

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.11.2009  
COM(2009) 615 definitief

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

**De mobilisering van particuliere en openbare investeringen voor herstel en structurele  
verandering op lange termijn: de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen**

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

**De mobilisering van particuliere en openbare investeringen voor herstel en structurele  
verandering op lange termijn: de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen**

**1. INLEIDING**

Om de financiële en economische crisis het hoofd te bieden voeren de EU en haar lidstaten ambitieuze herstelplannen uit met het doel de financiële sector te stabiliseren en de gevolgen van de recessie voor burgers en de reële economie te beperken. Investeringen in infrastructuurprojecten<sup>1</sup> vormen een belangrijk middel om de economische bedrijvigheid gedurende de crisis op peil te houden en een snelle terugkeer naar duurzame economische groei te bevorderen. Publiek-private partnerschappen (PPP's) kunnen, in het kader van deze herstelinspanningen, op ruimere schaal zorgen voor doeltreffende manieren om infrastructuurprojecten uit te voeren, openbare diensten te verrichten en te innoveren. Tegelijkertijd zijn PPP's interessante vehikels voor de structurele ontwikkeling van infrastructuurwerken en diensten op lange termijn omdat zij de afzonderlijke voordelen van de particuliere sector enerzijds en de openbare sector anderzijds, combineren.

PPP's zijn vormen van samenwerking tussen de overheid en de particuliere sector<sup>2</sup> die ten doel hebben de uitvoering van infrastructuurwerken en strategische openbare diensten te moderniseren. Soms houden PPP's zich bezig met de financiering, het ontwerp, de bouw, de renovatie, het beheer of het onderhoud van een infrastructuurvoorziening; in andere gevallen verlenen zij diensten die van oudsher door openbare instellingen worden verricht. Hoewel PPP's zich voornamelijk dienen te richten op het bevorderen van de doeltreffendheid van openbare diensten door risicodeling en de gebruikmaking van de expertise van de particuliere sector, kunnen zij tevens de directe druk op de openbare financiën verlichten doordat zij een bijkomende bron van kapitaal vormen. Anderzijds kan de deelname van de openbare sector aan een project een belangrijke garantie voor particuliere investeerders zijn, met name in de vorm van een stabiele langdurige cash-flow van begrotingsmiddelen, en daarnaast belangrijke sociale of milieuvoordelen voor een project met zich brengen.

Op EU-niveau kunnen PPP's<sup>3</sup> belangrijke projecten een extra hefboomwerking verlenen zodat gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen kunnen worden verwezenlijkt zoals de strijd tegen klimaatverandering, de bevordering van alternatieve energiebronnen en van een efficiënt gebruik van energie en hulpbronnen, duurzaam vervoer, een kwalitatief hoogwaardige, betaalbare gezondheidszorg en de uitvoering van grote onderzoeksprojecten zoals de gezamenlijke technologie-initiatieven die Europa een leidende positie op het gebied van strategische technologieën moeten bezorgen. Daarnaast kunnen zij de innovatiecapaciteit van

---

<sup>1</sup> Vrijwel alle lidstaten hebben de uitvoering van grootschalige bestaande of geplande infrastructuurprojecten versneld.

<sup>2</sup> De Commissie heeft in 2004 een raadpleging over PPP's gehouden (COM(2004)327) en heeft in 2005 verslag uitgebracht over de resultaten daarvan (COM(2005)569).

<sup>3</sup> In het Europees economisch herstelplan worden bijvoorbeeld drie PPP's genoemd: fabrieken van de toekomst, energie-efficiënte gebouwen en groene auto's.

Europa sterk bevorderen en het concurrentievermogen van de Europese industrie versterken in sectoren met een aanzienlijk groei- en werkgelegenheidspotentieel.

De combinatie van openbare en particuliere capaciteit en financiële middelen kan derhalve een positieve bijdrage leveren aan het herstelproces en de ontwikkeling van markten waarop de toekomstige economische welvaart van Europa gebaseerd zal zijn. Precies op het moment waarop een stelselmatiger gebruik van PPP's aanzienlijke voordelen zou opleveren, heeft de crisis de voorwaarden voor het gebruik van deze instrumenten verslechterd. Hoewel er nu enige tekenen van herstel zijn, zijn het volume en de waarde van de projecten die momenteel worden afgesloten nog aanzienlijk lager dan het niveau van vóór de crisis<sup>4</sup>. Het is daarom van het grootste belang snel nieuwe manieren te vinden om de ontwikkeling van PPP's te stimuleren.

## 2. PUBLIEK-PRIVATE PARTNERSCHAPPEN<sup>5</sup>: WAAROM EN WANNEER KUNNEN ZIJ DOELTREFFEND ZIJN?

In de EU zijn PPP's opgericht in de vervoersector (weg-, railvervoer)<sup>6</sup>, op het gebied van openbare gebouwen en installaties (scholen, ziekenhuizen, gevangenissen)<sup>7</sup> en het milieu (waterzuivering/afvalverwerking, afvalbeheer)<sup>8</sup>. De ervaring met deze partnerschappen loopt sterk uiteen tussen sectoren en tussen verschillende landen. Veel lidstaten hebben slechts een beperkte of helemaal geen ervaring met PPP's. Wat het algemene beheer van openbare diensten en de bouw en exploitatie van openbare infrastructuur in de gehele EU betreft **is de verbreiding van PPP's nog steeds zeer gering** en vertegenwoordigen zij slechts een **klein deel van de totale openbare investeringen**<sup>9</sup>. Ten aanzien van energie- of telecommunicatienetwerken is er reeds sprake van een aanzienlijke dienstverlening in de particuliere sector, doch er is ruimte voor de ontwikkeling van meer PPP's, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van de noodzakelijke energie-infrastructuur waar commerciële belangen voor onvoldoende investeringsprikkels zorgen<sup>10</sup> of op het gebied van breedband – zowel vast als draadloos – om de digitale kloof te overwinnen en een vlotte omschakeling naar snelle breedbandinternetdiensten te bevorderen. Er zijn momenteel duidelijke aanwijzingen dat PPP's:

- **de uitvoering van projecten kunnen verbeteren.** Gebleken is dat PPP's gekenmerkt worden door tijdige<sup>11</sup>, budgetconforme<sup>12</sup> uitvoering. PPP-projecten in het kader van het

---

<sup>4</sup> Het aantal PPP's dat in de eerste negen maanden van 2009 werd aangegaan daalde zowel in aantal als in volume met 30% ten opzichte van vorig jaar, EPEC-onderzoek, oktober 2009.

<sup>5</sup> Op basis van gegevens van EPEC, UNECE, IMF, Wereldbank, OESO.

<sup>6</sup> Verenigd Koninkrijk, Griekenland, Ierland, Nederland, Spanje: Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, UNECE 2007, blz. 20.

<sup>7</sup> Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, idem.

<sup>8</sup> Het meest gebruikte model voor de deelneming van de particuliere sector op milieugebied zijn openbardienstconcessies.

