NL 2016 nr. 23

Speciaal verslag

Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen

EUROPESE REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (http://europa.eu).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5816-8	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/312977	QJ-AB-16-023-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5744-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/78115	QJ-AB-16-023-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5773-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/20376	QJ-AB-16-023-NL-E

© Europese Unie, 2016
Overneming met bronvermelding toegestaan.
Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van de afbeeldingen 1 en 5 en de foto's in afbeelding 2 dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

NL 2016 nr. 23

Speciaal verslag

Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen

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

Controleteam

02

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II, die onder leiding staat van ERK-lid Henri Grethen en gespecialiseerd is in het uitgaventerrein investeringen ten behoeve van cohesie, groei en inclusie. De controle werd geleid door rapporterend lid Oskar Herics, ondersteund door kabinetschef Thomas Obermayr, hoofdmanager Pietro Puricella, taakleider Luc T'Joen en controleurs Kurt Bungartz, Luis de la Fuente Layos, Rafal Gorajski, Enrico Grassi, Di Hai, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Afonso Malheiro de Castro en Christian Wieser.

Van links naar rechts: T. Obermayr, E. Grassi, C. Wieser, P. Puricella, A. Malheiro de Castro, A. Kliś-Lemieszonek, O. Herics, L. T'Joen, R. Gorajski, D. Hai.

Inhoud

Paragraaf

Verklarende woordenlijst

I-IV **Samenvatting**

1-25 **Inleiding**

1-7 Hoofdkenmerken van havendiensten in Europa

8-9 Door havenexploitanten geleverde diensten

10-16 Belangrijkste beleids- en wetgevingsinitiatieven met betrekking tot havens

17-24 Financiering van haveninfrastructuur

25 Eerder speciaal verslag van de Europese Rekenkamer over havens

26-30 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

31-101 **Opmerkingen**

31-49 EU- en nationale havenstrategieën: het ontbreken van een tijdige en gecoördineerde uitvoering van goed geplande extra havencapaciteit was een belangrijke tekortkoming

33-37 Alle vijf de bezochte lidstaten hadden nationale havenontwikkelingsstrategieën ontwikkeld, maar degelijke uitvoeringsplannen en coördinatie vormden een probleem

38-49 De EU-strategie voor havens werd in de loop van de tijd verder ontwikkeld, maar degelijke informatie over capaciteitsplanning ontbreekt nog steeds

50-81 Door de EU gefinancierde infrastructuur: onbenutte of onderbenutte infrastructuur, vertragingen, kostenoverschrijdingen en niet-duurzame investeringen door financiering van soortgelijke infrastructuur in naburige havens

52-55 Door de EU gefinancierde investeringen leidden tot veel onbenutte of onderbenutte infrastructuur

56-61 Vertragingen en kostenoverschrijdingen bij een aantal projecten

62-65 Slechte kosteneffectiviteit van de EU-financiering

66-73 De financiering van gelijksoortige infrastructuren verhoogt het risico op niet-duurzame investeringen

74-81 Ondoeltreffende coördinatie tussen de Commissie en de EIB met betrekking tot de financiering van haveninfrastructuur

Inhoud

82-101 **Het creëren van een gelijk speelveld tussen havens: er is behoefte aan een betere waarborging van de consistente toepassing van gemeenschappelijke regels, zoals die inzake staatssteun en douanecontroles**

83-87 **De regels inzake staatssteun moeten beter worden gehandhaafd op het niveau van de lidstaten en de Commissie**

88-92 **De Commissie moet een proactievere rol spelen op het gebied van staatssteun**

93-99 **De monitoring door de Commissie van de douanecontrolepraktijken van de lidstaten laat essentiële informatie buiten beschouwing**

100-101 **De blauwe gordel, ofwel hoezeer zeevervoer in een nadelige positie verkeert ten opzichte van wegvervoer**

102-114 **Conclusies en aanbevelingen**

Bijlage I — Uitgaven van EU-middelen voor zeevervoersprojecten (periode 2000-2013)

Bijlage II — Overzicht van onderzochte projecten per lidstaat

Bijlage III — Overzicht van niet-afgeronde projecten

Bijlage IV — Hoofdkenmerken van de havensystemen van de lidstaten en een overzicht van de EU- en EIB-steun voor de gecontroleerde havengebieden (periode 2000-2013)

Bijlage V — Overzicht van gebruikersspecifieke, door de EU gecofinancierde suprastructuur

Bijlage VI — Overzicht van sinds 2007 genomen staatssteunbesluiten

De antwoorden van de Commissie

Verklarende woordenlijst 05

Blauwe gordel: Het beleidskader voor de „blauwe gordel"-omgeving bestond uit twee maatregelen: verdere vereenvoudiging van de regeling regelmatige scheepvaartdiensten, die in maart 2014 in werking is getreden, en de ontwikkeling van een elektronisch manifest (het „douanemanifest"), waarmee EU- en niet-EU-vracht aan boord van een schip kan worden onderscheiden, met als doel het vervoer van EU-goederen te vergemakkelijken. Dit nieuwe manifest zal (onder andere) een instrument zijn dat de uitgevende partij ter beschikking staat om de EU-status van de goederen aan te geven. Deze maatregel is per 1 mei 2016 van kracht voor geautoriseerde gebruikers; niet-geautoriseerde uitgevende partijen hebben de mogelijkheid om bewijzen van EU-status te registreren in een nieuwe centrale databank die door de douane wordt beheerd en naar verwachting vanaf oktober 2019 volledig functioneel zal zijn. Er is een proefproject voor een elektronisch manifest opgezet om het vrachtmanifest waar nationale autoriteiten om verzoeken wanneer schepen aankomen in of vertrekken uit EU-havens, te harmoniseren. De indiening en uitwisseling van dit e-manifest zullen plaatsvinden via het door de EMSA ontwikkelde prototype van de Europese maritieme éénloketdienst (European Maritime Single Window).

Cohesiebeleid: Cohesiebeleid is een van de EU-beleidsterreinen met de hoogste uitgaven. Het doel ervan is het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende regio's terug te dringen door het herstructureren van industriegebieden met afnemende economische activiteit en het diversifiëren van plattelandsgebieden, alsmede grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking te bevorderen. Het wordt gefinancierd uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds (CF).

Cohesiefonds (CF): Het Cohesiefonds is gericht op de versterking van de economische en sociale cohesie in de Europese Unie door de financiering van projecten op het gebied van milieu en vervoer in lidstaten met een bnp per hoofd van de bevolking dat minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt.

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO): Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling is gericht op de versterking van de economische en sociale cohesie binnen de Europese Unie door het corrigeren van de grootste regionale onevenwichtigheden. Dit wordt gerealiseerd door middel van financiële steun voor de aanleg van infrastructuur en productieve investeringen ter bevordering van de werkgelegenheid, vooral voor ondernemingen.

Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF): De Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) omvatten vijf afzonderlijke fondsen die regionale onevenwichtigheden in de hele EU moeten terugdringen, en waarvoor beleidskaders zijn vastgesteld voor de zevenjarige MFK-begrotingsperiode. De fondsen omvatten het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

Ex-antevoorwaarden: Dit zijn voorwaarden die zijn gebaseerd op vooraf gedefinieerde, in partnerschapsovereenkomsten vastgestelde criteria en die worden gezien als noodzakelijke voorwaarden voor de doeltreffende en doelmatige besteding van de EU-middelen waarop de partnerschapsovereenkomsten betrekking hebben. Bij de opstelling van EFRO-, CF- en ESF-OP's voor de programmeringsperiode 2014-2020 moeten de lidstaten beoordelen of aan deze voorwaarden is voldaan. Is dat niet het geval, dan moeten er actieplannen worden opgesteld om ervoor te zorgen dat er uiterlijk op 31 december 2016 aan is voldaan.

Financiële correcties: Financiële correcties moeten de EU-begroting beschermen tegen de druk van onterechte of onregelmatige uitgaven. Bij uitgaven onder gedeeld beheer is het terugvorderen van onterecht betaalde bedragen in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Financiële correcties kunnen worden aangebracht door de onregelmatige uitgaven af te trekken van de uitgavendeclaraties van de lidstaten en door terugvordering bij de begunstigden. Financiële correcties kunnen ook worden opgelegd door de Commissie.

Verklarende woordenlijst

06

Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF): De financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) verleent sinds 2014 financiële bijstand aan drie sectoren: energie, vervoer en informatie- en communicatietechnologie (ICT). Op deze drie gebieden stelt de CEF investeringsprioriteiten vast die het komende decennium dienen te worden uitgevoerd, zoals elektriciteits- en aardgascorridors, het gebruik van hernieuwbare energie, onderling verbonden vervoerscorridors en schonere vervoerswijzen, supersnelle breedbandverbindingen en digitale netwerken.

Haveninfrastructuur: De infrastructuur die voortvloeit uit werkzaamheden die worden verricht om ervoor te zorgen dat schepen veilig kunnen aanleggen of afmeren (bijv. kades, dijken, golfbrekers), die de doorvaart van schepen tussen watergebieden die zich op verschillende niveaus bevinden (sluizen) mogelijk maken of die voorzieningen creëren voor scheepsbouw en -reparatie (bijv. droogdokken).

Havensuprastructuur: Vaste activa (bijv. schuren, pakhuizen, kantoorgebouwen) gebouwd op haveninfrastructuur, alsmede vaste en mobiele apparatuur (bijv. kranen) die wordt gebruikt in havengebieden.

Kernhavens: Kernhavens zijn EU-zeehavens die van strategisch belang worden geacht. De Commissie heeft in 2013 een lijst van 104 van dergelijke kernhavens samengesteld. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat er in 2030 een passende verbinding bestaat tussen deze havens en de spoorweg-, waterwegen- en wegennetten.

