



EUROPESE  
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 3

2013

HEB BEN **DE MARCO POLO-PROGRAMMA'S**  
OP DOELTREFFENDE WIJZE VERKEER VAN  
DE WEG GEHOUDEN?





Speciaal verslag nr. 3 // 2013

# HEBBEN DE MARCO POLO- PROGRAMMA'S OP DOELTREFFENDE WIJZE VERKEER VAN DE WEG GEHOUDEN?

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Speciaal verslag nr. 3 // 2013

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).  
Catalografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2013

ISBN 978-92-9241-214-2  
doi:10.2865/78699

© Europese Unie, 2013  
Overneming met bronvermelding toegestaan.

*Printed in Luxembourg*

# INHOUD

Paragraaf

## WOORDENLIJST

I-VI **SAMENVATTING**

1-8 **INLEIDING**

1-3 **DE MARCO POLO-PROGRAMMA'S EN MULTIMODALITEIT**

4-8 **BEHEER VAN DE MARCO POLO-PROGRAMMA'S**

9-12 **REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE**

13-43 **OPMERKINGEN**

13-23 **DE PROGRAMMA'S WAREN NIET DOELTREFFEND**

13-16 DE OUTPUT BLEEF VER ACHTER BIJ DE VERWACHTINGEN ...

17-21 ... EN DE IMPACT WAT BETREFT HET VRACHT VAN DE WEG HOUDEN WAS BEPERKT

22-23 DE WERKELIJKE IMPACT KAN NIET WORDEN BEOORDEELD

24-34 **ER ZIJN ONVOLDOENDE RELEVANTE PROJECTVOORSTELLEN INGEDIEND, ...**

26 ... OMDAT DE OMSTANDIGHEDEN OP DE MARKT EN DE TOETREDINGSVOORWAARDEN MARKTDEELNEMERS ER NIET TOE AANZETTEN DEEL TE NEMEN AAN DE REGELING

27-28 HET IS ONZEKER HOEVEEL VERKEER WERKELIJK VAN DE WEG WERD GEHOUDEN, ...

29-31 ... DE DUURZAAMHEID VAN DE HELFT VAN DE GECONTROLEERDE PROJECTEN IS BEPERKT ...

32-34 ... EN PROJECTEN Zouden OOK ZONDER EU-FINANCIERING ZIJN OPGESTART

**35-43 HET DAGELIJKS BEHEER VAN DE REGELING IS GELEIDELIJK VERBETERD, ...**

37-40 ... MAAR DE BEHOEFTE VAN DE MARKT WERDEN ONVOLDENDE GEANALYSEERD...

41-43 ... EN DE CORRIGERENDE MAATREGELEN HADDEN EERDER KUNNEN WORDEN GENOMEN

**44-46 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

**BIJLAGE I — NADERE GEGEVENS OVER DE PROJECTEN IN DE STEEKPROEF**

**BIJLAGE II — VERGELIJKING VAN DE COËFFICIËNTEN VAN DE MP-REKENMACHINE DOOR DE TIJD HEEN**

**ANTWOORD VAN DE COMMISSIE**

# WOORDENLIJST

**Aanvullende infrastructuur:** De infrastructuur die nodig en toereikend is om de doelstellingen van gefinancierde acties te verwezenlijken (artikel 2, onder h)), van Verordening (EG) nr. 1692/2006 (Marco Polo II-verordening)). Aangezien Marco Polo-projecten betrekking hebben op vervoerdiensten, zou aanvullende infrastructuur enkel de aanpassingen aan bestaande infrastructuur moeten zijn die nodig zijn voor de uitvoering van de geplande vervoerdienst.

**Buitenkans-effect:** Het buitenkans-effect treedt op wanneer financiering wordt verstrekt om een begunstigde te steunen die dezelfde keuze zou hebben gemaakt zonder de steun. In dergelijke gevallen kunnen de resultaten niet worden toegeschreven aan het beleid en had de aan de begunstigde betaalde steun geen invloed. Het deel van de uitgaven dat een buitenkans-effect voortbrengt, is dus per definitie ondoeltreffend, omdat het niet bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen.

**Comité voor het Marco Polo-programma:** Beheerscomité dat bestaat uit de verschillende vertegenwoordigers van de EU-lidstaten en waarnemers van deelnemende derde landen, en dat gaat over vervoerdiensten.

**DG Mobiliteit en Vervoer:** Directoraat-generaal van de Europese Commissie voor mobiliteit en vervoer.

**EACI:** *Executive Agency for Competitiveness and Innovation* (Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie). Dit agentschap nam in maart 2008 het dagelijks beheer van de Marco Polo-projecten over.

**Interoperabiliteit (van het trans-Europees spoorwegsysteem):** De mogelijkheid om zonder verschillen op ieder deel van het spoornet te opereren door de aandacht te richten op het laten samenwerken van de verschillende technische systemen op het EU-spoor en op het vermijden van operationele en infrastructurele belemmeringen.

**Marco Polo-acties:** De Marco Polo-programma's financieren de volgende vijf soorten acties:

1. katalysatoractie: actie in het kader van Marco Polo I en II (MP I en MP II) die gericht is op het wegnemen van belangrijke structurele belemmeringen op de goederenvervoersmarkt, die een behoorlijke marktwerking belemmeren;
2. „modal shift“-actie: MP I en II-acties die erop gericht zijn dat goederen die voorheen over de weg werden vervoerd, worden verlegd naar het spoorvervoer, de binnenvaart, de korte vaart of naar een combinatie van die vervoerswijzen;
3. „snelwegen op zee-acties“: MP II-acties die op een „modal shift“ gericht zijn door een deur-tot-deurdienst in te voeren waarbij goederen die voorheen over een lange afstand over de weg werden vervoerd, worden verlegd naar een combinatie van korte vaart met andere vervoerswijzen;
4. „verkeersvermijdingsactie“: MP II-actie die meer is gericht op het vermijden van verkeer dan op een „modal shift“ door de aandacht te concentreren op wijziging van de productie- en/of distributieprocessen, om zodoende te komen tot kortere afstanden, hogere laadfactoren, minder lege ritten, vermindering van afvalstromen, vermindering van het volume en/of het gewicht of enig ander effect dat leidt tot een aanzienlijke vermindering van het goederenvervoer over de weg;
5. „gemeenschappelijke leeractie“: MP I en II-actie die erop is gericht indirect voor een „modal shift“ te zorgen door de kennis in de logistieke sector van het vrachtvervoer te verbeteren en geavanceerde samenwerkingsmethoden en -procedures op de vrachtvervoersmarkt te bevorderen.

**Multimodaal vervoer:** Het transport van goederen met behulp van ten minste twee verschillende vervoerswijzen, zoals wegvervoer, vervoer per spoor, de binnenvaart of de korte vaart, tussen het vertrekpunt en de bestemming.

**Tonkilometer (tkm):** Het vervoer van één ton (1 000 kg) vracht over de afstand van één kilometer. Sinds 2009 is het volgens de regels toegestaan de tarra mee te rekenen in de in het kader van de Marco Polo-programma's overgehevelde tkm.

## SAMENVATTING

### I.

Sinds 2003 worden uit de Marco Polo-programma's vervoerdienstprojecten gefinancierd waarbij vrachtvervoer wordt verschoven van de weg naar het spoor, de binnenvaart en de korte vaart. Het eerste Marco Polo-programma (Marco Polo I) had een budget van 102 miljoen euro en liep tussen 2003 en 2006. Het huidige Marco Polo II-programma loopt van 2007 tot 2013 en beschikt over een aanzienlijk groter budget van 450 miljoen euro. Het doel van de regeling was het internationale vrachtvervoer over de weg te beperken, en zo de milieuprestaties van het vrachtvervoer te verbeteren, de congestie te verminderen en de verkeersveiligheid te verhogen.

### II.

De Europese Rekenkamer beoordeelde of de planning en het beheer van en het toezicht op de programma's door de Commissie zodanig was dat de doeltreffendheid ervan optimaal was, en of de gefinancierde projecten doeltreffend waren.

### III.

De Rekenkamer stelde vast dat de programma's ondoeltreffend waren in zoverre dat zij hun outputstreefwaarden niet bereikten, dat zij weinig impact hadden wat betreft het vracht van de weg houden en dat er geen gegevens zijn waarmee de verwachte voordelen kunnen worden beoordeeld wat betreft de vermindering van de impact van het vrachtvervoer op het milieu, de beperking van de congestie en de verbetering van de verkeersveiligheid.

### IV.

Het voor programmabetalingen gebruikte mechanisme maakte de verstrekking van EU-middelen afhankelijk van de resultaten, de selectieprocedure waarborgde dat enkel hoogwaardige projecten werden geselecteerd en deze projecten leverden meestal grotere voordelen voor de bredere gemeenschap. Er werden echter niet genoeg relevante projectvoorstellen ingediend omdat de omstandigheden op de markt en de toetredingsvoorwaarden marktdeelnemers weerhielden van deelname aan de regeling. Daarnaast bestond onzekerheid over de beperkte als verschoven opgegeven hoeveelheden, en was de duurzaamheid van de helft van de gecontroleerde projecten beperkt. Bovendien zouden projecten ook zonder EU-financiering zijn opgestart (buitenkans-effect).

### V.

Het dagelijks beheer van de programma's is in de loop der tijd verbeterd, maar de Commissie verrichtte geen toereikende analyse van de marktbehoeften om te beoordelen in hoeverre de beleidsdoelstellingen konden worden verwezenlijkt, en de corrigerende maatregelen hadden eerder kunnen worden genomen. Het programma kent echter nog steeds belangrijke tekortkomingen.

### VI.

Gezien de resultaten van de bestaande programma's beveelt de Rekenkamer de Raad, het Europees Parlement en de Commissie aan de beëindiging te overwegen van de EU-financiering voor vrachtvervoerdiensten overeenkomstig de opzet van de Marco Polo-programma's (stimulering van het aanbod van bovenaf) die met name leidde tot de in dit verslag beschreven tekortkomingen (onvoldoende opname door de markt, het ontbreken van bewijs betreffende de verwezenlijking van de doelstellingen, hoge administratieve lasten, matige duurzaamheid en buitenkans-effect) en de voorzetting van dergelijke financiering afhankelijk te stellen van een effectbeoordeling vooraf waaruit blijkt of en in welke mate er sprake is van een EU-meerwaarde. Dit zou inhouden dat er een gedetailleerde marktanalyse van de potentiële vraag wordt gemaakt en dat de ervaringen en beste praktijken van vergelijkbare nationale steunregelingen van lidstaten worden benut. Alleen voor het geval dat de beoordeling positief uitvalt wat betreft zinvol EU-optreden op dit gebied, beveelt de Rekenkamer de Commissie aan een reeks maatregelen te nemen om de prestatie van toekomstige regelingen te versterken.



# INLEIDING

## DE MARCO POLO-PROGRAMMA'S EN MULTIMODALITEIT

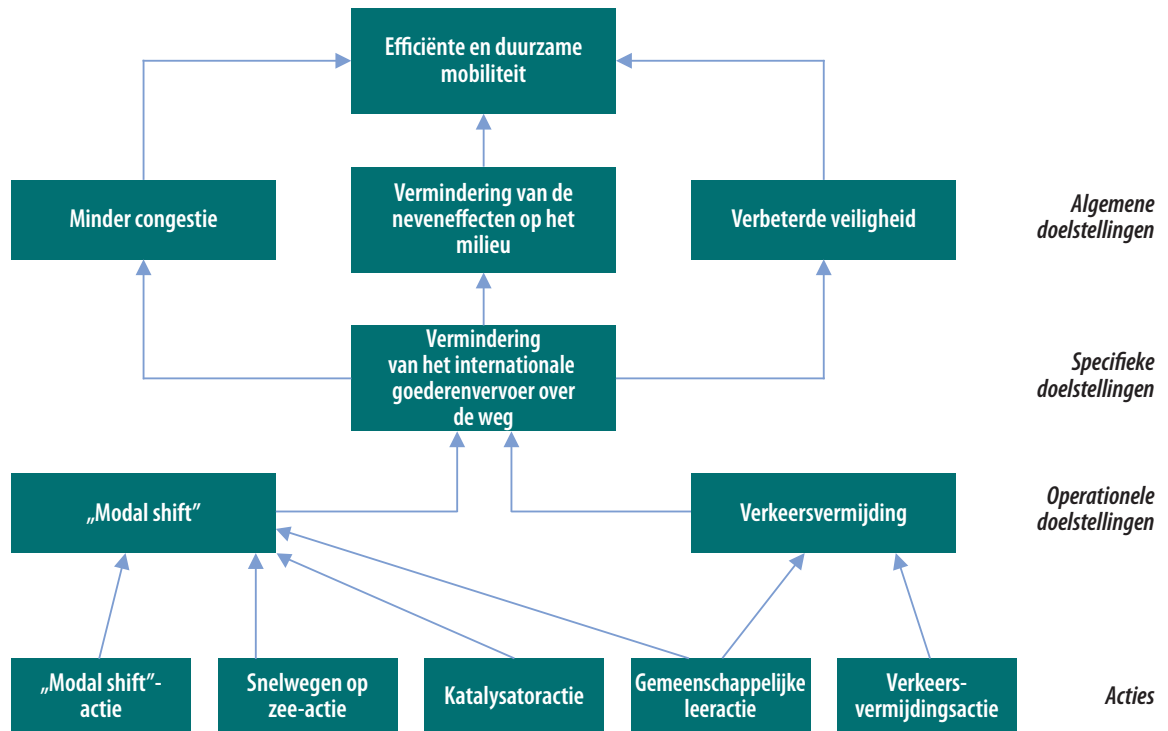
1. Bij multimodaliteit worden twee of meer verschillende vervoerswijzen gebruikt om een enkel goederenvervoer te voltooien. Algemeen wordt gedacht dat multimodaal vervoer vanuit milieuoogpunt duurzamer is omdat het het „puur wegvervoer” doet afnemen. Ruimere toepassing van multimodaliteit is daarom al jaren een van de belangrijkste doelstellingen van het vervoersbeleid van de EU<sup>1</sup>.
2. Als onderdeel van dit beleid stelde de EU-wetgever in 2003 het eerste Marco Polo-programma vast (Marco Polo I, met een budget van 102 miljoen euro), dat liep tussen 2003 en 2006. Het werd gevolgd door het huidige Marco Polo II-programma (2007-2013), met een aanzienlijk groter budget van 450 miljoen euro en een bredere reikwijdte. De doelstelling was het tegengaan van de toename van het internationale goederenvervoer over de weg door de verwachte totale toename te verschuiven naar het spoorvervoer, de binnenvaart en de korte vaart, of naar een combinatie van die vervoerswijzen. Dit zou de neveneffecten van het goederenvervoer op het milieu en de congestie op de wegen moeten beperken, de verkeersveiligheid moeten verbeteren en moeten bijdragen tot een efficiënte en duurzame mobiliteit (zie **figuur 1**).
3. De Commissie heeft voorgesteld de EU-steun voor goederenvervoerdiensten in de periode na 2013 te laten voortbestaan door „de invoering van innovatieve vervoerdiensten of van nieuwe combinaties van beproefde bestaande vervoerdiensten te bevorderen, o.a. door intelligente vervoerssystemen te gebruiken en relevante bestuursstructuren op te zetten”<sup>2</sup>. Bij gebreke van een beoordeling vooraf is echter nog niet bekend hoe deze ruime doelstellingen ten uitvoer zullen worden gelegd, wat de specifieke doelstellingen en prioriteiten zijn, of welk bedrag aan middelen nodig wordt geacht.