<sup>9</sup> Volgens een wereldwijd onderzoek van Siemens van 2007 vertegenwoordigen PPP's slechts 4% van alle investeringen van de openbare sector.

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld in het geval van interconnectoren, projecten die bijdragen tot de doelstellingen inzake de continuïteit van de voorziening en samenwerking op het gebied van energieonderzoek.

<sup>11</sup> Een recent verslag (oktober 2009) van het National Audit Office (NAO) in het VK dat een geactualiseerde versie is van het "PFI construction performance report" van 2003, bevestigt dat PPP's beter presteren dan de gebruikelijke aanbestedingsprocedures wat de begrotingsmiddelen betreft (65% van de PFI-projecten) en wat de tijdige oplevering betreft (69%). Wanneer er sprake was van kostenoverschrijdingen werden deze in 90% van de gevallen veroorzaakt door de wensen van de

trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) tonen aan dat partnerschapsstructuren met succes kunnen worden toegepast op diverse vervoersprojecten, ongeacht de wijze van vervoer. Voorbeelden zijn Perpignan — Figueras, een spoorwegconcessie voor 50 jaar inclusief een grensoverschrijdende tunnel, de vaste Oresundverbinding tussen Zweden en Denemarken en een hogesnelheidsspoorlijn in Nederland. In het kader van TEN-T zijn momenteel verscheidene grensoverschrijdende projecten gepland, waaronder een spoorweg-/autowegbrug tussen Denemarken en Duitsland, het Seine-Nordkanaal, en een grensoverschrijdend binnenvaartproject in Frankrijk en België;

- **de rentabiliteit van infrastructuur kunnen verbeteren**, door de efficiëntie<sup>13</sup> en het innovatiepotentieel van een concurrerende particuliere sector te gebruiken om ofwel de kosten te verlagen ofwel een betere prijs/kwaliteitverhouding te bereiken;
- **de financieringskosten van de infrastructuur over de gehele levensduur van het bouwwerk kunnen spreiden**, waardoor de onmiddellijke druk op de openbare financiën wordt verlicht en de voltooiing van infrastructuurprojecten – en de voordelen daarvan – met een aantal jaren kan worden vervroegd;
- **de risicodeling**<sup>14</sup> tussen publieke en private partijen **verbeteren**. Mits het risico naar behoren wordt verdeeld leidt een efficiënter risicobeheer tot een verlaging van de totale kosten van projecten;
- **inspanningen op het gebied van duurzaamheid, innovatie en onderzoek en ontwikkeling stimuleren** om doorbraken tot stand te brengen die nodig zijn om nieuwe oplossingen te vinden voor de sociaal-economische problemen van de samenleving: dit houdt verband met het algemene beginsel waarop een PPP gebaseerd is:
  - het is een competitief proces; innovatie (in de zin van hardware of systemen) die een concurrentievoordeel bieden worden bevorderd;
  - het is gebaseerd op toezeggingen van de particuliere partij om een prestatie te leveren die zowel aan technische als aan milieu- en sociale criteria kan worden gekoppeld;
- **de particuliere sector een sleutelrol toekennen** bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van langetermijnstrategieën voor grote industriële, commerciële en infrastructuurprogramma's;
- **het marktaandeel van EU-ondernemingen op het gebied van overheidsopdrachten op de markten van derde landen vergroten**. Door de gunning van "Build, Operate and

---

autoriteiten of van derden. Bovendien werd 91% van de voltooide projecten door de hoofdgebruikers beoordeeld als goed tot zeer goed wat de kwaliteit van de constructie en het ontwerp betreft.

<sup>12</sup> Deze conclusies worden bevestigd door een intern onderzoek van de EIB dat in 2005 is gepubliceerd, en dat gebaseerd is op een gedetailleerde evaluatie van 15 door de EIB gefinancierde PPP-projecten, <http://www.bei.europa.eu/projects/publications/evaluation-of-ppp-projects-financed-by-the-eib.htm>.

<sup>13</sup> Resultaten van een wereldwijde studie inzake de impact van deelneming door de particuliere sector aan water- en elektriciteitsdistributie (mei 2009) tonen aan dat de particuliere sector voldoet aan verwachtingen van grotere arbeidsproductiviteit en operationele doeltreffendheid, <http://www.ppiaf.org/content/view/480/485/>.

<sup>14</sup> Canoy et al. (2001) wijzen erop dat risicodelingsregelingen binnen PPP's een instrument vormen om beide partijen ertoe aan te zetten de efficiëntie van het project te verbeteren.

Transfer" (BOT)-contracten en concessieovereenkomsten voor diensten en het opzetten van speciale vehikels, kunnen EU-ondernemingen op het gebied van openbare werken en nutsvoorzieningen belangrijke contracten op markten van grote handelspartners in de wacht slepen zoals bijvoorbeeld op het gebied van de bouw en het beheer van luchthavens, autowegen en watervoorziening en –zuivering.

Verder bieden PPP's de mogelijkheid om particuliere fondsen te benutten en samen te voegen met openbare middelen. Deze voordelen zijn bijzonder belangrijk in de huidige economische situatie, waarin de lidstaten als antwoord op de crisis trachten investeringen te versnellen terwijl zij zich ten eerste bewust zijn van de noodzaak om de begrotingsdiscipline te handhaven.

### **3. DE BIJDRAGE VAN DE EU AAN PPP-PROJECTEN**

De crisis zet de openbare financiën in veel lidstaten onder druk, en maakt het tegelijkertijd moeilijker particuliere langetermijninvesteringen in kapitaalintensieve projecten te verwezenlijken. Dankzij EU-financiering via de Structuurfondsen, de Europese Investeringsbank of TEN-T-instrumenten kunnen PPP-oplossingen worden gevonden voor noodzakelijke projectinvesteringen, zelfs wanneer er op nationaal niveau minder openbare en particuliere middelen beschikbaar zijn. De EU beïnvloedt door haar regelgevingskader tevens het klimaat waarin PPP's opereren.

#### **3.1. Communautaire regelgeving**

Verscheidene communautaire voorschriften zijn direct of indirect van invloed op PPP's. Met het oog op de toekomst is het belangrijk ervoor te zorgen dat de toepasselijke voorschriften passend en ondersteunend zijn, en dat de beginselen van de interne markt volledig in acht worden genomen.

