen van een specifiek project en voor goed omschreven delen van een trans-Europees vervoersnetwerk kan echter aan deze voorwaarden worden voldaan, waardoor waarschijnlijk de belangstelling van particulier kapitaal kan worden gewekt.

Tegelijkertijd dienen andere beperkingen binnen dit proces niet te worden onderschat:

- (1) De weerstand van bepaalde lidstaten tegen het stimuleren van PPP's;
- (2) De steeds langer durende onderhandelingen schrikken gegadigden af;
- (3) Het bedrag dat benodigd is voor deelname aan een aanbesteding en in verhouding staat tot de omvang en de gecompliceerdheid van het project;

- (4) Het zoeken naar rendement op korte termijn, terwijl er in de meeste gevallen sprake is van projecten voor de lange en zelfs de zeer lange termijn.
- (5) De soms onbestendige politieke context, die leidt tot onzekerheid, wat weer van invloed is op de rentabiliteit van het project en private investeerders kan afschrikken.

PPP's vormen een aantrekkelijk instrument, en in vele sectoren wordt er in toenemende mate gebruik van gemaakt. Het succes ervan is echter afhankelijk van een aantal factoren of omstandigheden: projecten van beperkte omvang, projecten met eenvoudig te berekenen opbrengst en winsten, autosnelwegen, bruggen of luchthavens. Zij kunnen ook een nuttige rol vervullen omdat door de inbreng van particuliere investeerders de resultaten kunnen worden gemaximaliseerd en de kosten beter kunnen worden beheerst dan bij vergelijkbare projecten onder regie van de overheid. Deze oplossing is echter zelden kostenneutraal. Die kosten blijken namelijk in veel gevallen hoger te zijn dan de kosten van volledige overheidsfinanciering, vanwege de transactiekosten¹⁷ en de hogere kapitaalslasten voor particuliere investeerders. Het is dus duidelijk dat het gebruik van PPP's niet kan worden gepresenteerd als een wonderoplossing voor een overheidssector met krimpende budgetten. De ervaring leert echter dat een slecht voorbereid PPP kan leiden tot tamelijk hoge kosten voor de overheidssector. Technische aspecten, de gecompliceerde organisatie en de politieke onzekerheden die van invloed zijn op de exploitatie van projecten voor het trans-Europese vervoersnetwerk bij de spoorwegen, maken dit type projecten ongeschikt voor de kaders waarbinnen momenteel wordt gewerkt met PPP's. Met belangstelling dient echter de handelwijze te worden gevolgd van de Franse en Spaanse regering bij het verlenen van de concessie voor de exploitatie en de bouw door een particulier consortium van het grensoverschrijdende deel van de lijn Perpignan-Figueras, die deel uitmaakt van voorrangproject nr. 3 - TGV-Zuid. In algemene zin zal de - in de EU reeds begonnen - openstelling van de spoorwegmarkt voor concurrentie leiden tot een verbetering van de commerciële dienstverlening van spoorwegmaatschappijen en investeringen in dit type projecten aantrekkelijker maken.

1.6. Financieringen die een beter kader vereisen

Met name beperkt de ervaring met de financiering van projecten door middel van PPP's zich hoofdzakelijk tot infrastructuurvoorzieningen waarvan de kosten veel lager zijn dan was voorzien voor de grote trans-Europese infrastructuurprojecten die momenteel in een studiefase verkeren¹⁸. Hoe groter de bijdrage van de private sector aan deze projecten, des te noodzakelijker is de totstandkoming van garantie-regelingen. Met name recente PPP's kennen regelingen voor financiële compensatie van de exploitant voor het geval dat het werkelijke verkeer achterblijft bij de verwachtingen, hetgeen in bepaalde gevallen zeer nadelig kan uitpakken voor de staat. In dit kader blijkt dat één uniek type PPP slecht denkbaar is omdat projecten zeer uiteenlopend van aard zijn en een individuele benadering beter lijkt. Het gebruik

¹⁷ Met name voor inventarisatie, deling en dekking van risico's.

¹⁸ Alleen het internationale deel van het project Lyon-Turijn belooft al meer dan 6,5 miljard, terwijl dat voor de Brenner bijna 5 miljard is.

van PPP's op trans-Europees niveau voor projecten of zeer specifieke deelprojecten¹⁹ met eigenschappen die voldoen aan deze eisen (wegen - luchthavens²⁰ - terminals - havens) dient echter te worden bevorderd. Nieuwe ideeën, vernieuwende voorwaarden en het opzij zetten van wat traditioneel tot het werkkterrein van de publieke sector behoort, zijn noodzakelijk om deze trend op communautair niveau te stimuleren. Met name bij de bouw van grensoverschrijdende infrastructuur blijkt de coördinatie van de diverse betrokkenen (zowel vanuit de overheid als de particuliere sector) van doorslaggevend belang te zijn voor het welslagen van een project. De oprichting van organisaties die het project beheren en verantwoordelijk zijn voor de financiering, blijkt zeer gecompliceerd te zijn.

Het vervoersnetwerk wordt gekenmerkt door de grote diversiteit van de uit te voeren projecten, de lange levensduur ervan (soms meerdere eeuwen), grote (financiële, technische, ecologische en politieke) risico's en dus grote onzekerheid ten aanzien van de rendementen. Bij het zoeken naar een oplossing voor de problematische financiering van infrastructuurprojecten dient daarom te worden gekeken naar gemengde alternatieven. Oplossingen voor dit financieringsprobleem dienen dus te worden gezocht in uiteenlopende instrumenten die onderling dienen te kunnen worden gecombineerd en speciaal op elke categorie project dienen te worden toegesneden. In deze context ligt de prioriteit bij het opzetten van – unieke – beheersorganisaties die in staat zijn het hoofd te bieden aan zowel de financiële als de administratieve druk.

In een situatie waarin middelen schaars zijn, dient te worden gestreefd naar een kader dat beter is toegesneden op de financiering van grote vervoersinfrastructuur, en dient in hoofdzaak gebruik te worden gemaakt van bestaande instrumenten die echter wel dienen te worden verbeterd.

Met betrekking tot het kader voor PPP's heeft de Commissie bijvoorbeeld al een belangrijke stap in deze richting gezet toen zij meer dan vier jaar geleden een mededeling publiceerde over de financiering van projecten van het trans-Europese vervoersnetwerk door middel van publiek-private partnerschappen²¹ waarin duidelijk wordt omschreven onder welke voorwaarden PPP's kunnen worden gebruikt voor infrastructuurprojecten. Verder voorziet het Financieel reglement TEN 1655/99 in de invoering van steun voor de vorming van risicodragend kapitaal (maximaal 1% van de begroting van het trans-Europees vervoersnetwerk) onder auspiciën van de Europese Investeringsbank - om bij trans-Europese projecten bij te dragen aan de vorming van samenwerkingsverbanden tussen de publieke en de particuliere sector.

De Gemeenschap beschikt voor de financiering van grote trans-Europese vervoersinfrastructuurvoorzieningen in feite over vier actieve begrotingsinstrumenten: het EFRO, het Cohesiefonds, het Pretoetredingsinstrument

¹⁹ De HSL-Zuid is in dit opzicht een goed voorbeeld. Particuliere investeerders financieren 20% van het project in de vorm van de bovenbouw, terwijl openbare middelen worden gebruikt voor de bouw van de infrastructuur en de dekking van alle bijbehorende risico's.

²⁰ In Griekenland werd de nieuwe luchthaven Athene-Spata gebouwd en medegefinancierd door een consortium van particuliere ondernemingen en banken en door de structuurfondsen. Om voldoende inkomsten te waarborgen, werd in de concessieovereenkomst bepaald dat de bestaande luchthaven zou dienen te worden gesloten zodra de nieuwe luchthaven zou worden geopend.

²¹ COM(97)453 Mededeling van de Commissie over openbaar/particuliere partnerschappen bij projecten op het gebied van het trans-Europese vervoersnet.

voor structuurbeleid (ISPA)²² en de begrotingslijn voor trans-Europese netwerken, waaruit financieringen in de vorm van subsidies worden verstrekt. Op dit moment wordt in het reglement van het Cohesiefonds al bepaald dat "*de Commissie de inspanningen van de begunstigde lidstaten [steunt] om de hefboomwerking van de middelen uit het fonds zo groot mogelijk te maken door een ruimere aanwending van particuliere financieringsbronnen te bevorderen*". In feite kan medefinanciering door de gemeenschap via het EFRO of het Cohesiefonds worden gebruikt als ondersteuning van PPP-projecten²³. Dat wordt mogelijk gemaakt door de grote steun die via deze fondsen mogelijk is. Na vruchtbare gesprekken met de Commissie heeft Griekenland besloten voor een aantal van haar wegebouwprojecten gebruik te maken van PPP's, zodat de aldus "uitgespaarde" middelen konden worden ingezet voor spoorwegprojecten.

Verder dient te worden opgemerkt dat in de afgelopen jaren de economische omstandigheden en de regelgeving evenals de financieringsinstrumenten aanzienlijk zijn verbeterd waardoor de toepassing van PPP's - in theorie - eenvoudiger is geworden. In dit verband moet ook worden verwezen naar reeds door de Commissie genomen initiatieven:

- In een interpreterende mededeling van 29 april 2000 heeft de Commissie de stand van zaken op het gebied van het Gemeenschapsrecht inzake concessies nader toegelicht. Momenteel vallen concessies niet onder de bepalingen van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten (met uitzondering van concessies voor de uitvoering van werkzaamheden waarvan de verlening valt onder een aantal bepalingen van Richtlijn 93/37). In haar interpreterende mededeling verduidelijkt de Commissie de uitgangspunten die voortvloeien uit de bepalingen van het EG-Verdrag inzake fundamentele vrijheden, waaronder met name de verplichting tot mededinging en gelijke behandeling. Het Hof van Justitie heeft deze interpretatie bevestigd, met name in zijn arrest inzake Telaustria²⁴.
- De Commissie heeft de herziening van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten²⁵ aangegrepen om een nieuwe procedure in te voeren voor het verlenen van overheidsopdrachten. Deze procedure wordt de "concurrentiële dialoog" genoemd. Deze procedure is van toepassing op gecompliceerde opdrachten en met name wanneer de aanbestedende dienst niet in staat is om een beschrijving te leveren van de technische middelen waarmee aan zijn vraag kan worden voldaan of van de juridische en/of financiële structuur voor een project. Door middel van de procedure van de concurrentiële dialoog kan in een eerste stadium gelijktijdig een dialoog met de verschillende gegadigden worden gevoerd. Zodra de aanbestedende dienst kan omschrijven met welke oplossingen aan zijn vraag kan worden voldaan, wordt de dialoog afgesloten. De dialoog wordt dan gevolgd door een fase van inschrijving en beoordeling van de aanbiedingen.
- Tevens heeft de Commissie in juli 2000 een voorstel goedgekeurd voor een verordening tot wijziging van de oude verordening over staatssteun (Verordening

²² De diensten van de Commissie bestuderen momenteel PPP-formules die voor steun uit het ISPA in aanmerking kunnen komen. DG REGIO "Guidelines for successful public-private partnerships" (maart 2003).

²³ Dit zou ook het geval dienen te zijn in het kader van het ISPA.

²⁴ Zaak 324/98, arrest van 7 december 2000.

²⁵ COM(2000)275 def.

1107/70) waardoor bepaalde vormen van staatssteun worden toegestaan bij de totstandkoming van PPP's.

- De gemeenschappelijke munteenheid heeft aanzienlijke voordelen voor de financiering van grensoverschrijdende projecten omdat met name valutarisico's tot het verleden behoren.

2. ONDERDELEN VAN DE OPLOSSING

Ter bevordering van een nieuwe financieringscultuur voor vervoersinfrastructuur in Europa, die in overeenstemming is met artikel 155 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (*de Gemeenschap [kan] steun verlenen aan door de lidstaten gesteunde projecten en [...] de Commissie kan in nauwe samenwerking met de lidstaten alle dienstige initiatieven nemen om deze (financiële) coördinatie te bevorderen*) en ter stimulering van synergieën tussen de publieke en de private sector blijkt een nieuwe benadering noodzakelijk.

Opgemerkt dient te worden dat vervoersinfrastructuur een wezenlijke rol vervult voor een goed functionerende economie, omdat deze infrastructuur het groeipotentieel van de economie vergroot door schaalvoordelen en netwerkvoordelen²⁶. Om het beheer van deze beperkte middelen doelmatiger te maken en om eventuele nieuwe financieringsbronnen te vinden, dient een aantal mogelijkheden te worden onderzocht. Dat veronderstelt onder meer dat er voor elk project **unieke** beheersinstrumenten tot stand worden gebracht. Zo is de voorgestelde nieuwe benadering gebaseerd op de volgende opties:

1. **Een betere synergie van overheidsinvesteringen**: ongeacht de aard van de grootste financieringsbron (publiek of privaat) maken de omvang, de complexiteit en het grensoverschrijdende karakter van projecten van het trans-Europese vervoersnetwerk het des te noodzakelijker om **prioriteiten beter te omschrijven en financieringen beter te coördineren**.
2. **Het gebruik van juridische en financiële beheersstructuren die zijn gebaseerd op het model van de vennootschap naar Europees recht**: Het gebruik van deze specifiek voor elk groot project opgerichte organisaties, die worden gestimuleerd door de regelgeving op het gebied van de Europese vennootschap, zou zo de transparantie en de - juridische en financiële - coördinatie kunnen bevorderen die thans in veel gevallen ontbreken in financiële constructies voor deze infrastructuurprojecten.
3. **Een actieve stimulering van de inbreng van particulier kapitaal** vereist innovatieve voorwaarden en gedurfd politiek handelen, gericht op verbetering van de voorwaarden en beperkingen als genoemd onder 1.5. Als voorbeeld van reeds in de praktijk beproefde mogelijkheden dienen de volgende opties te worden genoemd:

²⁶ De winst voor een netwerk bij uitbreiding met een nieuw knooppunt, uitgedrukt in groei van het verkeersaanbod en mogelijke nieuwe verbindingen. Ontbrekende schakels hebben grote gevolgen voor de netwerken (bijvoorbeeld de zuidelijke hogesnelheidslijn om Parijs). Een netwerk overleeft de concurrentie met zijn rivalen alleen wanneer het over een bepaalde kritieke massa beschikt. Er bestaat daarom behoefte aan een krachtige en gecoördineerde financiering.