<sup>1</sup> In het witboek „De toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoersbeleid” van 1992 (COM(92) 494 definitief van 2 december 1992) werd het verschuiven van het evenwicht tussen de verschillende vervoerswijzen gezien als een hoofddoelstelling. In het witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” van 2001 (COM(2001) 370 definitief van 12 september 2001) werd het belang bevestigd van het bijstellen van de respectieve aandelen van de vervoerswijzen voor een grotere duurzaamheid van het Europese vervoerssysteem. Intermodaal vervoer moest worden gestimuleerd door te investeren in een goede aansluiting tussen zeevervoer, binnenvaart en spoorvervoer. De hoofddoelstelling van het witboek „Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — Werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem” van 2011 (COM(2011) 144 definitief van 28 maart 2011) is het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen (BKG) door de groei van de congestie op de wegen te beperken en door te zorgen voor efficiënte multimodale verbindingen.

<sup>2</sup> Artikel 38 van COM(2011) 650 definitief/2 van 19 december 2011.

FIGUUR 1

**OVERZICHT EN DOELSTELLINGEN VAN HET MARCO POLO II-PROGRAMMA (VERSLAG VAN DE EVALUATIE VOORAF VAN MP II, ECORYS, 15 JUNI 2004, BLZ. 1)**



## BEHEER VAN DE MARCO POLO-PROGRAMMA'S

**4.** De Marco Polo-programma's worden centraal beheerd door de Commissie. Projectaanvragen worden naar aanleiding van jaarlijkse oproepen tot het indienen van voorstellen ontvangen en beoordeeld overeenkomstig de financieringsvoorwaarden en de subsidiabiliteits-, selectie- en gunningscriteria. Aanvankelijk was DG Mobiliteit en Vervoer<sup>3</sup> verantwoordelijk voor alles wat de programma's betreft. Sinds maart 2008 beheert het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie (EACI) de feitelijke tenuitvoerlegging van de regeling. De taken zijn als volgt verdeeld tussen DG Mobiliteit en Vervoer en het EACI:

- a) DG Mobiliteit en Vervoer is verantwoordelijk voor het programma-beheer; dat omvat het vaststellen van de prioriteiten, het opstellen en vaststellen van het jaarlijkse werkprogramma, het opstellen van de documenten voor de jaarlijkse oproepen tot het indienen van voorstellen en de publicatie van de oproep in het Publicatieblad, de betrekkingen met de autoriteiten van de lidstaten, de evaluatie van de tenuitvoerlegging en impact van het programma, en toezicht op de beheersactiviteiten van het EACI.
- b) Het EACI adviseert potentiële aanvragers, ontvangt, opent en evalueert projectvoorstellen, onderhandelt met de aanvragers over de precieze inhoud van de overeenkomst, bereidt de besluiten van de Commissie inzake de toekenning van subsidies voor, ontvangt periodieke projectverslagen, houdt toezicht op projecten, doet betalingen aan begunstigden en brengt verslag uit aan de Commissie.

<sup>3</sup> Het voormalige „directoraat-generaal Energie en Vervoer“.

5. De achterliggende gedachte van het Marco Polo-programma is dat tekortkomingen in de markt en in de regelgeving marktdeelnemers ervan weerhouden alternatieven voor wegvervoer op te zetten. Het doel van de programma's is dus om de vervoerders te compenseren voor de aanloopverliezen op nieuwe of verbeterde vervoerdiensten waardoor verkeer van de weg wordt gehouden. De EU-subsidie wordt berekend als het laagste bedrag van: i) één euro (vóór de oproep van 2009) of twee euro (sinds de oproep van 2009) voor iedere 500 tkm die van de weg is gehouden; ii) 35 % van de subsidiabele kosten (50 % voor gemeenschappelijke leeracties); iii) het gecumuleerde tekort voor de gehele duur van de actie. **Tekstvak 1** bevat een voorbeeld.
6. Om de „modal shift“-doelstelling te verwezenlijken, is er in verschillende soorten acties voorzien („modal shift“-acties, katalysatoracties en snelwegen op zee-acties, zie de woordenlijst) maar het Marco Polo II-programma financiert ook projecten die gericht zijn op de bevordering van een grotere efficiëntie in het internationale goederenvervoer (voornamelijk binnen de EU) (verkeersvermijdingsacties).

## TEKSTVAK 1

### EEN VOORBEELD VAN DE BEREKENING VAN HET MP-SUBSIDIEBEDRAG

Indien een Marco Polo-project op basis van de oproep van 2009 zou zijn geselecteerd en zou zorgen voor een „modal shift“ van 600 miljoen tkm en indien de subsidiabele kosten van dit project 35 miljoen euro (waaronder 4 miljoen aan investeringen in aanvullende infrastructuur) en de niet-subsidiabele kosten 9 miljoen euro beliepen en dit project 41 miljoen euro aan inkomsten opbracht, zou de subsidie op de volgende wijze zijn berekend:

Bedrag 1: toepassing van het bijdragepercentage van de oproep van 2009 van 2 euro/500 tkm leidt tot een EU-bijdrage van **2,4 miljoen euro** voor de van de weg gehouden hoeveelheid;

Bedrag 2: toepassing van het maximumbijstandspercentage van 35 % van de 35 miljoen euro aan subsidiabele kosten leidt tot een tweede getal van **12,25 miljoen euro**;

Bedrag 3: de actie leidde tot 41 miljoen euro aan inkomsten en 44 miljoen euro aan (subsidiabele en niet-subsidiabele) kosten, hetgeen uitkomt op een verlies van **3 miljoen euro**.

In dit geval zou de subsidie beperkt zijn tot **2,4 miljoen euro**, het laagste van de drie bedragen.

7. Het programma heeft ook betrekking op projecten die niet direct voor een „modal shift” zorgen (als onderdeel van de gemeenschappelijke leeracties) en op andere uitgaven (tot 5 % van het budget). Zo is er tussen 2009 en 2012 ongeveer 11,8 miljoen euro aan subsidies<sup>4</sup> besteed aan:

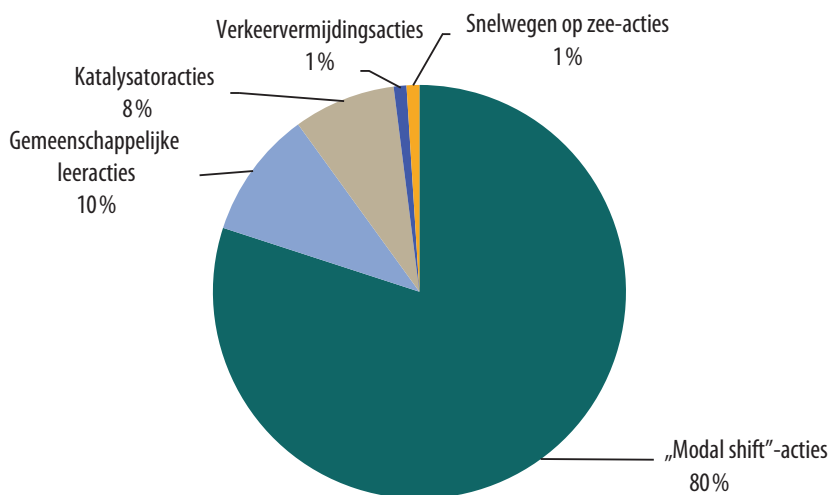
- projecten die zijn uitgevoerd als onderdeel van de gemeenschappelijke leeractie en die erop gericht zijn indirect voor een „modal shift” te zorgen door de kennis in de logistieke sector van het vrachtvervoer te verbeteren en geavanceerde samenwerkingsmethoden en -procedures op de vrachtvervoersmarkt te bevorderen. Eind 2011 was ongeveer 8,1 miljoen euro uitbetaald voor 16 projecten;
- begeleidende maatregelen ter ondersteuning van bestaande acties en de verdere ontwikkeling van het programma. Deze maatregelen omvatten communicatieactiviteiten om het programma te promoten, studies inzake vervoerdiensten via de binnenvaart en wagonladingenvervoer almede een bijdrage aan een Europees programma ter ondersteuning van de korte vaart (waarvoor 3,7 miljoen euro werd betaald).

8. Van de vijf soorten acties die het programma financiert vormen projecten van de soort „modal shift-actie” de hoofdmoot van de programma’s; zij maken 80 % uit van de gesloten subsidieovereenkomsten (zie **figuur 2**).

<sup>4</sup> Dit staat gelijk aan 12,5 % van de uit de programma’s betaalde bedragen.

FIGUUR 2

**BESTEDING VAN DE FINANCIERING VAN DE MARCO POLO-PROGRAMMA’S PER SOORT ACTIE (JAARLIJKS ACTIVITEITENVERSLAG, EACI 2010, BIJLAGE 5.4, PARAGRAAF 1)**



## REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

9. De doelstelling van de controle van de Rekenkamer was vast te stellen of de Marco Polo-programma's doeltreffend waren. Zij deed dit door te beoordelen of de planning en het beheer van en het toezicht op de programma's door de Commissie zodanig was dat de doeltreffendheid ervan optimaal was. De Rekenkamer ging ook na of van een aantal gefinancierde projecten de doelstellingen waren verwezenlijkt.
10. De controle had betrekking op Marco Polo I en het lopende Marco Polo II tot juli 2012. De werkzaamheden waren een combinatie van diverse controleprocedures: onderzoek van dossiers, gesprekken, analyse van effectbeoordelingen, evaluaties en enquêteresultaten en een onderzoek van beoordelingen van projectvoorstellen. De Rekenkamer beoordeelde ook de binnen DG Mobiliteit en Vervoer beschikbare informatie over de steunregelingen die in de lidstaten ten uitvoer werden gelegd, voerde een enquête uit naar de nationale steunregelingen voor vervoerdiensten die ten tijde van de controle bestonden en voerde tijdens projectcontroles gesprekken met bepaalde nationale autoriteiten die deelnamen in het comité voor het Marco Polo-programma.
11. Deze werkzaamheden werden aangevuld met gesprekken met betrokken entiteiten en verificatie ter plaatse van de resultaten van 16 afgeronde projecten van de soort „modal shift-actie” (de kern van het programma, zie paragraaf 8) in België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland (zie **bijlage 1** voor nadere gegevens over de projectinhoud en de -prestatie). **Tekstvak 2** bevat een korte beschrijving van twee gecontroleerde projecten.
12. De 16 gecontroleerde projecten waren goed voor 19,5 miljoen euro aan vastleggingen en 11,4 miljoen euro aan betalingen. De helft ervan werd goedgekeurd in het kader van MP I, de andere helft in het kader van MP II. Vier waren kortevaartprojecten, één project betrof een combinatie van spoorvervoer en binnenvaart en de overige elf waren spoorwegprojecten. 14 begunstigen van de 16 projecten waren consortia van grote vervoersbedrijven, nationale spoorwegondernemingen of internationale scheepvaartmaatschappijen.

## TEKSTVAK 2

## VOORBEELDEN VAN GECONTROLEERDE MARCO POLO-PROJECTEN

- a) „Sirius 1” was een spoorwegproject waarbij natuurlijk mineraalwater van het Franse productiebedrijf naar verscheidene logistieke centra in Duitsland werd vervoerd. Het doel was de capaciteit te vergroten, de klantenservice te verbeteren en bij te dragen tot de doelstelling van het bedrijf wat betreft de CO<sub>2</sub>-voetafdruk (een afname van 40 % voor alles wat onder zijn directe verantwoordelijkheid valt en voor alle merken tussen 2008 en 2012).



© Europese Rekenkamer.

Het water wordt op treinen geladen bij het productiebedrijf van S.A. des Eaux Minérales d'Evian.

- b) „Gulf Stream” is een kortevaartproject waarbij een alternatief over de zee werd geboden voor vrachtvervoer tussen Noord-Spanje en Zuid-Engeland. Het is een roll-on-roll-offdienst met ieder weekend retourvaarten tussen de Spaanse haven Santander en Poole aan de Engelse zuidkust om het weekendrijverbod voor vrachtwagens op het Franse nationale wegennet te ondervangen.



© BAI SA Brittany Ferries Port du Bloscon.

Vrachtwagens rijden van het schip af en brengen hun vracht in het weekend op de plaats van bestemming.

# OPMERKINGEN

## DE PROGRAMMA'S WAREN NIET DOELTREFFEND

### DE OUTPUT BLEEF VER ACHTER BIJ DE VERWACHTINGEN ...

- 13.** In de wetgeving waren gekwantificeerde jaarlijkse doelen vastgelegd voor de „modal shift” die beide programma’s moesten verwezenlijken. Voor MP I was het jaarlijkse doel 12 miljard tkm. Voor MP II was het jaarlijkse doel verhoogd tot „een aanzienlijk deel” van 20,5 miljard tkm<sup>5</sup> op basis van een voorstel voor een budget ter hoogte van 740 miljoen euro dat tevens steun voor infrastructuur omvatte. Ondanks het feit dat de bedragen voor infrastructuur in de loop van het wetgevingsproces werden geschrapt, bleef het oorspronkelijke doel grotendeels gehandhaafd.
- 14.** Uit de vergelijking tussen de vastgestelde doelen en de opgegeven programmaresultaten blijkt dat de prestatie voortdurend en in hoge mate achterbleef (zie **tabel 1**).
- 15.** De gemelde gegevens betreffende de „modal shift” zijn alleen voor MP I definitief; daar geven ze aan dat 22,1 miljard tkm vracht werd verschoven van het wegvervoer naar andere vervoerswijzen. Hoewel dit resultaat overeenkomt met het van de weg halen van 1 230 000 vrachtwagenritten van 1 000 km (de afstand van Berlijn naar Parijs) waarbij telkens 18 ton aan vracht werd vervoerd<sup>6</sup>, staat het toch maar gelijk aan 46 % van de programmadoelstelling.
- 16.** Tussen 2007 en 2010 verwezenlijkte MP II slechts 23,9 % van de toegezegde verschuiving (zie **tabel 1**). Hoewel MP II nog loopt, zal het de beoogde „modal shift” van een aanzienlijk deel van 20,5 miljard tkm/jaar niet realiseren omdat er onvoldoende reacties kwamen op de jaarlijkse oproepen tot het indienen van projectvoorstellen. Derhalve zal de beschikbare programmafinanciering niet volstaan om te doel te halen, zelfs al zouden alle projecten zelf volledig slagen.