Operationeel programma (OP): Een operationeel programma (OP) beschrijft de prioriteiten en specifieke doelstellingen van een lidstaat en de benutting van de middelen (EU- en nationale openbare en particuliere cofinanciering) voor de financiering van projecten gedurende een bepaalde periode (meestal zeven jaar). Deze projecten moeten bijdragen tot de verwezenlijking van een bepaald aantal doelstellingen dat op het niveau van de prioritaire as van het OP is gespecificeerd. OP's kunnen financiering ontvangen uit het EFRO, het CF en/of het ESF. Een OP wordt opgesteld door de desbetreffende lidstaat en dient door de Commissie te zijn goedgekeurd voordat er betalingen uit de EU-begroting kunnen worden verricht. OP's kunnen alleen worden gewijzigd tijdens de betreffende periode indien beide partijen daarmee akkoord gaan.

Overslaghaven: Overslaghavens zijn havens waar goederen worden overgeladen op een ander schip of, in sommige gevallen, op een ander vervoersmiddel om ze te brengen naar hun eindbestemming.

Snelwegen op zee: „Snelwegen op zee" is de term die wordt gebruikt om te verwijzen naar het zeevervoersgedeelte van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T). In het kader hiervan wordt financiering verstrekt ten behoeve van: a) maritieme verbindingen tussen havens binnen het uitgebreide netwerk, of tussen een haven binnen het uitgebreide netwerk en een haven van een derde land in het geval dat dergelijke verbindingen van strategisch belang zijn voor de EU; b) havenvoorzieningen, goederenterminals, buiten het havengebied gelegen, maar met het oog op het havenverkeer aangelegde logistieke platforms en vrachtdorpen, informatie- en communicatietechnologieën (ICT) zoals elektronische systemen voor logistiek beheer, veiligheid en beveiliging, en administratieve en douaneprocedures in ten minste één lidstaat; c) infrastructuur die een directe toegang biedt tot het vasteland en de zee, d) activiteiten van algemener nut die niet aan specifieke havens gebonden zijn, zoals diensten en activiteiten ter ondersteuning van de mobiliteit van personen en goederen, activiteiten ter verbetering van de milieuprestaties, zoals walstroomvoorzieningen waardoor schepen hun uitstoot kunnen verminderen, het beschikbaar stellen van voorzieningen voor het breken van ijs, het gehele jaar door bevaarbaar houden van de vaarroute, baggerwerken en voorzieningen voor alternatieve brandstoffen, alsook de optimalisering van processen, procedures en het menselijke aspect, ICT-platforms en informatiesystemen, waaronder verkeersbeheer en elektronische meldsystemen.

Staatssteun: Staatssteun is iedere vorm van directe of indirecte financiële steun die door overheidsinstanties wordt verstrekt aan ondernemingen uit de particuliere sector. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verbiedt in het algemeen staatssteun binnen de gemeenschappelijke markt, tenzij deze goed wordt onderbouwd. De EU-regels inzake staatssteun specificeren in welke gevallen dergelijke steun de concurrentie niet vervalst (of dreigt te vervalsen). De Europese Commissie heeft als enige de bevoegdheid om te beoordelen of de door de lidstaten toegekende staatssteun in overeenstemming is met deze regels. Procedurele besluiten en acties van de Europese Commissie worden onderworpen aan een toetsing door het Gerecht en het Europees Hof van Justitie.

Verklarende woordenlijst

07

Toegangshavens: Toegangshavens zijn havens die voldoen aan de economische en industriële behoeften van het omliggende gebied (achterland). Gemengde havens bedienen zowel toegangs- als overslagverkeer.

Trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T): De trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T) bestaan uit een reeks geplande netwerken voor vervoer over de weg, per spoor, in de lucht en over water in Europa. De TEN-T-netwerken maken deel uit van een breder systeem van trans-Europese netwerken (TEN's), waaronder een telecommunicatienetwerk (eTEN) en een voorgesteld energienetwerk (TEN-E). De ontwikkeling van infrastructuur binnen TEN-T is nauw verbonden met de uitvoering en verdere ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid.

Twenty foot equivalent unit (TEU): Maateenheid voor laadvermogen die wordt gebruikt om de capaciteit van containerschepen en containerterminals aan te geven. Deze is gebaseerd op het volume van een 20 voet (6,1 meter) lange intermodale container die wordt gebruikt bij verschillende vervoermiddelen zoals schepen, treinen en vrachtwagens.

Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA): Het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA) is de opvolger van het Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TENT-T EA), dat in 2006 door de Europese Commissie werd opgezet om de technische en financiële uitvoering van haar TEN-T-programma te beheren. Op 1 januari 2014 ging INEA officieel van start met de uitvoering van onderdelen van de volgende EU-programma's: de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF), Horizon 2020 en oudere programma's (TEN-T en Marco Polo 2007-2013).

Samenvatting

I

Zeehavens zijn van groot economisch belang voor de Europese Unie (EU). Er zijn meer dan 1 200 commerciële zeehavens in 23 van de 28 lidstaten van de EU. Het zijn essentiële knooppunten in het wereldwijde handelsnetwerk, omdat ze ongeveer drie vierde van de goederenhandel van de EU met derde landen verwerken en meer dan een derde van het vrachtvervoer binnen de EU. In 2013 heeft de Europese scheepvaartsector naar schatting ongeveer 1 % bijgedragen tot het bnp van de EU en de werkgelegenheid ondersteund voor ongeveer 2,2 miljoen mensen.

II

Investeringen in haveninfrastructuur komen in aanmerking voor cofinanciering door de EU via het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) onder gedeeld beheer, maar ook via de trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T) en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) onder direct beheer van de Europese Commissie. In totaal werd tussen 2000 en 2013 ongeveer 6,8 miljard euro aan middelen uit de EU-begroting beschikbaar gesteld voor investeringen in havens. Niet alleen ontvingen havens financiering uit de EU-begroting, ook financierde de Europese Investeringsbank (EIB) investeringen in havens in de vorm van 10,1 miljard euro aan leningen.

III

Wij beoordeelden de EU-strategieën voor vrachtvervoer over zee van de Commissie en de lidstaten en de kosteneffectiviteit van door de EU gefinancierde investeringen in havens, waar we 37 nieuwe projecten en 5 herbeoordeelde projecten onderzochten. In het algemeen bleek uit onze controle dat:

— de door de lidstaten en de Commissie ingevoerde langetermijnstrategieën voor havenontwikkeling geen degelijke en coherente basis vormden voor het plannen van de in EU-zeehavens benodigde capaciteit en voor het vaststellen van de benodigde Europese en nationale publieke financiering voor haveninfrastructuur;

— de financiering van gelijksoortige haveninfrastructuur en suprastructuur in naburige havens tot ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen heeft geleid: uitgaande van de 30 van de 37 onderzochte en reeds tussen 2000 en 2013 afgeronde projecten is één op de drie euro (ofwel 194 miljoen euro voor 12 projecten) tot dusver ondoeltreffend uitgegeven. Ongeveer de helft van deze financiering (97 miljoen euro aan EU-financiering voor negen projecten) werd geïnvesteerd in infrastructuur die meer dan drie jaar na de afronding van de werkzaamheden niet benut of zwaar onderbenut werd. Dit wijst op tekortkomingen in de behoefteanalyse vooraf en een hoog risico op verspilling van de geïnvesteerde bedragen;

— deze constatering ook van toepassing is op de vijf herbeoordeelde havens die reeds in 2010 werden onderzocht. Die herbeoordeling wees in het algemeen op een zeer slechte kosteneffectiviteit: het gebruik van de door de EU gefinancierde capaciteit van deze havens was na bijna tien operationele jaren nog steeds ontoereikend. De haventerreinen in de vier havens werden nog steeds in zeer beperkte mate benut of waren leeg. Al met al werd 292 miljoen euro van de investeringen als ondoeltreffende uitgaven beschouwd;

— kostenoverschrijdingen en vertragingen verdere illustraties zijn van ondoelmatigheden in de onderzochte investeringen in haveninfrastructuur. In totaal bedroegen de kostenoverschrijdingen van de onderzochte door de EU gefinancierde projecten 139 miljoen euro. Verder hadden 19 van de 30 voltooide projecten te kampen met vertragingen, waarvan bij 12 de vertraging meer dan 20 % van de geplande looptijd van het project bedroeg. Ten opzichte van de oorspronkelijk geplande looptijd liepen de vertragingen op tot maar liefst 136 %. Van de zeven projecten die ten tijde van de controle nog niet waren afgerond (goed voor 524 miljoen euro aan EU-financiering) waren er zes eveneens vertraagd;

— voor een groot aantal ontbrekende en inadequate verbindingen met het achterland, zoals ontbrekende weg- en spoorwegverbindingen, verdere overheidsfinanciering nodig is om de eerste haveninvesteringen naar behoren te laten werken;

— zowel de interne coördinatie binnen de Commissie als de procedure die was vastgelegd door de EIB en de Commissie ter beoordeling van voorgestelde EIB-leningen voor haveninfrastructuur niet naar behoren functioneert, omdat de EIB niet alle relevante informatie deelt met de Commissie. Verder werd binnen de Commissie gewezen op kritieke problemen bij sommige kredietvoorstellen, maar werden deze niet onder de aandacht van de EIB gebracht in de vorm van een negatief advies door de Commissie; en

— de Commissie niet de noodzakelijke maatregelen op het gebied van staatssteun en douaneregelingen trof om havens in staat te stellen te concurreren op een gelijk speelveld. De controle door de Commissie van staatssteun had proactiever en doeltreffender kunnen zijn, door bijvoorbeeld achteraf te monitoren of de voorwaarden waaronder eerdere besluiten waren genomen (bijv. voor concessies) niet waren veranderd of door steun te weigeren voor gebruikersspecifieke suprastructuur.

  Zo waren projecten die door particuliere exploitanten gebruikte suprastructuur omvatten, gecofinancierd met ongeveer 92,5 miljoen euro uit de EU-begroting.