In het verleden bestond de vrees dat de regeringen van de lidstaten PPP's zouden kunnen gebruiken om hun uitgaven en nieuwe verplichtingen op de begroting te verbergen, waardoor toekomstige kosten zouden stijgen hetgeen in strijd was met de regels van het stabiliteits- en groeipact. Soortgelijke bezwaren kunnen worden gemaakt in verband met de huidige overheidsschulden als gevolg van de crisis. Eurostat heeft regels ontwikkeld voor de **statistische boekhouding van PPP's**<sup>15</sup>, waarin duidelijk wordt bepaald in welke gevallen de activa van een PPP op de balans van de overheid moeten worden opgenomen. Deze regels zijn gebaseerd op de verdeling van de voornaamste risico's van het project tussen de overheid en de PPP-projectverantwoordelijke. Wanneer het financiële risico van het project voornamelijk gedragen wordt door de overheid worden de PPP-activa op de balans van de overheid opgenomen. Gezien de druk op de openbare financiën als gevolg van de aanhoudende economische crisis moeten de lidstaten, voor een snelle terugkeer naar begrotingsdiscipline, weten welke impact individuele projecten op de begroting hebben en wat daarvan de gevolgen zijn (de behandeling van schulden en tekorten).

PPP's worden opgericht in verband met een overheidsopdracht of als concessieovereenkomst voor werken of diensten. In het geval van overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten

---

<sup>15</sup> Eurostat News Release 18/2004: "Treatment of public-private partnerships" en ESA95: handboek over het overheidstekort en de overheidsschuld, editie 2004 : hoofdstuk inzake "Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)".

voor werken zijn zij onderworpen aan de bepalingen van de richtlijnen overheidsopdrachten indien de waarde ervan de communautaire drempels overschrijdt.<sup>16</sup> Na uitvoerige wijzigingen in 2004 voorziet de **EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten**<sup>17</sup> thans in een reeks procedures waarvan de aanbestedende diensten gebruik kunnen maken bij het plaatsen van opdrachten. Met name kan thans op grond van de EU-regelgeving worden gekozen voor een concurrentiegerichte dialoog om bij bijzonder complexe opdrachten overleg te plegen met gegadigden. De gebruikmaking van deze dialoog kan bij veel PPP's passend zijn wanneer de aanbestedende dienst niet in staat is van tevoren de technische specificaties en het geschikte prijsniveau te bepalen.

**Concessieovereenkomsten voor diensten** vallen niet binnen het toepassingsgebied van de richtlijnen overheidsopdrachten, maar het Europees Hof van Justitie heeft in zijn rechtspraak bevestigd dat de beginselen van het EG-Verdrag (zoals transparantie en gelijke behandeling) ook van toepassing zijn op dergelijke overeenkomsten<sup>18</sup>. Momenteel wordt overleg gepleegd over de noodzaak om de transparantie en gelijke behandeling tussen alle marktdeelnemers en daarmee de rechtszekerheid bij de aanbestedingsprocedures inzake concessieovereenkomsten voor diensten te verbeteren. De Commissie bereidt een effectbeoordeling voor om te onderzoeken of toekomstige initiatieven noodzakelijk zijn om op dit gebied een helder en voorspelbaar wetgevingskader in te voeren.

Ten slotte dient eraan te worden herinnerd dat PPP's, wanneer zij een economische activiteit uitoefenen, onderworpen zijn aan de mededingingsregels en meer in het bijzonder aan de regels op het gebied van staatssteun.

### **3.2. PPP's op EU-niveau: de gezamenlijke technologie-initiatieven**

Het Zevende Kaderprogramma voor onderzoek heeft een nieuw type Europees publiek-privaat partnerschap op programmaniveau ingevoerd: het gezamenlijk technologie-initiatief (GTI), gebaseerd op artikel 171 van het EG-Verdrag<sup>19</sup>. Dit nieuwe instrument is in het leven geroepen om Europees onderzoek te bevorderen op gebieden waar de beoogde doelstellingen van dien aard en omvang zijn dat traditionele instrumenten niet toereikend zijn. De eerste GTI's zijn opgezet op vijf gebieden: innovatieve geneesmiddelen, luchtvaart, brandstofcellen en waterstof, nano-elektronika en ingebedde computersystemen. De GTI's beschikken over begrotingsmiddelen van in totaal tussen 1 miljard en 3 miljard euro voor de periode tot 2017 en worden medegefinancierd uit de communautaire begroting. In het geval van drie GTI's (het

---

<sup>16</sup> Voor overheidsopdrachten of concessies voor werken onder de drempels gelden de beginselen van het Verdrag (transparantie, gelijke behandeling, non-discriminatie).

<sup>17</sup> Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, Publicatieblad L 134 van 30.4.2004, blz. 1-113. Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114-240.

<sup>18</sup> Arrest van 26 april 1994, zaak C-272/91, Commissie t. Italië (Loto); arrest van 9 september 1999, zaak C-108/98, R.I.SAN; arrest van 7 december 2000, zaak C-324/98, Telasutria Verlags; arrest van 21 juli 2005, zaak C-231/03, Consorzio Aziende Metano (Coname); arrest van 13 oktober 2005, zaak C-458/03, Parking Brixen; arrest van 6 april 2006, zaak C-410/04, Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV); arrest van 18 juli 2007, zaak C-382/05, Commissie t. Italië (gemeentelijk afval in de regio Sicilië).

<sup>19</sup> Artikel 171 van het Verdrag biedt de Gemeenschap de mogelijkheid gemeenschappelijke ondernemingen in het leven te roepen voor de doeltreffende uitvoering van communautaire programma's voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie.

initiatief inzake innovatieve geneesmiddelen, "Clean Sky" en brandstofcellen en waterstof) bestaan de openbare middelen uitsluitend uit middelen van de Gemeenschap, die via de begroting van de GTI worden verstrekt; bij twee andere GTI's (ARTEMIS en ENIAC) worden de openbare middelen gecombineerd met fondsen van de deelnemende lidstaten of landen die zijn aangesloten bij het Zevende Kaderprogramma, en vindt betaling via nationale financieringsorganen plaats. De bijdrage van de particuliere partners bestaat uit bijdragen "in natura" aan de door de GTI's gefinancierde projecten waaraan de particuliere partners deelnemen. Zowel de openbare als de particuliere partners dragen bij in de exploitatiekosten (administratiekosten) van het GTI.

Deze partnerschappen maken het mogelijk:

- commercieel levensvatbare oplossingen te ontwikkelen door de ondersteuning van grootschalige multinationale onderzoekactiviteiten op gebieden die voor het concurrentievermogen van de Europese industrie van zeer groot belang zijn;
- doelstellingen van groot maatschappelijk belang te integreren en te internaliseren, zoals de bevordering van alternatieve energiebronnen en een efficiënter gebruik van energie en energiebronnen<sup>20</sup>, duurzamer vervoer, de bestrijding van klimaatverandering en het voorzien in een betaalbare gezondheidszorg van hoge kwaliteit;
- particuliere, Europese en nationale financiering en expertise samen te brengen en te benutten en de fragmentatie te verminderen die ontstaat als gevolg van een veelvoud van nationale projecten waarmee soortgelijke of overlappende doelstellingen worden nagestreefd;
- de vaardigheden en innovatie van de particuliere sector te benutten in het kader van passende regelingen inzake risicodeling.