<sup>5</sup> Artikel 1 van Verordening (EG) nr. 1692/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 tot instelling van het tweede Marco Polo-programma voor de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtvervoersysteem te verbeteren (Marco Polo II) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1382/2003 (PB L 328 van 24.11.2006, blz. 1) bepaalt dat het programma erop is gericht „(...) een „modal shift” te realiseren van een aanzienlijk deel van de verwachte jaarlijkse totale toename van het internationale goederenvervoer over de weg, uitgedrukt in tonkilometer (...).” Krachtens overweging 2 van die verordening was de groei van het internationale goederenvervoer over de weg naar schatting 20,5 miljard tonkilometer per jaar. Volgens overweging 4 van die verordening moet het programma op zijn minst helpen om „de verwachte totale toename van het internationale goederenvervoer over de weg, en bij voorkeur een nog groter volume, te verleggen”.

<sup>6</sup> Bron: Presentatie van EACI op de MP-informatiedag, 28 juni 2012.



### ... EN DE IMPACT WAT BETREFT HET VRACHT VAN DE WEG HOUDEN WAS BEPERKT

17. De programmasteun voor MP I moest al in 2003 ten minste zorgen voor verschuiving van de verwachte totale toename in het vrachtverkeer over de weg. Voor MP II werd het doel veranderd in verschuiving van „een aanzienlijk deel” van de verwachte totale toename van het goederenvervoer over de weg. Uit **figuur 3**, die gebaseerd is op door de Commissie (Eurostat) verstrekte gegevens, blijkt dat 46 % van al het vrachtvervoer in de EU in 2003 over de weg plaatsvond en dat het zeevervoer, het spoorvervoer en de binnenvaart goed waren voor respectievelijk 38 %, 11 % en 3,5 %. In 2010 was het totale aandeel van het wegvervoer opgelopen tot 50 % van al het vrachtverkeer, terwijl het aandeel van het zeevervoer was afgenomen tot 33 %, en de aandelen van het spoorvervoer en de binnenvaart respectievelijk op 11 % en 4 % bleven staan.

TABEL 1

### BEOOGDE, TOEGEZEGDE EN OPgegeven HOEVEELHEDEN VRACHT IN MILJARD TKM DIE VAN DE WEG IS GEHOUDEN DOOR DE MARCO POLO-PROGRAMMA'S (BEREKENINGEN VAN DE REKENKAMER OP BASIS VAN GEGEVENS VAN DE COMMISSIE EN HET EACI<sup>1</sup>)

	Jaarlijks doel	Toegezegde verschuiving <sup>2</sup>	(Door het EACI) opgegeven verschuiving	% bereikt <sup>3</sup>
<b>MP I</b>				
2003	12,00	12,40	7,25	58,51
2004	12,00	14,38	6,33	43,99
2005	12,00	9,53	4,95	51,94
2006	12,00	11,40	3,55	31,17
<b>Totaal MP I</b>	<b>48,00</b>	<b>47,71</b>	<b>22,08</b>	<b>46,28</b>
			<b>gemiddelde voor MP I</b>	<b>46,00</b>
<b>MP II</b>	<sup>4</sup>			
2007	20,50	27,83	10,02	36,00
2008	20,50	16,33	3,40	20,82
2009	20,50	15,68	2,82	17,98
2010	20,50	14,15	3,40	24,03
2011	20,50	13,70	0,00	0,00
<b>MP II 2007-2011</b>	<b>102,50</b>	<b>87,69</b>	<b>19,64</b>	<b>22,40</b>
			<b>gemiddelde voor MP II 2007-2010 (31.12.2012)</b>	<b>19,16</b>
<b>Totaal-generaal</b>	<b>150,50</b>	<b>135,40</b>	<b>41,72</b>	

<sup>1</sup> Waarbij gebruik is gemaakt van de meest recente beschikbare gegevens van 31.12.2012.

<sup>2</sup> De hoeveelheden waarvan de verschuiving was gepland op basis van de door de Commissie en, sinds maart 2008, het EACI gesloten subsidieovereenkomsten.

<sup>3</sup> De opgegeven verschoven hoeveelheden ten opzichte van de toegezegde hoeveelheden.

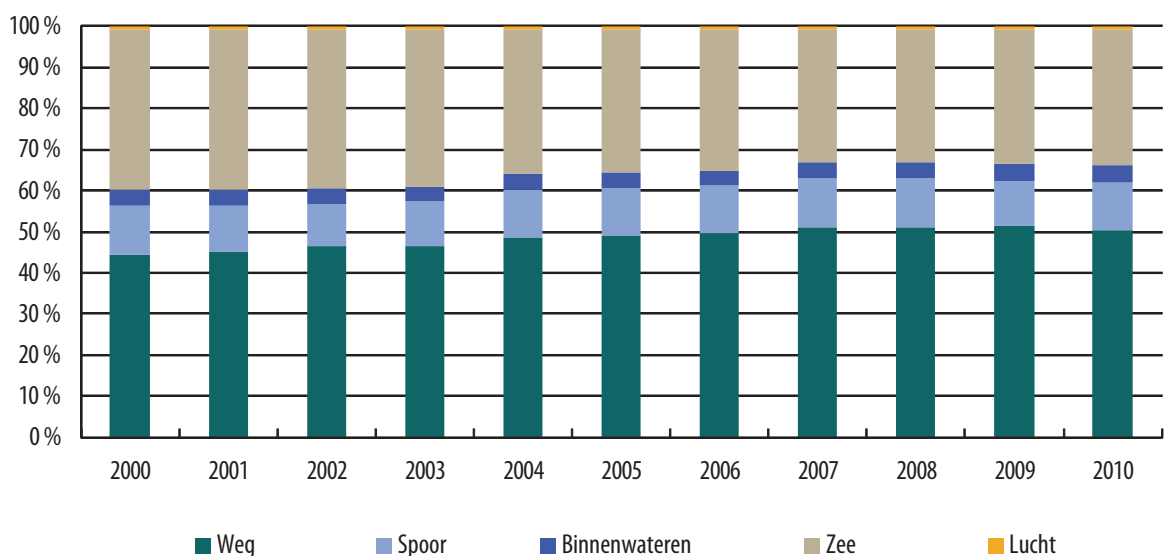
<sup>4</sup> Voor MP II is het jaarlijkse doel een „aanzienlijk deel” van 20,5 miljard tkm.

- 18.** Als gevolg van de financiële en economische crisis die in 2007 begon, zijn de vervoersvolumes in het algemeen gedaald. Sommige vervoerswijzen kenden ernstige verliezen: het vervoer per spoor liep terug met 17,9 % en het binnenvaartverkeer met 10,6 %<sup>7</sup>. Als reactie op de crisis verlaagden de wegvervoerders hun prijzen om hun voertuigen op de weg te houden. Dit maakte overschakeling naar andere vervoerswijzen dan wegvervoer minder aantrekkelijk en stimuleerde de overschakeling naar puur wegvervoer („omgekeerde modal shift”), en onderstreepte de cyclische kwetsbaarheid van de huidige programmaopzet.
- 19.** De opgegeven bij MP I verkregen „modal shift” van 22,1 miljard tkm maakt slechts 0,3 % van al het internationale vrachtvervoer over de weg in de EU uit, en ongeveer 25 % van de toename van het internationale vrachtvervoer over de weg in de EU in dezelfde periode. De hoofdreden daarvoor is dat de groei van het internationale vrachtvervoer over de weg tussen 2003 en 2006 (113,7 miljard tkm) veel groter was dan aanvankelijk voorspeld (48 miljard tkm).

<sup>7</sup> Bron: Eurostat „Statistics in Focus” (Beknopte statistieken) 13/2012, 21.2.2012.

FIGUUR 3

**GEBRUIKTE VERVOERSWIJZEN VOOR INTRA-EU, NATIONAAL EN INTERNATIONAAL VRACHTVERVOER DOOR DE TIJD HEEN (DOOR EUROSTAT AAN DE REKENKAMER VERSTREKTE GEGEVENS)**

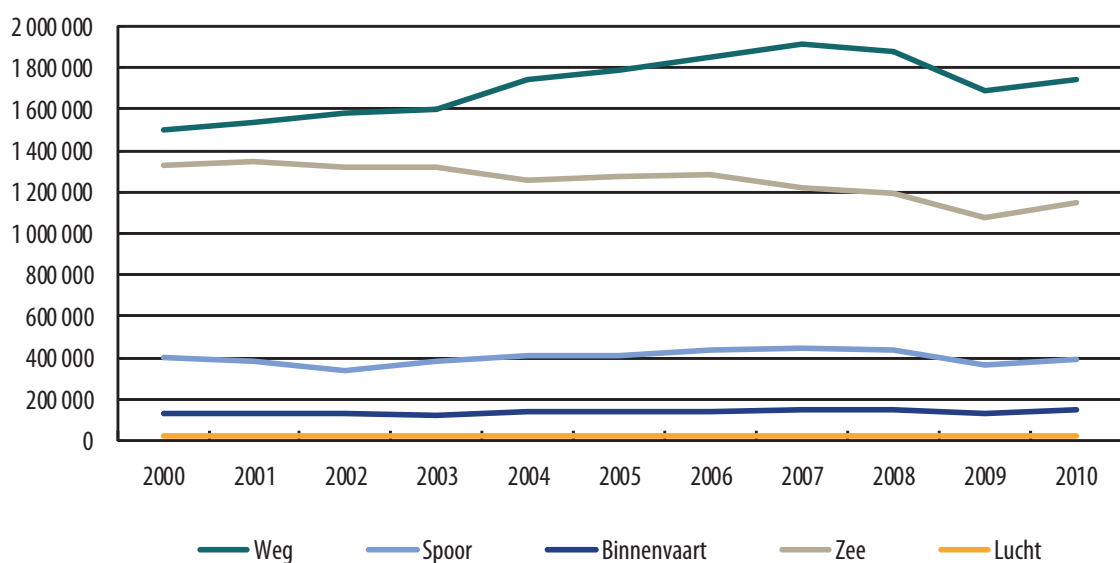


Bron: Eurostat.

20. Wat betreft MP II waren er ten tijde van de controle slechts enkele projecten afgerond en was het te vroeg om een eindbeoordeling te maken van de doeltreffendheid en de potentiële impact ervan. Gelet op de beschikbare begrotingskredieten en de beperkte absorptie ervan, is het echter onwaarschijnlijk dat het programma een significante invloed zal hebben op het verkeer van de weg houden (zie **tabel 2**).
21. Vrachtovervoer over de weg blijft de belangrijkste vervoerswijze en het spoorvervoer en de binnenvaart kennen nog steeds een zeer bescheiden omvang. Uit **figuur 4** blijkt dat de volumes vrachtovervoer over de weg vóór 2007 jaarlijks stegen, dat de vervoerde volumes voor alle vervoerswijzen tussen 2007 en 2009 terugvielen vanwege de crisis en dat er sinds 2009, voornamelijk wat betreft het vrachtovervoer over de weg en over zee, een duidelijk herstel plaatvond van de vervoerde volumes, terwijl het spoor en de binnenvaart er niet in slaagden hun aandeel te vergroten.

FIGUUR 4

#### EU-VRACHTVERVOER PER VERVOERSWIJZE IN MILJOEN TKM (DE GEGEVENS DIE IN FIGUUR 3 ZIJN WEERGEGEVEN ALS PROCENTUEEL AANDEEL PER VERVOERSWIJZE)



Bron: Eurostat.

## DE WERKELIJKE IMPACT KAN NIET WORDEN BEOORDEELD

- 22.** De programmamiddelen moesten bijdragen tot de beleidsdoelstellingen: de neveneffecten van vrachtvervoer op het milieu beperken; de congestie op de wegen verminderen en de verkeersveiligheid verhogen. De Rekenkamer nam nota van de schattingen van de Commissie dat voor iedere euro die in het programma Marco Polo I werd geïnvesteerd, milieuvoordelen ter waarde van 13,30 euro werden gegenereerd<sup>8</sup>.
- 23.** Met de beschikbare gegevens over de congestie op de wegen en verkeersongelukken is het echter niet mogelijk de werkelijke impact te beoordelen, aangezien Eurostat geen overeengekomen officiële methodologie en geen geharmoniseerde statistische gegevens heeft met betrekking tot de congestie op de wegen en de gegevens over verkeersongevallen onvolledig zijn. Bovendien is, hoewel algemeen wordt erkend dat alternatieven voor puur wegvervoer meestal grotere voordelen voor de bredere gemeenschap opleveren, het werkelijke hefboomeffect waarschijnlijk veel lager. Dat is te wijten aan het feit dat de gegevens die tussen 2004 en 2010 voor de „Marco Polo-rekenmachine”<sup>9</sup> werden gebruikt, gedateerd en dus onnauwkeurig waren. Sinds 2004 is het wegvervoer door onderzoek en innovatie geleidelijk schoner geworden<sup>10</sup>. Daar hield de Commissie in haar oproepen van 2005 tot 2010 geen rekening mee. Pas in de oproep van 2011 werden nieuwe coëfficiënten en een nieuwe methodologie gehanteerd bij het kwantificeren van de impact van het vrachtvervoer per spoor, binnenvaart en korte vaart. In een aantal gevallen zijn deze niet veel gunstiger dan wanneer voor het puur wegvervoer wordt gekozen (zie **bijlage II**). Er is bijvoorbeeld niet veel verschil meer tussen puur wegvervoer en dieseltreinen, kleine aken of roll-on-roll-off-passagiersschepen („ro/pax”-schepen) op conventionele brandstof die 20 tot 23 knopen varen. Zodra ro/pax-schepen sneller varen dan 23 knopen, zou het voor het milieu zelfs beter zijn om de vracht per vrachtwagen te vervoeren.