IV

In ons verslag doen we de volgende aanbevelingen:

— er moet monitoring van de capaciteit van kernhavens worden ingevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met de plannen van de lidstaten betreffende de uitvoering van hun langetermijnstrategieën;

— het huidige aantal van 104 „kernhavens", die noodzakelijk zijn om een adequaat niveau van toegankelijkheid voor de EU als geheel in stand te houden, moet worden herzien;

— er moet een EU-breed havenontwikkelingsplan voor kernhavens, maritieme waterwegen en kanalen worden vastgesteld;

— er moet worden samengewerkt met de lidstaten om de administratieve belasting en vertragingen bij de projectselectie en -uitvoering te verminderen door de bevordering van het beginsel van een nationale „éénloketdienst" voor de uitgifte, of weigering, van alle vergunningen en toestemmingen voor investeringen die verband houden met haveninfrastructuur. Verder moet er zo snel mogelijk een beginsel van „stilzwijgende goedkeuring" (bijv. van twee jaar) worden ingevoerd;

— de ESIF-verordening inzake gemeenschappelijke bepalingen en de CEF-verordening inzake financiële correcties ten gevolge van ondermaats presterende investeringen in de periode 2014-2020 dienen strikt te worden toegepast;

— de mogelijkheid om EU-financiering uit te sluiten voor haveninfrastructuur voor containeroverslag en -opslag (bijv. de aanleg van kades, dokken en opslagcapaciteit) gedurende de periode 2014-2020 moet worden beoordeeld. Daarnaast moet suprastructuur die niet onder de overheidstaken valt, worden uitgesloten van EU-financiering, omdat deze als een commerciële omgeving moet worden beschouwd;

— er moet prioriteit worden geven aan EU-cofinanciering in het kader van zowel CEF- als ESIF-uitgaven voor kernhavens om de verbindingen ervan met het achterland te verbeteren;

— andere haveninfrastructuur dan verbindingen met het achterland mag alleen worden gefinancierd indien er een duidelijk vastgestelde behoefte bestaat in gevallen waarin de toegevoegde waarde van de EU is aangetoond en waarin is gezorgd voor een voldoende grote particuliere investeringscomponent binnen de totale investering;

— er moet voor worden gezorgd dat alle noodzakelijke kredietinformatie met betrekking tot voorgestelde EIB-leningen wordt gedeeld tussen de EIB en de Commissie om degelijke beoordelingen te kunnen maken;

— de procedure om te bepalen of kritische opmerkingen moeten leiden tot een negatief advies over een voorgestelde EIB-lening moet intern verduidelijkt en consistent uitgevoerd worden;

— er moeten richtsnoeren inzake staatssteun voor zeehavens worden uitgebracht;

— er moet worden gezorgd voor consistentie in de behandeling van gebruikersspecifieke havensuprastructuur;

— er moeten meer onderzoeken op stukken op het gebied van staatssteun voor havens worden uitgevoerd en er moet meer follow-up worden gegeven aan eerdere staatssteunbesluiten om ervoor te zorgen dat de oorspronkelijke voorwaarden nog steeds van toepassing zijn;

— de lidstaten moeten de Commissie systematisch informeren over alle financiële overheidssteun voor havens in overeenstemming met de EU-regels inzake staatssteun;

— de lidstaten moet worden verzocht om periodiek specifieke informatie te verstrekken over het soort en het aantal douaneprocedures in individuele kernhavens om te beoordelen of havens gelijk worden behandeld;

— de concurrentiepositie van zeevervoer ten opzichte van andere vervoerswijzen dient te worden verbeterd door de zeevervoers- en douaneformaliteiten verder te vereenvoudigen, in het bijzonder door de invoering van een „éénloketdienst” in de EU.

Inleiding

Hoofdkenmerken van havendiensten in Europa

Meer dan 1 200 commerciële zeehavens in de EU

01

Havens zijn van groot economisch belang voor de Europese Unie (EU). Er zijn meer dan 1 200 commerciële zeehavens in 23 van de 28 lidstaten van de EU. Het zijn essentiële knooppunten in het wereldwijde handelsnetwerk: ze verwerken ongeveer drie vierde van de goederenhandel van de EU met derde landen en meer dan een derde van het vrachtvervoer binnen de EU. Vloeibare bulkladingen waren goed voor 37 % van alle ladingen die in 2014 via EU-zeehavens liepen, gevolgd door droge bulkladingen (23 %) en containers (21 %). Verder worden deze havens jaarlijks door ongeveer 400 miljoen passagiers gebruikt[1].

02

In 2013 droeg de Europese scheepvaartsector naar schatting maximaal 147 miljard euro (ofwel ongeveer 1 %) bij aan het bnp van de EU[2]. Ook ondersteunde de sector de werkgelegenheid voor naar schatting 2,2 miljoen mensen. Van deze mensen waren er ongeveer 1,5 miljoen direct in dienst van de havens in de EU[3]. Havens spelen ook een belangrijke rol bij het verbinden van eilanden en perifere gebieden met het vasteland.

03

De havensector is zeer heterogeen: havens verschillen aanzienlijk in grootte, soort, organisatie en de wijze waarop ze met het achterland zijn verbonden. De efficiëntie en productiviteit van EU-havens kan enorm uiteenlopen en deze verschillen zijn de afgelopen jaren zelfs nog toegenomen[4]. Ongeveer 96 % van al het goederenverkeer en 93 % van het passagiersverkeer dat EU-havens passeert, verloopt via de 329 belangrijke zeehavens waarvan in de EU-richtsnoeren betreffende het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) is vastgesteld dat ze essentieel zijn voor het functioneren van de interne markt[5].

04

Zelfs tussen deze belangrijke zeehavens bestaan er aanzienlijke verschillen: in 2012 waren de drie grootste EU-havens (Rotterdam, Hamburg en Antwerpen) samen goed voor ongeveer een vijfde van het vrachtverkeer, ten dele doordat ze in de buurt van de grote productie- en consumptiemarkten van Noordwest-Europa liggen. De gecombineerde activiteiten van de negen grootste, in EU-lidstaten gelegen havens in het Middellandse Zeegebied maken daarentegen minder dan 15 % van het totale vrachtverkeer uit[6].

1 Statistische gegevens van Eurostat over zeevervoer en maritieme commerciële activiteiten.

2 Oxford Economics, „The economic value of the EU shipping industry — update: a report for the European Community Ship Owners" Association (ECSA)", februari 2015.

3 Europese Commissie „Europe's Seaports 2030: Challenges Ahead", Memo/13/448 van 23.5.2013.

4 SWD(2013) 181 final van 23 mei 2013 „Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports".

5 Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 1).

6 Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (EPRS) „Briefing EU Legislation in Progress — The liberalisation of EU port services", 7.12.2015, blz. 3.

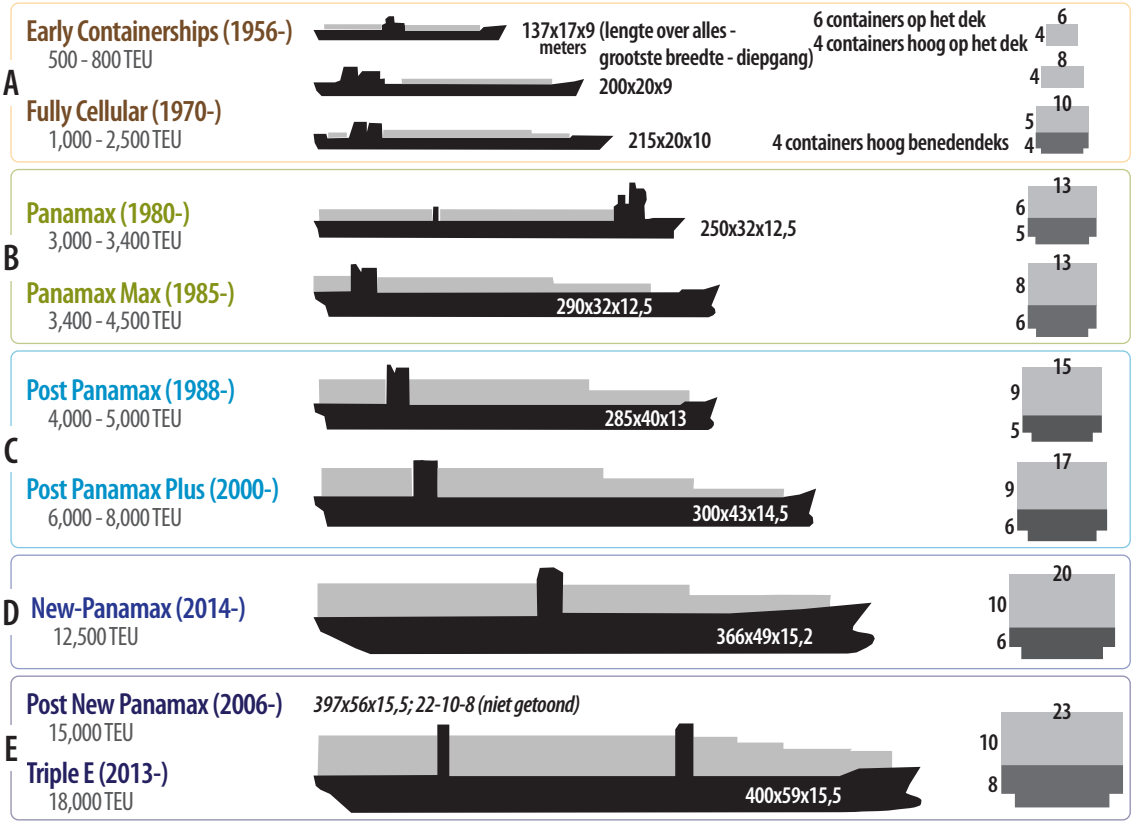
Toenemende grootte van schepen

05

In een poging van mondiale spelers om de kosten terug te dringen, de operationele doelmatigheid te vergroten en de milieuvoetafdruk van zeevervoer te verbeteren, zijn de scheepsafmetingen binnen alle segmenten (bijv. tankers, containerschepen) de afgelopen jaren voortdurend toegenomen (zie ***afbeelding 1***).