Uit de ervaring die met de vijf bestaande GTI's zal worden opgedaan wanneer zij autonoom en volledig operationeel zijn zal blijken, welke benadering bij de oprichting van verdere onderzoek-PPP's moet worden gevolgd.

### 3.3. Structuurfondsen

PPP-projecten kunnen gedeeltelijk met middelen van de Structuurfondsen worden gefinancierd. Toch lijken tot dusverre weinig lidstaten stelselmatig programma's op te zetten die PPP-structuren van communautaire financiering voorzien<sup>21</sup>. De indruk bestaat dat het combineren van verschillende EU- en nationale regels, praktijken en tijdschema's in één project ingewikkeld is en een negatieve prikkel vormt. In veel gevallen echter **biedt een PPP wellicht de optimale aanpak** voor de uitvoering van projecten. Een versterking van de institutionele capaciteit van de lidstaten en het verlenen van meer praktische begeleiding met betrekking tot het combineren van communautaire financiering en PPP's zou ertoe moeten

---

<sup>20</sup> PPP's kunnen met name zorgen voor de verdere ontwikkeling van pan-Europese samenwerking op het gebied van energieonderzoek en zullen worden bevorderd door de onlangs vastgestelde mededeling van de Commissie "Investeren in de ontwikkeling van koolstofarme technologieën" (SET-Plan), COM(2009)519.

<sup>21</sup> Volgens een onderzoek van DG REGIO hebben zeven lidstaten ervaring met PPP's met een structuurfondscomponent.



leiden dat nationale overheden vaker een beroep doen op PPP's wanneer zij beslissingen nemen over de financiering van toekomstige grote projecten.

Harilaos Trikoupis-brug:

Deze brug over de Straat van Corinthe, de langste tuibrug ter wereld, verbindt de Peloponnesus met het Griekse vasteland. In 1996 verleende de Griekse staat het Frans-Griekse consortium Gefyra S.A. een concessie van 42 jaar voor het ontwerp, de bouw, het gebruik en het onderhoud van de Harilaos Trikoupis-brug. De EU verleende aanzienlijke financiële steun in de vorm van een EFRO-subsidie en een lening van de EIB voor dit bouwproject.

De Structuurfondsen voor de periode 2007-2013 bieden de lidstaten belangrijke mogelijkheden om operationele programma's ten uitvoer te leggen via partnerschappen met de EIB, banken, beleggingsfondsen en de particuliere sector in het algemeen. Initiatieven om Structuurfondsen te combineren met PPP-projecten kunnen gebruikmaken van de ervaring met:

- JASPERS<sup>22</sup>, een projectontwikkelingsfaciliteit die in samenwerking met de EIB en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) is opgezet en waarmee wordt beoogd naar behoefte bijstand te verlenen in alle fasen van een PPP-infrastructuurproject;
- het JESSICA<sup>23</sup>-initiatief voor duurzame investeringen in PPP's/stadsprojecten die deel uitmaken van een geïntegreerd stadsontwikkelingsplan;
- het JEREMIE<sup>24</sup>-initiatief ter ondersteuning van de oprichting van nieuwe bedrijven en het verbeteren van toegang van ondernemingen tot financiering.

### **3.4. Europese Investeringsbank (EIB)**

De EIB, de EU-instelling voor het verstrekken van langlopende leningen, heeft actief getracht efficiënte PPP-projecten in geheel Europa te ondersteunen, en met name op het gebied van de vervoersinfrastructuur. De bank heeft sinds het einde van de jaren tachtig bijna 30 miljard euro aan leningen voor PPP's ter beschikking gesteld. De EIB is tevens de voornaamste financier van de TEN-T-netwerken. Verwacht wordt dat de bank tussen 2007 en 2013 14% van de totale TEN-T-investering voor haar rekening zal nemen.

De EIB-groep speelt een leidende rol bij de inspanningen van de EU om innovatie en ondernemingen te financieren. Met gebruikmaking van de expertise van de EIB en het onderdeel van de bank dat zich met de financiering van KMO's bezighoudt, vormt het Europese Investeringsfonds (EIB) voor de EU een doeltreffend instrument om nieuwe PPP's te ontwikkelen.

---

<sup>22</sup> Joint Assistance to Support Projects in European Regions (gezamenlijke bijstand ter ondersteuning van projecten in Europese regio's).

<sup>23</sup> Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (gezamenlijke Europese ondersteuning voor duurzame investeringen in stadsgebieden).

<sup>24</sup> Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises (gezamenlijke Europese hulpmiddelen voor micro-ondernemingen en het MKB).

Verder heeft de EIB samen met de Commissie en de lidstaten het Europees expertisecentrum op het gebied van publiek-private partnerschappen (EPEC) opgericht met het doel de organisatiecapaciteit van de openbare sector bij zijn deelneming aan PPP's te versterken door middel van netwerkactiviteiten en beleidsondersteuning voor zijn leden.

De Commissie zal nauw met de EIB en de particuliere sector samenwerken om het totale hefboomeffect van de EIB-financiering te versterken, bijvoorbeeld door steun van de EU-begroting en leningen van de EIB te combineren.

### **3.5. TEN-T-instrumenten**

In het kader van het huidige Financieel Reglement TEN zijn drie financiële instrumenten voor TEN-T-projecten ingevoerd met het doel de particuliere participatie te bevorderen. Deze nieuwe instrumenten moeten projecten ten goede komen doordat zij zich op specifieke behoeften richten (zoals een optimale risico-overdracht, financieringskosten). Zij maken niet alleen een gerichte aanpak mogelijk, doch garanderen tevens dat de beschikbare EU-middelen een maximaal hefboomeffect bereiken.

De betekenis van deze financiële steun voor PPP-projecten op EU-niveau gaat vaak verder dan de loutere verstrekking van kapitaal. Zij geeft ook het politiek engagement van de EU weer, waardoor financieringsinstellingen eerder geneigd zijn het risicoprofiel van een project positief te beoordelen, en vergroot derhalve de kans dat de financiering onder gunstiger voorwaarden plaatsvindt. EU-garanties hebben dezelfde functie.

#### *Leninggarantie-instrument voor TEN-T-projecten (LGTT)*

PPP's voor TEN-T-projecten waarbij de particuliere sector risico's op zich neemt die verband houden met mogelijke schommelingen van de vraag hebben dikwijls moeite om particuliere financiering aan te trekken tegen concurrerende prijzen. Het LGTT is een garantiefaciliteit waarmee deze risico's gedeeltelijk kunnen worden gedekt doordat zij een daling van inkomsten als gevolg van een minder sterke verkeerstoename dan verwacht in de operationele aanvangsfase van een project, opvangen. Aldus verbetert dit instrument de financiële levensvatbaarheid en de algemene kredietkwaliteit van een project. Individuele LGTT-garanties zijn via de EIB beschikbaar. De faciliteit is reeds voor drie PPP-projecten gebruikt<sup>25</sup> en verwacht wordt dat zij tegen 2013 25 à 35 TEN-T-projecten zal ondersteunen. De voorgenomen projecten omvatten een hogesnelheidsspoorlijn, een snelle busverbinding met een luchthaven, autowegconcessies in een aantal nieuwe lidstaten en innovatieve projecten op het gebied van het goederenvervoer.