<sup>8</sup> Presentatie van EACI op de MP-informatiedag, 28 juni 2012.

<sup>9</sup> De „Marco Polo-rekenmachine” is een geautomatiseerde spreadsheet die een vergelijking biedt van de theoretische externe kosten betreffende milieufactoren (zoals luchtvervuiling, klimaatverandering, geluidshinder) en sociaal-economische factoren (zoals ongevallen, congestie en infrastructuur). De berekening wordt uitgedrukt in euro per tkm ter vergelijking van de vervoersoplossing puur wegvervoer met de alternatieve multimodale vervoersoplossing waarvoor de aanvraag wordt ingediend (spoorvervoer, binnenvaart en korte vaart).

<sup>10</sup> Verslag van de evaluatie vooraf van MP II, Ecorys, 15 juni 2004, blz. 56: wanneer moderne vrachtwagenmotoren worden vergeleken met verouderde scheepsmotoren of motoren voor hogesnelheidsvaartuigen, kan blijken dat wegvervoer de milieuvriendelijke optie is.

## ER ZIJN ONVOLDOENDE RELEVANTE PROJECTVOORSTELLEN INGEDIEND, ...

24. De uit dit programma gefinancierde projecten behoren tot de weinige voorbeelden waarbij EU-financiering moet worden verstrekt op basis van de resultaten. De Rekenkamer erkent dat het EACI procedures toepast waardoor de EU-middelen worden besteed aan de projecten die het meest aan de selectiecriteria voldoen. Er worden echter meestal onvoldoende hoogwaardige projecten voorgesteld (enkel in 2004 werden de beschikbare middelen volledig vastgelegd, zie **tabel 2**).
25. De MP-programma's ondervinden dus moeilijkheden bij het absorberen van hun kredieten. Van de 101,8 miljoen euro aan financiële steun die beschikbaar was voor MP I werd slechts 41,8 miljoen euro (41 %) uitbetaald<sup>11</sup>. Het programmabudget voor MP II bedraagt 450 miljoen euro, waarvan eind 2012 slechts 77,8 miljoen euro (25 % van het beschikbare budget) was uitbetaald, voornamelijk als voorschotten. Het is derhalve waarschijnlijk dat een significant deel van de middelen onbenut zal blijven en niet zal bijdragen tot de vastgestelde algemene doelen.

<sup>11</sup> Dit omvat betalingen van 1,4 miljoen euro voor twee projecten die werden uitgevoerd als onderdeel van de katalysatoractie en die niet bijdroegen tot de „modal shift“: de EU-financiering werd betaald voor de omvorming van een locomotief en voor het opstellen van verslagen over de projectuitvoering.

TABEL 2

### OVERZICHT VAN DE PROJECTEN EN VAN DE BESCHIKBARE, VASTGELEGDE EN UITBETAALDE MIDDELEN IN HET KADER VAN DE MARCO POLO-PROGRAMMA'S, IN MILJOEN EURO (BEREKENINGEN VAN DE REKENKAMER OP BASIS VAN GEGEVENS VAN DE COMMISSIE EN HET EACI<sup>1</sup>)

	Aantal projecten	Beschikbaar budget	Vastgelegde middelen	% vastgelegd t.o.v. het totale budget	Uitbetaalde middelen	% uitbetaald t.o.v. het totale budget
<b>MP I</b>						
2003	13	15,0	13,0	86,7	7,3	48,7
2004	12	20,4	20,4	100,0	12,3	60,3
2005	15	30,7	21,4	69,7	12,8	41,7
2006	15	35,7	18,9	52,9	9,4	26,3
<b>Totaal MP I</b>	<b>55</b>	<b>101,8</b>	<b>73,7</b>	<b>77,3</b>	<b>41,8</b>	<b>41,1</b>
<b>MP II</b>						
2007	20	58,0	45,4	78,3	18,7	32,2
2008	28	59,0	34,4	58,3	9,9	16,8
2009	21	66,3	61,9	93,4	23,2	35,0
2010	30	64,0	52,2	81,6	17,1	26,7
2011	18	56,9	33,6	59,1	8,8	15,5
<b>Totaal MP II</b>	<b>117</b>	<b>304,2</b>	<b>227,5</b>	<b>74,1</b>	<b>77,7</b>	<b>25,5</b>
<b>Totaal-generaal</b>	<b>172</b>	<b>406,0</b>	<b>301,2</b>		<b>119,5</b>	

<sup>1</sup> Waarbij gebruik is gemaakt van de meest recente beschikbare gegevens van 31.12.2012.

**...OMDAT DE OMSTANDIGHEDEN OP DE MARKT EN DE TOETREDINGSVOORWAARDEN MARKTDEELNEMERS ER NIET TOE AANZETTEN DEEL TE NEMEN AAN DE REGELING**

**26.**

Naast de veranderde omstandigheden op de markt (zie paragraaf 18) is een zeer belangrijke reden voor de lage absorptie van de kredieten dat het krijgen van steun uit de MP-programma's een lang, risicovol, ingewikkeld en duur proces bleek te zijn:

- a) Het kostte de gecontroleerde begunstigden gemiddeld twee jaar om toegang tot de regeling te krijgen (van de datum van het eerste projectidee tot de ondertekening van de subsidieovereenkomst). Hierbinnen verliep gemiddeld een jaar tussen de sluitingsdatum van de oproep en de ondertekening van de subsidieovereenkomsten. Zij achtten dit unaniem te lang in een veranderlijke bedrijfsomgeving. De Rekenkamer constateerde dat in de tussentijd meermaals klanten werden kwijtgeraakt. Aangezien de Commissie en het EACI het met het oog op gelijke behandeling en eerlijke mededinging niet toestonden wijzigingen aan te brengen in de oorspronkelijke trajecten, de vervoerde producten of de beginpunten en bestemmingen, waren 53 van de 154 tussen 2003 en 2010 geselecteerde projecten (ofwel 34 %) projecten die niet van start gingen of vroegtijdig werden beëindigd. Zij zijn goed voor 64,2 miljoen euro aan vastleggingen en 3,7 miljoen euro aan betalingen.
- b) Investerings in aanvullende infrastructuur blijven volledig voor risico van de begunstigde: hoewel gedeeltelijke financiering van dergelijke infrastructuur volgens de wetgeving mogelijk is, zorgt het financieringsmechanisme gewoonlijk alleen voor een subsidie per volume verschoven tkm en maakt het in de praktijk onmogelijk dat het programma infrastructuurinvesteringen cofinanciert.
- c) De programmavoorwaarden worden door de marktdeelnemers te ingewikkeld geacht voor de werkelijke dagelijkse bedrijfsvoering, hetgeen verklaart waarom veel begunstigden gebruikmaakten van consultants om de documenten op te stellen<sup>12</sup>.
- d) Deelname aan de MP-programma's is ook duur<sup>13</sup>: rekening houdend met de reiskosten van het door de leden van het consortium beschikbaar gestelde personeel, de kosten voor het inhuren van consultants en de kosten van de maanden die het personeel van de begunstigden eraan werkte, bedroegen de gemiddelde kosten voor het opstellen van een aanvraag voor de 16 gecontroleerde begunstigden 105 000 euro.

<sup>12</sup> Van de 16 gecontroleerde projecten maakten 14 begunstigden, ofwel 87 %, gebruik van consultants.

<sup>13</sup> In overweging 4 van Verordening (EG) nr. 1692/2006 en overweging 8 van Verordening (EG) nr. 923/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1692/2006 (PB L 266 van 9.10.2009, blz. 1) werd erop gewezen dat verwacht werd dat veel ondernemingen uit het midden- en kleinbedrijf (MKB) zouden deelnemen aan het programma. Vanwege de complexiteit van de programma's, de hoge kosten en de hoge drempels waaronder geen cofinanciering plaatsvindt, behoorde slechts 24 % van de MP-begunstigden tot het MKB (*Bron*: gegevens van het EACI).

## HET IS ONZEKER HOEVEEL VERKEER WERKELIJK VAN DE WEG WERD GEHOUDEN, ...

- 27.** Kolom 4 van **tabel 1** bevat gegevens over de opgegeven volumes van de weg gehouden vracht. Bij de controle kon geen zekerheid worden verkregen dat deze cijfers betrouwbaar waren. Ten eerste werden, wanneer bestaande diensten werden opgewaardeerd, de vrachtvolumes die volgens de opgave voor de start van het project over hetzelfde traject werden vervoerd, door het EACI zonder enige controle aanvaard (dit volume wordt er na de afronding van het project afgetrokken om de toename van de „modal shift” te berekenen). Ten tweede werden bij de eerste financiële controles achteraf van de opgegeven volumes „modal shift”, die het EACI pas in 2011 afrondde, fouten<sup>14</sup> ontdekt, en ook een geval waarin de rapportage plaatsvond op basis van het brutogewicht in plaats van het nettogewicht.
- 28.** Uit de controle van de 16 projecten door de Rekenkamer bleek dat er slechts bij één project exacte gegevens waren over de bij aankomst in de terminals gewogen hoeveelheden. In zes gevallen kon het instrument dat werd gebruikt voor het registreren van het nettogewicht niet ter plaatse worden gecontroleerd, en bij de overige negen projecten bleek uit de controle van het instrument dat de betrouwbaarheid van het controletraject beperkt was en dat er een verhoogd risico op te hoge betalingen bestond. Zo werd het gewicht bij een project niet aangegeven op het vervoersdocument (CMR<sup>15</sup>); bij een ander project leverden tests om het in het systeem geregistreerde gewicht te vergelijken met het gewicht op de desbetreffende CMR's geen overeenkomsten op en was de begunstigde niet zeker of hij het bruto- of nettogewicht had opgegeven aan het EACI.

## ... DE DUURZAAMHEID VAN DE HELFT VAN DE GECONTROLEERDE PROJECTEN IS BEPERKT ...

- 29.** Aangezien het weinig zin heeft eenmalige acties die niet duurzaam zijn te financieren, wordt van de gefinancierde projecten verwacht dat ze gedurende hun looptijd, d.w.z. uiterlijk binnen drie jaar, levensvatbaar worden en daarna blijven lopen. Hoewel de verordeningen specifiek bepalen dat duurzaamheid een van de financieringsvoorwaarden is<sup>16</sup>, is dit niet opgenomen in de ondertekende subsidieovereenkomsten en is de duurzaamheid ook niet nagegaan na de voltooiing van de projecten.

<sup>14</sup> In één verslag stelde het EACI achteraf een fout van 20 % vast.

<sup>15</sup> Een CMR-vrachtbrief is een op basis van het „Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg” (een op 19 mei 1956 te Genève ondertekend verdrag van de Verenigde Naties) in het internationale vrachtvervoer over de weg gebruikt document.

<sup>16</sup> Artikel 5, lid 1, onder a), van Verordening (EG) nr. 1382/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2003 betreffende de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtvervoersysteem te verbeteren („Marco Polo-programma”) (PB L 196 van 2.8.2003, blz. 1) en bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1692/2006.

**30.** Voorts was de met name voor het spoor moeilijke operationele omgeving mede oorzaak van de geringe duurzaamheid. Begunstigden die spoorwegdiensten hebben opgezet, zijn geconfronteerd met grote operationele risico's en hebben bij hun activiteiten problemen gehad met nationale spoorwegondernemingen vanwege onvoorziene onderhoudswerkzaamheden, stakingen op het spoor en in de haven, en het ontbreken van interoperabiliteit. Bij een van de gecontroleerde projecten leidde dit tot de schrapping van 20 % van de geplande vertrekken over de gehele projectperiode; bij een ander project vonden er in de loop van het derde werkingsjaar 44 incidenten plaats die vertraging bij de levering en onderbreking van de dienstverlening van meer dan een week veroorzaakten; bij een derde project was de begunstigde gedwongen viermaal van locomotief te veranderen op het traject van zijn Roemeense fabriek naar zijn distributiecentrum in het noorden van Italië.

**31.** Veel begunstigden van het programma hebben dus besloten hun project ruim voor het einde van hun contract stop te zetten, en velen die een project afronden, beëindigden de dienst of veranderden de reikwijdte ervan aanzienlijk nadat de projectfinanciering was afgelopen. In 6 van de 16 door de Rekenkamer gecontroleerde projecten werd de gesubsidieerde dienst ten tijde van de controle niet langer aangeboden (vanwege onvoldoende volumes of omdat een van de partners zich had teruggetrokken of failliet was gegaan) en twee andere werden voortgezet, maar met een beperktere omvang.

### **... EN PROJECTEN Zouden OOK ZONDER EU-FINANCIERING ZIJN OPGESTART**

**32.** Uit de bewijsstukken van de door de Rekenkamer gecontroleerde Marco Polo-projecten bleek dat de EU-financiering de begunstigden in staat stelde de projecten eerder te starten, de omvang van de dienst te vergroten of hun investeringen eerder terug te verdienen.

**33.** Uit de controle kwamen ook ernstige aanwijzingen van buitenkansseffect naar voren aangezien:

- 13 van de 16 gecontroleerde begunstigden bevestigden dat zij de vervoerdienst ook zonder subsidie zouden hebben opgezet en geëxploiteerd;
- de beoordelaar Ecorys aangaf dat de meerderheid van de projecten ook zonder subsidie zou zijn opgestart<sup>17</sup>;
- de Commissie er als een beheerder van het programma in haar meest recente verslag aan het Europees Parlement en de Raad<sup>18</sup> op wees dat 42 % van de begunstigden meldde dat hun projecten zeker zouden zijn doorgedaan zonder MP-middelen.

<sup>17</sup> Evaluatie van het Marco Polo I-programma, Ecorys, 7 november 2007, paragraaf 3.6.

<sup>18</sup> COM(2012) 675 final van 21 november 2012, blz. 6.



- 34.** Dit kan worden verklaard door het feit dat i) bij het vervoer van zware goederen over lange afstanden hoe dan ook uit kostenoverwegingen gebruik zou worden gemaakt van zeevervoer, spoorvervoer of de binnenvaart, zeker als zendingen vooruit gepland kunnen worden en ii) MP-financiering zo'n klein deel van de totale projectkosten dekt dat zij niet kan worden gezien als een echte stimulans (bij de 16 door de Rekenkamer gecontroleerde projecten dekte de subsidie slechts 2,8 % van het door de begunstigden geïnvesteerde bedrag).