Afbeelding 1

De ontwikkeling van afmetingen in de scheepvaartsector: het voorbeeld van containerschepen



Bron: © 1998-2015, dr. Jean-Paul Rodrigue, vakgroep Global Studies & Geography, Hofstra University.

06

Om een idee te geven van de werkelijke grootte van deze schepen: een „triple E"-schip is 400 meter lang (even lang als twee voetbalvelden, twee ijshockeybanen en twee basketbalvelden samen) en kan 18 000 TEU (meer recent tot 22 000 TEU) vervoeren. Als dezelfde lading over vrachtauto's zou worden verdeeld, zouden deze een volledige rijbaan van de snelweg van Amsterdam naar Parijs innemen met een „muur van vrachtauto's" (zie ***afbeelding 2***).

Afbeelding 2

Voorbeeld van de door een „triple E"-schip vervoerde lading

Bron: Europese Rekenkamer.

07
Grotere schepen leiden tot lagere vervoerskosten voor de scheepvaart. Er is sprake van een cascade-effect: schepen die niet langer worden gebruikt vanwege nieuwe megaschepen, worden op andere handelslijnen ingezet en vervangen daar andere schepen, die op hun beurt weer andere schepen vervangen, enzovoort, totdat uiteindelijk de kleinste schepen buiten werking worden gesteld. Ten slotte vereist het gebruik van grotere schepen nieuwe infrastructuur en is het ook van invloed op de concurrentie tussen havenautoriteiten en havenexploitanten.

Door havenexploitanten geleverde diensten

08
In de havensector zijn allerlei industrieën vertegenwoordigd, zoals de petrochemische, staal-, auto-, productie- en energiedistributie-industrie.

09
De dienstverlening van havens omvat:

— algemene vervoersinfrastructuur (bijv. toegangskanalen vanaf zee, kades) en bijkomende infrastructuuruitrusting (bijv. baggermachines, ijsbrekers);

— technische diensten ten behoeve van de scheepvaart: loods-, sleep- en afmeerdiensten (gewoonlijk commerciële diensten)[7];

— operationele infrastructuur en „suprastructuur" (bijv. aanlegplaatsen en kranen), die in de regel door terminalexploitanten ter beschikking wordt gesteld; en

— de afwikkeling van reizigers- en goederenverkeer.

Belangrijkste beleids- en wetgevingsinitiatieven met betrekking tot havens

Havendiensten en investeringen in infrastructuur

10
In 2013 bracht de Commissie een mededeling uit met daarin een actieplan[8], waarin een aantal recente trends in zeevervoer werden vastgesteld, die vaak aanzienlijke modernisering van bestaande haveninfrastructuur vereisen. Deze omvatten:

— de toenemende omvang en complexiteit van zeeschepen, waardoor een grotere piekcapaciteit is vereist bij het uitladen van goederen of het inschepen van een groter aantal passagiers;

7 „Loodsdiensten" betreffen het de haven in en uit leiden van een schip (verplicht krachtens internationale veiligheidsvereisten); „sleepdiensten" betreffen het de haven in of uit helpen manoeuvreren van een schip met behulp van een sleepboot, terwijl „afmeerdiensten" betrekking hebben op de handelingen die nodig zijn om het schip met de kade te verbinden.

8 COM(2013) 295 final van 23 mei 2013, „Havens: een motor voor groei".

— de vervanging van olie en geraffineerde producten door gas en alternatieve brandstoffen zoals vloeibaar aardgas (lng), hetgeen leidt tot grote vergassingsinstallaties en walstroomvoorzieningen[9], en

— veiligheidsaspecten van havens, omdat havens ook kunnen dienen als toegangspunt voor drugs, wapens en smokkelwaar, alsmede van chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair materiaal[10].

11
Verder presenteerde de Commissie een wetgevingsinitiatief[11] waarmee wordt beoogd de markt voor havendiensten gemakkelijker toegankelijk te maken en gemeenschappelijke regels vast te stellen inzake financiële transparantie en de heffingen die moeten worden toegepast door beheersorganen of aanbieders van havendiensten.

12
Hoewel twee eerdere voorstellen om deze kwesties te regelen in 2004 en 2006 door het Europees Parlement waren verworpen, of aanzienlijk waren gewijzigd en vervolgens ingetrokken door de Commissie, bepaalde de Raad in oktober 2015 een voorlopig standpunt met betrekking tot dit voorstel uit 2013 voor een verordening en deed het Parlement dat ook in maart 2016, waarmee in de gesprekken tussen de wetgevende organen de weg werd geëffend voor een overeenkomst.

„Blauwe gordel"-initiatief en douaneprocedures

13
Vergeleken met andere vervoerswijzen is de scheepvaart in het nadeel vanwege het feit dat als schepen de territoriale wateren van een lidstaat verlaten (twaalf zeemijlen van de kust), dit wordt beschouwd als het verlaten van EU-douanegebied, wat betekent dat goederen zowel bij vertrek uit als bij aankomst in EU-havens douaneformaliteiten moeten vervullen, hetgeen leidt tot vertragingen en hogere kosten. Dit probleem van concurrentievervalsing tussen vervoerswijzen bestaat sinds 1992 en in 2013 publiceerde de Commissie een mededeling inzake maatregelen om de administratieve en douaneformaliteiten te vereenvoudigen (het „blauwe gordel"-initiatief)[12], die leidde tot veranderingen in douanewetgeving. Er wordt nog gewerkt aan het opzetten van nationale gecentraliseerde punten voor het rapporteren van gegevens („nationale éénloketdiensten") in verband met meldingsformaliteiten voor vervoer (in overeenstemming met de vereisten van de richtlijn betreffende meldingsformaliteiten voor schepen)[13], die tot doel heeft de administratieve procedures voor zeevervoer te vereenvoudigen en te harmoniseren door informatie standaard elektronisch te versturen en door de meldingsformaliteiten te verminderen. Tegelijk worden er gedurende een overgangsperiode die tot 2020 duurt, elektronische douanesystemen ontwikkeld voor een geleidelijke aanpassing aan de vereisten van het nieuwe, gemoderniseerde douanewetboek van de Unie.

9 Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (PB L 307 van 28.10.2014, blz. 1) bepaalt dat alle zeehavens in het TEN-T-kernnetwerk eind 2025 met LNG-tankpunten en walstroomvoorzieningen moeten zijn uitgerust.

10 Richtlijn 2005/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende het verhogen van de veiligheid van havens (PB L 310 van 25.10.2005, blz. 28) en Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PB L 129 van 29.4.2004, blz. 6) bepalen dat de Commissie samen met de bevoegde nationale autoriteiten controles uitvoert om te waarborgen dat de relevante veiligheidsmaatregelen in EU-havens worden toegepast.

11 COM(2013) 296 final van 23 mei 2013 „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens".

12 COM(2013) 510 final van 8 juli 2013, „De blauwe gordel, naar een scheepvaartruimte zonder grenzen".

13 Richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten en tot intrekking van Richtlijn 2002/6/EG (PB L 283 van 29.10.2010, blz. 1).

14
Wat betreft de douanecontroles is er een nieuw douanewetboek van de Unie vastgesteld[14] ter vervanging van het douanewetboek van 1992[15]. Hierin wordt het algemene kader vastgelegd dat de werkzaamheden van de douaneautoriteiten van de lidstaten regelt.

Staatssteun

15
De financiering van infrastructuur die niet economisch geëxploiteerd wordt, vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Dergelijke financiering kan dus niet worden gecontroleerd door de Commissie. Onder staatssteun valt bijvoorbeeld niet de financiering van infrastructuur die wordt gebruikt voor activiteiten die de staat normaliter verricht in de uitoefening van het overheidsgezag (bijvoorbeeld vuurtorens en andere uitrusting ten behoeve van de algemene navigatie, onder meer op binnenwateren, de bescherming tegen overstromingen en het beheer van laag water in het algemeen belang, politie en douane). Verder vormt de financiering van infrastructuur die niet wordt gebruikt voor het aanbieden van goederen of diensten op een markt (bijvoorbeeld wegen die beschikbaar worden gesteld voor gratis openbaar gebruik) geen staatssteun. De financiering van infrastructuur die economisch zal worden geëxploiteerd, zoals haveninfrastructuur, valt echter onder de regels inzake staatssteun. Overheidsfinanciering van haveninfrastructuur en/of financiële steun voor havenautoriteiten kan de concurrentie tussen havens verstoren, aangezien zij grote scheepvaartmaatschappijen lagere prijzen in rekening kunnen brengen om verkeer aan te trekken. Dit kan ook gelden voor indirecte steun voor deze marktdeelnemers (d.w.z. terminalexploitanten) en gebruikers, indien ze niet de marktprijs betalen voor haveninfrastructuur. Alle staatssteun moet aan de Commissie worden gemeld, zodat kan worden beoordeeld of deze verenigbaar is met de interne markt.

16
In de nieuwe algemene groepsvrijstellingsverordening (GBER)[16], die in juli 2014 in werking trad, worden gevallen omschreven waarin staatssteun aan bedrijven kan worden toegekend zonder de Commissie vooraf op de hoogte te stellen. De Commissie overweegt momenteel om niet-problematische investeringen in havens in de algemene groepsvrijstellingsverordening te definiëren (te weten de soorten haveninvesteringen die niet gemeld hoeven te worden).

14 Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB L 269 van 10.10.2013, blz. 1). De belangrijkste bepalingen zijn van toepassing vanaf 1 mei 2016.