#### *Subsidie op basis van bouwkosten in het kader van regelingen voor beschikbaarheidsbetalingen*

Deze bijzondere subsidieregeling moedigt de initiatiefnemers van projecten aan een PPP-overeenkomst met een particuliere partner te sluiten in plaats van het bouwproject te financieren met overheidssubsidies. De TEN-T-subsidie, die maximaal 30% van de totale bouwkosten bedraagt, wordt door de initiatiefnemer pas ter dekking van zijn betalingsverplichtingen gebruikt wanneer het project voltooid is. Hierdoor wordt de betaalbaarheid voor de openbare sector verbeterd, terwijl de risico-overdracht naar de particuliere partner gehandhaafd blijft.

---

<sup>25</sup> Autowegprojecten "IP4 Amarante — Villa Real" en "Baixo Alentejo" in Portugal, en de A5 Autobahn A-model PPP in Duitsland.

### *Verstrekking van risicokapitaal — deelneming in het aandelenkapitaal van TEN-T-projecten*

Ten hoogste 1% ofwel 80 miljoen euro van de TEN-T-begroting kan in projecten worden geïnvesteerd in de vorm van aandelenkapitaal of hybride kapitaalinstrumenten via een speciaal daartoe opgericht infrastructuurfonds. De Commissie onderzoekt momenteel de mogelijkheden om dit instrument te gebruiken voor investeringen in het Fonds 2020 voor energie, klimaatverandering en infrastructuur (Marguerite)<sup>26</sup> met een beoogde omvang van 1,5 miljard euro.

### **3.6. Financieringsfaciliteit met risicodeling en programma voor concurrentievermogen en innovatie**

De financieringsfaciliteit met risicodeling (RSFF), een innovatieve regeling voor het delen van kredietrisico die door de Europese Commissie en de EIB gezamenlijk is ingevoerd en de financieringsinstrumenten in het kader van het programma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) steunen publiek-private partnerschappen op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling, demonstratie en innovatie.

Zowel RSFF als de financiële instrumenten van het CIP zijn succesvol gebleken:

- sinds de lancering van RSFF in juli 2007 is een bedrag van 4,4 miljard euro aan leningen goedgekeurd voor investeringen in O&O en innovatie. Het Europees economisch herstelplan voorziet in een versnelde toepassing van RSFF;
- aan het eind van het tweede kwartaal van 2009 waren in het kader van het CIP partnerschappen met de particuliere sector aangegaan middels 16 overeenkomsten met risicokapitaalfondsen uit veertien landen. Wat het garantie-instrument betreft resulteerden partnerschappen met publieke en particuliere organisaties in 16 overeenkomsten met financiële intermediairs uit tien landen. Aan het einde van het eerste kwartaal van 2009 hadden meer dan 30.000 KMO's financiering ontvangen die door deze instrumenten werd gesteund.

### **3.7. PPP's buiten de EU**

De EU heeft ook bijdragen verleend aan PPP's buiten de EU. Zo is het Wereldfonds voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie een PPP die mogelijkheden op het gebied van risicodeling en medefinanciering biedt voor commerciële en openbare investeerders in ontwikkelingslanden. Dit fonds, dat momenteel gefinancierd wordt door de Europese Commissie en de regeringen van Duitsland en Noorwegen zal investeren in private equity-fondsen die gespecialiseerd zijn in het verschaffen van aandelenkapitaal – financiering in ruil voor aandelen – aan kleine en middelgrote regionale projecten en ondernemingen. Gedurende het uitbreidingsproces heeft de EG tevens deelgenomen aan PPP's in het kader van programma's als ISPA en Phare. In dit verband werden in 2003 richtsnoeren opgesteld om vraagstukken op het gebied van externe samenwerking op te lossen<sup>27</sup>.

Bij haar onderhandelingen met onze handelspartners tracht de Europese Commissie de transparantie te vergroten en toezeggingen op het gebied van markttoegang voor PPP's te verkrijgen zoals zij bij gewone overheidsopdrachten doet, wanneer overheidsopdrachten in

---

<sup>26</sup> Het voorstel voor de oprichting van een dergelijk fonds dat zou investeren in de belangrijkste infrastructuurvoorzieningen van EU-belang werd in december 2008 door de Europese Raad goedgekeurd.

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf).

vrijhandels- en andere bilaterale overeenkomsten aan de orde zijn. Het meest recente succes is de opnemng van "Build, Operate, Transfer" (BOT)-contracten en concessies voor werken in de met Zuid-Korea te sluiten vrijhandelsovereenkomst. Hetzelfde geldt voor onderhandelingen met derde landen die partij zijn bij de overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA) van de WTO.

#### 4. UITDAGINGEN: WAAROM WORDT HET VOLLEDIGE POTENTIEEL VAN PPP'S NIET BEREIKT ?

##### 4.1. Uitdagingen in de huidige crisis<sup>28</sup>

De recente crisis heeft zeer negatieve gevolgen gehad voor PPP-projecten omdat (i) de beschikbaarheid van bankleningen en andere vormen van leningen voor PPP's sterk is afgenomen en de financiële voorwaarden die voor PPP-leningen worden aangeboden aanzienlijk zijn verslechterd, een ontwikkeling die samenhangt met een verandering van de risicobeoordeling van PPP-projecten door banken, en (ii) sommige nationale regeringen en regionale autoriteiten hun PPP-programma's hebben teruggeschroefd of opgeschort.

De ontwikkeling van PPP's wordt derhalve momenteel gehinderd door:

- een aanzienlijke **toename van de kosten van schulden** voor PPP-projecten als gevolg van de kredietchaarste;
- de **veel kortere** door de banken opgelegde **aflossingstermijnen**<sup>29</sup>;
- het feit dat toegezegde **financiering pas beschikbaar komt aan het eind van de aanbestedingsprocedure**.

De reactie op deze situatie loopt voor de verschillende **lidstaten** uiteen. Sommige autoriteiten hebben besloten hun PPP-programma's te beperken of tijdelijk stop te zetten. Anderen stellen echter ondersteunende maatregelen vast die uiteenlopen van **staatsgarantieregelingen**, die in Frankrijk, België en Portugal zijn ingevoerd, tot **schuldfaciliteiten van de overheid** die in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk worden toegepast. Sommige autoriteiten brengen verder **wijzigingen aan in het beheer van de aanbesteding** van PPP-projecten of vereenvoudigen de nationale regelgeving en praktijken op het gebied van overheidsopdrachten, waarbij zij dikwijls verder gaan dan de procedurele minimumvereisten van de communautaire regelgeving op dit gebied. Deze ontwikkelingen geven de wil van de regeringen weer om ervoor te zorgen dat PPP's een grotere rol spelen bij investeringen - een rol die nog belangrijker zal worden omdat de openbare financiën voorlopig nog onder druk zullen blijven staan<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Dit hoofdstuk is gebaseerd op onderzoek door het Europese PPP-expertisecentrum (EPEC) in het kader van de bestudering van de gevolgen van de kredietcrisis voor PPP's. EPEC is opgericht als gezamenlijk initiatief van de Commissie, de lidstaten en de EIB. Nadere informatie is verkrijgbaar op [www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec).