<sup>19</sup> Verslag van de evaluatie vooraf van MP II, Ecorys, 15 juni 2004, hoofdstuk 6.3.

### **HET DAGELIJKS BEHEER VAN DE REGELING IS GELEIDELIJK VERBETERD, ...**

- 35.** Overeenkomstig de normale praktijk bij de Commissie laat het EACI zich bij zijn werkzaamheden leiden door een door de Commissie goedgekeurd jaarlijks werkprogramma (JWP). De Commissie houdt toezicht op het dagelijks beheer van de MP-programma's door middel van de kwartaalverslagen van het EACI, driemaandelijks en halfjaarlijkse coördinatiebijeenkomsten en driemaandelijks bijeenkomsten van de stuurgroep. Een voltijds werkende beleidsambtenaar van de Commissie met deze taak heeft regelmatige contacten met het management en het personeel van het EACI, en neemt deel aan werkvergaderingen en — soms — aan bezoeken ter plaatse. Het EACI brengt jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) uit waarin de werkelijke prestatie wordt afgezet tegen het JWP.
- 36.** De Rekenkamer stelde vast dat het EACI zijn beheer van MP-projecten in de loop der tijd heeft verbeterd door onder meer i) de projectselectieprocedure strenger te maken om te waarborgen dat enkel hoogwaardige projecten worden geselecteerd, ii) een helpdesk en functionele mailboxen in te voeren voor potentiële aanvragers, die de gecontroleerde begunstigden nuttig en doeltreffend achtten, iii) bij te dragen tot het kennisbestand van de Commissie door middel van analytische verslagen, iv) regelmatig toezicht te houden op de gefinancierde projecten en v) vertragingen bij betalingen te beperken.

### **... MAAR DE BEHOEFTE VAN DE MARKT WERDEN ONVOLDENDE GEANALYSEERD...**

- 37.** De MP-programma's waren bedoeld om EU-financiering te verstrekken als gedeeltelijke compensatie voor de aanzienlijke kosten die worden gemaakt bij het opzetten van nieuwe of het ontwikkelen van bestaande vervoerdiensten, in de verwachting dat de toename van het aanbod van deze diensten tot vraag op de markt zou leiden (stimulering van het aanbod van bovenaf<sup>19</sup>).

- 38.** De structuur van beide MP-programma's was gebaseerd op een voorstel van de Commissie<sup>20</sup> waarbij gebruik werd gemaakt van de uitkomst van een vóór de start van elk van de programma's georganiseerde raadpleging van belanghebbenden<sup>21</sup>.
- 39.** De Rekenkamer acht dit echter niet voldoende, aangezien marktdeelnemers onder normale marktomstandigheden alleen overschakelen van puur wegvervoer naar andere vervoerswijzen indien de omstandigheden (gewoonlijk kosten, tijd, betrouwbaarheid, te vervoeren volumes en nabijheid van terminals) een dergelijke verandering vergen. Om een succesvol programma ter ondersteuning van vervoerdiensten te kunnen opzetten, had dus eerst moeten worden onderzocht waarom onder normale marktomstandigheden geen multimodale vervoerdiensten werden ingesteld of ontwikkeld en hoe de potentiële obstakels of belemmeringen die de instelling of ontwikkeling van dergelijke diensten hinderden of beletten, konden worden ondervangen.
- 40.** Sinds 2007 is de potentiële doeltreffendheid van de MP-programma's als gevolg van externe oorzaken verder afgenomen: door de financiële en economische crisis zijn de totale vervoerde volumes kleiner geworden (zie paragraaf 18) en besluiten van nationale spoorwegondernemingen om vanwege de interne kosten leveringen van één wagon te staken, zorgden er rechtstreeks voor dat kleinere ondernemingen verplicht waren om weer terug te schakelen van multimodale zendingen naar puur wegvervoer. Voorts kan nu vanwege onlangs vastgestelde wetgeving een omgekeerde „modal shift” (van scheepvaart naar wegvervoer) worden verwacht<sup>22</sup>.

#### ... EN DE CORRIGERENDE MAATREGELEN HADDEN EERDER KUNNEN WORDEN GENOMEN

- 41.** In een evaluatieverslag uit 2007<sup>23</sup> werd een aantal problemen bij het eerste Marco Polo-programma genoemd, zoals drempels die niet passend waren, het gebrek aan flexibiliteit in de regels over tkm, en onduidelijke en ingewikkelde regels voor de indiening en selectie van projecten en voor contractsluiting. De Commissie was echter door middel van haar toezicht op de projecten en de programma's reeds eerder (sinds maart 2006) op de hoogte van de vertragingen bij de projectuitvoering en het feit dat het moeilijk zou zijn het doel te behalen.

<sup>20</sup> COM(2002) 54 definitief van 4 februari 2002.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld het verslag van de evaluatie vooraf van MP II, Ecorys, 15 juni 2004, hoofdstukken 2 en 7.

<sup>22</sup> De brandstofkosten in de scheepvaart zullen vanaf 2015 aanzienlijk toenemen als gevolg van de nieuwe, in september 2012 vastgestelde regels over en nieuwe algemene grenswaarden voor het zwavelgehalte. Hierdoor zal een deel van de vracht die momenteel per schip wordt vervoerd, weer over de weg worden vervoerd. Bron: Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) „Technical report” (technisch verslag), 13.12.2010 en COM(2011) 439 definitief van 15 juli 2011.

<sup>23</sup> Evaluatie van het Marco Polo I-programma, Ecorys, 7 november 2007.

- 42.** De effectbeoordeling (EB) uit 2008<sup>24</sup> bevatte een aantal opties om de programma's te verbeteren, waaronder een volledige herziening van de rechtsgrondslag, de stopzetting van het programma of het aanbrengen van wijzigingen in MP II. Het voorstel van de Commissie bleef beperkt tot budgettaire en technische wijzigingen in het MP II<sup>25</sup> (zoals verdubbeling van het subsidiebedrag, het aanmerken van het gewicht van lege containers en voertuigen als subsidiabele vrachtomvang, het verlagen van drempels en het vergroten van de flexibiliteit) in een poging het programma aantrekkelijker te maken. Deze maatregelen verhielpen de hierboven beschreven belangrijke tekortkomingen in het programma echter niet.
- 43.** De Commissie stelde ook geen grondige beoordeling op van de nationale regelingen van de lidstaten ter ondersteuning van multimodaliteit om daarvan te leren voor een mogelijke andere opzet van de MP-programma's. De Rekenkamer is van oordeel dat er lering kan worden getrokken uit nationale programma's die aan de vraagzijde werken en beperkte administratieve kosten kennen door rechtstreeks forfaitaire bedragen te betalen aan wegvervoerders die besluiten hun vrachtwagens of containers niet meer over de weg maar per schip of per spoor te vervoeren (bijv. „ecobonus” en „ferrobonus” in Italië<sup>26</sup>). In één land (Oostenrijk) droegen de nationale regelingen ook bij aan infrastructuurinvesteringen naar rato van de verwachte „modal shift” ten opzichte van de daadwerkelijk verschoven volumes.

<sup>24</sup> SEC(2008) 3022 van 10 december 2008, optie C.

<sup>25</sup> Verordening (EG) nr. 923/2009.

<sup>26</sup> De Italiaanse overheid beheerde beide programma's met een budget van 235 miljoen euro (waarvan 193,5 miljoen euro werd uitbetaald, een absorptiegraad van 82,3 %) met 15 voltijdse werknemers voor een bedrag van slechts 970 000 euro/jaar, waarmee de administratieve kosten uitkomen op 1,2 % van het totale programmabudget.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- 44.** De Marco Polo-programma's zijn onderdeel van de vervoersbeleidsdoelstelling om alternatieven voor puur wegvervoer van vracht binnen de EU te ontwikkelen. De Rekenkamer stelde vast dat de programma's ondoeltreffend waren in zoverre dat i) de gestelde doelen slechts in zeer beperkte mate werden verwezenlijkt, ii) de programma's weinig impact hadden wat betreft het vracht van de weg houden en iii) er geen gegevens zijn waarmee de verwachte voordelen kunnen worden beoordeeld wat betreft het verminderen van de impact van het vrachtvervoer op het milieu, het beperken van de congestie en het verbeteren van de verkeersveiligheid.
- 45.** Het voor programmabetalen gebruikte mechanisme maakte de verstrekking van EU-middelen afhankelijk van de resultaten, en de projecten verschaften de bredere gemeenschap meestal grotere voordelen. Er werden echter niet genoeg relevante projectvoorstellen ingediend vanwege de omstandigheden op de markt en omdat de voorwaarden (te weten de lange procedures, risico's, complexiteit en administratieve kosten) het bedrijfsleven afstootten. Daarnaast i) is het onzeker hoeveel verkeer werkelijk van de weg werd gehouden, ii) werden de gefinancierde diensten (projecten) in veel gevallen aanzienlijk in omvang teruggebracht of stopgezet, en iii) is er bewijs dat veel projecten ook zonder EU-financiering zouden zijn opgestart.
- 46.** Het dagelijks beheer van de programma's is mettertijd verbeterd. Zo zorgt een degelijke projectselectiemethodologie dat alleen hoogwaardige projecten worden geselecteerd. De Commissie verrichtte echter geen behoorlijke analyse van de markt om de kans op succes te beoordelen, hield geen rekening met nieuwe ontwikkelingen en trof niet tijdig corrigerende maatregelen om de ondoeltreffendheid van het programma aan te pakken.

### AANBEVELINGEN

De Raad, het Europees Parlement en de Commissie dienen:

- a) de beëindiging te overwegen van EU-financiering voor vrachtvervoerdiensten overeenkomstig de opzet van de Marco Polo-programma's (stimulering van het aanbod van bovenaf) die met name leidde tot de in dit verslag beschreven tekortkomingen (onvoldoende opname door de markt, het ontbreken van bewijs betreffende de verwezenlijking van de doelstellingen, hoge administratieve lasten, matige duurzaamheid en buitenkanseffect);
- b) de mogelijke voorzetting van de financiering van dergelijke projecten afhankelijk te stellen van een effectbeoordeling vooraf waaruit blijkt of en in welke mate er sprake is van een EU-meerwaarde. Dit zou een gedetailleerde marktanalyse vergen van de potentiële vraag van marktdeelnemers, alsook aandacht voor de beste praktijken in vergelijkbare nationale steunregelingen. Alleen ingeval de beoordeling positief uitvalt wat betreft zinvol EU-optreden op dit gebied, dient de Commissie met name:

- i) realistische doelen te stellen wat betreft van de weg te houden vrachtvolumes; de output en resultaten van het programma regelmatig te beoordelen en snel maatregelen te nemen om tekortkomingen met betrekking tot de gestelde doelen te verhelpen;
- ii) de EU-financiering afhankelijk te stellen van de resultaten (bijvoorbeeld betalingen naar rato van de opgegeven van de weg gehouden volumes);
- iii) de behoeften, beperkingen en voorwaarden inzake steun voor infrastructuur en materiaal te beoordelen, teneinde een gedeelte van het risico te dragen samen met marktdeelnemers die faciliteiten opzetten om het multimodale vervoer te laten toenemen;
- iv) maatregelen te treffen voor een doeltreffende aanpak van de technische, operationele en infrastructurele belemmeringen die nadelig zouden kunnen zijn voor de doeltreffendheid van de projecten, bijvoorbeeld met betrekking tot grensoverschrijdend spoorverkeer;
- v) te zorgen dat er toereikende gegevens beschikbaar zijn om de met de gefinancierde actie bereikte resultaten aan te tonen;
- vi) de voor projectselectie en contractsluiting benodigde tijd bij voorkeur terug te brengen tot zes maanden;
- vii) als absolute voorwaarde te stellen dat de gefinancierde projecten ten minste drie jaar na hun afronding in stand blijven;
- viii) het buitenkansseffect te ondervangen door er aandacht aan te besteden bij de beoordeling van de projecten.

Dit verslag werd door kamer II onder voorzitterschap van de heer Harald NOACK, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 24 april 2013.

*Voor de Rekenkamer*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*President*

## NADERE GEGEVENS OVER DE PROJECTEN IN DE STEEKPROEF

Gecontroleerde projecten	Oproep	Land	Korte beschrijving van de inhoud van het project
<b>MP I</b>			
AIN	2003	België	Verbetering van het intermodale vervoer per lichter en spoor van en naar de haven van Antwerpen: verhoging van de frequentie van bestaande diensten of het opstarten van nieuwe diensten vooruitlopend op congestieproblemen als gevolg van geplande wegwerkzaamheden op de ring van Antwerpen.
DUE LOKO-MOTION	2003	Duitsland	Project waarbij spoortractediensten en over het gehele traject interopeerbare tractie worden geleverd met een nieuwe meerstroomb locomotief voor een gesloten treindienst over de weg en per spoor tussen München (Riem, Duitsland) en Cervignano del Friuli (Italië).
BRIDGE OVER EUROPE	2004	Nederland	Multimodale (korte vaart/spoor-/weg-) verbinding met het Iberisch schiereiland, vooral gericht op containers van 45 voet, die een levensvatbaar en kosteneffectief alternatief biedt voor zuid-noord-zuidwegvervoer per oplegger.
BASS	2005	Duitsland	Project gericht op het vergroten van het aandeel zeevervoer in het totale goederenverkeersvolume tussen West- en Midden-Europa aan de ene kant en de Baltische staten en het Gemenebest van onafhankelijke staten (GOS) aan de andere kant.
NEPOL EXPRESS	2005	Duitsland	Project ter exploitatie van een regelmatige treinverbinding tussen Rotterdam (Nederland) en Poznan-Franowo (Polen).
LUNA	2006	Italië	Een gecombineerde pendeltreindienst die Italië, Duitsland en de Scandinavische markt verbindt via Zwitserland.
RAIL	2006	België	Het project heeft betrekking op twee spoorverbindingen: van/naar Golbey (FR) en van/naar het noorden van Spanje (Tarragona/Barcelona) via de spoor-/wegterminal in Le Boulou (FR), die met elkaar verbonden zijn via een spoorwegknooppunt.
LORRY RAIL	2006	Luxemburg	Een intermodale noord-zuidspoordienst voor het vervoer van niet-begeleide opleggers tussen de spoorterminals in Bettembourg (Luxemburg) en Le Boulou (Perpignan) waarbij gebruik wordt gemaakt van een speciale technologie.