15 Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302 van 19.10.1992, blz. 1).

16 Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

Financiering van haveninfrastructuur

Belangrijkste huidige trends in de scheepvaart

17
De overgrote meerderheid van havenautoriteiten in Europa is staatseigendom. De havenautoriteit is eigenaar van de basisinfrastructuur en verhuurt deze aan havenexploitanten, doorgaans door middel van een concessie, terwijl ze alle regelgevende functies zelf houdt („huisbaasmodel"). Havenactiviteiten worden uitgevoerd door particuliere bedrijven, die hun eigen suprastructuur hebben en onderhouden, waaronder gebouwen en laad- en losapparatuur bij de terminals. In het VK zijn sommige grotere havens (zoals Felixstowe, Manchester, Liverpool, Immingham en Southampton) volledig geprivatiseerd.

18
De havenautoriteiten hebben in het algemeen beperkte autonomie met betrekking tot het bepalen van heffingen voor havendiensten (die meestal door de overheid worden vastgesteld), maar dragen desondanks een aanzienlijk deel van de verantwoordelijkheden inzake investeringen[17].

19
Voor de grote Europese havens geldt in ieder geval dat de grotere omvang van schepen een belangrijke rol speelt bij de behoefte aan extra capaciteit en aan nieuwe haveninfrastructuur en -suprastructuur. Naast de specifieke investeringen die nodig zijn om havens aan te passen, stellen megaschepen havens ook voor andere uitdagingen: het aanzienlijk grotere vrachtvolume ervan leidt tot pieken in de havenactiviteit en creëert een risico op congestie in havengebieden en bij de vervoersverbindingen met het economische achterland. Het kan veel geld kosten om die terug te dringen. Bovendien hebben havens vanwege piekladingen meer grond nodig. Omdat megaschepen alleen rendabel kunnen zijn als ze heel snel kunnen worden afgehandeld in havens, zal er ook sprake zijn van een groeiende trend in de richting van automatisering. Ten slotte vergroten megaschepen het risico op niet-duurzame investeringen in haveninfrastructuur, omdat er aanzienlijke aantallen containers en grote hoeveelheden lading van de ene haven naar de andere kunnen worden verplaatst, waardoor de druk op havens om aantrekkelijke aanlegrechten aan te bieden toeneemt.

17 *Bron*: ESPO, „European Port Governance, Report of an enquiry into the current governance of European seaports", 2010, blz. 7-11.

EU-financiering via het EFRO/CF, TEN-T en de CEF

20
Investeringen in haveninfrastructuur zijn gecofinancierd uit de EU-begroting via het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) onder gedeeld beheer, maar ook via het programma voor trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T) en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) onder direct beheer.

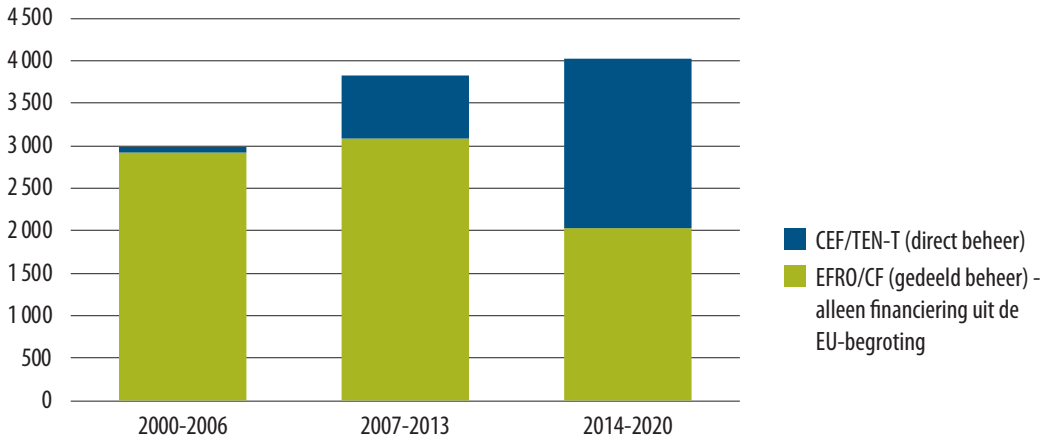
21
In totaal werd tussen 2000 en 2013 ongeveer 6,8 miljard euro aan financiering uit de EU-begroting verstrekt voor investeringen in zeehavens: 3 miljard euro tijdens de programmeringsperiode 2000-2006 en 3,8 miljard euro gedurende de periode 2007-2013. In beide perioden was het grootste deel van de EU-financiering (ongeveer 91 %) afkomstig uit het EFRO/CF en werd deze verstrekt via operationele programma's (zie ***bijlage I*** voor een overzicht per lidstaat).

22
Er is echter geen volledige informatie beschikbaar over de totale particuliere en overheidsinvesteringen in havens in de lidstaten die niet door de EU zijn gecofinancierd.

23
In de programmeringsperiode 2014-2020 blijft EU-financiering belangrijk: de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) heeft een indicatief bedrag van 24 miljard euro tot haar beschikking om vervoersinvesteringen (alle vervoerswijzen) te cofinancieren onder direct beheer of met behulp van financieringsinstrumenten (gedelegeerd aan de EIB). Zeevervoersprojecten, met inbegrip van investeringen in haveninfrastructuur en in snelwegen op zee (MoS, ofwel Motorways of the Sea), komen in aanmerking voor deze financiering. Maximaal 900 miljoen euro is gereserveerd voor MoS-projecten, terwijl projecten voor het uitgebreide netwerk en projecten voor vrachtvervoersdiensten begrotingen van respectievelijk maximaal 1 miljard euro en 200 miljoen euro tot hun beschikking hebben. Bij de eerste oproep tot het indienen van voorstellen door de CEF (2014) werden aanvragen ingediend voor 7,1 miljard euro aan cofinanciering voor havens, en werd in totaal 907 miljoen euro aan subsidies goedgekeurd, voornamelijk voor 104 kernhavens (zie paragraaf 41) en MoS-projecten. Daarnaast is via het EFRO/CF ongeveer 2 miljard euro aan EU-financiering voor zeehavens gereserveerd: 1,5 miljard euro voor belangrijke (TEN-T-)zeehavens en 0,5 miljard euro voor kleinere zeehavens (zie ***figuur 1***).

Figuur 1

EU-financiering voor haveninfrastructuur in de programmeringsperioden 2000-2006, 2007-2013 en 2014-2020 (in miljoen euro)



Opmerking: Het bij direct beheer genoemde bedrag voor de periode 2014-2020 is een schatting, gebaseerd op de gegevens die zijn verzameld na de eerste oproep tot het indienen van voorstellen voor CEF-financiering.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van gegevens verstrekt door DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en INEA.

Financiële steun van de EIB

24

De Europese Investeringsbank (EIB) heeft krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) tot taak „met een beroep op de kapitaalmarkten en op haar eigen middelen bij te dragen tot een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de Unie”[18]. Bij de vervulling van haar taak vergemakkelijkt „de Bank de financiering van investeringsprogramma's in samenhang met bijstandsverlening in het kader van de structuurfondsen en van de andere financieringsinstrumenten van de Unie”. Daarnaast waakt zij er volgens de statuten van de EIB voor dat haar gelden op de meest rationele wijze in het belang van de Unie worden aangewend. Zij kan alleen leningen of garanties toekennen „… wanneer de uitvoering van de investering bijdraagt tot een verhoging van de economische productiviteit in het algemeen en eveneens tot de verwezenlijking van de interne markt”[19]. Naast financiering uit de EU-begroting heeft de EIB tussen 2000 en 2013 investeringen gefinancierd in haveninfrastructuur en suprastructuur in de EU en buurlanden in het Middellandse Zeegebied (Marokko en Egypte) in de vorm van leningen voor ongeveer 10,1 miljard euro.

18 Artikel 309 van het VWEU.

19 Artikel 18 van de statuten van de EIB.

Eerder speciaal verslag van de Europese Rekenkamer over havens

25

In 2012 constateerde de Europese Rekenkamer in een eerder speciaal verslag problemen met de planning en toewijzing van EU- en nationale EFRO-/CF-financiering voor haveninfrastructuur bij haar onderzoek van een steekproef van 27 willekeurig geselecteerde havenprojecten in 2010. In ons verslag werd met name vastgesteld dat veel projecten nog niet waren afgerond, dat sommige niet in gebruik waren en dat andere omvangrijke aanvullende investeringen nodig hadden voordat ze doeltreffend zouden kunnen worden gebruikt[20].

20 Speciaal verslag nr. 4/2012 „Het aanwenden van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds om de vervoersinfrastructuur in zeehavens te cofinancieren: een doeltreffende investering?" (http://eca.europa.eu).

Reikwijdte en aanpak van de controle

26
Bij deze controle beoordeelde de Rekenkamer de strategie voor vrachtvervoer over zee van de Commissie en de lidstaten en de kosteneffectiviteit van door de EU gefinancierde investeringen in havendiensten. Wij hebben in het bijzonder onderzocht of:

— de lidstaten en de Commissie coherente strategieën hadden ingevoerd voor de ontwikkeling van havendiensten voor vrachtvervoer over zee, een robuuste capaciteitsplanning hadden ontwikkeld en de Europese en nationale publieke financiering hadden vastgesteld die nodig was voor haveninfrastructuur;

— door de EU gefinancierde haveninfrastructuurprojecten (geselecteerd tussen 2000 en 2013) binnen de begroting en tijdig waren afgerond en doeltreffend waren uitgevoerd ter verbetering van de havendiensten voor vrachtvervoer over zee en van het vervoer van goederen naar het achterland van de haven, en

— de Commissie de noodzakelijke maatregelen had genomen met betrekking tot staatssteun en douaneprocedures om zeehavens in staat te stellen op een gelijk speelveld te concurreren.