(a) Concessiesystemen waarin de particuliere investeerder de meeste risico's loopt op basis van een actief beheer van de vraag.

(b) Diverse systemen waarmee de particuliere partners al in de ontwerpfasen van een project een rol kunnen spelen, waaronder het systeem voor particulier initiatief of de organisatie van mededinging op basis van algemene functionele eisen ("output specifications").

(c) De invoering van kwaliteitsindicatoren en "voortgangsvoorwaarden" waarmee de particuliere investeerder de aanvankelijke investering gedurende de volledige levensduur van een project rendabel kan maken.

(d) De mogelijkheid om deze methoden ook bij een aantal andere, onderling verbonden (en eventueel ook grensoverschrijdende) projecten toe te passen.

Deze oplossingen dienen verenigbaar te zijn met de eisen voor transparantie en gelijke behandeling. Zo leert de ervaring bijvoorbeeld dat de lidstaten vaak moeite hebben om particulier initiatief te combineren met de verplichtingen tot transparantie en gelijke behandeling van alle potentiële gegadigden. Een aantal lidstaten vindt zelfs dat mededinging niet meer vereist is wanneer het initiatief door de particuliere sector wordt genomen, hetgeen uiteraard strijdig is met het Verdrag.

4. **De omschrijving van een stabiel en voorspelbaar kader op het gebied van tarieven** voor het gebruik van de infrastructuur. Een dergelijke benadering zou het gebruik van infrastructuurvoorzieningen vereenvoudigen en daardoor hun rendement en aantrekkelijkheid voor investeerders vergroten. Hij zou bijdragen aan een verbetering van de dienstverlening door financiering van de onderhoudsuitgaven. Wanneer de veroorzaakte vervoerskosten beter zouden worden doorberekend, zouden investeringen in een aantal goed omschreven situaties kunnen worden terugverdiend. Wanneer naar aanleiding van de Europese Raad van Brussel van 20 en 21 maart 2003 uiterlijk in juni 2003 een wetgevingsinstrument wordt ingediend in de vorm van een wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (het "Eurovignet"), zal voor de tarieven voor het gebruik van de infrastructuur een communautaire benadering kunnen worden ontwikkeld en kunnen de uitvoeringsvoorwaarden worden uitgewerkt voor de in het Witboek over vervoer bedoelde kruisfinancieringen.
5. Tenslotte zou ook een **verruiming van de specifieke fondsen en het gebruik van communautaire leningen of garanties** kunnen worden overwogen voor andere leningen die speciaal worden afgesloten voor gerichte projecten binnen de trans-Europese netwerken (zie ook 3.3).

3. NAAR EEN BETERE COÖRDINATIE EN SYNERGIE OP BASIS VAN NIEUWE ORGANISATIES

3.1. De gelden

In zijn resolutie over het Witboek over het gezamenlijke vervoersbeleid pleit het Europees Parlement²⁷ voor een gecoördineerde aanpak door "de oprichting - binnen het bestek van de financiële vooruitzichten - van een *Europees vervoersfonds, een financieringsinstrument dat verankerd is in de begroting en dat wordt toegepast in alle lidstaten van de Unie en op alle vervoersmodaliteiten en op problemen in de vervoerssector*". Een dergelijke benadering zou een eerste stap kunnen zijn naar een gedeeltelijke oplossing van de genoemde problemen. Naast dit voorstel, waarvan de reikwijdte en de exacte inhoud nader moeten worden uitgewerkt, blijft de noodzaak van een gemeenschappelijk beheer van alle publieke en private gelden die zijn bestemd voor het trans-Europese netwerk, een prioriteit. De overheidsgelden van de lidstaten en de Gemeenschap lijken immers niet optimaal te worden gebruikt. Deze gelden worden in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk vaak verdeeld over een groot aantal projecten zonder dat daarbij duidelijke prioriteiten worden gehanteerd. Deze verbrokkeling van middelen heeft soms een negatieve uitwerking op de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk, zoals blijkt uit de achterstanden die zich voordoen bij de uitvoering van deze projecten.

Het voorstel van de Commissie om de maximale bijdrage die zij kan leveren aan de financiering van projecten uit het trans-Europese vervoersnetwerk te verhogen van 10 tot 20% sluit aan bij haar streven om zich te richten op een beperkt aantal voorrangprojecten met grote toegevoegde trans-Europese waarde. De nadruk die daarmee wordt gelegd op bepaalde infrastructuurvoorzieningen en de financiële vertaling daarvan in termen van communautaire overheidsfinanciering, zouden ook een sterk signaal vormen voor de betrokkenheid van de overheid bij deze opdrachten en daarmee het aantrekken van andere middelen mogelijk kunnen maken.

3.2. De organisaties

Ten behoeve van de promotie en de actieve coördinatie van grensoverschrijdende projecten in het trans-Europese netwerk, is het de moeite waard om het idee verder uit te werken voor het opzetten van een Europese organisatie die zou kunnen optreden als promotor en katalysator van deze projecten.

3.3. Coördinatie op projectniveau: oprichting van transnationale rechtspersonen.

Hoewel Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV) geschikt lijken te zijn voor de aanvangsfase van projecten (studiefase), blijken zij veel minder flexibel in de uitvoeringsfase. Dit houdt verband met het feit dat de aansprakelijkheid van de partners in een EESV onbeperkt is, en niet beperkt is tot de omvang van hun deelneming. Vanwege het grote aantal partijen dat betrokken is bij de uitvoering van een Europees project, de financiële middelen en de benodigde expertise, dient namelijk zorg te worden gedragen voor een gecoördineerd beheer van de middelen die niet alleen in de aanvangsfase maar ook tijdens de ontwikkelingsfase aan het

²⁷ Resolutie van 12 februari 2003. Rapporteur: de heer Juan de Dios Izquierdo Collado. Paragraaf 82.

project worden toegewezen. Er dient dus te worden gezocht naar een juridisch instrument dat een doelmatiger coördinatie op transnationaal niveau mogelijk maakt.

De goedkeuring door de Raad op 8 oktober 2001 van het statuut van de Europese vennootschap (EV) biedt al een aantal onderdelen van de oplossing. Deze goedkeuring dient nadat hij in 2004 van kracht is geworden namelijk te leiden tot aanzienlijke vereenvoudiging en schaalvoordelen bij de oprichting van vennootschappen die worden belast met het beheer van grensoverschrijdende projecten. In het kader van de Europese vennootschappen en met inachtneming van de Gemeenschapswetgeving inzake overheidsopdrachten kan voor elk groot grensoverschrijdend project van het trans-Europese vervoersnetwerk de oprichting van een projectonderneming worden overwogen. Daarbij kan in ieder geval worden gewerkt in de geest van de gemeenschappelijke Galileo-onderneming, en mogelijk ook met dezelfde organisatievorm.

De oprichting van een samenhangende juridische organisatie is van wezenlijk belang om de kans op succes te vergroten en met name ook voor het aantrekken van de benodigde financiering voor grensoverschrijdende projecten. In dit opzicht zal de Europese vennootschap een belangrijk voordeel hebben omdat er daarbij sprake is van één rechtspersoon die in meerdere lidstaten van de Unie kan opereren. Dit aspect werd overigens ook door Eurotunnel genoemd als een troef waarmee kon worden voorkomen dat op termijn zowel aan Britse als aan Franse wettelijke verplichtingen zou moeten worden voldaan. In dit opzicht zal de Europese vennootschap nog een ander psychologisch voordeel bieden: wanneer bijvoorbeeld een Franse onderneming wordt overgenomen door een Italiaanse, zal de nieuwe vennootschap niet Italiaans maar Europees zijn.

De Europese vennootschap zal zijn onderworpen aan wetgeving van de Gemeenschap die rechtstreeks van toepassing is in alle lidstaten. Is dat niet het geval, dan is het recht van de vestigingsplaats van toepassing op een dergelijke vennootschap. De Europese vennootschap zal zijn onderworpen aan wetgeving van de Gemeenschap die rechtstreeks van toepassing is in alle lidstaten.

- In deze zin zou de oprichting van deze Europese ondernemingen voor het beheer van alle grote projecten in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk een niet te verwaarlozen voordeel kunnen vormen. Door de oprichting van een vennootschap voor het beheer van een project van het trans-Europese vervoersnetwerk zouden ondernemingen met vestigingen in meerdere lidstaten kunnen fuseren en in de gehele Europese Unie kunnen opereren, met name in de twee landen waarin het project wordt uitgevoerd;
- Vanuit financieel oogpunt kan de oprichting van een vennootschap de diverse betrokkenen de mogelijkheid bieden om een zich een helder beeld te vormen van de economische en financiële toestand van het project, hetgeen veel minder eenvoudig is wanneer wordt gewerkt met meerdere vennootschappen die zijn onderworpen aan verschillende wetgevingen;
- Het bestaan van één vennootschap zou ook een verlaging van de administratieve en juridische kosten mogelijk kunnen maken. Bij een multinational zijn dit doorgaans aanzienlijke besparingen;

- Ten aanzien van de keuze voor een fiscale vestigingsplaats, die wellicht een van de belangrijkste keuzes is en waaraan tot op heden onvoldoende aandacht is geschonken - met name vanwege het feit dat het gaat om een aangelegenheid waarvoor unanimiteit in de Raad vereist is - dienen deze ondernemingen vrij te zijn in de keuze van het toepasselijke recht wanneer zij beschikken over een vestiging in het desbetreffende land: zo zou de Europese vennootschap de participatie van de particuliere sector in dergelijke projecten aantrekkelijker kunnen maken²⁸; met name de oprichting van een Europese vennootschap door middel van een fusie zal niet onmiddellijk leiden tot belasting over nog verborgen meerwaarde, hetgeen een voordeel is ten opzichte van het gemene recht;
- Door middel van een betere coördinatie dienen schaalvoordelen te kunnen worden gerealiseerd en dienen de mogelijkheden om kapitaal aan te trekken op de financiële markten te kunnen worden verbeterd. Wanneer er één vennootschap bestaat, zou namelijk bijvoorbeeld via een aanbesteding een algemene overeenkomst voor de financiering van het project kunnen worden ondertekend ;
- Wanneer er wordt gekozen voor één entiteit, is een betere omschrijving mogelijk van de taken, verantwoordelijkheden en risico's die moeten worden verdeeld over de verschillende betrokkenen, met name uit de publieke en de private sector. Allereerst dient te worden gewaarborgd dat er een duidelijke omschrijving komt van de taken van dit type vennootschap. De belangrijkste taak van een dergelijke vennootschap is een goede ontwikkeling van het grensoverschrijdende project door bundeling van overheidsmiddelen²⁹ en eventuele particuliere gelden. Om deze vennootschappen transparant te laten opereren, dient een toezichtregeling te worden ingevoerd, die moet waarborgen dat genomen besluiten in overeenstemming zijn met de richtsnoeren van de nationale of communautaire overheid. In dit opzicht kan de Europese vennootschap dankzij de soepele regeling waaronder zij valt zowel gebruik maken van het monistische stelsel (president en raad van bestuur) als van het dualistische stelsel (directie en raad van toezicht).

Tevens dient opgemerkt te worden dat in een Europese vennootschap werknemers nauw betrokken kunnen zijn bij het functioneren van en de controle op de vennootschap. Dit is mogelijk in het kader van de sociale dialoog maar ook door middel van een minimumvoorschriften die reeds zijn opgenomen in de verordening. Deze aspecten zijn van bijzonder groot belang in het kader van de vervoersinfrastructuur voor de spoorwegen. In deze sector zijn de sociale partners in de meeste lidstaten nog zeer gehecht aan het openbare karakter van de onderneming.

²⁸ Behalve met het oog op zeer specifieke aanpassingen aan de bestaande fiscale wetgeving is er nog geen oplossing voor het probleem van de fiscale vestigingsplaats van een Europese vennootschap; dat geldt overigens ook voor elke andere onderneming met vestigingen in meerdere landen. In eerste instantie is het de bedoeling dat een vennootschap zelf zijn fiscale vestigingsplaats kan kiezen zodra hij over ten minste een vestiging beschikt in het land waarin hij zich wil laten belasten. Voor de langere termijn wordt voor de vennootschapsbelasting gestreefd naar de totstandkoming van één geconsolideerde fiscale grondslag voor de gehele Unie.