Gecontroleerde projecten	Oproep	Land	Korte beschrijving van de inhoud van het project
<b>MP II</b>			
<b>GULF-STREAM</b>	2007	Frankrijk	Project om een rechtstreekse maritieme verbinding aan te bieden tussen Poole (zuidkust van het Verenigd Koninkrijk) en Santander (Noord-Spanje) voor vrachtwagens die niet door Frankrijk kunnen rijden vanwege het weekend-rijverbod op het vasteland van Frankrijk.
<b>ITABEL EXPRESS</b>	2007	Italië	Regelmatige gesloten-treinverbinding van Pescara (Midden/Zuid-Italië) naar Mechelen (België) voor huishoudelijke apparaten.
<b>SIRIUS 1</b>	2007	Frankrijk	Project tot de levering van water per trein tussen het Franse productiebedrijf en de Duitse markt.
<b>VIKING RAIL</b>	2007	Duitsland	Pendeltrein tussen Duitsland en Zweden om in Duitsland gevestigde leveranciers van auto-onderdelen te verbinden met de assemblagelocatie in Göteborg.
<b>EURO-REEFER RAIL</b>	2008	Nederland	Spoorwegdienst voor gekoeld containervervoer van zuivelproducten en andere bederfelijke waren met dagelijks vertrek uit Genk (België) naar Busto Arsizio (Italië); Zabrze (Polen) naar Salzburg (Oostenrijk) en Piacenza en Padova (Italië); Busto Arsizio (Italië), Slawkow (Polen) en Boedapest (Hongarije) naar Zeebrugge (België); München (Duitsland) naar Duisburg (Duitsland); en Herne (Duitsland) naar Norrköping (Zweden).
<b>KTS</b>	2008	Italië	Een gesloten trein om verscheidene fabrieken in Duitsland, Slowakije en Roemenië te verbinden met een distributiecentrum in San Vito al Tagliamento (Italië).
<b>OFE</b>	2008	België	Project voor het exploiteren van een regelmatige treinverbinding voor containers van Zeebrugge en Antwerpen (België) naar Ottmarsheim (Frankrijk).
<b>SCADAE</b>	2008	Italië	Project voor het opzetten van een rechtstreekse verbinding van de Adriatische havens Koper (Slovenië), Venetië, Ravenna en Ancona (Italië) naar Thessaloniki (Griekenland), Istanbul en Izmir (Turkije).

VERGELIJKING VAN DE COËFFICIËNTEN VAN DE MP-REKENMACHINE DOOR DE TIJD HEEN<sup>1</sup>

Vervoerswijze	Subtypen	Oproep van 2003 <sup>2</sup>	Oproep van 2004 <sup>3</sup>	Oproep van 2011 alleen voor „modal shift” <sup>4</sup>			
<b>Weg</b>		0,024	0,035	0,018			
<b>Spoor</b>	Diesel	0,012	0,015	0,015			
	Elektrisch			0,004			
<b>Binnenvaart</b>	1 000-1 500T	0,005	0,010	0,014			
	1 500-3 000T (incl. gemengd/onbekend)			0,013			
	>3 000T			0,010			
				Conventionele brandstof <sup>5</sup>	LNG	Filteren met zeewater	Filteren met zoet water
<b>Korte vaart</b>	Algemeen/bulk	0,004	0,009	0,007	0,000	0,004	0,004
	Containerschip			0,005	0,000	0,003	0,003
	Ro/pax (<17 knopen)			0,005	0,000	0,003	0,003
	Ro/pax (17-20 knopen)			0,009	0,000	0,005	0,005
	Ro/pax (20-23 knopen)			0,013	0,001	0,008	0,008
	Ro/pax (>23 knopen)			0,020	0,001	0,011	0,011

<sup>1</sup> Bron: door de Rekenkamer verzamelde EC/EACI-gegevens.

<sup>2</sup> Bron: oproep tot het indienen van voorstellen van 2003 (PB C 245 van 11.10.2003, blz. 52).

<sup>3</sup> Bron: oproep tot het indienen van voorstellen van 2004 (PB C 255 van 15.10.2004, blz. 8).

<sup>4</sup> Zie de oproep tot het indienen van voorstellen van 2011 (PB C 309 van 21.10.2011, blz. 12).

<sup>5</sup> De coëfficiënten dalen verder bij gebruik van laagzwavelige brandstof.



# ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

## SAMENVATTING

### III.

De programma's hebben een belangrijke „modal shift” teweeggebracht. Bij Marco Polo draait het erom in beperkte stimuli te voorzien om over te schakelen van wegtransport naar meer complexe en moeilijk te implementeren intermodale vervoerswijzen. Het reeds afgeronde Marco Polo I-programma (MP I) bereikte een verschuiving van minimaal 22 miljard tkm met een besteding van 41 % van het budget; omdat het Marco Polo II-programma (MP II) nog steeds aan de gang is, zijn er nog geen definitieve resultaten beschikbaar.

Het voornaamste meetbare streefdoel van MP I was de verlegging van de „verwachte jaarlijkse totale toename” van het internationale vrachtverkeer over de weg. Van MP II wordt verwacht dat het „een belangrijk deel” van deze toename zal doen verschuiven.

Gezien het totale bedrag dat door de wetgever voor Marco Polo werd voorzien en de omvang van het programma in verhouding tot de Europese vervoerssector (MP I vertegenwoordigde niet meer dan 0,01 % en MP II ongeveer 0,05 % van de EU-begroting), koesterde de Commissie niet de verwachting dat de verhouding tussen de verschillende soorten vervoer op het niveau van de EU ingrijpend zou veranderen.

Bij Marco Polo kunnen de resultaten van het programma worden gemeten, uitgedrukt als „modal shift”. Door gebruik te maken van de MP-rekenmachine (voetnoot 9 van de opmerkingen van de Rekenkamer) kan een schatting worden gemaakt van de milieuvoordelen en de externe kostenbesparingen die het programma heeft opgeleverd. Dit is een uitzonderlijk kenmerk van Marco Polo.

### IV.

De programma's maken de uitbetaling van subsidies afhankelijk van de resultaten, wat een uniek mechanisme is. Dit versterkt de band tussen de kredieten en de algemene doelstellingen van het programma, waaronder het kwantificeren van wat er bereikt wordt inzake „modal shift”.

Het programma probeert een evenwicht te vinden tussen de vereisten gesteld door het Financieel Reglement, de subsidievoorwaarden die door het Europees Parlement en de Raad werden vastgesteld in de verordeningen aangaande de Marco Polo-programma's, en de behoeften van het bedrijfsleven. De toelatingsvoorwaarden waren zo opgesteld dat zij de op resultaten gebaseerde kenmerken van het programma weerspiegelden en een passend niveau van administratieve controle bewerkstelligden. Deze toelatingsvoorwaarden zijn tijdens de duurtijd van Marco Polo herzien en aangepast, om zo de toegang tot het programma te vergemakkelijken.

## ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Marco Polo-projecten waren bijzonder gevoelig voor de economische crisis. Dit is een van de redenen waarom er minder projecten dan beoogd door het programma werden ondersteund.

Het EACI heeft vanaf 2010 bijkomende auditcertificaten ingevoerd, die meer zekerheid bieden over het volume dat door Marco Polo-projecten wordt vervoerd. Dit is een van de corrigerende maatregelen die tijdens de duurtijd van het programma werden getroffen.

De Commissie is van mening dat de gefinancierde vervoerdiensten voldoende duurzaam waren. De externe evaluaties van de Marco Polo-programma's (Ecorys, 2007 en Europe Economics, 2011) tonen aan dat, over het algemeen, de meerderheid van de diensten (72 % volgens Europe Economics) in de een of andere vorm blijven bestaan na het einde van de subsidieovereenkomst (aangepast aan veranderende marktomstandigheden).

De begunstigden bevestigden dat de Marco Polo-subsidies hen in staat stelden hun projecten eerder op te starten en de omvang ervan te vergroten.

### V.

De Commissie wil erop wijzen dat:

- 1) Bij de openbare raadpleging voor Marco Polo I is een behoorlijke marktanalyse verricht en voor Marco Polo II is in 2004 een evaluatie vooraf uitgevoerd.
- 2) Op basis van de terugkoppeling vanuit het beleid werden er tijdens de gehele duurtijd van de programma's tijdige en passende wijzigingen aangebracht.<sup>1</sup>
- 3) Corrigerende maatregelen werden tijdig en in overeenstemming met de normale praktijken en bestaande procedures getroffen.

<sup>1</sup> Verordeningen nrs. 1382/2003, 1692/2006, 923/2009 en een aantal wijzigingen die ad hoc werden doorgevoerd binnen het wettelijke kader van de hogervermelde verordeningen.

### VI.

De Commissie neemt akte van de aanbeveling.

Wat de „zwaktes” betreft die in dit verslag worden vermeld, wijst de Commissie op haar standpunt zoals omschreven in de antwoorden op paragrafen 15, 16, 26, 27, 31 en 33.

De Commissie is zich ervan bewust dat het Marco Polo-programma een aantal tekortkomingen vertoont. Zij is echter ook van mening dat de MP-programma's de Europese transportsector geholpen hebben om innovatieve oplossingen uit te proberen en om een aanzienlijk aandeel van het verkeer te verleggen, weg van de overbelaste Europese wegen — en dit met inzet van slechts een zeer klein deel (tussen 0,01 % en 0,05 %) van de Europese begroting.

Met het oog op de toekomst acht de Commissie het raadzaam Europese steun te geven aan innovatieve diensten voor vrachtvervoer, om zo de doelstellingen van het Europese transportbeleid (geïntegreerde intermodale diensten, minder overbelasting, een lagere impact op het milieu, innovatieve oplossingen, nieuwe markten en technologieën) na te streven en de belangen van de EU-burgers die hier voordeel uit halen, te behartigen.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 werd geen aparte subsidieregeling voor een Marco Polo III-programma voorgesteld. De voorstellen van de Commissie voor de nieuwe richtsnoeren voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-V) en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) uit 2011 bevatten echter wel een algemeen kader voor steun aan vrachtvervoerdiensten.

Elke verdere ontwikkeling van gedetailleerde acties inzake vrachtvervoerdiensten binnen het algemene kader dat uitgewerkt is in de TEN-V richtsnoeren, zal gebaseerd zijn op een eigen beoordeling vooraf, met inbegrip van een behoorlijke marktanalyse en inachtneming van ervaringen en beste praktijken die te vinden zijn in nationale steunregelingen. Met de aanbeveling van de Rekenkamer zal in deze context rekening worden gehouden.

Het is echter aan de wetgever om het toekomstige kader voor deze regeling vast te stellen binnen de context van het MFK, de CEF en TEN-V.

# ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

## OPMERKINGEN

### 14.

Met betrekking tot de opmerking „dat de prestatie voortdurend en in hoge mate achterbleef” is de Commissie van mening dat het resultaat van de programma's ook moet beoordeeld worden in het licht van veranderende marktsituaties en de uitdagingen gesteld door de economische crisis. Volgens de cijfers die in tabel 1 worden aangereikt, komen de doelstellingen van Marco Polo I (vóór het begin van de economische crisis) overeen met de geschatte marktopname (toegezegde verschuiving) door de industrie. Bovendien komt de hoeveelheid aan toegezegde verschuiving voor het Marco Polo II-programma ook overeen met een belangrijk deel van de verwachte toename van 20,5 miljard tkm. Verder toont tabel 1 aan dat de hoeveelheid aan toegezegde verschuiving in het eerste jaar van Marco Polo II hoger is dan 20,5 miljard tkm.

### 15.

De Commissie vindt dat het verwijderen van 22,1 miljard tkm van de Europese wegen een significante verwezenlijking van het MP I-programma is, zeker nu maar 41 % van het budget werd uitgegeven.

Omdat de meeste projecten worden voortgezet na het einde van de gefinancierde periode, is het waarschijnlijk dat zij voor bijkomende „modal shift” of verkeersvermindering zullen zorgen (zie het antwoord op paragraaf 31).

Het programma leverde ook bijkomende voordelen op. Op basis van de „Marco Polo-rekenmachine” (zie voetnoot 9 van de opmerkingen van de Rekenkamer) kan gesteld worden dat de „modal shift” van 22,1 miljard tkm tot 434 miljoen euro aan milieuvoordelen en externe kostenbesparingen heeft opgeleverd. Vergeleken met het bedrag dat is uitbetaald aan projecten met een „modal shift”-doelstelling (32,6 miljoen euro), staat het de Commissie voor dat voor elke geïnvesteerde euro een bedrag van 13,3 euro aan milieuvoordelen is gerealiseerd.

### 16.

Wat betreft de „onvoldoende reacties” op de jaarlijkse oproepen tot het indienen van projectvoorstellen, wijst de Commissie op de negatieve gevolgen van de economische crisis, die in 2008 begon, op het zakenleven. Bovendien zijn intermodale vervoerssystemen complexer dan het loutere vervoer van vracht over de weg. Er zijn bijkomende risico's verbonden aan het opstarten van een ingewikkeld project midden in een economisch klimaat dat sterk verslechtert. Daardoor werd het programma minder vaak gebruikt dan voor het begin van de crisis werd verwacht. Tegelijkertijd blijft steun aan het intermodale vrachtvervoer belangrijk, en blijven de politieke doelstellingen van het Marco Polo-programma geldig.

## Gemeenschappelijk antwoord op paragrafen 19 en 20

De Commissie koesterde niet de verwachting dat de verhouding tussen de verschillende soorten vervoer op het niveau van de EU zou wijzigen, gezien de bescheiden omvang van het Marco Polo-programma:

- MP I: 102 miljoen euro, of ongeveer 0,01 % van het Europese budget voor de periode 2000-2006;
- MP II: 450 miljoen euro, of ongeveer 0,05 % van het Europese budget voor de periode 2007-2013.

De reikwijdte die door de medewetgevers werd vastgesteld, bestond er voor het MP I-programma alleen in een verlegging te bereiken van de „verwachte jaarlijkse totale toename van het internationale vrachtverkeer over de weg” (die veel hoger bleek te zijn dan wat voorspeld was). Voor het MP II-programma was het doel de verlegging van „een aanzienlijk deel van de verwachte jaarlijkse totale toename van het internationale vrachtverkeer over de weg”.

De Commissie is daarom van mening dat de resultaten significant zijn met het oog op de specifieke doelstellingen van het programma.

### 23.

Eurostat verzamelt geen gegevens over verkeerscongestie op de wegen en de activiteit is niet ingeschreven in de jaarlijkse statistische werkprogramma's. Wat de gegevens over verkeersongevallen betreft, heeft de Raad in 1993 besloten tot het oprichten van een communautaire gegevensbank inzake ongevallen in het wegverkeer (CARE)<sup>2</sup>. De tabellen inzake ongevallen die Eurostat jaarlijks publiceert, zijn zo volledig als realistisch mogelijk is.