27
De controle bestond uit een onderzoek van stukken (waaronder EU- en nationale strategieën voor zeevervoer, ontwikkelingsplannen voor havens en algemene havenplannen), interviews bij de Commissie en met vertegenwoordigers van regionale autoriteiten en havenautoriteiten in lidstaten, en controles ter plaatse van havens en havenprojecten. Ook namen wij interviews af en hielden wij een enquête onder vertegenwoordigers van federaties van havenautoriteiten, havenexploitanten, reders en logistieke bedrijven (belangrijkste belanghebbenden)[21]. Daarnaast verstrekten externe deskundigen van de OESO en de Vrije Universiteit Brussel (VUB) ons een analyse van havencapaciteiten en prognoses van vrachtvolumes.

28
De controlewerkzaamheden werden tussen februari 2015 en april 2016 uitgevoerd, zowel bij de Commissie (directoraten-generaal Mobiliteit en Vervoer, Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, Concurrentie, Economische en Financiële Zaken, Belastingen en Douane-unie en Begroting) als in de volgende vijf lidstaten: Spanje, Italië, Duitsland, Polen en Zweden. Deze landen zijn goed voor 60 % van alle EU-middelen die tussen 2000 en 2013 aan haveninfrastructuur zijn toegewezen en vertegenwoordigen volgens Eurostat ongeveer 40 % (in waarde) van de goederen die in 2013 alle EU-havens passeerden.

21 De geraadpleegde federaties waren de Europese organisatie van zeehavens (ESPO), de Europese organisatie van scheepseigenaren (ECSA), de federatie van particuliere Europese havenexploitanten (FEPORT) en de Europese organisatie voor expeditie, vervoer, logistiek en douanediensten (CLECAT).

Reikwijdte en aanpak van de controle

29

Onze controle in de vijf lidstaten die in dit verslag worden besproken, omvatte:

— controlebezoeken aan 19 zeehavens om de resultaten te onderzoeken van door de EU gefinancierde investeringen in haveninfrastructuur[22]. Deze havens werden geselecteerd op basis van hun ligging (d.w.z. in de nabijheid van havens die soortgelijke diensten aanboden), het totale bedrag aan EU-financiering dat ze ontvingen en de mate waarin infrastructuur er was gebouwd voor een specifieke particuliere exploitant. Ook hebben we in ons vorige verslag uit 2012 vastgesteld dat er havens waren met infrastructuur die ofwel leeg was, ofwel slecht verbonden met het achterland;

— specifieke casestudy's van naburige havens aan de Noordwestkust van Italië (Genua, La Spezia, Livorno en Savona) en aan de Adriatische Zee in Italië, Slovenië en Kroatië (de havens die behoren tot de North Adriatic Ports Association (NAPA): Venetië, Trieste, Koper en Rijeka) om het potentieel en de voordelen van samenwerking tussen havens te beoordelen, alsmede een casestudy in Duitsland van het Noord-Oostzeekanaal (NOK).

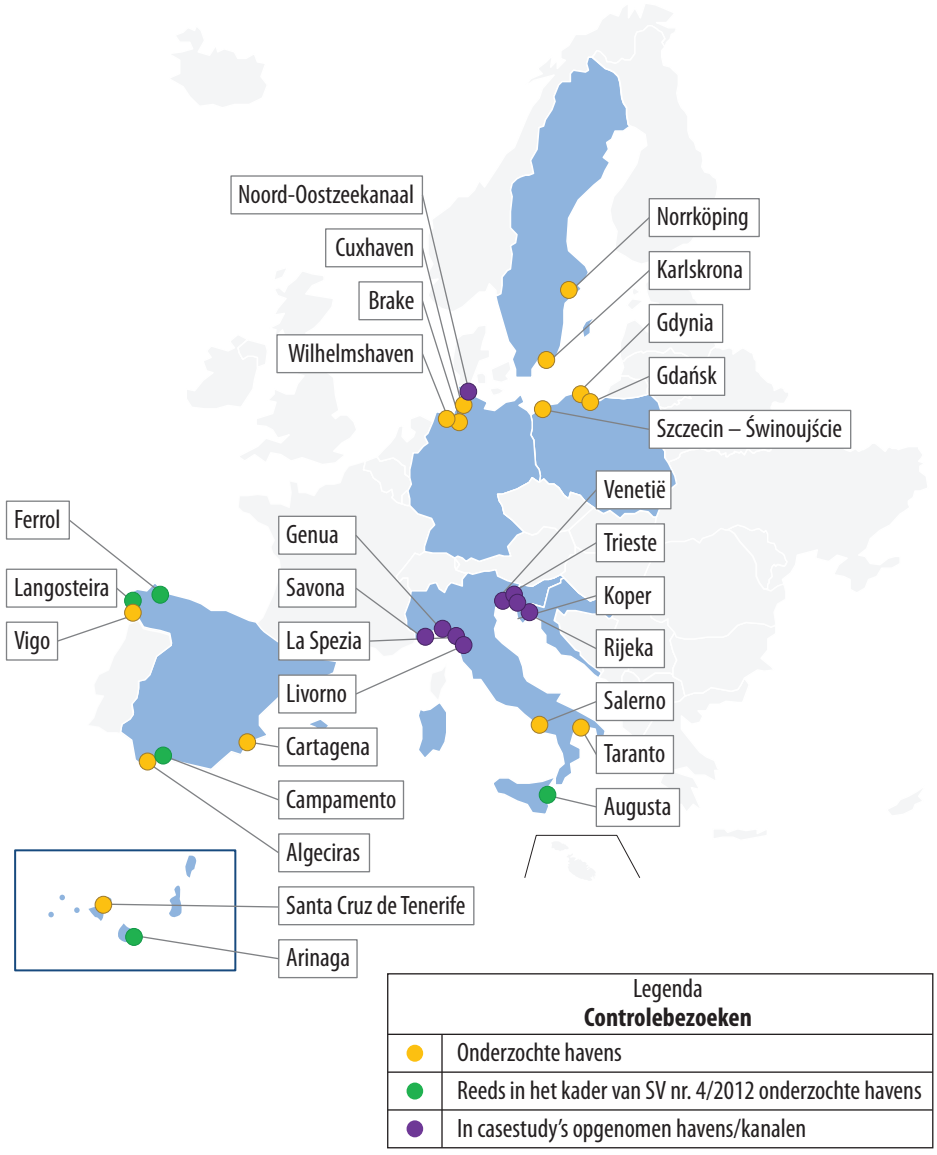
30

Ons onderzoek had betrekking op investeringen in haveninfrastructuur waarvoor tussen 2000 en 2013 1,4 miljard euro aan EU-financiering was ontvangen (ongeveer 20 % van de totale EU-cofinanciering). Deze is opgesplitst in 1,076 miljard euro (37 voor het eerst onderzochte projecten) en 329 miljoen euro (5 herbeoordelingen van de resultaten van reeds in 2010 onderzochte projecten). De meeste onderzochte projecten waren gericht op het vergroten van de capaciteit: 24 van de 42 onderzochte projecten, ofwel 55 % van de EU-financiering (774 miljoen euro) in onze steekproef, betroffen de aanleg of uitbreiding van kades en golfbrekers. De tweede categorie had betrekking op de verbetering van havenverbindingen (weg en spoor: 17 projecten, die goed waren voor ongeveer 600 miljoen euro aan EU-financiering), terwijl één aankoop van suprastructuur (bijv. kranen) de rest van de onderzochte uitgaven uitmaakt. ***Afbeelding 3*** bevat een overzicht van de tijdens deze controle bezochte havens.

22 Vier havens in Spanje (Algeciras, Cartagena, Santa Cruz de Tenerife en Vigo), drie havens in Polen (Gdańsk, Gdynia en Szczecin-Świnoujście) en in Duitsland (Brake, Cuxhaven en Wilhelmshaven) en twee havens in Italië (Salerno en Taranto) en Zweden (Karlskrona en Norrköping). De havens van Arinaga, Campamento, Ferrol en Langosteira (Spanje) en Augusta (Italië) werden opnieuw beoordeeld (deze waren al in 2010 gecontroleerd).

Afbeelding 3

Gedurende deze controle bezochte EU-havens en lidstaten



Bron: Europese Rekenkamer.

Opmerkingen

EU- en nationale havenstrategieën: het ontbreken van een tijdige en gecoördineerde uitvoering van goed geplande extra havencapaciteit was een belangrijke tekortkoming

31

Investeringen in haveninfrastructuur en suprastructuur zijn zeer duur en vereisen langetermijnplanning om te waarborgen dat ze winstgevend zijn. Dit is de reden dat lidstaten moeten zorgen voor een degelijke en coherente langetermijnstrategie voor het ontwikkelen van hun havens. Sinds 2013 heeft de TEN-T-verordening voorzien in de infrastructuurplanning voor de hele EU door de vaststelling van een kernnetwerk en een uitgebreid netwerk, alsmede technische normen en uitvoeringstermijnen. Voor investeringen in havens die met EU-financiering ondersteund moeten worden in de periode 2014-2020, bestaat zelfs de wettelijke verplichting om deze investeringen te integreren in een breder, algemener strategisch havenontwikkelingsplan (de regels inzake „de ex-antevoorwaarden"[23]). Dit plan zou het potentieel voor een grotere doeltreffendheid van toekomstige investeringen in haveninfrastructuur moeten verbeteren, omdat in een dergelijke strategie reeds bestaande havencapaciteit en de behoefte aan extra capaciteit zouden moeten worden vastgelegd, de huidige en plausibele toekomstige marktvraag beoordeeld en de samenwerking, synergieën en specialisatie van havens verkend.

32

Wij beoordeelden of de vijf lidstaten die worden bestreken in deze controle, beschikten over een dergelijke strategie met betrekking tot havenontwikkeling en infrastructuurplanning.