²⁹ Een goed voorbeeld is het Øresundkonsortiet.

3.4. Ontwikkeling van nieuwe communautaire financieringsinstrumenten

Bijna tien jaar na de publicatie van het Witboek van de Commissie over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid, waarin werd voorgesteld om communautaire leningen te verstrekken voor de financiering van de trans-Europese vervoersnetwerken, is het duidelijk dat deze financiële en begrotingsinstrumenten ontoereikend zijn. Dit blijkt onder meer uit de groeiende achterstanden bij de uitvoering van het programma voor het trans-Europese vervoersnetwerk en met name bij de uitvoering van de voorrangprojecten. In dit verband dient opgemerkt te worden dat in december 1993 tijdens de **Europese Raad** in Brussel werd overeengekomen dat: "voor zover daaraan behoefte bestaat aanvullende financiering zal worden verstrekt om te waarborgen dat de voorrangprojecten niet te kampen krijgen met financiële belemmeringen waardoor hun uitvoering in het geding komt. In deze zin heeft de Europese Raad de ECOFIN-Raad verzocht om in samenwerking met de Commissie en de Europese Investeringsbank te onderzoeken op welke wijze een extra bedrag van maximaal 8 miljard ecu aan leningen per jaar ten goede zou kunnen komen aan de partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van netwerken. De aldus geboden mogelijkheid dient niet strijdig te zijn met de inspanningen gericht op verlaging van de staatsschuld van de lidstaten noch met de stabiliteit van de financiële markten".

De heroriëntering en herprogrammering van de financiële middelen waartoe werd besloten door de Europese Raad van Berlijn, de tweede - thans lopende - herziening van de structuurschema's voor de trans-Europese netwerken (voor alle modaliteiten) en de beschrijving van een voor concurrentie opengesteld trans-Europees netwerk voor goederenvervoer per spoor zijn onderdelen van een nieuw elan in het beleid voor het trans-Europese netwerk in een uitgebreid Europa. Dit punt dient centraal te staan in de aanstaande herziening van de financiële vooruitzichten.

In deze context is het onduidelijk hoe de Unie een substantiële verhoging van de gemeenschapsgelden voor de totstandkoming van het trans-Europese vervoersnetwerk kan voorkomen. Dit loopt geenszins vooruit op het werk dat op dit moment wordt verricht aan de nieuwe financiële vooruitzichten, maar illustreert het specifieke karakter van het trans-Europese netwerk waarvan de uitvoeringsomvang en –termijn het kader van een traditionele financiële planning ver te buiten gaan. Dankzij een toekomstige verhoging van de gelden voor de totstandkoming van de trans-Europese netwerken kunnen grote verkeersaders ontstaan die de verbindingssassen zullen vormen tussen de verschillende landen van het uitgebreide Europa.

3.5. Garanties van de Unie voor de politieke risico's van het trans-Europese vervoersnetwerk

Garanties zijn van wezenlijk belang voor de verstrekking van leningen omdat zij de bijbehorende risico's afdekken, maar zijn voor de buitenwacht echter veel minder zichtbaar dan leningen. Benadrukt dient te worden dat in de voorschriften voor toezicht op het overheidstekort niet wordt gesproken over de garanties die worden verleend door staten en regio's. Hierdoor kan met staatsgaranties de flexibiliteit worden geschapen die nodig is om de druk van de begrotingen het hoofd te bieden.

In titel XV van het Verdrag³⁰ wordt verwezen naar de mogelijkheid van een communautaire maatregel in de vorm van een garantie voor projecten in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk. Van deze bijzonder duidelijk geformuleerde mogelijkheid is in het financieel reglement van de trans-Europese vervoersnetwerken tot op heden slechts zelden gebruik gemaakt om steun in de vorm van de kosten van overheidsgaranties voor leningen van financiële instellingen als subsidie te beschouwen wanneer:

- het project als rendabel wordt beschouwd;
- voor het project reeds gebruik wordt gemaakt van private en publieke financieringen;
- kredieten van de Gemeenschap aan het project zijn toegekend;
- het project ten dele wordt gefinancierd met de opbrengsten van de in rekening gebrachte tarieven.

Onder deze drie voorwaarden zou overwogen kunnen worden om gebruik te maken van garanties of van leningen van de Gemeenschap³¹.

Voor externe maatregelen bestaat een garantiefonds³² waarin uit de gemeenschapsbegroting bedragen worden gestort om deze operaties te dekken. Dit garantiefonds van de gemeenschapsbegroting verstrekt ook garanties voor leningen van de Europese Investeringsbank aan derde landen. Momenteel dekken deze garanties de politieke risico's, dat wil zeggen de risico's in verband met de niet-overmaking van valuta, van onteigening, gewapende conflicten, binnenlandse onrust en commerciële risico's. De Raad heeft de Europese Investeringsbank echter verzocht om het commerciële risico te dekken door niet staatsgaranties voor 30% van zijn leningen.

Uitgaande van deze mogelijkheden op het niveau van de Unie zou het politieke besluit om een project niet uit te voeren kunnen worden geïnterpreteerd als een politiek risico op het gebied van milieu, begroting enz. Deze interpretatie zou ook kunnen leiden tot het afgelasten van aangrenzende projecten in het netwerk die van cruciaal belang zijn voor de financiële opzet van een project (netwerkrisico) en tot de niet nakoming van formele verplichtingen van de Unie (openstellen van inschrijvingen). De Unie zou samen met de lidstaten die bij een project betrokken zijn en de Europese Investeringsbank garanties kunnen verstrekken aan projecten. De belangrijkste functie van deze garanties is te laten zien dat de Unie belangstelling

³⁰ Ook elders in het Verdrag is sprake van garanties. In artikel 103.1 wordt bepaald dat "de Gemeenschap [...]niet aansprakelijk [is] voor de verbintenissen van [...] de lidstaten en [...] deze verbintenissen niet over[neemt], onverminderd de wederzijdse financiële garanties voor de gemeenschappelijke uitvoering van een specifiek project". Ook de Europese Investeringsbank kan - op grond van artikel 267 - garanties verlenen, hoewel zij slechts zelden van deze mogelijkheid gebruik maakt.

³¹ Dezelfde zorg heeft geleid tot de instelling van het Europees Investeringsfonds (EIF) in 1994. In 2000 werden de verantwoordelijkheid en de deskundigheid op dit gebied overgenomen door de Europese Investeringsbank.

³² Verordening nr. 2728/94. Artikel 3: "De middelen van het Fonds moeten een voldoende hoog niveau bereiken, hierna "streefbedrag" genoemd. Het streefbedrag wordt vastgesteld op 10% van het uitstaande bedrag in hoofdsom van het totaal van de verplichtingen van de Gemeenschap". Artikel 4 1: "De in artikel 2, eerste streepje, bedoelde overmakingen zijn gelijk aan 14% van het bedrag in hoofdsom van de operaties, totdat het Fonds het streefbedrag heeft bereikt."

heeft voor een bepaald project en er vertrouwen in heeft. Het zou hierbij gaan om gezamenlijke garantie waarvan het leeuwendeel voor rekening komt van de lidstaten die voordeel hebben bij het project. De participatie van de EIB is van belang voor de technische geloofwaardigheid van de garantie, aangezien de EIB belast is met de evaluatie van de kwetsbaarheid van het project voor de gedekte risico, met name ingeval een lidstaat zijn verbintenissen inzake de uitvoering van vervoersinfrastructuur niet zou nakomen, of zijn prioriteiten zonder voorafgaande raadpleging van de andere lidstaten of belanghebbende partijen zou wijzigen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vraag wat de economische schade zou zijn die het boren van een nieuwe autotunnel door de Alpen (verdubbeling van de autotunnel van Fréjus, doorboring van de Mercantour) zou hebben op het project Lyon-Turijn. Om deze garanties te dekken zou een onderling waarborgfonds voor de diverse projecten van het trans-Europese vervoersnetwerk in het leven kunnen worden geroepen. Zoals het geval is bij alle verzekeringsstelsels, is het zaak om de risico's van zoveel mogelijk projecten onderling te dragen.

Een reservefonds - in een met de EIB overeen te komen vorm – zou kunnen worden ingesteld, dat wordt gevoed door de premies die worden betaald door de deelnemende bedrijven en de betrokken overheden, waaronder de Unie.

De omvang van dit fonds zou moeten worden afgestemd op de kans dat de beperkte risico's die worden gelopen, ook inderdaad werkelijkheid worden. De bijdragen aan dit fonds uit de communautaire begroting zouden moeten komen uit de TEN-begrotingslijn, waarbij het noodzakelijk is de huidige verordening te wijzigen, of eventueel uit de structuur- of cohesiefondsen. De concrete implicaties van een dergelijke aanpak dienen te worden onderzocht in het kader van de uitwerking van de nieuwe financiële vooruitzichten.

CONCLUSIES

Om het trans-Europese vervoersnetwerk in de uitgebreide Europese Unie te kunnen financieren, zijn in de toekomst de volgende maatregelen noodzakelijk:

- De inschakeling van particulier kapitaal dient te worden bevorderd met vernieuwende middelen, zodat aanpassing mogelijk is van de huidige voorwaarden, die algemene toepassing van Public Private Partnerships belemmeren.
- De samenhang en de complementariteit van organisaties die worden belast met het beheer van dit type projecten dient te worden gewaarborgd, met name door middel van methoden en tools ten behoeve van “één beheer” en door de oprichting van nieuwe transnationale lichamen.
- De omvang van de communautaire financiële middelen dient in het licht van het reeds gestarte debat over de nieuwe financiële vooruitzichten, te worden herzien.

**DEEL II – NAAR EEN EUROPESE DIENST VOOR ELEKTRONISCHE
TOLHEFFING**

TOELICHTING

1. INLEIDING

Elektronische tolheffing, ofwel "rekeningrijden", werd in het begin van de jaren negentig geïntroduceerd op autowegen waarvoor concessie was verleend in die Europese landen waar de tolheffing dient voor financiering van aanleg en onderhoud van de infrastructuur. De belangrijkste doelstelling was de passeertijd van tolpoorten te verminderen en op die manier de capaciteit ervan te verhogen. Er zijn verschillende systemen ingevoerd, zowel plaatselijk als landelijk, maar dan wel onderling incompatibel. Hier zijn nieuwe moeilijkheden ontstaan voor de automobilist, die (soms binnen eenzelfde agglomeratie) meerdere vignettes op de voorruit van zijn voertuig moest aanbrengen als hij zich op deze systemen wilde abonneren. Italië, Portugal, Frankrijk, Zwitserland, Slovenië, en Noorwegen beschikken over nationale systemen die echter incompatibel zijn. De toename van het internationale verkeer noopt momenteel om het vraagstuk van de interoperabiliteit van deze systemen op Europees niveau aan de orde te stellen.

Daar komt nog bij dat, vooral in de spitsuren, maar ook meer permanent op bepaalde zwaarbelaste punten in het Europees wegennet, het **passeren van de tolpoorten opstoppen, vertragingen, ongevallen en incidenten** veroorzaakt die nadelig zijn voor de weggebruikers en voor het milieu. Door de elektronische tolheffing kwam de weggebruiker en zijn voertuig echter centraal te staan in het vervoerssysteem. Het is een uitstekend middel om de congestie te verminderen wanneer een voldoende aantal hiermee uitgeruste rijstroken beschikbaar is bij tolpoorten en het aantal abonnees (en dus het aantal hiermee uitgeruste voertuigen) hoog is. Daardoor wordt het in de eerste plaats mogelijk de abonnees bij aankomst op het tolplein of bij de toegangen te scheiden van de incidentele gebruikers. De abonnees kunnen dan zonder enige handeling te hoeven verrichten over de betaalstroken passeren, en kunnen, zij het met zeer lage snelheid, doorrijden zonder te hoeven stoppen. Dit geldt ook wanneer de strook is voorzien van slagbomen, want de dimensionering is daarop afgestemd. Terwijl de maximumcapaciteit van stroken met betaalautomaat of handmatige betaling rond de 120 voertuigen per uur bedraagt, kan een strook met elektronische tolheffing naar gelang van de configuratie tussen de 200 en 300 voertuigen per uur afhandelen.

Elektronische tolheffing neemt de congestiepunten weg, bevordert de doorstroming, doet het aantal ongevallen afnemen en verhoogt aldus de veiligheid van de weggebruiker. Door beperking van het aantal geldverrichtingen in de tolstations kan ook het aantal geldtransporten en de daaraan verbonden risico's worden verminderd.

Tenslotte is rekeningrijden de potentiële sleutel voor de **ontwikkeling van de informatiemaatschappij in het wegverkeer**, aangezien met dezelfde apparatuur aan boord van voertuigen ook verlening van telematicadiensten met toegevoegde waarde en veiligheidssystemen voor de reiziger mogelijk worden: automatische noodoproep bij een ongeval, real time verkeersinformatie of reistijdinformatie... Zo wordt ook een bijdrage geleverd tot versterking van de Europese elektronische industrie, die op dit gebied koploper is en om de invoering van technische normen vraagt, teneinde versnippering van de markt te voorkomen. Daarnaast zullen autofabrikanten de apparatuur voor rekeningrijden ook in hun nieuwe modellen kunnen inbouwen.