Wat de gegevens betreft die voor de „Marco Polo-rekenmachine” werden gebruikt, is de Commissie van mening dat de rekenmachine het beste was wat op basis van de beschikbare gegevens en onderliggende methodieken kon worden bereikt, en dat ze is aangepast zodra de methodologische benadering voor het schatten van externe kosten op het niveau van de Commissie was goedgekeurd<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Beschikking 93/704/EG van de Raad (PB L 329 van 30.12.1993, blz. 63-65).

<sup>3</sup> Het handboek voor het schatten van externe kosten in de transportsector uit 2008 en de mededeling „Pakket groener vervoer”.

## ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie schat het werkelijke hefboomeffect van het programma op 13 euro aan gerealiseerde milieuvoordelen voor elke geïnvesteerde euro. Er moet bovendien worden opgemerkt dat:

- hoewel het wegtransport geleidelijk schoner is geworden, er ook technologische vooruitgang te melden is aangaande de andere vervoerswijzen; daarom komt het verschil tussen de oude en de nieuwe coëfficiënten niet alleen voort uit een betere prestatie van het wegtransport, maar ook uit een herziene methodiek die na 2008 in de rekenmachine is opgenomen (bijv. de kost van CO<sub>2</sub>, differentiatie in de typen vaartuigen, brandstoffen, nieuwe technologieën, elektrische versus dieseltreinen enz.);
- sommige kostencoëfficiënten niet in de rekenmachine zijn opgenomen omdat het technisch moeilijk was ze te waarderen en in praktijk te brengen (bijv. de economische alternatieve kosten voor weginfrastructuur).

Ten slotte, zelfs als het verschil tussen wegvervoer en andere manieren van vrachtvervoer kleiner is geworden, dan nog blijft het over het algemeen gesproken zo dat andere vervoerswijzen dan wegvervoer meer milieuvriendelijk zijn dan vrachtvervoer met vrachtwagens. Volgens de rekenmachine levert slechts één categorie van vrachtvervoer dat niet over de weg verloopt, slechtere resultaten op dan het wegvervoer.

De Commissie is daarom van mening dat de rekenmachine een goede indicatie geeft van de milieuvoordelen van het Marco Polo-programma.

### 25.

De financiële en economische crisis is een van de voornaamste redenen waarom het programma minder vaak gebruikt wordt. Zij heeft een invloed op de voorwaarden voor het opstarten en uitvoeren van Marco Polo-projecten, wat leidt tot een lagere opname van de kredieten.

Er zijn ook projecten die, door de Marco Polo-financiering, sneller dan in de aanvragen werd voorzien, winst maken of een financieel evenwicht bereiken. Omdat de programma's niet méér mogen uitbetalen dan het gecumuleerde tekort voor de gehele duur van de actie (het winstverbod — zie ook paragraaf 5) heeft dit er in sommige gevallen toe geleid dat de subsidies die aan dergelijke projecten waren toegezegd, verminderd of zelfs ingetrokken werden. Hoewel dit op zich natuurlijk positief is, draagt dit bij tot een minder gebruik van de beschikbare middelen.

### 26. a)

De tijd die aanvragers nodig hebben om een projectidee te ontwikkelen kan niet door de Commissie worden beïnvloed en mag niet in rekening worden gebracht bij het berekenen van de toekenningstermijn.

Gezien het belang van de toekenningstermijn als indicator, werden de procedures in het programma vereenvoudigd (door aanpassing van Verordening nr. 923/2009). Daardoor kon de toekenningstermijn worden ingekort (bijv. 209 dagen in 2011).

Als zou worden toegelaten dat er wijzigingen werden aangebracht in de projecten, zou dit leiden tot ongelijke behandeling, met name voor diegenen die geen aanvraag hadden ingediend of wiens project mislukte. Gelijke behandeling en eerlijke mededinging zijn grondbeginselen bij het beheer van het programma.

Wat het aantal projecten die niet van start gingen of die vroegtijdig werden beëindigd betreft, moet vermeld worden dat Marco Polo een marktgestuurd programma is waar de economische en marktomstandigheden een belangrijke rol spelen in het welslagen van de projecten. Omdat intermodale vervoerssystemen complexer zijn dan het loutere vervoer van vracht over de weg, werd het programma erg beïnvloed door de economische crisis. De crisis is een van de voornaamste factoren achter het aantal mislukte projecten.

### 26. b)

De regels uit Verordening nr. 1382/2003 en de oorspronkelijke Verordening nr. 1692/2006, die gelden voor katalysatoracties, lieten een gedeeltelijke directe terugbetaling van kosten voor aanvullende infrastructuur en operationele uitrusting toe (zie bijv. de projecten Excite en Ocra).

Verordening nr. 923/2009 bracht vereenvoudigingen aan in de regels voor de financiering van alle soorten acties, op basis van drie elementen: „modal shift"/verkeersvermindering (uitgezonderd gemeenschappelijke leeracties), subsidieerbare kosten en het gecumuleerde tekort voor de gehele duur van de actie.

Hoewel de investeerder dus het grootste risico draagt voor investeringen in infrastructuur, was het in het verleden wel mogelijk dat een begunstigde op basis van de subsidieerbare kosten een gedeeltelijke terugbetaling van de kosten voor de infrastructuur van een project verkreeg.

## ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

### 26. c)

Het programma probeert het juiste evenwicht te vinden tussen de vereisten gesteld door het Financieel Reglement, de subsidievoorwaarden die door het Europees Parlement en de Raad werden vastgesteld in de verordeningen aangaande de Marco Polo-programma's, en de behoeften van het bedrijfsleven.

### 26. d)

Bedrijven die geen beroep doen op publieke middelen, hebben evenzeer kosten die in verband worden gebracht met de ontwikkeling van projecten. Het is normaal dat de start van een nieuw project gepaard gaat met een zekere investering (bijv. inzake organisatie en projectbeheer).

### 27.

Het EACI heeft vanaf 2010 bijkomende auditcertificaten ingevoerd die meer zekerheid bieden over het volume dat door Marco Polo-projecten wordt vervoerd. De Commissie is er zich echter van bewust dat deze nieuwe regels bijkomende vereisten en een bijkomende administratieve last voor de begunstigden met zich mee hebben gebracht.

In haar jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) meldde de Commissie dat er een foutenpercentage overbleef van 1,9 % voor MP I en 2,9 % voor MP II.

### 29.

Gezien het specifieke karakter van de Marco Polo-projecten (commerciële acties) wordt er bij de evaluatie van de voorstellen voldoende aandacht besteed aan duurzaamheid (als onderdeel van de analyse van de geloofwaardigheid en de levensvatbaarheid). Het is niet realistisch om strengere regels (met name regels die de betaling van de subsidie afhankelijk stellen van de duurzaamheid van de projecten) op te leggen en te controleren. Bovendien zou dit ongetwijfeld aanvragers ontmoedigen als gevolg van het hogere bedrijfsrisico bij veranderende marktomstandigheden.

### 30.

Deze bevinding illustreert duidelijk hoe complex de bedrijfsomgeving is voor de projecten die door Marco Polo worden gefinancierd, en hoe passend de houding is ten aanzien van duurzaamheid.

Het toont ook aan waar het bij Marco Polo allemaal om draait: het voorzien in beperkte stimuli om over te schakelen van het relatief gemakkelijke, goedkope en risicovrije wegtransport naar meer complexe en moeilijk te implementeren intermodale vervoerswijzen.

### 31.

De externe evaluaties van de Marco Polo-programma's (Ecorys, 2007 en Europe Economics, 2011) tonen aan dat, over het algemeen, de meerderheid van de diensten (72 % volgens Europe Economics) in de een of andere vorm blijven bestaan na het einde van de subsidieovereenkomst (aangepast aan veranderende marktomstandigheden). De Commissie beschouwt dit als een bevredigend resultaat, gezien de veranderlijke bedrijfsomgeving, het slechte economische klimaat sedert 2008 en de complexiteit van intermodale vervoersoplossingen vergeleken met vervoer over de weg alleen.

Het toont aan dat de financiering op korte termijn gezorgd heeft voor verandering op lange termijn, zelfs onder de huidige veranderlijke marktomstandigheden. Als gevolg daarvan wordt verwacht dat de programma's na het einde van hun contract bijkomende voordelen zullen voortbrengen op het vlak van „modal shift”/verkeersvermindering en externe kostenbesparingen.

### 33.

De Commissie is van mening dat het programma een duidelijke meerwaarde heeft voor de gecontroleerde projecten, omdat, ondanks het feit dat 42 % van de gecontroleerde begunstigden aangaf dat bepaalde hervormingen ook zonder extra prikkel zouden zijn uitgevoerd, de EU-subsidie hen in staat stelde eerder te starten, de omvang van de dienst te vergroten of de investeringen eerder terug te verdienen.

Het is moeilijk om de omvang van het buitenkanseffect te bepalen, omdat er vele factoren kunnen zijn die het resultaat kunnen beïnvloeden — bijvoorbeeld de mogelijkheid van langdurige voortzetting (zou het project duurzaam geweest zijn zonder de subsidie), vermenigvuldiging (grotere projecten brengen een grotere „modal shift” voort), toegenomen geloofwaardigheid en zichtbaarheid voor de begunstigden (het EU-project als merk), voordelen uit de samenwerking tussen partners (het delen van knowhow, goede praktijken) enz.

### 34.

De Commissie wijst op het volgende:

- i) Het programma ondersteunt „modal shift” en betaalt niet voor vracht die al wordt getransporteerd door middel van zeevervoer, spoorvervoer of de binnenvaart. Het moedigt markspelers aan hun gewoontes te veranderen en het vervoer dat momenteel daadwerkelijk over de weg verloopt, te verleggen naar alternatieve methoden.

## ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- ii) De beperkte stimuli hebben een erg groot hefboomeffect in de Marco Polo-projecten. De kleine bedragen zijn belangrijk voor begunstigden die gewoonlijk werken met kleine winstmarges, en helpen in die omstandigheden waarin geconcentreerd moet worden met het relatief goedkope wegvervoer. Marco Polo is er juist om de initiële verliezen te compenseren en om de begunstigden te helpen te „overleven” op de markt tijdens de moeilijke opstartperiode.

### 37.

Het programma richt zich zowel op expediteuren en logistieke dienstverleners die het vervoer in complexe aanvoerketens organiseren, als op de eigenaren van vracht en hun vertegenwoordigers die de vraagzijde van de markt vormen. Hoewel de eerste categorie de voornaamste doelgroep is van Marco Polo, zijn er een aantal succesvolle projecten ingediend door verzenders (met inbegrip van verzenders over de weg) en producenten.

De doelgroepen van Marco Polo zijn bijvoorbeeld geanalyseerd in hoofdstuk 2.2 (behoefteanalyse) van het Verslag van de evaluatie vooraf van MP II door Ecorys: [http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2004\\_marco\\_polo.pdf](http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2004_marco_polo.pdf).

### 38.

Het Marco Polo I-programma was gebaseerd op de resultaten van het PACT-programma (proefprojecten voor gecombineerd vervoer), aangevuld met analyses en consultaties met de belangrijkste Europese transportverenigingen.

Het Marco Polo II-programma werd ondersteund door een evaluatie vooraf.

### 39.

Voor aanvang van de programma's heeft de Commissie een analyse gemaakt van de obstakels die het ontstaan of de ontwikkeling van intermodale diensten voor al de vervoerswijzen belemmerden, en heeft zij specifieke soorten interventies voorgesteld om aan deze tekortkomingen en problemen tegemoet te komen. De Commissie verwijst hierbij naar haar discussienota uit 2001 die aan de belanghebbenden is toegestuurd in het kader van een openbare raadpleging, en naar de evaluatie voorafgaand aan Marco Polo II, met daarin een behoorlijke analyse van de markt, lessen uit Marco Polo I, een behoefteanalyse en een specifieke raadpleging van belanghebbenden.

### 40.

De Commissie heeft steeds veel aandacht besteed aan deze problemen en heeft de volgende maatregelen getroffen:

- Tijdens de duurtijd van het programma werden er wijzigingen aangebracht in de opzet van het Marco Polo II-programma (een meer intensieve financiering, aanpassingen aan Verordening nr. 923/2009) om het programma aantrekkelijker te maken en om de sector verder aan te moedigen over te schakelen van de weg naar de korte vaart, het spoor en IWT.
- In de jaarlijkse werkprogramma's en oproepen tot het indienen van voorstellen werden specifieke oplossingen voorgesteld voor het probleem van een potentiële terugval van de korte vaart en het vervoer over het spoor (bijv. politiek prioriteit geven aan en stimuli voorzien voor innovatieve kortevaartdiensten en voor het vervoer van aparte wagons).
- Op het niveau van de Commissie werden maatregelen op middellange en lange termijn uitgewerkt en voorgesteld om een antwoord te bieden op de nieuwe vereisten inzake de grenswaarden voor het zwavelgehalte in de scheepvaart, bijv. de „Sustainable Waterborne Transport Toolbox”<sup>4</sup>.

### 41.

De „modal shift” die werd verwacht voor de projecten die na de oproepen van 2003 en 2004 gefinancierd werden (respectievelijk 12,4 en 14,4 miljard tkm), was hoger dan de „modal shift”-doelstellingen die voor het Marco Polo I-programma waren vastgesteld (12 miljard tkm per jaar). Er waren geen cijfers beschikbaar die konden doen vermoeden dat de daadwerkelijk verschoven volumes lager zouden uitvallen dan verwacht.

Inderdaad was de externe evaluatie van MP I uit 2007 het eerste officiële verslag waarin bepaalde problemen in de verf werden gezet. De conclusies van de Ecorys-evaluatie waren echter niet zo eenzijdig en wezen er ook op dat het programma redelijk doeltreffend was en een groot hefboomeffect had: [http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2007\\_marco\\_polo\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2007_marco_polo_1.pdf).

<sup>4</sup> Zie „Pollutant emission reduction from maritime transport and the sustainable waterborne transport toolbox”, SEC(2011) 1052 definitief.

# ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 42.

De keuze voor een „gerichte herziening van de rechtsgrondslag” is gemaakt op grond van de beoordeling vooraf. Op die manier werd gevolg gegeven aan de voornaamste aanbevelingen van het Ecorys-evaluatieverslag van 2007, en kon men er zeker van zijn dat de voorgestelde wijzigingen aan het programma snel konden worden goedgekeurd en ten uitvoer konden worden gebracht. De mogelijkheid tot een grondige herziening van het programma met gevolgen voor het beleid werd verworpen, eenvoudigweg om te vermijden dat amendementen te laat in de levensduur van het project (2007-2013) zouden worden goedgekeurd.