<sup>29</sup> Termijnen van 7 tot 10 jaar zijn thans de marktnorm. Voorheen waren termijnen van 25 tot 30 jaar voor grote infrastructuurprojecten niet ongebruikelijk.

<sup>30</sup> Ondersteunende maatregelen voor PPP's kunnen staatssteun vormen, die bij de Commissie moet worden aangemeld.

De verminderde toegang tot financiering kan eveneens gevolgen hebben voor de doeltreffendheid en omvang van de mededinging bij **overheidsopdrachten**. Het feit dat er onvoldoende bankcapaciteit op de markt aanwezig is om twee of meer volledig gefinancierde aanbiedingen te ondersteunen, en dat banken niet bereid zijn vóór de ondertekening van een contract aanzienlijke verplichtingen aan te gaan heeft belangrijke gevolgen voor de plaatsing van opdrachten. Het gaat er dus om hoe ervoor kan worden gezorgd dat transacties blijven plaatsvinden en dat de openbare sector het gunstigste aanbod krijgt zonder dat de regels op het gebied van overheidsopdrachten worden overtreden. De Commissie zal onderzoeken op welke wijze deze moeilijkheden het hoofd kunnen worden geboden (hoofdstuk 5).

**Op EU-niveau** heeft de Europese Raad van 11 en 12 december 2008<sup>31</sup> het gebruik van versnelde procedures in 2009 en 2010 gesteund, waarbij hij het buitengewone karakter van de huidige economische situatie erkende evenals de noodzaak om gedurende de crisis de openbare uitgaven te bespoedigen<sup>32</sup>.

Verder heeft de Commissie een "Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake **staatssteun** ter stimulering van de toegang tot financiering"<sup>33</sup> vastgesteld, die een aantal belangrijke bepalingen voor PPP's bevat. Zij biedt een flexibel extra instrument dat de lidstaten in staat stelt in te grijpen wanneer algemene maatregelen, maatregelen conform de marktvoorwaarden en maatregelen in het kader van de gewone staatssteunregels ontoereikend zijn om adequaat te reageren op de uitzonderlijke situatie die als gevolg van de crisis is ontstaan.

#### **4.2. Uitdagingen die inherent zijn aan complexe aanbestedingsmodellen zoals PPP's**

Aan het opzetten van PPP's kleven een aantal inherente problemen die een brede aanpak vereisen:

- zij kunnen de beschikbaarstelling van aanzienlijke middelen vergen in de voorbereidende en aanbestedingsfase, en brengen dikwijls hoge transactiekosten met zich;
- zij vereisen de aanwezigheid van **een aantal specifieke vaardigheden binnen de overheidssector** zoals het opstellen, sluiten en beheren van contracten. De talrijke ingewikkelde financiële regelingen die voor PPP's nodig zijn en het betrekkelijke gebrek aan expertise terzake kunnen het vermogen van de overheidssector om goede PPP's tot stand te brengen, beperken. Opleiding en bijstand zijn derhalve noodzakelijk om de kennis op te bouwen die nodig is voor een deugdelijke voorbereiding van PPP-projecten;
- in gevallen van **communautaire financiering** hebben de lidstaten op korte termijn wellicht een ongunstig oordeel over PPP's in vergelijking met de subsidiefinanciering van projecten die op de gebruikelijke wijze worden aanbesteed en uitgevoerd. De voordelen op lange termijn die de mogelijk grotere efficiëntie van de particuliere sector met zich brengt worden wel eens vergeten wanneer de lidstaten worden geconfronteerd met de grotere noodzaak om aan de vereisten van de EU-procedures te voldoen. Bovendien moeten **eerlijke concurrentieverhoudingen worden gegarandeerd tussen het openbare en particuliere beheer** van openbare infrastructuur en diensten wanneer EU-financiering aan investeringsprojecten wordt toegekend. Hiertoe dienen de regels en praktijken te worden

---

<sup>31</sup> Punt 11, achtste streepje.

<sup>32</sup> IP/08/2040 van 19.12.2008.

<sup>33</sup> PB C 83 van 7.4.2009, blz. 1.

herzien om ervoor te zorgen dat er geen discriminatie plaatsvindt bij de toewijzing van middelen voor investeringsprojecten waaraan de particuliere sector deelneemt.

- PPP's vereisen **een langdurige inzet van de overheid en politieke wil** om de investering in grote projecten met de particuliere sector te delen. Met name de mogelijkheid van **toekomstige beleidswijzigingen** op diverse regelgevingsgebieden (milieu, autonomie van plaatselijke overheden, belastingpolitiek, economisch beleid) kunnen tot onzekerheid over de aanbestedingsprocedure en kostenstijgingen leiden;
- succesvolle PPP's moeten particuliere partners de mogelijkheid bieden een rendement te genereren dat in verhouding staat tot de risico's die zij op zich nemen. Aangezien de risico's met publieke partners worden gedeeld, moet ook het rendement worden gedeeld. Aanbestedingsprocedures moeten concurrerend zijn en vereisen passende wettelijke en financiële voorschriften op nationaal niveau. Openbare instanties moeten flexibel kunnen zijn wat de soorten overeenkomsten betreft die zij kunnen sluiten, en zij moeten de mogelijkheid behouden om contracten te gunnen op basis van het economisch gunstigste bod, wat een optimale risicoverdeling tussen de particuliere en de openbare sector garandeert.

### **4.3. Bijzondere uitdagingen voor gezamenlijke technologie-initiatieven**

PPP's op het gebied van onderzoek coördineren openbare en particuliere investeringen met het oog op het genereren van nieuwe kennis en technologische doorbraken. De resultaten zijn daardoor minder voorspelbaar en tastbaar dan bij de aanbesteding van infrastructuur en diensten.

De eerste vijf GTI's werden opgezet als "door de Gemeenschappen opgerichte organen" overeenkomstig artikel 185 van het Financieel Reglement, en onderworpen aan regels en procedures zoals de financiële kaderregeling voor Gemeenschapsorganen, het Ambtenarenstatuut en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, die zijn vastgesteld om de risico's voor de Europese openbare middelen zo klein mogelijk te houden en niet zozeer om gezamenlijke investeringen met particuliere partners in onderzoek in snel veranderende markten te vergemakkelijken. Deze GTI's zullen binnenkort operationeel zelfstandig worden en vormen een nieuw instrument dat voorziet in een behoefte die door de industriële onderzoeksgemeenschap onder de aandacht is gebracht. Tegelijkertijd zijn de partners van mening dat het instrument efficiënter zou kunnen worden geïmplementeerd indien de voorbereiding en de operationele procedures vereenvoudigd zouden worden en het wettelijk en administratief kader beter zou zijn toegesneden op PPP's die dichtbij de markt opereren.