2. STAND VAN ZAKEN OP NORMALISATIEGEBIED

De elektronische tolheffingssystemen zijn op dit ogenblik allemaal gebaseerd op de **kortafstands-microgolftechnologie**, waarvan talrijke varianten op de markt zijn. Al jarenlang houdt het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) zich bezig met de normalisatie op dit gebied. Dit resulteerde in januari 2003 in de vaststelling van een definitieve ontwerpnorm. Deze ontwerpnorm kent echter een tweetal varianten.

In 1997 heeft het CEN **prenormen** aangenomen, maar deze verzekerden de compatibiliteit tussen systemen niet en lieten verschillende interpretaties toe. Dit heeft ertoe geleid dat in Europa momenteel de bovengenoemde twee varianten bestaan. Buiten deze prenormen bestaan er talrijke oudere systemen die veel worden toegepast en waarvan sommige een groot aantal abonnees kennen.

Er moet dus een Europese richtlijn komen voor de migratie naar de toekomstige interoperabiliteit van de verschillende systemen vanuit het oogpunt van de gebruiker, anders zullen de verschillende lidstaten van de Unie doorgaan met de invoering van technisch incompatibele elektronische tolheffingssystemen, met als gevolg bijkomende moeilijkheden voor het internationaal wegverkeer en belemmering van de goede werking van de interne markt. Zonder deze richtlijn moeten bestuurders hun voertuigen immers met verschillende nationale kastjes uitrusten om zich zonder belemmeringen op het Europese wegennet te kunnen verplaatsen.

Deze richtlijn is gebaseerd op de voorbereidende werkzaamheden in het kader van de kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling en van de trans-Europese netwerken.

3. TOEGANG TOT TOLHEFFINGSSYSTEMEN IN NIEUWE LIDSTATEN EN SITUATIE VOOR VRACHTWAGENS

De elektronische tolheffing was al in enkele landen begonnen, en wordt nu in heel Europa ingevoerd. Sinds kort voeren enkele Europese landen elektronische tolheffing in, of zijn dat van plan, als instrument van een verkeersreguleringsbeleid, hetzij in stadsgebied (Nederland, Verenigd Koninkrijk) hetzij voor bepaalde categorieën voertuigen (vrachtwagens in Duitsland, Oostenrijk en in Zwitserland). Sommige landen doen daarvoor een beroep op recentere technologieën, zoals plaatsbepaling met satelliet (GNSS: GPS en later GALILEO) gecombineerd met mobiele communicatie (volgens de GSM/GPRS-norm). Op die manier hoeven ze niet zwaar te investeren in dure apparatuur voor hun wegennetten en kunnen ze gebruik maken van de meest geavanceerde technologie, door te gokken op de ontwikkeling van satellietnavigatiesystemen, met name van GALILEO. Zij opteren dus voor een referentietechnologie voor de toekomstige ontwikkeling van het wegvervoer. Reeds in 2004, zonder te wachten tot GALILEO in 2008 operationeel wordt, zal met diens voorloper EGNOS plaatsbepaling mogelijk zijn met grotere precisie dan met GPS alleen. Combinatie van plaatsbepaling met satelliet en mobiele communicatie is dan ook de enige oplossing die gemakkelijk "tolzones" mogelijk maakt, d.w.z. tolheffing voor voertuigen die een bepaald geografisch gebied binnenrijden of verlaten (bijvoorbeeld een stedelijke agglomeratie). Andere landen zijn minder vooruitstrevend en blijven, afhankelijk van hun tolheffingsbeleid en de topologie van hun netwerk, kiezen voor de reeds vermelde microgolftechnologie DSRC.

De enige technologieën die voor invoering van nieuwe tolheffingssystemen in de lidstaten in aanmerking komen, zijn DSRC en de combinatie GPS/GSM.

Elektronische tolheffing zal in de toekomst in Europa dus gebaseerd zijn op een veelvoud van toepassingen van drie technologieën, met als gevolg serieuze problemen voor de reiziger. Laten we bijvoorbeeld eens kijken naar de vrachtwagens. Die moeten reeds sinds enkele jaren een heffing betalen in Zwitserland, dat een verplicht doorvoerland is voor een groot deel van het transalpijns wegverkeer. Daarvoor moeten zij zijn uitgerust met een ingewikkeld apparaat in de bestuurderscabine, dat van buitenaf zichtbaar moet zijn om politie en douane visueel de goede werking en het correct gebruik te kunnen laten controleren. Het Zwitserse systeem is een gecombineerde toepassing van DSRC en GPS. Oostenrijk heeft eind mei 2002 aangekondigd dat het een ander systeem gaat gebruiken dat uitsluitend gebaseerd is op DSRC, maar ook zal worden ingezet voor de tolheffing op vrachtwagens. Duitsland heeft in juni 2002 aangekondigd te kiezen voor een vergelijkbare gecombineerde toepassing van drie technologieën. Deze situatie zal nog ingewikkelder worden wanneer andere Europese landen als Nederland en het Verenigd Koninkrijk tolheffing voor vrachtwagens gaan invoeren, of als landen zoals Frankrijk voor vrachtwagens het gebruik van hun huidige nationale elektronische tolheffingssystemen toestaan (Italië doet dit reeds). Is het acceptabel dat chauffeurs van vrachtwagens op termijn worden opgescheept met een half dozijn elektronische kastjes (grootte 1,5 tot 2,5 dm³, gewicht 1 à 2 kilo per stuk) in hun cabine, uitsluitend voor tolheffingen? Ook de prijs van de apparaten maakt de situatie onaanvaardbaar.

Op korte termijn moeten dus aan de chauffeurs in het internationale wegtransport kastjes ter beschikking worden gesteld die geschikt zijn voor alle systemen die in Europa worden gebruikt. Volgens de industrie is dat mogelijk zonder dat grote stijgingen van de kostprijs het gevolg zijn. Een aantal fabrikanten is namelijk van mening dat de prijs van rond de 20 euro voor een kastje dat geschikt is voor communicatie met één DSRC-systeem zou oplopen tot circa 25 euro voor een interoperabel kastje dat communiceert met alle DSRC-systemen die in de Unie worden gebruikt. De werkelijke verhoging van de prijs van de kastjes zal verband houden met de toevoeging van een systeem voor satellietcommunicatie en/of mobiele communicatie. De prijs van een kastje dat geschikt is voor satellietcommunicatie zal echter niet significant stijgen door toevoeging van een voorziening voor communicatie met DSRC-systemen.

Bovendien werkt ieder apparaat weer anders, zodat de kans op fouten bij het gebruik door de vrachtwagenchauffeurs steeds groter wordt, met als gevolg onopzettelijke overtredingen (bijvoorbeeld onjuiste verklaring met betrekking tot de oplegger of het aantal assen), hetgeen tot vervelende situaties voor gebruiker en concessiehouder kan leiden. Er moet dus iets gebeuren om de kastjes te harmoniseren en rationaliseren.

4. DOELSTELLING VAN DE RICHTLIJN

De hier besproken richtlijn wordt aangekondigd in het Witboek over het vervoerbeleid "Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen". De richtlijn bepaalt aan welke voorwaarden moet worden voldaan om op zo kort mogelijke termijn te komen tot een "**Europese elektronische tolheffingsdienst**"

voor het gehele wegennet waarop tol geheven wordt. Deze dienst moet gebaseerd zijn op het volgende principe: "één overeenkomst per klant, één kastje per voertuig".

Hier zij opgemerkt dat de richtlijn niet het tolheffingsbeleid als zodanig bepaalt. Zij loopt niet vooruit op de keuzemogelijkheden inzake het in de toekomst te voeren tolheffingsbeleid. De technische oplossingen waarvoor gekozen is, bieden juist ruimte voor uitvoering van alle op Unie- en lidstaatniveau geplande beleid. Als **de interoperabiliteit van de tolheffingssystemen binnen de interne markt door de richtlijn wordt verzekerd, zal de richtlijn de invoering van een Europees tolheffingsbeleid bevorderen.** De aanbevolen technologieën zijn inzetbaar voor alle soorten infrastructuur - snelwegen, secundaire autowegen, bruggen, tunnels enz. - en voertuigen - vrachtwagens, lichte voertuigen, motorfietsen enz..

5. REALISERING VAN DE DOELSTELLING

De concessiehouders van snelwegen hebben zwaar (honderden miljoenen euro's voor ieder netwerk) geïnvesteerd in de aanleg van hun systemen, die oorspronkelijk bedoeld waren om de automobilist extra comfort te bezorgen. Bij een geleidelijke opschuiving naar de interoperabele "Europese dienst" moet rekening worden gehouden met deze investeringen en de boekhoudkundige en technische afschrijving daarvan. Naast de Europese dienst zullen de huidige landelijke of plaatselijke systemen in stand worden gehouden voor de plaatselijke toepassingen, totdat zij ontmanteld worden. Wanneer de ondernemingen zouden worden verplicht om interoperabele ontvangers ter beschikking te stellen aan de gebruikers die dat wensen, zouden de gevolgen voor de gebruikers aanzienlijk worden verzacht.

Langs deze weg zal men tot interoperabiliteit van de bestaande systemen kunnen komen. Enkele van de reeds genoemde landen willen echter tegen 2003 - 2004 elektronische tolheffing invoeren voor vrachtwagens. Steden als Rome of Londen hebben besloten tot invoering van tolheffing om de bereikbaarheid van het stadscentrum voor het verkeer te verbeteren. Het wordt nu dus tijd om technische richtlijnen vast te stellen die de interoperabiliteit van de toekomstige systemen moeten waarborgen. De markt vraagt trouwens om een referentiesysteem voor de toekomst.

Het antwoord op deze dubbele problematiek is een "Europese elektronische tolheffingsdienst" voor de korte termijn (2005), die rekening houdt met de nu bestaande situatie, gevolgd door een oplossing op middellange termijn (2008 - 2015), waartoe nu moet worden besloten en die nu moet worden gepresenteerd.

De Commissie nodigt de industrie in de sector uit om het werk voort te zetten dat zo snel mogelijk leidt tot vaststelling van gemeenschappelijke normen voor de drie technologieën.

6. COMBINATIE VAN PLAATSBEPALING PER SATELLIET EN MOBIELE COMMUNICATIE MET DSRC-TECHNOLOGIE OP KORTE EN MIDDELLANGE TERMIJN, MET HET OOG OP EEN EXCLUSIEVE KEUZE VOOR DE MODERNERE TECHNOLOGIE VOOR DE LANGE TERMIJN

Met deze in artikel 2 geformuleerde oplossing wordt gestreefd naar het **toestaan van tolheffing op het wegennet zonder nieuwe tolstations te bouwen.** Algemene

invoering van rekeningrijden veronderstelt nieuwe technologische oplossingen die alle wegnetten kunnen bestrijken. Er kan om financiële, milieu- en veiligheidsredenen geen sprake van zijn dat er overal, ook in de stadscentra, betaalstroken worden aangelegd.

Het voorstel is gebaseerd op toepassing van nieuwe, reeds beschikbare technologieën: de combinatie van GNSS/GSM met thans reeds op grote schaal in de Unie toegepaste DSRC-technologieën. Deze drie technologieën zijn de enige die voor nieuwe tolheffingssystemen in Europa in aanmerking komen.

Aanbevolen wordt om de voorkeur te geven aan toepassing van plaatsbepaling met satelliet en mobiele communicatie voor de oprichting van de Europese elektronische tolheffingsdienst en voor alle nieuwe nationale systemen, omdat deze technologieën flexibeler zijn en zich beter lenen voor het nieuwe communautaire tolheffingsbeleid. Fabrikanten beginnen daarnaast hun voertuigen uit te rusten met componenten van talrijke systemen voor actieve veiligheid. Toch mogen exploitanten die dat willen tot in 2008 ook DSRC voor nieuwe systemen gebruiken.

Deze keuzevrijheid voorkomt dat investeringen die reeds in een aantal Europese landen gedaan zijn verloren gaan, maar men moet er wel rekening mee houden dat de nieuwe technologieën in de nabije toekomst door hun kwaliteiten de overhand zullen krijgen, vooral ook omdat zij de weg vrij zullen maken voor de in de inleiding vermelde nieuwe diensten met toegevoegde waarde voor de reizigers. De exploitanten zijn op deze manier ook vrij om de op hun specifieke situatie afgestemde oplossing te kiezen, terwijl tegelijkertijd wordt voldaan aan de voorwaarden voor de inzet van een Europese tolheffingsdienst.

7. TECHNISCHE OPLOSSING VOOR DE LANGE TERMIJN VOOR DE INVOERING VAN DE EUROPESE DIENST: DE OP SATELLIETCOMMUNICATIE GEBASEERDE OPLOSSING ZAL VANAF 2008 VERPLICHT WORDEN VOOR NIEUWE SYSTEMEN EN ZAL IN 2012 ALGEMEEN WORDEN TOEGEPAST.

In 2008 zal de uit de jaren zeventig daterende DSRC-technologie meer dan dertig jaar oud zijn en gelet op de stand van de technologie niet meer voldoen, hoewel zij nog steeds wordt gebruikt op autosnelwegen. Daarentegen zal de satelliettechniek, gesteund door de voltooiing van GALILEO in 2008, tot ontwikkeling zijn gekomen en niet alleen de tijd hebben gehad om zichzelf te bewijzen maar ook om de noodzakelijke ervaring op te doen om de enige technologie te worden waarop het rekeningrijden in Europa is gebaseerd. Met name dienen nieuwe oplossingen te worden gevonden voor het gecompliceerde probleem van de fraudebestrijding, waarvoor momenteel gebruik wordt gemaakt van complexe boord-wal communicatiesystemen met een beperkt bereik.