Alle vijf de bezochte lidstaten hadden nationale havenontwikkelingsstrategieën ontwikkeld, maar degelijke uitvoeringsplannen en coördinatie vormden een probleem

33

Uit onze controle bleek dat alle vijf de bezochte lidstaten eind 2015 beschikten over een havenstrategie voor de lange termijn. Spanje begon al in 1998 en 2000 documenten op te stellen ter ondersteuning van zijn strategie en had deze in respectievelijk 2005 en 2013 aangevuld. Polen had sinds 2007 een plan, Duitsland sinds 2009, Zweden sinds 2010 en Italië pas sinds 2015. In Duitsland was deze strategie herzien in 2016, terwijl de strategie van Zweden regelmatig werd bijgewerkt (zie ***tabel 1***).

23 Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320); ex-antevoorwaarden 7.1 en 7.3 van bijlage XI.

Opmerkingen

Tabel 1

Gedurende deze controle door lidstaten vastgestelde havenstrategieën

Lidstaat	Naam van havenstrategie	Jaar van vaststelling
Duitsland	Gemeinsame Plattform des Bundes und der Küstenländer zur Deutschen Seehafenpolitik Nationales Hafenkonzept für die See- und Binnenhäfen Nationales Hafenkonzept für die See- und Binnenhäfen 2015	1999 2009 2016
Spanje	Marco Estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal (MESPTE); Plan de Infraestructuras 2000-2007 (PIT); Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (2005-2020) (PEIT); Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (2012-2024)'(PITVI)	1998 2000 2005 2013
Italië	Piano Strategico Nazionale della Portualità e della logistica	2015
Polen	Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku	2007
Zweden	Nationell plan för transportsystemet för perioden 2010-2021	2010, vier jaarlijkse herziene versies

34

Uit onze analyse van deze nationale strategieën bleek dat enkel het bestaan van een strategie niet noodzakelijkerwijs een succesvolle uitvoering van duurzame investeringen betekende. Informatie over de nationale strategieën is te vinden in ***tekstvak 1***.

Door havenautoriteiten gerapporteerde gegevens waren onvolledig en niet altijd betrouwbaar

35

Voor de steekproef van de havens die dit verslag omvat, toetsten we de betrouwbaarheid van de gegevens over containeroverslagcapaciteit die door de havenautoriteiten werden gerapporteerd (namelijk hoeveel containerverkeer, in TEU, er jaarlijks kan worden afgewikkeld). Uit onze analyse bleek dat de havenautoriteiten van zeven van de zestien in dit verslag behandelde havens die containeroverslagactiviteiten hadden, geen geaggregeerde capaciteitsgegevens rapporteerden[24]. Bij zeven van de overige negen havens die capaciteitsgegevens voor containers hadden verzameld, is de daadwerkelijke beschikbare capaciteit groter dan die welke door de havenautoriteiten werd gerapporteerd[25]. Bij twee havens is het gerapporteerde cijfer hoger dan het door ons berekende cijfer[26]. Hieruit blijkt dat zelfs in gevallen waarin havenautoriteiten capaciteitsgegevens rapporteren, er twijfel blijft bestaan over de deugdelijkheid van deze gegevens. Hierdoor rijzen er vragen over de grondslag waarop besluiten over grote investeringen in haveninfrastructuur worden genomen.

24 Cuxhaven, Brake, Salerno, Gdansk, Vigo, Ferrol en Karlskrona.

25 Wilhelmshaven, Taranto, Gdynia, Świnoujście-Szczeczin, Cartagena, SC Tenerife en Norrköping.

26 Algeciras en Augusta (die leeg is).

Tekstvak 1

Langetermijnstrategieën van de lidstaten: een overzicht

- **Duitsland** had een nationale langetermijnhavenstrategie, maar de deelstaten (Bundesländer) namen beslissingen over de belangrijkste investeringen in haveninfrastructuur. Er was geen doeltreffende coördinatie tussen regionale en nationale autoriteiten. De federale staat (Bund) is niet verantwoordelijk voor havenplanning; dit wordt gedaan op plaatselijk en regionaal niveau. De directe betrokkenheid van de Bund bij havenplanning op plaatselijk niveau is niet toereikend en niet tijdig genoeg. Toch is de Bund verantwoordelijk voor verbindingen met het achterland en het uitbaggeren van toegangskanalen.

- **Spanje** had een alomvattende strategie ingevoerd, waarbij een aan het nationale Ministerie van Openbare Werken en Vervoer verbonden centraal orgaan de noodzaak van haveninvesteringen voor het hele land voortdurend beoordeelde en monitorde. Hoewel er tekortkomingen werden vastgesteld in sommige documenten (bijv. geen analyse van het achterland en geen onderzoek naar synergieën met naburige havens vanwege vrije mededinging), was er in het algemeen voldoende technische steun om projecten op te starten;

- **Italië** had ook een nationale strategie vastgesteld met een groot aantal elementen die als basis konden dienen voor goede haveninvesteringen, maar deze strategie was in 2015 vastgesteld en ging nog niet vergezeld van een uitvoeringsplan. De eerste actie in het kader van de uitvoering van deze strategie was te zorgen voor een nieuw governancesysteem voor havens, wat leidde tot het besluit verschillende bestaande havens te laten fuseren, waardoor het aantal havenautoriteiten verminderde en het potentieel tot coördinatie en kostenbesparingen toenam;

- **Polen** had een nationale strategie vastgesteld met een groot aantal elementen die als basis konden dienen voor goede haveninvesteringen, maar deze strategie ging niet vergezeld van een uitvoeringsplan en werd niet naar behoren gemonitord. Als gevolg daarvan hadden de geselecteerde projecten niet altijd de hoogste prioriteit of waren ze niet goed genoeg uitgewerkt. Bovendien waren in sommige gevallen niet-maritieme projecten (bijv. typische stadswegen, kades met toeristenattracties) gefinancierd uit de toewijzing voor zeevervoer;

- Hoewel de regering van **Zweden** het zorgen voor voldoende capaciteit in zijn havens als een essentiële doelstelling ziet, zijn het de gemeenten die besluiten over infrastructuurinvesteringen voor de 52 belangrijkste havens van het land. De nationale regering is alleen verantwoordelijk voor vaargeulen (toegang tot havens) en landverbindingen met havens. Deze regeling is weerspiegeld in de strategie en op nationaal ministerieel niveau was er slechts beperkte informatie over investeringen in haveninfrastructuur beschikbaar.

36

Een soortgelijke situatie bestaat voor gegevens met betrekking tot werkgelegenheidsschepping. Uit onze controle bleek dat de havenautoriteiten in het algemeen niet in staat waren gegevens te verstrekken over werkgelegenheid, waaronder de door hun concessiehouders en externe dienstverleners gecreëerde banen. Daarom zijn de informatie en gegevens van de Commissie over werkgelegenheidsschepping door havens ook zeer beperkt.

Opmerkingen

37
In 2013 startte de Commissie een onderzoeksproject („Portopia") in het kader waarvan er op vrijwillige basis havengegevens worden verzameld. Desondanks hebben maar weinig lidstaten en havenautoriteiten dergelijke gegevens verstrekt en werden er methodologische verschillen in de analyse van werkgelegenheidseffecten opgemerkt.

De EU-strategie voor havens werd in de loop van de tijd verder ontwikkeld, maar degelijke informatie over capaciteitsplanning ontbreekt nog steeds

In 2013 stelde de Commissie haar langetermijnstrategie voor havens vast

38
Al meer dan twintig jaar, met name sinds het eerste witboek over vervoer van de Commissie in 1992[27], voert de EU een beleid om de ontwikkeling van havens en hun infrastructuur te ondersteunen als een methode om de mobiliteit te verbeteren. Sindsdien worden investeringen in haveninfrastructuur, multimodale terminals en interoperabiliteit van essentieel belang geacht voor het vergroten van de duurzame mobiliteit in Europa.

39
In 1997 publiceerde de Commissie een groenboek over havens en maritieme infrastructuur[28]. In 2007 stelde zij een mededeling vast waarin de noodzaak werd benadrukt om de verbindingen van de belangrijkste havens met het economische achterland te verbeteren en een evenwichtiger combinatie van vervoerswijzen binnen de EU te realiseren[29].

40
In 2013 bracht de Commissie een nieuwe mededeling uit waarin zij haar strategie voor de ontwikkeling van havens in de EU verder uitwerkte[30]. In dit document werd voor het eerst het verband gelegd tussen de voorgestelde infrastructuurinvesteringen en de EU-financiering die beschikbaar was in het kader van de CEF in de programmeringsperiode 2014-2020. Dit was een aanzienlijke verbetering ten opzichte van haar eerdere mededeling uit 2007.

41
Daarnaast wees de Commissie 329 havens als belangrijke EU-havens aan, waarvan er 104 als „kernhavens" werden beschouwd op basis van een reeks vooraf vastgestelde criteria[31]. Het doel van de Commissie is dat deze kernhavens uiterlijk in 2030 verbonden zijn met het achterland, terwijl de termijn voor de overige 225 havens op het uitgebreide netwerk 2050 is[32]. Hierdoor hebben de kernhavens de facto prioriteit gekregen wat betreft de toegang tot EU-financiering van deze verbindingen.

27 (COM(92) 494 def. van 2 december 1992 „Witboek 1992. De toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoersbeleid — Een brede aanpak voor de totstandbrenging van een communautair kader voor duurzame mobiliteit".

28 COM(97) 678 def. van 10 december 1997 „Stappen naar de voltooiing van de economische en monetaire unie".

29 COM(2007) 616 definitief van 18 oktober 2007 „Mededeling inzake een Europees havenbeleid".

30 COM(2013) 940 final van 7 januari 2014 „Bouw van het kernvervoersnet: kernnetwerkcorridors en de Connecting Europe Facility".