Met deze bezwaren dient naar behoren rekening te worden gehouden om ervoor te zorgen dat de bestaande GTI's hun beloften waarmaken en de belangstelling van de particuliere sector voor nieuwe GTI's op gebieden waar PPP's noodzakelijk zijn, niet ondermijnen. Daarom is de Commissie voornemens naar andere modellen te zoeken die de voorbereiding en implementering van publiek-private partnerschappen op het gebied van Europees onderzoek kunnen stroomlijnen. In het licht van de eerste ervaringen met GTI's en met het oog op de oprichting van nieuwe langlopende PPP's zal de Commissie alle opties onderzoeken bij haar evaluatie van het wettelijk kader en de financiële regelgeving (evenals de operationele procedures) om tot een eenvoudig en efficiënt model te komen dat op wederzijds begrip, werkelijk partnerschap en risicodeling is gebaseerd.

Bovendien kunnen rechtstreekse bijdragen van de belangrijkste onderzoek- en innovatieprogramma's van de EU (FP7, CIP) aan PPP's slechts door middel van subsidies of openbare aanbestedingen plaatsvinden. Dit is een beperking in gevallen waarin de meest efficiënte vorm van samenwerking een investering zou zijn. Om investeringen in innovatie te verbeteren zal de Commissie onderzoeken hoe PPP's investeringsbeslissingen kunnen nemen die communautaire middelen omvatten.

## 5. WAT ZIJN DE VOLGENDE STAPPEN

Om het potentieel van PPP's als instrument ter bevordering van economisch herstel en voor de totstandbrenging van duurzaamheid, concurrentievermogen en kwalitatief hoogwaardige openbare diensten in de toekomst alsook voor het garanderen van een hoog niveau van milieunormen volledig te benutten, is de Commissie voornemens **een effectief en gunstig kader op te zetten** voor samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector. Op basis van een dialoog met alle belanghebbenden via een speciale door de Commissie op te richten PPP-werkgroep zullen een **aantal maatregelen** worden genomen ter aanvulling van de maatregelen van de lidstaten om de belemmeringen voor de ontwikkeling van PPP's weg te nemen en het gebruik ervan te bevorderen. Deze maatregelen zullen enerzijds berusten op communautaire instrumenten en regelgeving en anderzijds op grotere inspanningen om de toegang tot financiering van PPP-initiatieven te verbeteren en de rol van de EIB bij de financiering van belangrijke projecten uit te breiden. De uiteindelijke beslissing om PPP's te gebruiken ligt evenwel bij de openbare autoriteiten van de lidstaten en het is de taak van de lidstaten om de nationale regelgeving zo nodig te herzien om het gebruik van PPP's mogelijk te maken. De Commissie zal:

### 1. De toegang tot financiering voor PPP's verbeteren door:

- de versterking en verruiming van het toepassingsgebied van de communautaire instrumenten die momenteel voorhanden zijn voor de ondersteuning van PPP's, zoals LGTT en EPEC en andere initiatieven die, hoewel niet specifiek gericht op PPP-projecten, de uitvoering daarvan kunnen bevorderen (JASPERS, JESSICA, RSFF, Marguerite-fonds);
- nauwe coördinatie met **de EIB** om te onderzoeken op welke wijze de deelname van de bank aan de financiering van EU-infrastructuur kan worden uitgebreid, met name met betrekking tot belangrijke initiatieven in de EU met een sociaal-economische en Europese meerwaarde (zoals grensoverschrijdende projecten, milieuvriendelijke projecten, enz.). De EIB dient tevens te worden gesteund bij haar pogingen de vele instrumenten die PPP's ter beschikking staan ten volle te benutten en PPP's op te nemen als een van haar kerntaken. Daarnaast wordt de EIB verzocht te zorgen voor de verdere ontwikkeling en tenuitvoerlegging van garantie-instrumenten om de financiering van PPP's te bevorderen door de rol van de kapitaalmarkten, institutionele beleggers en de openbare sector als liquiditeitsverschaffers voor PPP-projecten te versterken.

### 2. De oprichting van PPP's vergemakkelijken via de **openbare aanbesteding van PPP's** door:

- een onderzoek in te stellen naar de gevolgen van de reactie van de Gemeenschap op de crisis voor de beschikbaarheid van financiering voor investeringen in infrastructuur, inclusief de noodzaak om de aanbestedingsprogramma's en –procedures aan te passen om rekening te houden met de verminderde toegang tot financiering;

- de lopende effectbeoordeling en andere voorbereidende werkzaamheden af te ronden om in 2010 een wetsvoorstel op het gebied van **concessies** in te dienen.

### 3. Zorgen voor een **passende behandeling van de schulden en tekorten van PPP's** door:

- een onderzoek in te stellen naar de gevolgen van herziene financieringsregelingen voor de behandeling van PPP-activa op de balans en het geven van toelichting op de huidige boekhoudkundige behandeling van PPP-contracten in de nationale rekeningen;
- richtsnoeren te verstrekken met betrekking tot de boekhoudkundige behandeling van garanties die in het kader van PPP-projecten worden toegekend;
- op verzoek duidelijk advies aan de lidstaten te blijven verstrekken over de statistische verwerking van individuele PPP-contracten.

### 4. De **voorlichting en verspreiding van relevante expertise en knowhow** verbeteren door:

- richtsnoeren te verstrekken over de juridische en methodologische aspecten van een combinatie van EU-middelen en PPP's, met name in het kader van het JASPERS-initiatief, om de opname van PPP's in de Structuurfondsen te vergemakkelijken en uit te breiden. Verder zullen **richtsnoeren inzake de toepasbaarheid van PPP's** worden verstrekt voor eenvoudiger PPP's zoals ontwerp-bouw-beheerscontracten (Design-Build-Operate contracts);
- met gebruikmaking van de technische-bijstandscomponenten van relevante financieringsprogramma's dienen **PPP-proefprojecten** die als voorbeeld zouden kunnen dienen van beste praktijken, goed bestuur en deugdelijke oplossingen te worden ontwikkeld en op ruimere schaal te worden gerepliceerd;
- samenwerking met het Europees expertisecentrum op het gebied van publiek-private partnerschappen (EPEC) om mogelijkheden te vinden waarmee **langdurige steun** kan worden verleend aan lidstaten die PPP's willen gebruiken om de Structuur- en cohesiefondsen optimaal te benutten als component van hun investeringsprogramma's. EPEC dient te worden versterkt en te worden omgebouwd tot een platform voor de uitwisseling van informatie en beste praktijken, en te functioneren als brandpunt van een Europees netwerk van nationale organen ter ondersteuning van PPP's. EPEC kan tevens de taak van JASPERS en de Commissie aanvullen, die beide individuele subsidieaanvragen en projecten ondersteunen. Verder zullen de mogelijkheden worden onderzocht om een **betere projectvoorbereiding te bevorderen en projecten te ontwerpen die geschikter zijn** voor de deelneming van de particuliere sector;
- de verspreiding van **goede praktijken**, in samenwerking met EPEC, om de managementvaardigheden van de openbare sector te versterken en de PPP-kosten terug te dringen. Zo heeft EPEC een analyse gemaakt van de mogelijke maatregelen om PPP-initiatieven te steunen in de situatie waarin de financiële markten momenteel verkeren<sup>34</sup>;

---

<sup>34</sup> Zie de publicatie van het Europees expertisecentrum (EPEC): "The financial Crisis and the PPP market, potential remedial actions" van augustus 2009 op [www.eib.org/epc](http://www.eib.org/epc).