Het is ook te vrezen dat in 2008 nieuwe experimenten worden uitgevoerd met het oog op de invoering van nieuwe DSRC-systemen, waardoor nieuwe problemen op het gebied van de technische interoperabiliteit zullen ontstaan.

Daarom wordt in de richtlijn bepaald dat in 2008 voor alle nieuwe systemen die vanaf dat jaar in gebruik worden genomen in het kader van het Europese rekeningrijden de satellietoplossing bestaande uit een combinatie van plaatsbepaling per satelliet en mobiele communicatie de voorkeur dient te krijgen boven op DSRC

gebaseerde technologieën. Om in een aantal landen (waaronder met name Oostenrijk, Spanje, Frankrijk, Griekenland, Portugal en Italië) reeds gedane of geplande investeringen niet verloren te laten gaan, kunnen nog in gebruik zijnde DSRC-systemen in gebruik blijven, maar dient in alle landen waarin dat het geval is een migratiestrategie voor het jaar 2010 te worden uitgewerkt. Deze migratie dient in 2012 te zijn voltooid.

Om te garanderen dat goed rekening wordt gehouden met de momenteel bestaande problemen bij het gebruik van de op satellietcommunicatie gebaseerde oplossing en dat deze uit de weg worden geruimd, dient de Commissie vóór 31 december 2005 een verslag uit te brengen. Wanneer uit dit verslag - dat zal worden opgesteld met medewerking van het comité Elektronische tolheffing - blijkt dat de op satelliettechnologie en mobiele communicatie gebaseerde systemen nog steeds problemen vertonen bij het gebruik, zal de Commissie een voorstel indienen om de gelijktijdige voortzetting mogelijk te maken van systemen die zijn gebaseerd op een combinatie van satelliettechnologie, mobiele communicatie en DSRC-technologie.

Tevens dient te worden benadrukt dat een keuze voor de op satelliettechnologie en mobiele communicatie gebaseerde technische oplossing kan inhouden dat tolpoorten zullen verdwijnen voor de meeste gebruikers, die dan kunnen betalen zonder te stoppen. Er zullen alleen beperkte voorzieningen blijven bestaan voor incidentele gebruikers en degenen die niet beschikken over de benodigde apparatuur.

In een dergelijke situatie is het van groot belang dat de industrie in deze sector garandeert dat het normalisatieproces binnen de Europese normalisatie-instellingen niet alleen voor de DSRC-technologieën maar ook voor technologieën op basis van satellietcommunicatie en mobiele communicatie wordt afgerond.

8. TIJDSHEMA VOOR DE REALISERING VAN DE EUROPESE DIENST

De technische en contractuele uitvoeringsbepalingen die nodig zijn voor de volledige uitbouw van de "Europese dienst" op de hierboven beschreven technische grondslagen zullen worden bestudeerd door het in artikel 5 beschreven Comité.

De dienst wordt ingevoerd in twee fasen:

- elektronische tolheffing voor vrachtwagens en autobussen vanaf 2005,
- en voor personenwagens vanaf 2010.

Vanaf 2010 zal, dankzij de vooruitgang van de techniek, bij alle voertuigen op vier wielen een toestel kunnen worden ingebouwd, dat via DSRC-, GSM/GPRS- en GNSS-interfaces met de buitenwereld kan communiceren, en dat diverse telematicadiensten, waaronder elektronische tolheffing, ondersteunt. Door deze technologische sprong voorwaarts zullen de kosten van zo'n toestel dalen tot wat nu de prijs is van een DSRC-vignet, nl. 20 tot 50 euro.

Met de Europese dienst zal volledige implementatie mogelijk worden van het beleid dat de Europese Unie of de lidstaten wensen te voeren op het gebied van tarieven voor vrachtwagens en bestrijding van congestie in stadsgebieden door middel van tolheffing. Door hun grotere geschiktheid voor de eerder omschreven "tolzones", kan met plaatsbepaling per satelliet gecombineerd met **mobiele communicatie** worden

voorkomen dat wegen die niet berekend zijn op tolheffing daarvoor achteraf uitgerust moeten worden.

Tegen 2010 zal dus dankzij de invoering van een aan alle soorten klanten aangeboden "Europese dienst" de interoperabiliteit van nationale tolheffingssystemen verzekerd zijn.

9. TENUITVOERLEGGING VAN DE EUROPESE DIENST: REGELGEVEND COMITÉ

De belangrijkste uitgangspunten voor de Europese dienst staan beschreven in artikel 3. Dankzij deze dienst, die door alle beheerders van tolinfrastructuur wordt aangeboden, kan de reiziger werkelijk een centrale positie in het wegvervoerssysteem worden gegeven. De dienst die voor eenieder openstaat en met één abonnement op alle wegen toegankelijk wordt, zal één interface verzekeren tussen klant en infrastructuurbeheerder, en dit met inachtneming van de grondbeginselen van de Europese wetgeving op gebieden als bescherming van privacy en persoonlijke gegevens.

De uitvoeringsbepalingen voor de Europese dienst en vele begeleidende technische maatregelen zullen nauwkeurig moeten worden geformuleerd. Zo zal er bijvoorbeeld een memorandum van overeenstemming moeten komen tussen de Europese infrastructuurbeheerders over de invoering van deze dienst en de opzet van een compensatiesysteem.

De Commissie wordt belast met de definiëring van de "Europese dienst", en neemt daarvoor de nodige technische besluiten volgens de in artikel 5, lid 2 van de richtlijn bedoelde comitéprocedure. Artikel 5 van de richtlijn voorziet in de oprichting van een comité, dat de Commissie zal bijstaan, en zal bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten met praktijkervaring op het gebied van elektronische tolheffing en wegenbeheer. Dit comité bestaat nog niet, en zal dus moeten worden opgericht. Het zal bij zijn werkzaamheden steunen op de resultaten van de in het kader van het kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling en in het kader van de trans-Europese netwerken uitgevoerde projecten. Er zijn reeds voorbereidende werkzaamheden verricht onder auspiciën van de Commissie, waarbij de nationale overheden, de infrastructuurbeheerders en de op dit gebied werkzame bedrijven betrokken waren.

De volgende (en mogelijk andere) vraagstukken zullen moeten worden behandeld:

- nauwkeurige omschrijving van de aangeboden dienst: met name functionele en technische specificaties van de dienst, kwaliteit van de dienst, en het dienstaanbod op de tolstations, om wachtrijen, vertragingen en incidenten van allerlei aard die zich bij het innen van tolgelden kunnen voordoen te beperken. Ook moet worden ingegaan op de betalingswijzen van het abonnement, de serviceverlening enz.;
- definiëring van de "tolheffingsapplicaties": d.w.z. een uniforme bedieningswijze van het tolheffingsapparaat. Een voorbeeld: een smartcard voor bankverrichtingen en een smartcard voor de gezondheidszorg en de ziektekostenverzekering zijn technisch compatibel, maar alleen met eerstgenoemde kaart kun je bankbiljetten uit een bankautomaat halen. Hier gaat het om een soortgelijk probleem;

- opstarten en volgen van de technische normalisatie-inspanningen met de Europese normalisatie-instellingen;
- eventuele technische aanvullingen op de gebruikte normen of prenormen die toelaten om de interoperabiliteit te waarborgen; regels volgens welke rekening wordt gehouden met technologische ontwikkelingen, met name op het gebied van mobiele communicatie;
- harmonisatie van de tolheffingsprocedures door de exploitanten: classificatie van de voertuigen, signalisatie op de tolpoorten, incidentele gebruikers zonder apparaat;
- specificaties voor de inbouw van de apparatuur in de voertuigen;
- procedures voor goedkeuring op Europees niveau van apparatuur die in de voertuigen wordt ingebouwd alsmede van apparatuur die langs de weg wordt geplaatst, en van alle in het voertuig aangebrachte apparatuur, met name vanuit een oogpunt van verkeersveiligheid;
- validering van de gekozen technische oplossingen aan de hand van de Europese normen op het gebied van de bescherming van de fundamentele vrijheden en rechten van natuurlijke personen, en met name van hun privacy. Met name dient de overeenstemming met Richtlijn 95/46/EG³³ en 2002/58/EG³⁴ te worden gewaarborgd;
- procedures voor de behandeling van storingen (defecten, al dan niet opzettelijk verkeerd gebruik, incidenten...), en dan wel hoofdzakelijk in een internationale context, wanneer de klant uit een ander land afkomstig is dan waar de betaling plaatsvindt;
- formulering van een memorandum van overeenstemming tussen de exploitanten voor de implementatie van de dienst op het Europees wegennet, alsmede een uniforme overeenkomst naar de klant toe. Dit memorandum van overeenstemming zal later moeten kunnen worden uitgebreid tot de bankinstellingen wier bankkaarten aan de tolheffingssystemen gelinkt zullen worden.

De Commissie en het comité zullen technische adviezen inwinnen, te verstrekken door groepen deskundigen die daartoe opdracht hebben gekregen. De Commissie zal vooral werken met een groep deskundigen die bestaat uit vertegenwoordigers van de exploitanten van de “Europese elektronische tolheffingsdienst”, van de betrokken ondernemingen in de elektronica- en automobiëlbranche, alsmede van de gebruikers van de dienst, zowel beroeps als privé. Deze groep deskundigen zal met name worden geraadpleegd bij het uitwerken van het verslag over de stand van de techniek. Deze groepen kunnen worden belast met de opstelling van documenten ter voorbereiding van de werkzaamheden van het comité. Tevens kan de Commissie

³³ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

³⁴ Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie).

advies inwinnen bij andere comités of werkgroepen, waaronder met name de Groep voor de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, die werd ingesteld krachtens artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de algemene invoering en de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, en met name op artikel 71, lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie³⁵,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité³⁶,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's³⁷,

Volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In de resolutie van 17 juni 1997 over de invoering van telematica in het wegvervoer, in het bijzonder met betrekking tot elektronische tolheffing³⁸ heeft de Raad de lidstaten en de Commissie gevraagd een strategie uit te werken die convergentie van de elektronische tolheffingssystemen tot stand moet brengen, met als doel een passend niveau van interoperabiliteit op Europees niveau. De mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's betreffende interoperabele elektronische tolheffingssystemen in Europa³⁹ was de eerste stap van deze strategie.
- (2) De Europese landen die elektronische tolheffingssystemen hebben geïnstalleerd ter financiering van hun wegeninfrastructuur, of elektronische systemen voor de inning van heffingen voor gebruik van het wegennet (voortaan aangeduid met de verzamelnaam "elektronische tolheffing") gebruiken meestal de microgolfttechnologie met kort bereik, met frequenties in de frequentieband van 5,8 GHz, maar deze systemen zijn tegenwoordig onderling incompatibel. De inspanningen van het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) op het gebied van de microgolfttechnologie hebben in januari 2003 geleid tot de opstelling van technische normen ter bevordering van de compatibiliteit van microgolfsystemen voor elektronische tolheffing in de

³⁵ PB C [...] van [...], blz. [...].

³⁶ PB C [...] van [...], blz. [...].

³⁷ PB C [...] van [...], blz. [...].

³⁸ PB C 194 van 25.6.1997, blz. 5.

³⁹ COM(1998)795 def.

frequentieband van 5,8 GHz, volgend op de vaststelling van prenormen in 1997⁴⁰. Deze technische normen bevatten echter twee varianten die niet geheel verenigbaar zijn. Zij zijn gebaseerd op het "Open Systems Interconnection" (OSI)-model⁴¹, het door de Internationale normalisatie-organisatie gedefinieerde model voor communicatie tussen computersystemen.

- (3) De bedrijven en infrastructuurbeheerders in de lidstaten van de Europese Unie zijn echter overeengekomen interoperabele producten te gaan ontwikkelen op basis van de in 1997 goedgekeurde prenormen, waarbij de voorkeur wordt gegeven aan de optie van snelle transmissie tussen de apparatuur langs de weg en in het voertuig. Deze keuze zou de installatie mogelijk moeten maken van nieuwe tolheffingssystemen, die technisch compatibel zouden zijn met de meest recente reeds geïnstalleerde systemen in de Gemeenschap (Frankrijk - Spanje - Oostenrijk).
- (4) Het is van wezenlijk belang dat deze normalisatiewerkzaamheden zo snel mogelijk worden voltooid om de technische normen vast te stellen die de compatibiliteit waarborgen van de elektronische tolheffingssystemen die zijn gebaseerd op de microgolfttechnologie. Andere normalisatiewerkzaamheden met betrekking tot de combinatie van satelliettechnologie en mobiele communicatie voor tolheffingsdoeleinden, moeten ook snel worden afgerond om een hernieuwde verbodskeling van de markt te voorkomen.
- (5) Er moet worden voorzien in een algemene invoering van elektronische tolheffingssystemen in de lidstaten en hun buurlanden, en daarvoor moet men ook kunnen beschikken over interoperabele systemen die zijn afgestemd op de toekomstige ontwikkeling van Europeeschalig rekeningrijden.
- (6) Door de toepassing van de nieuwe technieken voor plaatsbepaling met satelliet (GNSS) en mobiele communicatie (GSM/GPRS) op elektronische tolheffing kan worden voldaan aan de eisen van het voorgenomen nieuwe tolheffingsbeleid van de Gemeenschap en van de lidstaten. Met deze technieken is het mogelijk het aantal afgelegde kilometers per wegcategory in rekening te brengen, zonder dat er zwaar geïnvesteerd hoeft te worden in infrastructuur of in nieuwe tolpoorten. Deze technologieën maken ook nieuwe veiligheids- en informatiediensten voor de reiziger mogelijk, zoals een automatisch alarm bij een ongeval, dat automatisch de positie van het verongelukte voertuig aangeeft, real time-informatie over de verkeersstoestand, de verkeersintensiteit of rijtijden. Wat de plaatsbepaling met satelliet betreft, met het in 2002 door de Europese Unie gestarte GALILEO-project zal vanaf 2008 een betere informatiekwaliteit worden bereikt dan mogelijk is met het huidige GPS-systeem, een kwaliteit die optimaal is voor de telematicadiensten voor het wegverkeer. Het EGNOS-systeem, een voorloper van GALILEO, zal reeds in 2004 vergelijkbare prestaties kunnen leveren. Deze vernieuwende systemen zouden echter tekortkomingen kunnen vertonen ten aanzien van aspecten als de betrouwbaarheid van de controle en de voorkoming van fraude.
- (7) Het toenemend aantal technologieën die worden gebruikt of die men de komende jaren voor elektronische tolheffing wil gaan gebruiken (voornamelijk de zogenoemde

⁴⁰ De prenormen van het CEN voor 5,8 GHz korte afstand microgolfransmissie zijn bekend onder de naam Dedicated Short Range Communications (DSRC).