Ten slotte is Verordening nr. 923/2009 pas in werking getreden vanaf de oproep tot het indienen van voorstellen van 2010. Het is dus nog te vroeg om de gevolgen van de amendementen op lange termijn te beoordelen.

### 43.

De Commissie erkent de potentiële voordelen van programma's zoals Ecobonus, maar is zich er tegelijkertijd van bewust dat er ook nadelen kunnen zijn, in het bijzonder indien dergelijke programma's zouden worden geïmplementeerd op het niveau van de EU en in alle lidstaten (bijv. op het vlak van administratieve last en kost, de mogelijkheid van langdurige voortzetting, efficiëntie, gevolgen voor de concurrentie enz.). De EU-programma's zijn anders van aard in die zin dat zij getoetst moeten worden aan het subsidiariteitsbeginsel. Zij moeten zich richten op problemen die niet aan bod komen op het niveau van de lidstaten, en moeten doelstellingen bereiken die niet bereikt kunnen worden op het nationale niveau. Er zijn ook belangrijke verschillen tussen de lidstaten op het vlak van geografische locatie, goederenstromen, beschikbare infrastructuur, gebruikte vervoerswijzen enz.

Hoewel de Commissie niet wettelijk verplicht was om een grondige beoordeling van de nationale regelingen van de lidstaten ter ondersteuning van multimodaliteit op te stellen teneinde daarvan te leren voor een mogelijke andere opzet van de Marco Polo-programma's, heeft de Commissie, om synergie te verzekeren en om dubbel gebruik van financieringsinstrumenten op het niveau van de EU en van de lidstaten te vermijden, wel een inventaris van nationale ondersteunende regelingen opgesteld en een passende analyse uitgevoerd (zie het Verslag van de evaluatie vooraf van MP II, hoofdstuk 5, „Analyse van de Europese toegevoegde waarde”).

### 44.

De Commissie is van mening dat er met het oog op de erg ambitieuze doelstellingen weliswaar kan worden gesteld dat de programma's minder doeltreffend zijn dan beoogd, maar dat zij toch hebben gezorgd voor een aanzienlijke verschuiving van miljarden tonkilometer. Het draait er bij Marco Polo om in beperkte stimuli te voorzien om over te schakelen van het relatief gemakkelijke, goedkope en risicovrije wegtransport naar meer complexe en moeilijk te implementeren intermodale vervoerswijzen.

- i) Marco Polo I bereikte een verschuiving van minimaal 22 miljard tkm, of 46 % van wat vooropgesteld was<sup>5</sup>. Omdat Marco Polo II nog steeds aan de gang is, zijn er nog geen definitieve resultaten beschikbaar.
- ii) Het voornaamste meetbare streefdoel van de programma's is de verlegging van de „verwachte jaarlijkse totale toename (of een aanzienlijk deel daarvan, voor MP II) van het internationale vrachtverkeer over de weg”. Gezien het totale bedrag dat voor Marco Polo werd voorzien (MP I vertegenwoordigde ongeveer 0,01 % en MP II ongeveer 0,05 % van de EU-begroting) en de omvang van het programma in verhouding tot de Europese vervoerssector, koesterde de Commissie niet de verwachting dat de verhouding tussen de verschillende soorten vervoer op het niveau van de EU ingrijpend zou veranderen.
- iii) Marco Polo laat toe dat de resultaten van het programma gemeten worden, uitgedrukt als „modal shift”. Door gebruik te maken van de MP-rekenmachine (voetnoot 9 van de opmerkingen van de Rekenkamer) kan een schatting worden gemaakt van de milieuvoordelen en de externe kostenbesparingen die het programma heeft opgeleverd. Dit is een uitzonderlijk kenmerk van Marco Polo.

### 45.

Het programma maakt de uitbetaling van subsidies afhankelijk van de resultaten, een mechanisme dat uniek is op het niveau van de EU. Dit laat toe dat de kredieten gebruikt worden conform de doelstellingen van het programma.

De voorwaarden stootten het bedrijfsleven niet af. Het programma probeert het juiste evenwicht te vinden tussen de vereisten gesteld door het Financieel Reglement, de subsidievoorwaarden die door het Europees Parlement en de Raad werden vastgesteld in de verordeningen aangaande de Marco Polo-programma's, en de behoeften van het bedrijfsleven. Tot dusver werden meer dan 650 bedrijven ondersteund. Een van de voornaamste redenen waarom er minder dan beoogd gebruik werd gemaakt van het programma, is de economische crisis.

<sup>5</sup> Om dit te bereiken werd 41 % van het budget uitgegeven.

## ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het draait er bij Marco Polo om in beperkte stimuli te voorzien om over te schakelen van het relatief gemakkelijke, goedkope en risicovrije wegtransport naar meer complexe en moeilijk te implementeren intermodale vervoerswijzen. Marco Polo-projecten waren daarom bijzonder gevoelig voor de economische crisis. Dit is een van de redenen waarom er minder projecten dan beoogd door het programma werden ondersteund.

Voor wat betreft de volgende punten:

- i) Het EACI heeft vanaf 2010 bijkomende auditcertificaten ingevoerd die meer zekerheid bieden over het volume dat door Marco Polo-projecten wordt vervoerd.
- ii) De meerderheid van de projecten brengt ook na de duur van de gefinancierde periode een bijkomende „modal shift” voort.
- iii) Het is moeilijk om de omvang van het buitenkans-effect in de Marco Polo-programma's te bepalen, omdat er vele factoren kunnen zijn die de resultaten kunnen beïnvloeden. De Commissie is van mening dat het programma een duidelijke meerwaarde heeft voor de gecontroleerde projecten, omdat, ondanks het feit dat 42 % van de gecontroleerde begunstigden aangaf dat bepaalde hervormingen ook zonder extra prikkel zouden zijn uitgevoerd (en dat er dus sprake is van een buitenkans-effect), de EU-subsidie hen in staat stelde eerder te starten, de omvang van de dienst te vergroten of de investeringen eerder terug te verdienen.

### 46.

Voor Marco Polo I vond er een behoorlijke analyse van de markt plaats in het kader van de openbare raadpleging; voor Marco Polo II is er in 2004 een volledige evaluatie vooraf uitgevoerd.

Op basis van de terugkoppeling vanuit het beleid werden er tijdens de gehele duurtijd van de programma's tijdige en passende wijzigingen aangebracht.

Er werden tijdig corrigerende maatregelen getroffen, in overeenstemming met de gebruikelijke praktijken en bestaande procedures.

### Aanbeveling a)

De Commissie neemt akte van de aanbeveling.

Wat de „zwaktes” betreft die in dit verslag worden vermeld, wijst de Commissie op haar standpunt zoals omschreven in de antwoorden op paragrafen 15, 16, 26, 27, 31 en 33.

De Commissie is er zich van bewust dat het Marco Polo-programma een aantal tekortkomingen vertoont. Zij is echter ook van mening dat de MP-programma's de Europese transportsector geholpen hebben om innovatieve oplossingen uit te proberen en om een aanzienlijk aandeel van het verkeer te verschuiven, weg van de overbelaste Europese wegen — en dit met inzet van een klein deeltje (tussen 0,01 % en 0,05 %) van het Europese budget.

Naar de toekomst toe acht de Commissie het raadzaam Europese steun te geven aan innovatieve diensten voor vrachtvervoer, om zo de doelstellingen van het Europese transportbeleid (geïntegreerde intermodale diensten, minder overbelasting, een lagere impact op het milieu, innovatieve oplossingen, nieuwe markten en technologieën) na te streven en de belangen van de EU-burgers die hier voordeel uit halen, te behartigen.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 werd geen aparte subsidieregeling voor een Marco Polo III-programma voorgesteld. De voorstellen van de Commissie voor de nieuwe richtsnoeren voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-V) en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) uit 2011 bevatten echter wel een algemeen kader voor steun aan vrachtvervoerdiensten.

Elke verdere ontwikkeling van gedetailleerde acties inzake vrachtvervoerdiensten binnen het algemene kader dat uitgewerkt is in de TEN-V-richtsnoeren, zal gebaseerd zijn op een eigen beoordeling vooraf.

Het is echter aan de wetgever om het toekomstige kader voor deze regeling vast te leggen binnen de context van het MFK, de CEF en TEN-V.



## ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

### **Aanbeveling b)**

De Commissie is het ermee eens dat er nood is aan een effectbeoordeling vooraf, die passend aandacht besteedt aan beste praktijken, te vinden in nationale steunregelingen.

Zoals uiteengezet onder (a) kan deze analyse pas worden uitgevoerd nadat het wetgevingsproces voor het MFK, de CEF en TEN-V afgerond is. Dit zal het kader vastleggen voor de opvolger van Marco Polo.

Omdat deze analyse vooraf de basis zal vormen voor het uitwerken van een instrument ter ondersteuning van vrachtovervoerdiensten, vindt de Commissie dat sommige van de verdere aanbevelingen nu nog te vroeg komen.

### **Aanbeveling b) i)**

Zoals eerder vermeld, ligt de opzet van acties van het Marco Polo-type onder het nieuwe TEN-V-programma nog niet vast. Deze zullen bepaald worden op grond van het beleidskader en de beoordeling vooraf. De Commissie is het ermee eens dat het nodig is om realistische doelen te stellen voor de nieuwe instrumenten, en om indien nodig snel maatregelen te nemen om de tekortkomingen te verhelpen. Het is echter niet zeker dat de nadruk van nieuwe acties na het Marco Polo-programma zal blijven liggen op „modal shift”, of dat de doelstellingen zullen worden uitgedrukt in vrachtvolumes die van de weg zullen worden weggehaald.

### **Aanbeveling b) ii)**

Het subsidiemechanisme voor de opvolging van acties van het Marco Polo-type zal voortvloeien uit het beleidskader en zal gebaseerd zijn op de analyse vooraf.

### **Aanbeveling b) iii)**

Een dergelijke beoordeling zal worden uitgevoerd in het kader van de eerder vermelde analyse vooraf.

### **Aanbeveling b) iv)**

In de voorstellen voor de TEN-V-richtsnoeren en de CEF worden de knelpunten aangeduid en wordt interoperabiliteit vermeld als een van de voornaamste doelstellingen voor optreden van de EU op het vlak van transport.

### **Aanbeveling b) v)**

De Commissie aanvaardt dat het nodig is dat er toereikende gegevens beschikbaar zijn om de met de gefinancierde actie bereikte resultaten aan te tonen.

### **Aanbeveling b) vi)**

Er zullen inspanningen worden geleverd om de tijd die nodig is voor projectselectie en contractsluiting verder in te korten, overeenkomstig het Financieel Reglement.

### **Aanbeveling b) vii)**

Het is niet realistisch als absolute voorwaarde te stellen dat de gefinancierde projecten ten minste drie jaar na hun einde in stand blijven, omdat dit in een veranderlijke bedrijfsomgeving niet ten uitvoer kan worden gebracht of kan worden gecontroleerd. Dit zou aanvragers ontmoedigen en zou het bedrijfsrisico bij veranderende markt-omstandigheden sterk verhogen.

### **Aanbeveling b) viii)**

In de eerder vermelde analyse vooraf zal aandacht worden besteed aan risico's verbonden aan het buitenkanseffect en aan de meest doeltreffende manieren om deze het hoofd te bieden.



Europese Rekenkamer

**Speciaal verslag nr. 3/2013**

**Hebben de Marco Polo-programma's op doeltreffende wijze verkeer van de weg gehouden?**

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2013 — 39 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-214-2

doi:10.2865/78699



## WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

### Gratis publicaties:

- één exemplaar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:  
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/represent_nl.htm)),  
bij de delegaties in niet-EU-landen ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_nl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm)),  
door contact op te nemen met Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_nl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm)),  
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (\*).

(\*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

### Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_nl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm)).

SINDS 2003 WORDEN UIT DE MARCO POLO-PROGRAMMA'S PROJECTEN GEFINANCIERD WAARBIJ VRACHTVERVOER WORDT VERSCHOVEN VAN DE WEG NAAR HET SPOOR, DE BINNENVAART EN DE KORTE VAART OM ZO HET INTERNATIONALE VRACHTVERVOER OVER DE WEG TE BEPERKEN, DE MILIEUPRESTATIES VAN HET VRACHTVERVOER TE VERBETEREN, DE CONGESTIE TE VERMINDEREN EN DE VERKEERSVEILIGHEID TE VERHOGEN. GEZIEN DE VELE GECONSTATEERDE TEKORTKOMINGEN ACHT DE REKENKAMER DE PROGRAMMA'S NIET DOELTREFFEND (ZIJ BEREIKTEN HUN OUTPUTSTREEFWAARDEN NIET, HADDEN GEEN IMPACT WAT BETREFT HET VRACHT VAN DE WEG HOUDEN EN ER ZIJN GEEN GEGEVENS WAARMEE DE VERWACHTE VOORDELEN KUNNEN WORDEN BEOORDEELD; ER WAREN NIET GENOEG PROJECTVOORSTELLEN, ER BESTOND ONZEKERHEID OVER DE BEPERKTE ALS VERSCHOVEN OPGEGEVEN HOEVEELHEDEN; VEEL PROJECTEN LIETEN QUA DUURZAAMHEID TE WENSEN OVER EN ZOUDEN OOK ZONDER EU-FINANCIERING ZIJN GESTART). DE REKENKAMER STELT DAN OOK VOOR DE MARCO POLO-PROGRAMMA'S TE BEËINDIGEN EN TER VERSTERKING VAN DE PRESTATIE VAN DE TOEKOMSTIGE STEUNREGELINGEN VOOR VERVOERDIENSTEN BEVEELT DE REKENKAMER AAN OM ALS VOORWAARDE VOOR FINANCIERING TE STELLEN DAT ER EEN GEDETAILLEERDE BEOORDELING VOORAF WORDT GEMAAKT VAN DE POTENTIËLE VRAAG; ALLEEN WANNEER SPRAKE IS VAN EEN DERGELIJK POTENTIEEL, SCHRIJFT ZIJ DUIDELIJKE REGELS EN VOORWAARDEN VOOR DIE IN ACHT MOETEN WORDEN GENOMEN VOOR TOEKOMSTIGE FINANCIERING.



EUROPESE REKENKAMER