- samenwerking met de lidstaten om na te gaan welke bepalingen in de nationale wetgeving **de oprichting van PPP's verhinderen of belemmeren** in het kader van de tenuitvoerlegging van het Europees economisch herstelplan. Wanneer er sprake is van EU-financiering moet ervoor worden gezorgd dat er geen discriminatie is bij de toekenning van middelen aan investeringsprojecten op grond van de vraag of het management van het project in particuliere dan wel in openbare handen is. De Commissie zal, samen met de lidstaten, de EU- en nationale regelgeving en praktijken onderzoeken en tegen eind 2010 haar conclusies en eventueel wijzigingsvoorstellen bekendmaken.

#### 5. De **bijzondere problemen van de gezamenlijke technologie-initiatieven (GTI's) en van de financiering van innovatie** het hoofd bieden door:

- snelle verzelfstandiging van de bestaande GTI's en bestudering van de ervaringen tot dusverre, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden worden onderzocht om het wettelijke en administratieve kader dat op GTI's van toepassing is te stroomlijnen. Hierbij dient gestreefd te worden naar een evenwichtige verhouding tussen controle en risico, terwijl voldoende flexibiliteit aan de dag wordt gelegd om doeltreffende partnerschappen aan te gaan met particuliere spelers, waarbij de bescherming van de financiële belangen van de EU wordt gewaarborgd door een billijke verdeling van kosten en baten;
- door middel van een strategisch perspectief met GTI-verantwoordelijken en andere belanghebbenden vast te stellen wat de bijzondere belemmeringen zijn en hoe deze het beste kunnen worden overwonnen, zo nodig door middel van wijzigingen van de communautaire voorschriften die op GTI's van toepassing zijn, zoals het Financieel Reglement. In de komende maanden zal een verslag met beleidsaanbevelingen worden ingediend. Op basis van deze aanbevelingen zal de Commissie een **nieuw kader voor GTI's** voorstellen dat mogelijk gebaseerd is op privaatrechtelijke organen. Met dit nieuwe kader zal rekening worden gehouden bij de herziening van het Financieel Reglement, die in de eerste helft van 2010 zal worden ingediend;
- samenwerking met de EIB-groep en andere belanghebbenden om na te gaan hoe de financiële instrumenten kunnen worden versterkt om de financiering van innovatie te verbeteren. Hierbij dient tevens te worden onderzocht of en hoe de deelname van de EU aan privaatrechtelijke organen zou kunnen worden bevorderd als middel om de doelstellingen op het gebied van innovatiebeleid te bereiken. De resultaten van deze werkzaamheden zouden kunnen worden opgenomen in de voorstellen van de Commissie voor een nieuw innovatiebeleid die begin 2010 zullen worden ingediend, en in voorkomend geval in aanmerking kunnen worden genomen bij de aanstaande herziening van het Financieel Reglement.

De Commissie zal de resultaten van deze initiatieven met het oog op de verbetering van het EU-kader voor PPPs vóór eind 2011 inventariseren en zo nodig nieuwe initiatieven voorstellen.

## 6. CONCLUSIE

De ontwikkeling van PPP's tot een instrument is van het grootste belang nu de financiële en economische crisis het vermogen van de openbare sector aantast om voldoende financiële middelen aan te trekken en aan belangrijke beleidsterreinen en specifieke projecten toe te wijzen. De belangstelling van de openbare sector voor innovatieve financieringsinstrumenten

is toegenomen, evenals de politieke bereidheid om de nodige voorwaarden te scheppen voor een efficiëntere uitvoering van infrastructuurprojecten, zowel op het gebied van vervoer, energie en milieu als op sociaal gebied. Anderzijds kan de belangstelling van de particuliere sector voor PPP's negatief worden beïnvloed door het bestaande regelgevingskader en nieuwe economische beperkingen, alsook door andere reeds lang bestaande factoren zoals de beperkte capaciteit van de openbare sector in veel delen van Europa om PPP-programma's op te zetten. Om ervoor te zorgen dat PPP's ook op langere termijn een rol blijven spelen zijn met name vijf maatregelen in 2010 onontbeerlijk:

- De Commissie zal **een PPP-groep opzetten** waarin belanghebbenden zullen worden verzocht hun bezwaren en ideeën met betrekking tot PPP's te bespreken. In voorkomend geval zal zij richtsnoeren uitvaardigen om lidstaten te helpen de administratieve lasten en achterstand bij de tenuitvoerlegging van PPP's te beperken; in dit verband zal zij nagaan hoe de toekenning van bouwvergunningen voor PPP-projecten kunnen worden vergemakkelijkt en bespoedigd.
- De Commissie zal met de EIB samenwerken om **de voor PPP's beschikbare financiële middelen uit te breiden** door de bestaande communautaire instrumenten te heroriënteren en door financiële instrumenten voor PPP's op de belangrijkste beleidsterreinen te ontwikkelen.
- De Commissie zal de relevante regels en praktijken aan een onderzoek onderwerpen om, **wanneer er sprake is van communautaire financiering, ervoor te zorgen dat er geen discriminatie is bij de toewijzing van openbare middelen**, naargelang van het particuliere dan wel openbare management van het project. Zij zal zo nodig wijzigingsvoorstellen indienen.
- De Commissie zal een **efficiënter kader voor innovatie voorstellen, waarbij de EU de mogelijkheid krijgt** om deel te nemen aan privaatrechtelijke organen en rechtstreeks in specifieke projecten te investeren.
- De Commissie zal een voorstel voor **een juridisch instrument op het gebied van concessieovereenkomsten** in overweging nemen, op basis van de huidige effectbeoordeling.

Met de hierboven uiteengezette maatregelen wordt beoogd een ondersteunend communautair kader voor PPP's tot stand te brengen dat voldoet aan de behoeften van de burgers, dat de doelstellingen van de Gemeenschap bevordert door prospectieve analyse en dat garandeert dat het feitelijk resultaat aan deze behoeften voldoet.