⁴¹ Referentie nog aan te vullen.

DSRC-technologie in de frequentieband van 5,8 GHz, plaatsbepaling per satelliet en mobiele communicatie) en specificaties die lidstaten en buurlanden opleggen voor hun tolheffingssystemen, kunnen afbreuk doen aan de goede werking van de interne markt en de doelstellingen van het vervoerbeleid. Vrachtwagenchauffeurs dreigen in de toekomst opgescheept te worden met steeds meer incompatibele, lastige en dure elektronische kastjes in hun bestuurderscabine, met voor hen het risico van vergissingen bij het gebruik en onopzettelijke fraude.

- (8) De kunstmatige belemmeringen voor het vrije verkeer van personen en goederen moeten worden opgeheven, maar de lidstaten en de Unie moeten wel de mogelijkheid blijven behouden om voor alle soorten voertuigen lokaal, nationaal en internationaal verschillende toltarieven te hanteren. Het apparaat in de auto moet de mogelijkheid tot toepassing van die verschillende tarieven bieden, met inachtneming van het beginsel van gelijke behandeling van burgers uit de verschillende landen van de Europese Unie. De interoperabiliteit van de tolheffingssystemen op communautair niveau moet dus zo snel mogelijk gerealiseerd worden.
- (9) De autobestuurder wenst terecht een betere kwaliteit van de dienstverlening op de weg, met name wat de veiligheid betreft, en zou graag kortere files voor de tolpoorten zien, vooral op dagen met een groot verkeersaanbod, of op bepaalde heel drukke punten van het wegennet. De definitie van de Europese tolheffingsdienst moet hierop worden afgestemd.
- (10) De elektronische tolheffingssystemen leveren een aanzienlijke bijdrage tot vermindering van de kans op ongevallen, en verhogen dus de veiligheid van de weggebruiker bij de tolpoorten, verminderen het aantal geldtransacties en de opstoppingen voor de tolpoorten, met name bij een groot verkeersaanbod. Met deze systemen kan ook het ongunstige milieueffect van de plaatsing van nieuwe tolpoorten of de uitbreiding van bestaande tolstations worden voorkomen.
- (11) Bij invoering van elektronische tolheffingssystemen is sprake van de verwerking van persoonsgegevens. Dit dient te geschieden met inachtneming van de Europese normen als omschreven in Richtlijn 95/46/EG en Richtlijn 2002/58/EG. Het recht op bescherming van persoonsgegevens is uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- (12) Aangezien de doelstellingen van de voorgestelde maatregelen, **met name de interoperabiliteit van de tolheffingssystemen in de interne markt** en de invoering van een **Europese elektronische tolheffingsdienst** voor alle aan tolheffing onderworpen wegen in de Gemeenschap, niet in voldoende mate door de afzonderlijke lidstaten bereikt kunnen worden, en vanwege hun **Europese** dimensie dus beter realiseerbaar zijn op communautair niveau, kan de Gemeenschap maatregelen nemen volgens het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5 van het Verdrag. Overeenkomstig het in dit artikel verwoord evenredigheidsbeginsel gaat de richtlijn niet verder dan nodig is om genoemde doelstellingen te bereiken.
- (13) De maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn dienen te worden vastgesteld overeenkomstig Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni

1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden⁴²,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1
Doelstelling en werkingssfeer

Deze richtlijn legt de voorwaarden vast voor de algemene invoering en interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap. De richtlijn is van toepassing op de elektronische inning van alle typen tolgeden op het gehele wegennet binnen de Gemeenschap, van stads- en verbindingswegen tussen de steden, snelwegen, hoofdwegen en secundaire wegen, tot voorzieningen als tunnels, bruggen, veerponten e.d..

Ter verwezenlijking van de in de eerste alinea genoemde doelstelling wordt een "Europese elektronische tolheffingsdienst" ingevoerd. Deze dienst dient zorg te dragen voor de interoperabiliteit voor de gebruiker van op nationaal of regionaal niveau door de lidstaten reeds ingevoerde elektronische tolheffingssystemen, en van in de toekomst op het gehele grondgebied van de Unie in te voeren systemen.

Artikel 2
Technologische oplossingen

1. Alle nieuwe elektronische tolheffingssystemen die vanaf 1 januari 2005 in gebruik worden genomen en bestemd zijn voor gebruik door vrachtauto's van alle categorieën en/of door bussen, zijn voor de afhandeling van elektronische tolheffingstransacties gebaseerd op het gebruik van een of meer van de navolgende technologieën:
 - (a) Plaatsbepaling met satelliet
 - (b) Mobiele communicatie volgens de GSM-GPRS-norm (verwijzing voor GSM: TS 03.60/23.060)
 - (c) Microgolfttechnologie in de frequentieband van 5,8 GHz.
2. Krachtens het bepaalde in artikel 3 wordt op 1 januari 2005 een "Europese elektronische tolheffingsdienst" in het leven geroepen. Met ingang van deze datum dienen exploitanten aan geïnteresseerde gebruikers apparatuur ter beschikking te stellen die in het voertuig kan worden ingebouwd, geschikt is voor alle elektronische tolheffingssystemen die in de Unie in gebruik zijn, bestemd is voor alle typen voertuigen volgens het tijdschema als bedoeld in artikel 3, lid 3, en interoperabel is en kan communiceren met alle in gebruik zijnde systemen binnen de Unie.
3. Deze inbouwapparatuur kan ten behoeve van de berekening van de verschuldigde heffing ook worden gekoppeld aan de elektronische tachograaf van het voertuig.
4. Met ingang van 1 januari 2008 dient elk nieuw systeem dat in het kader van de in artikel 3 bedoelde "Europese elektronische tolheffingsdienst" in gebruik wordt genomen, uitsluitend te zijn gebaseerd op de in artikel 2, lid 1, omschreven technologieën voor plaatsbepaling per satelliet en mobiele communicatie.

⁴² PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

5. Systemen die in het kader van de "Europese elektronische tolheffingsdienst" vóór 1 januari 2008 in gebruik worden genomen, mogen per 1 januari 2012 geen gebruik meer maken van de microgolfttechnologie in de frequentieband van 5,8 GHz. Voor deze systemen dient in de periode tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2012 een migratiestrategie te worden ontwikkeld en uitgevoerd.
6. Om te waarborgen dat de technologieën op basis van satellietcommunicatie en mobiele communicatie voldoen aan de behoeften van de exploitanten van de elektronische tolheffingssystemen, zal de Commissie vóór 31 december 2007 een verslag indienen dat wordt opgesteld met medewerking van het Comité Elektronische tolheffing en zal zij eventueel een voorstel indienen om het gebruik van microgolfsystemen langer toe te staan.
7. De lidstaten nemen de nodige maatregelen ter uitbreiding van het gebruik van elektronische tolheffingssystemen. Zij zien er met name op toe dat uiterlijk in 2005 minstens 50% van de betaalstroken is uitgerust met elektronische tolheffing.
8. De lidstaten zien erop toe dat de met het oog op het functioneren van de "Europese elektronische tolheffingsdienst" noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt in overeenstemming met de Europese normen op het gebied van de bescherming van de vrijheden en grondrechten van natuurlijke personen en met name in overeenstemming met de bepalingen van de Europese Richtlijnen 95/46/EG en 2002/58/EG.

Artikel 3

Invoering van een Europese elektronische tolheffingsdienst

1. Er wordt een "Europese elektronische tolheffingsdienst" ingevoerd op alle wegeninfrastructuren in de Gemeenschap waar tolgeld of gebruiksheffingen moeten worden betaald. Deze dienst bestrijkt het volledige wegennet door middel van één abonnementsovereenkomst, die bij iedere beheerder van een deel van het net kan worden ondertekend.
2. De Europese elektronische tolheffingsdienst is niet van invloed op de hoogte van heffingen of het doel daarvan. Zij betreft uitsluitend de inning van de te betalen tol of vergoeding. De dienst is gelijk ongeacht de plaats van inschrijving van het voertuig, de nationaliteit van de ondertekenaar van het abonnement, de nationaliteit van de exploitant bij wie voor de dienst is getekend, en de zone of het punt binnen het wegennet waar de tol verschuldigd is.
3. Alle betrokken netwerkbeheerders moeten de Europese dienst aan hun klanten aanbieden volgens onderstaand tijdschema:
 - (a) voor alle voertuigen van meer dan 3,5 ton en voor alle voertuigen die meer dan 9 personen vervoeren (chauffeur + 8) met ingang van 1 januari 2005,
 - (b) voor alle overige voertuigtypen uiterlijk op 1 januari 2010.

Artikel 4

Definitie van de Europese elektronische tolheffingsdienst

1. De Europese tolheffingsdienst wordt gedefinieerd op basis van de volgende elementen:

- (a) Functionele en technische specificaties van de dienst, de kwaliteit van de dienst, en het dienstaanbod op de tolstations, om wachtrijen, vertragingen en incidenten van allerlei aard die zich bij het innen van tolgelden kunnen voordoen te beperken;
 - (b) Opstarten en volgen van de technische normalisatie-inspanningen met de Europese normalisatie-instellingen;
 - (c) Eventuele technische aanvullingen op de gebruikte normen of prenormen die toelaten om de interoperabiliteit te waarborgen; regels volgens welke rekening wordt gehouden met technologische ontwikkelingen, met name de ontwikkeling van de mobiele communicatie, teneinde de lijst van technologieën waarop de Europese elektronische tolheffingsdienst is gebaseerd bij te werken;
 - (d) Specificaties voor de inbouw van de apparatuur in de voertuigen;
 - (e) Procedures voor goedkeuring op Europees niveau van apparatuur die in de voertuigen wordt ingebouwd alsmede van apparatuur die langs de weg wordt geplaatst, en van alle in het voertuig aangebrachte apparatuur, met name vanuit een oogpunt van verkeersveiligheid;
 - (f) Classificatie van voertuigen;
 - (g) Transactiemodellen;
 - (h) Memorandum van overeenstemming tussen de beheerders van het betreffende wegennet voor de implementatie van de dienst op het Europees wegennet, alsmede een uniforme overeenkomst naar de klant toe;
 - (i) Behandeling van bijzondere gevallen zoals: incidentele gebruikers en storingen van uiteenlopende aard;
 - (j) Validering van de gekozen technische oplossingen aan de hand van de Europese normen op het gebied van de bescherming van de fundamentele vrijheden en rechten van natuurlijke personen en met name van de persoonlijke levenssfeer. Met name dient te worden gewaarborgd dat wordt voldaan aan de bepalingen van de Richtlijnen 95/46/EG en 2002/58/EG.
2. De Europese elektronische tolheffingsdienst is gebaseerd op de in artikel 2 bedoelde technische oplossingen.
 3. De Commissie neemt de technische besluiten met betrekking tot de definiëring van de "Europese elektronische tolheffingsdienst" volgens de in artikel 5, lid 2, bedoelde procedure.
 4. In overeenstemming met het bepaalde in Richtlijn 98/34/EG verzoekt de Commissie de Europese instituten voor normalisatie en in het bijzonder het Europees Comité voor Normalisatie om al het mogelijke te doen om op korte termijn normen vast te stellen voor elektronische tolheffingssystemen en met name voor microgolf-technologie en systemen die gebruik maken van plaatsbepaling per satelliet en mobiele communicatie.

5. De apparatuur die de Europese elektronische tolheffingsdienst ondersteunt moet met name in overeenstemming zijn met de eisen als vastgelegd in de Richtlijnen 1999/5/EG (R&TTE) en 89/336/EG (EMC).

Artikel 5
Comité

De Commissie wordt bijgestaan door het "Comité elektronische tolheffing", dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.

Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 5 en 7 van Besluit 1999/468/EG⁴³ van toepassing, met inachtneming van artikel 8 van dat besluit.

De in artikel 5, lid 6, van Besluit 1999/468/EG bedoelde termijn wordt op 3 maanden vastgesteld.

Het comité stelt zijn huishoudelijk reglement vast.

Artikel 6

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 30 juni 2004 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

Artikel 7

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 8

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel op

Voor het Europees Parlement
De Voorzitter

Voor de Raad
De Voorzitter

⁴³ PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

FINANCIEEL MEMORANDUM

Beleidsterrein(en): Energie en Vervoer

Activiteit(en): beleid inzake duurzame mobiliteit

BENAMING van de maatregel: Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de algemene invoering en de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap

1. BEGROTINGSPLAATS(EN) + OMSCHRIJVING(EN)

B2-704 A Beleid voor duurzame mobiliteit – Uitgaven voor administratief beheer (voor 2003)

06 01 04 03 Beleid voor duurzame mobiliteit – Uitgaven voor administratief beheer (vanaf 2004)

2. ALGEMENE CIJFERS

2.1 Totale toewijzing voor de maatregel (deel B): miljoen euro aan VK: geen

2.2 Duur: jaar

begin in 2003 en einde omstreeks 2009

2.3 Meerjarenraming van de uitgaven:

a) Tijdschema vastleggingskredieten/betalingskredieten (financiering uit de begroting) (zie 6.1.1)

Miljoen euro (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

	Jaar 2003	2004	2005	2006	2007	2008 en volgende jaren	Totaal
Vastleggingskredieten (VK)							
Betalingskredieten (BK)							

b) Technische en administratieve bijstand (TAB) en ondersteuningsuitgaven (OU) (zie 6.1.2)

VK	0,150	0,150	0,150	0,150	0,100	0,200	0,900
BK	0,150	0,150	0,150	0,150	0,100	0,200	0,900

Subtotaal a+b							
VK	0,150	0,150	0,150	0,150	0,100	0,200	0,900
BK	0,150	0,150	0,150	0,150	0,100	0,200	0,900

c) Algemene financiële gevolgen in verband met de personele middelen en andere huishoudelijke uitgaven
(zie 7.2 en 7.3)

VK/BK	0,158	0,158	0,158	0,158	0,158	0,158	0,948
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

TOTAAL a+b+c							
VK	0,308	0,308	0,308	0,308	0,258	0,358	1,848
BK	0,308	0,308	0,308	0,308	0,258	0,358	1,848

2.4 Verenigbaarheid met de financiële programmering en de financiële vooruitzichten

XX Voorstel verenigbaar met de bestaande financiële programmering.

Dit voorstel vereist een herziening van de desbetreffende rubriek van de financiële vooruitzichten,

eventueel met een beroep op de bepalingen van het Interinstitutioneel Akkoord.

2.5 Financiële gevolgen voor de ontvangsten⁴⁴

XX Geen financiële gevolgen (het voorstel heeft betrekking op technische aspecten in verband met de tenuitvoerlegging van een maatregel).

OF

Financiële gevolgen - Het voorstel heeft het volgende effect op de ontvangsten:

NB: alle toelichtingen en opmerkingen met betrekking tot de berekeningswijze van de gevolgen voor de ontvangsten dienen te worden vermeld op een afzonderlijk blad dat bij dit financieel memorandum dient te worden gevoegd.

Miljoen euro (tot op 1 decimaal nauwkeurig)

Begrotings- plaats	Ontvangsten	Vooraf- gaand aan de maat- regel [jaar n-1]	Situatie na afloop van de maatregel							
			[Jaar n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5]		
	<i>a) <u>Ontvangsten in absolute zin</u></i>									

⁴⁴ Voor nadere bijzonderheden wordt verwezen naar de afzonderlijke toelichting.

	<i>b) Wijziging van de ontvangsten</i>	Δ					
--	--	---	--	--	--	--	--

(Beschrijf elke betrokken begrotingsplaats en voeg het benodigde aantal regels aan de tabel toe indien de gevolgen betrekking hebben op meerdere begrotingsplaatsen)

3. BEGROTINGSKENMERKEN

Aard van de uitgave		Nieuw	Deelname EVA	Deelname kandidaat-lidstaten	Rubriek FV
NVU	NGK	NEE	NEE	NEE	Nr. [3...]

4. RECHTSGRONDSLAG

Artikel 71, lid 1, van het Verdrag

5. BESCHRIJVING EN MOTIVERING

5.1 Noodzaak van communautair optreden⁴⁵

5.1.1 Doelstellingen

De Commissie heeft de lidstaten al jarenlang aangespoord om hun projecten op dit gebied te harmoniseren, om te voorkomen dat er evenveel incompatibele systemen komen als er lidstaten zijn, terwijl er voor ieder systeem specifieke elektronische apparaten in de voertuigen moeten worden ingebouwd. Ondanks de vele miljoenen euro's die zijn geïnvesteerd in kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling en in Euregio-projecten, is deze strategie mislukt. Het bewijs: in mei 2002 hebben Duitsland en Oostenrijk tegelijkertijd besloten tot invoering van twee incompatibele nationale systemen.

De richtlijn schept de voorwaarden voor de invoering van een "Europese elektronische tolheffingsdienst", op basis van het beginsel van één overeenkomst en één apparaat in de voertuigen voor het gehele communautaire tolwegennet.

De dienst is gebaseerd op twee technologieën:

- De microgolfsystemen in de frequentieband van 5,8 GHz die momenteel worden gebruikt op de Europese tolwegen.
- Plaatsbepaling per satelliet in combinatie met **mobiele communicatie**, een op termijn op GALILEO te baseren innovatieve oplossing, de enige technologie waarmee uitvoering van het door de Commissie en de lidstaten gewenste beleid op het gebied van rekeningrijden mogelijk is. Doelstellingen van dit beleid zijn een beter beheer van de vraag, grotere veiligheid en een betere doorstroming van het verkeer op de voornaamste stads- en verbindingswegen. Voor de toekomst beveelt de richtlijn aan bij voorkeur de tweede oplossing toe te passen.

⁴⁵ Voor nadere informatie wordt verwezen naar de afzonderlijke toelichting.

In het kader van de richtlijn zal een Comité elektronische tolheffing worden opgericht, dat zich in overleg met de lidstaten moet gaan bezighouden met alle met de invoering van de Europese dienst verband houdende technische en contractuele vraagstukken.

5.1.2 *Genomen maatregelen die onder de evaluatie ex ante vallen*

Niet van toepassing

5.1.3 *Genomen maatregelen naar aanleiding van de evaluatie ex post*

Niet van toepassing

5.2 **Voorgenomen maatregelen en wijze van financiering uit de begroting**

De uitvoeringsbepalingen voor de "Europese dienst" en vele begeleidende technische maatregelen zullen nauwkeurig moeten worden geformuleerd. Zo zal er bijvoorbeeld een memorandum van overeenstemming moeten komen tussen de Europese infrastructuurbeheerders over de invoering van deze dienst en de opzet van een compensatiesysteem.

Hiertoe voorziet artikel 5 van het voorstel voor de richtlijn in de oprichting van een comité dat zal bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten met praktijkervaring op het gebied van elektronische tolheffing en wegenbeheer en dat de Commissie zal bijstaan. Dit comité bestaat nog niet, en zal dus moeten worden opgericht. Het zal bij zijn werkzaamheden steunen op de resultaten van de binnen het kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling en in het kader van de trans-Europese netwerken uitgevoerde projecten. Er zijn reeds voorbereidende werkzaamheden verricht onder auspiciën van de Commissie, waarbij de nationale overheden, de infrastructuurbeheerders en de op dit gebied werkzame bedrijven betrokken waren.

De Commissie zal zich onder meer doch niet uitsluitend tot het comité wenden voor de navolgende onderwerpen:

- nauwkeurige omschrijving van de aangeboden dienst: met name functionele en technische specificaties van de dienst, kwaliteit van de dienst, en het dienstaanbod op de tolstations, om wachtrijen, vertragingen en incidenten van allerlei aard die zich bij het innen van tolgelden kunnen voordoen te beperken. Ook moet worden ingegaan op de betalingswijzen van het abonnement, de serviceverlening enz.;
- omschrijving van de "tolheffingsapplicaties": d.w.z. een uniforme bedieningswijze van het tolheffingsapparaat. Een voorbeeld: een smartcard voor bankverrichtingen en een smartcard voor de gezondheidszorg en de ziektekostenverzekering zijn bijvoorbeeld technisch compatibel, terwijl alleen de eerstgenoemde kaart kan worden gebruikt om geld uit een automaat op te nemen. Hier gaat het om een soortgelijk probleem;
- opstarten en volgen van de technische normalisatie-inspanningen met de Europese normalisatie-instellingen;
- eventuele technische aanvullingen op de gebruikte normen of prenormen die toelaten om de interoperabiliteit te waarborgen; regels volgens welke rekening wordt gehouden met technologische ontwikkelingen, met name op het gebied van mobiele communicatie;

- harmonisatie van de tolheffingsprocedures door de exploitanten: classificatie van de voertuigen, signalisatie op de tolpoorten, incidentele gebruikers zonder apparaat;
- specificaties voor de inbouw van de apparatuur in de voertuigen;
- procedures voor goedkeuring op Europees niveau van apparatuur die in de voertuigen wordt ingebouwd alsmede van apparatuur die langs de weg wordt geplaatst, en van alle in het voertuig aangebrachte apparatuur, met name vanuit een oogpunt van verkeersveiligheid;
- validering van de gekozen technische oplossingen aan de hand van de Europese normen op het gebied van de bescherming van de fundamentele vrijheden en rechten van natuurlijke personen, en met name van hun privacy. Met name dient de overeenstemming met Richtlijn 95/46/EG⁴⁶ en 2002/58/EG⁴⁷ te worden gewaarborgd;
- procedures voor de behandeling van storingen (defecten, al dan niet opzettelijk verkeerd gebruik, incidenten enz.), en dan wel hoofdzakelijk in een internationale context, wanneer de klant uit een ander land afkomstig is dan waar de betaling plaatsvindt;
- formulering van een memorandum van overeenstemming tussen de exploitanten voor de implementatie van de dienst op het Europese wegennet, alsmede een uniforme overeenkomst naar de klant toe. Dit memorandum van overeenstemming zal later moeten kunnen uitgebreid tot de bankinstellingen wier bankkaarten aan de tolheffingssystemen gelinkt zullen worden.

Het gevraagde budget dient ter dekking van alle noodzakelijke studiekosten ter voorbereiding van de discussie binnen het Comité.

5.3 Tenuitvoerlegging

Deze werkzaamheden zullen worden verricht door groepen van externe deskundigen die in overleg met het Comité zullen worden gekozen en zullen worden benoemd door de Commissie, die ook het toezicht op deze groepen zal uitoefenen. Deze deskundigen zullen worden geselecteerd op inschrijving.

6. FINANCIËLE GEVOLGEN

6.1 Totale financiële gevolgen voor deel B (voor de gehele programmeringsperiode): geen

(De wijze waarop de totaalbedragen in onderstaande tabel zijn berekend, dient te worden toegelicht in de uitsplitsing van tabel 6.2)

6.1.1 Financiële steun

⁴⁶ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

⁴⁷ Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie).

Vastleggingskredieten in miljoen euro (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

Uitsplitsing	[Jaar n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5 en volgende begrotings-jaren]	Totaal
Actie 1							
Actie 2							
Enz.							
TOTAAL							

6.1.2 Technische en administratieve bijstand (TAB) ondersteuningsuitgaven (OU) en IT-uitgaven (vastleggingskredieten)

	[Jaar n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5 en volgende begrotings-jaren]	Totaal
1) Technische en administratieve bijstand (TAB):							
a) Bureaus voor technische bijstand (BTB)							
b) Overige technische en administratieve bijstand: - intern: - extern: <i>waarvan voor bouw en onderhoud van geautomatiseerde beheersystemen:</i>							
Subtotaal 1							
2) Ondersteuningsuitgaven (OU)							
a) Studies	0,150	0,150	0,150	0,100	0,200		
b) Bijeenkomsten van deskundigen							
c) Informatieverstrekking en publicaties							
Subtotaal 2							
TOTAAL	0,150	0,150	0,150	0,100	0,200		

6.2 Berekening van de kosten per overwogen maatregel in deel B (voor de gehele programmeringsperiode)⁴⁸: geen

(Bij meerdere acties dienen met betrekking tot de concreet per actie uit te voeren maatregel de bijzonderheden te worden vermeld die noodzakelijk zijn voor de raming van de omvang en de kosten van de prestaties)

Vastleggingskredieten in miljoen euro (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

⁴⁸ Voor nadere informatie wordt verwezen naar de afzonderlijke toelichting.

Uitsplitsing	Soort prestaties /output (projecten, dossiers enz.)	Aantal uitkomsten/ output (totaal voor de jaren 1-n)	Gemiddelde kosten per stuk	Totale kosten (totaal voor de jaren 1-n)
	1	2	3	4=(2X3)
<u>Actie 1</u> - Maatregel 1 - Maatregel 2				
<u>Actie 2</u> - Maatregel 1 - Maatregel 2 - Maatregel 3 Enz.				
TOTALE KOSTEN				

(Geef indien nodig een toelichting op de berekeningswijze)

7. GEVOLGEN VOOR HET PERSONEELSBESTAND EN DE ADMINISTRatieve UITGAVEN

7.1 Gevolgen voor de personele middelen

Soorten ambten		Aan het beheer van de actie toe te wijzen huidige of extra personele middelen		Totaal	Beschrijving van de uit de actie voortvloeiende taken
		Aantal vaste ambten	Aantal tijdelijke ambten		
Ambtenaren of tijdelijke functionarissen	A	1		1	<i>Beheer en secretariaat van het Comité elektronische tolheffing, toezicht op de werkzaamheden van de groepen van deskundigen die werkzaamheden voor het Comité verrichten, follow-up van besluiten van het Comité en uitvoering van eventuele bijbehorende wetgevingsacties.</i>
	B				
	C				
Ander personeel			Subgroepen van deskundigen		
Totaal					

7.2 Algemene financiële gevolgen in verband met de personele middelen

Soorten ambten	Bedragen in euro	Berekeningswijze*
Ambtenaren Tijdelijke functionarissen	108.000	
Ander personeel (vermeld de begrotingsplaats)		
Totaal	108.000	

De bedragen stemmen overeen met de totale uitgaven gedurende 12 maanden.

7.3 Andere uit de actie voortvloeiende huishoudelijke uitgaven

Begrotingsplaats (nr. en omschrijving)	Bedragen in euro	Berekeningswijze
Totale toewijzing (Titel A7) A0701 – Dienstreizen A07030 – Vergaderingen A07031 – Verplichte comités ⁽¹⁾ A07032 – Niet verplichte comités ⁽¹⁾ A07040 – Conferenties A0705 – Studies en adviezen Overige uitgaven (specificeren)	A07031: 50.000	4 vergaderingen per jaar - vergoeding van reiskosten Regelgevend comité
Informatiesystemen (A-5001/A-4300)		
Overige uitgaven - deel A (specificeren)		
Totaal	50.000	

De bedragen stemmen overeen met de totale uitgaven voor de actie gedurende 12 maanden.

⁽¹⁾ Vermeld de aard van het comité alsmede de groep waartoe het behoort.

I.	Jaartotaal (7.2 + 7.3)	158Keuro
II.	Duur van de actie	6 jaar
III.	Totale kosten van de actie (I x II)	948Keuro

IN DE BEHOEFTE AAN MENSELIJKE EN ADMINISTRATIEVE HULPBRONNEN ZAL WORDEN VOORZIEN BINNEN DE TOEWIJZING AAN HET BEHEREND DG IN HET KADER VAN DE JAARLIJKSE TOEWIJZINGSPROCEDURE

8. FOLLOW-UP EN EVALUATIE

8.1 Follow-upsysteem

De follow-up van het Comité elektronische tolheffing vindt plaats op basis van de omschrijving die tijdens de eerste bijeenkomsten zal worden opgesteld, van het werkprogramma van het Comité en van het bijbehorende tijdschema dat wordt opgesteld om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. Een eerste doelstelling is de invoering van de Europese dienst voor vrachtverkeer op het gehele tolwegennet in de Gemeenschap per 1 januari 2005. Door bewaking van de planning kan worden gecontroleerd of de werkzaamheden naar behoefte vorderen.

In een volgend stadium zullen de navolgende indicatoren worden omschreven voor de invoering van deze dienst: aantal betaalstroken per tolstation dat geschikt is voor genoemde dienst, aantal plaatsen waar een abonnement kan worden afgesloten (nader uit te werken in overleg met het Comité). De dienst zal in 2004 worden ingevoerd en de indicatoren zullen op dat moment worden gemeten door middel van een rechtstreekse vraagstelling aan de lidstaten.

8.2 Procedure en periodiciteit van de geplande evaluatie

Voor de werkzaamheden van het comité zal de planning per kwartaal worden herzien.

Met betrekking tot de invoering van de dienst zullen de maatregelen elk kwartaal op basis van de in overleg met het Comité vastgestelde indicatoren worden geactualiseerd, en vanaf het tweede kwartaal van 2004 maandelijks.

In maart 2005 zal een evaluatie ex post plaatsvinden om het functioneren van de dienst als geheel te beoordelen. Deze evaluatie zal na een inschrijving worden uitbesteed aan een extern bureau. In het kader van de evaluatie dient te worden nagegaan of de dienst in overeenstemming

met de doelstellingen is ingevoerd en dienen met name meningen en reacties van betrokken klanten te worden verzameld om hun tevredenheid te meten en de Europese dienst eventueel aan te passen voordat hij ook van toepassing wordt op personenauto's. Deze studie kan in twee fasen worden uitgevoerd, een eerste na drie maanden (maart 2005) en de tweede nadat de dienst een jaar in bedrijf is geweest (januari 2006).

9. MAATREGELEN TER BESTRIJDING VAN FRAUDE

Niet van toepassing

EFFECTBEOORDELINGSFORMULIER

EFFECT VAN HET VOORSTEL OP HET BEDRIJFSLEVEN, MET NAME OP HET MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF (MKB)

TITEL VAN HET VOORSTEL

Richtlijn van het Europees parlement en de Raad betreffende de algemene invoering en de interoperabiliteit van de elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap.

REFERENTIENUMMER VAN HET DOCUMENT:

VOORSTEL

1. Waarom is, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, communautaire wetgeving op dit gebied noodzakelijk en wat zijn de voornaamste doelstellingen?

De Commissie heeft de lidstaten al jarenlang aangespoord om hun projecten op dit gebied te harmoniseren, om te voorkomen dat er evenveel incompatibele systemen komen als er lidstaten zijn, terwijl er voor ieder systeem specifieke elektronische apparaten in de voertuigen moeten worden ingebouwd. Ondanks de vele miljoenen euro's die zijn geïnvesteerd in kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling en in Euregio-projecten, is deze strategie mislukt. Het bewijs: in mei 2002 hebben Duitsland en Oostenrijk tegelijkertijd besloten tot invoering van twee incompatibele nationale systemen.

De richtlijn schept de voorwaarden voor de invoering van een "Europese elektronische tolheffingsdienst", op basis van het beginsel van één overeenkomst en één apparaat in de voertuigen voor het gehele communautaire tolwegennet.

De dienst is gebaseerd op twee technologieën:

- De microgolfsystemen in de frequentieband van 5,8 GHz die momenteel worden gebruikt op de Europese tolwegen.
- Plaatsbepaling per satelliet in combinatie met **mobiele communicatie**, een op termijn op GALILEO te baseren innovatieve oplossing, de enige technologie waarmee uitvoering van het door de Commissie en de lidstaten gewenste beleid op het gebied van rekeningrijden mogelijk is. Doelstellingen van dit beleid zijn een beter beheer van de vraag, grotere veiligheid en een betere doorstroming van het verkeer op de voornaamste stads- en verbindingswegen. Voor de toekomst beveelt de richtlijn aan bij voorkeur de tweede oplossing toe te passen.

In het kader van de richtlijn zal een Comité elektronische tolheffing worden opgericht, dat zich in overleg met de lidstaten moet gaan bezighouden met alle met de invoering van de Europese dienst verband houdende technische en contractuele vraagstukken.

EFFECTEN OP HET BEDRIJFSLEVEN

2. Waarop is het voorstel van invloed:

- Welke bedrijfstakken?: fabrikanten van elektronische apparatuur voor auto's en infrastructuurbeheerders.
- Welke bedrijfsomvang (met welk aandeel van het midden- en kleinbedrijf)?: 1 tot 5000 personen. Alle fabrikanten zijn bedrijven uit het MKB. Infrastructuurbeheerders zijn bedrijven met 200 tot 5000 werknemers. De omvang van de vervoersondernemingen varieert sterk en kan gaan van 1 tot enkele honderden personen.
- Zijn deze bedrijven vooral in bepaalde gebieden van de Gemeenschap gevestigd?: Neen, er is sprake van een gelijkmatige spreiding, en dat zal in de toekomst steeds meer het geval zijn.

3. Wat moeten bedrijven doen om aan de voorgestelde wetgeving te voldoen?

Infrastructuurbeheerders moeten zich met hun investeringen in de toekomst meer gaan richten op de hier aangegeven technische oplossingen. Zij zullen hun tolnetten moeten uitrusten met bovenvermelde apparatuur, ook al is daar voor het ogenblik nog geen elektronische tolheffing mee mogelijk. De bestaande systemen zullen in stand worden gehouden, totdat ze economisch verouderd zijn.

De fabrikanten van auto-onderdelen ontvangen technische richtlijnen waaraan zij dienen te voldoen om de interoperabiliteit van alle in Europa gebruikte systemen te waarborgen en die hun werk in de komende jaren zullen vergemakkelijken, aangezien de hier besproken oplossingen reeds ruimschoots bekend en verwezenlijkt zijn.

4. Welke economische gevolgen zal het voorstel waarschijnlijk hebben:

- Voor de werkgelegenheid?: er zullen nieuwe banen worden geschapen voor gekwalificeerde personeel in de industriële en dienstensector. Alleen al voor Duitsland wordt dat aantal op 40.000 geschat. Geëxtrapoleerd naar 15 lidstaten betekent dat schepping van meer dan 200.000 gekwalificeerde nieuwe banen. Voor de industrie is dat een belangrijk steuntje in de rug bij het afzetten van haar producten op de wereldmarkt, temeer daar de richtlijn innovatieve oplossingen bevordert die zijn aangepast aan elk denkbaar beleid op het gebied van rekeningrijden.
- Het is mogelijk dat er bij infrastructuurbeheerders op een gegeven ogenblik banen verdwijnen, maar dat zal dan uitsluitend seizoenarbeid zijn. Wat de vaste banen betreft, personeel waarvoor de richtlijn in 2010 gevolgen heeft, zal gemakkelijk kunnen worden ingezet voor taken als abonnementsverkoop, serviceverlening of wegenonderhoud.
- Voor de investeringen en de oprichting van nieuwe bedrijven? Er zullen nieuwe bedrijven worden opgericht voor dienstverlening met betrekking tot de inning van gelden, klantenbeheer, en controle op grensoverschrijdende fraude. Ook andere bedrijven die zich bezighouden met het onderhoud van de systemen kunnen worden opgericht. In Duitsland zal dat al in 2003 gebeuren.
- Voor het concurrentievermogen van de bedrijven?: het concurrentievermogen van de bedrijven zal worden versterkt, omdat er nu open systemen zullen worden geïmplementeerd in plaats van eigen systemen, zoals nu nog vaak gebeurt.

Dankzij de activiteiten op normalisatiegebied en de werkzaamheden van het comité van de richtlijn waarborgt de richtlijn een open markt waarvan geen enkele leverancier zal worden uitgesloten. Er is vastgesteld dat geen enkele nu bekende leverancier door deze richtlijn van de markt werd uitgesloten.

5. Bevat het voorstel maatregelen om rekening te houden met de bijzondere situatie van het midden- en kleinbedrijf (minder zware of andere eisen enz.)?:

De gehele technische sector van deze markt bestaat uit bedrijven uit het MKB. De bepalingen van de richtlijn zijn volledig op deze situatie toegesneden. Al deze bedrijven vragen al jarenlang om een wettelijke maatregel van de Commissie als remedie voor de impasse in het Europees Comité voor Normalisatie, zodat ze hun producten kunnen baseren op een normatief referentiedocument. Bij gebrek aan compatibiliteit met CEN-normen zal "compatibiliteit met de EG-richtlijn" een referentielabel zijn waarnaar door de gehele bedrijfstak wordt uitgekeken.

RAADPLEGING

6. Overzicht van de organisaties die over het voorstel zijn geraadpleegd en korte weergave van hun standpunten.

Leveranciers van elektronische apparatuur voor tolheffing: THALES e-transactions, CS ROUTE, KAPSCH, COMBITECH en Q-FREE geven aan dat de haalbaarheid van een toestel dat interoperabel zou kunnen zijn en zou kunnen communiceren met alle thans in Europa bestaande systemen voor elektronische tolheffing:

- dient te worden gevalideerd vanuit een marketingoogpunt,
- slechts tot stand kan komen wanneer een infrastructuurbeheerder een aanbesteding voor een miljoen toestellen opent,
- en ten minste een periode van drie jaar vereist voor ontwikkeling, testen en kwalificatie.

Zij wensen zich op geen enkele wijze vast te leggen met betrekking tot de prijs van een dergelijk toestel.

Infrastructuurbeheerders: Association des Sociétés européennes Concessionnaires d'Autoroutes à Péage (ASECAP), ASFA (Association des Sociétés Françaises d'Autoroutes), ASETA (Samenwerkingsverband voor de Spaanse snelwegen) AISCAT (Samenwerkingsverband voor de Italiaanse snelwegen), ASFINAG (Oostenrijkse concessiehouder voor tolheffing op autosnelwegen), TOLL COLLECT (concessiehouder voor elektronische tolheffing in Duitsland), BRISA (concessiehouder voor de Portugese snelwegen), RAPP AG (adviesbureau voor elektronische tolheffing in Zwitserland). Zij hebben een gemengd advies uitgebracht over een aantal in de richtlijn aangegeven trends, met name op het gebied van technologische keuzes.

Er heeft bilateraal overleg plaatsgevonden tussen de overheden van de vele bij elektronische tolheffing betrokken lidstaten (VK, FR, BE, NL, ES, PT, IT, AT, DE), en met Zwitserland en de EVA-landen. Op 27 juni werd een algemene presentatie gegeven voor de vertegenwoordigers van de 15 lidstaten. Met de opmerkingen die sommige lidstaten hebben gemaakt, is rekening gehouden.