31 SWD(2013) 542 final, blz. 2014. Voor „volumegebaseerde havens" geldt bijvoorbeeld het volgende: indien 1 % van het EU-vervoersvolume via een haven passeert, wordt die beschouwd als een kernhaven; indien dit 0,1 % van het vervoersvolume is, maakt de haven deel uit van het uitgebreide netwerk; voor „cohesiegebaseerde havens" (havens met lage volumes, maar met een groot te bedienen achterland) of voor eilandhavens gelden andere criteria.

32 Verordening (EU) nr. 1315/2013.

42

Tijdens onze controle wezen sommige belanghebbende organisaties erop dat in de strategie van de Commissie te veel havens als kernhavens waren aangewezen. Aanvankelijk had de Commissie 94 kernhavens aangewezen, maar tijdens de wetgevingsprocedure waren er aanvullende voorstellen ingediend[33]. Zelfs het oorspronkelijk door de Commissie voorgestelde aantal was echter al aanzienlijk hoger dan de 50 kernhavens die noodzakelijk werden geacht om een adequate mate van toegankelijkheid voor de EU in haar geheel in stand te houden[34].

Tekortkomingen in de capaciteitsplanning van de Commissie

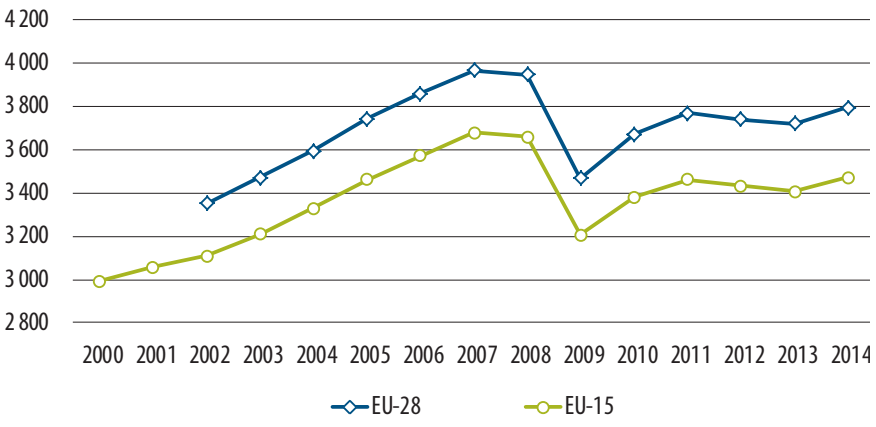
De Commissie en de OESO verwachten dat het havenverkeer zal groeien

43

Hoewel de wereldwijde economische crisis tijdelijk een negatief effect had op de totale vervoerde volumes tussen 2007 en 2009, is het havenverkeer de afgelopen vijftien jaar toegenomen (zie ***figuur 2***). Naar verwachting zal deze trend zich voortzetten: in 2013 voorspelde de Commissie dat EU-havens in 2030 met 50 % zullen zijn gegroeid. Ook de OESO verwacht een verdere groei van het havenverkeer, zij het iets minder sterk. De voorspelde groeipercentages variëren naargelang van het soort vervoer en het soort schip. In de containersector worden naar verhouding lagere groeipercentages verwacht. De verwachte groei in deze sector voor EU-havens is 38 % voor de periode tot 2030, terwijl de groei naar verwachting hoger zal zijn in andere marktsegmenten: 46 % voor vloeibare bulkladingen, 50 % voor droge bulkladingen en 58 % voor RoRo („roll-on roll-off" — rij op, rij af). Bovendien is deze verwachte groei wereldwijd gezien niet evenredig verdeeld: Zuid-Azië zal de snelste groei doormaken en Europa de langzaamste[35].

Figuur 2

Overzicht van over zee vervoerde volumes (2000-2014) (in brutogewicht in miljoen ton)



Bron: Eurostat, „Maritime ports freight and passenger statistics", januari 2016.

33 Bijlage II van COM(2011) 650 definitief van 19 oktober 2011.

34 Europese Commissie, „Ports and their connections within the TEN-T" van 29.6.2010. Door NEA, TNO en de Universiteit van Leeds uitgevoerd onderzoek.

35 OESO en ITF. (2015), *ITF Transport Outlook 2015*, OECD Publishing, Parijs (http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en).

Opmerkingen

De Commissie monitort de capaciteit van kernhavens niet

44
Uit onze controle bleek dat de Commissie geen gedetailleerde en geactualiseerde gegevens van de lidstaten ontving over hun beschikbare capaciteit, de daadwerkelijk benutte capaciteit of hun toekomstige capaciteitsbehoeften. Als gevolg daarvan was er geen EU-brede monitoring van de capaciteit van de 104 kernhavens en in totaal 329 belangrijke havens van de EU. Door het ontbreken van dergelijke informatie verkeerde de Commissie tot dusver niet in een positie om met een EU-breed havenontwikkelingsplan te komen. Omdat niemand (op EU-niveau of op lidstaatniveau) een strategisch overzicht had om te kunnen bepalen welke havens financiering nodig hadden en waarvoor, investeerden veel naburige havens tegelijkertijd in vergelijkbare containeroverslaginfrastructuur en -suprastructuur.

Het risico bestaat dat de prognose van de Commissie inzake de vereiste havencapaciteit te hoog uitvalt

45
Op basis van geactualiseerde verkeersprognoses[36] en een vergelijking met andere studies en verslagen die prognoses bevatten[37], schatte de Commissie in 2013 dat de gemiddelde capaciteitsbezetting van alle havens in de EU ongeveer 90 % bedroeg en dat er in de komende jaren een risico op havencongestie zou ontstaan[38].

46
De OESO, die ons een beoordeling van toekomstige havencapaciteitsbehoeften verstrekte, schatte daarentegen dat:

— de EU-havenbezettingsgraad voor containers in het algemeen ver onder het wereldwijde niveau van 67 % ligt;

— er aanzienlijke verschillen in het gebruik van havencapaciteit bestaan tussen Europese regio's: 50 % in Scandinavische en Oostzeehavens; 56 % in Noordwest-Europa, 61 % in het oostelijke Middellandse Zeegebied en het gebied rond de Zwarte Zee en 62 % in het westelijke Middellandse Zeegebied, en

— de prognose is dat de verwachte bezettingsgraad in verscheidene regio's zal afnemen. Bijvoorbeeld van 50 % naar 30 % in Scandinavische en Oostzeehavens en van 61 % naar 50 % in het oostelijke Middellandse Zeegebied en het gebied rond de Zwarte Zee.

36 SWD(2013) 181 final, deel 1, punt 3.

37 Havenverkeersprognoses ISL tot 2025; haven Rotterdam, Havenvisie 2025; Optimar, HIS Fairplay, „Benchmarking Strategic Options for European Shipping and for the European Maritime transport System in the Horizon 2008-2018", geactualiseerde versie van 2010.

38 SWD(2013) 181 final, deel 2, bijlage VII.

47

Daarom bestaat het risico dat de Commissie de behoefte aan extra havencapaciteit heeft overschat. Dit geldt met name voor de specifieke, hierboven genoemde regio's.

48

In dit verband merkten wij ook op dat er een discrepantie bestaat tussen de in de strategie uiteengezette EU-financiering en de handelsstromen: de meeste goederen van buiten de EU komen de EU binnen via de havens in het aanloopgebied tussen Hamburg en Le Havre. Meer dan 90 % van de EU-financiering voor havens in de periode 2000-2013 werd echter verstrekt in het kader van het EFRO/CF, en het grootste deel daarvan werd toegewezen aan de havens in het Middellandse Zeegebied en aan Poolse havens (zie de toegewezen bedragen per lidstaat in ***bijlage I***). De lidstaten en de regionale autoriteiten besluiten welke projecten gefinancierd zullen worden uit het EFRO/CF, uitgezonderd grote projecten, die door de Commissie moeten worden goedgekeurd.

49

Een belangrijke waterweg, het Noord-Oostzeekanaal (NOK), werd geïdentificeerd als een traject binnen het kernnetwerk in de CEF-verordening. Het NOK maakte echter geen deel uit van de kernnetwerkcorridors en werd niet geselecteerd voor financiering (zie ***tekstvak 2***).

Tekstvak 2

Noord-Oostzeekanaal (NOK)

Het NOK is het drukst bevaren kunstmatige kanaal ter wereld: per jaar varen er 32 000 vrachtschepen doorheen. Het is een strategische waterweg voor het behoud van het concurrentievermogen van de Oostzeestaten, waarvan Denemarken, Zweden, Finland, Estland, Letland, Litouwen en Polen lidstaten zijn van de EU. Het verbindt de havens van Brunsbüttel en Kiel in Noord-Duitsland (zie ***afbeelding 4***).

De bestaande infrastructuur moet dringend worden verbeterd, zowel aan de oostelijke ingang van het kanaal, waar bepaalde sluizen in slechte toestand verkeren, als aan de westelijke ingang. Om Jutland heen varen kost 70 000 euro meer dan door het NOK varen. Daarnaast moet de tijdwinst in overweging worden genomen: het duurt 10 tot 14 uur om om Jutland heen te varen. Volgens een raming van de sector zou er jaarlijks tot 2,2 miljard euro kunnen worden bespaard door deze infrastructuur veilig en betrouwbaar te maken. In 2015 werd een aanvraag voor een subsidie van 161 miljoen euro aan EU-cofinanciering via de CEF voor het bouwen van een vijfde sluiskolk in Brunsbüttel niet geselecteerd. Ondanks het feit dat dit kanaal onderdeel is van het TEN-T-kernnetwerk, vormde het in 2015 geen prioriteit voor CEF-financiering.

Afbeelding 4

Noord-Oostzeekanaal (NOK)

Opmerking: De rood omcirkelde havens werden door onze controleurs bezocht.
Bron: Europese Rekenkamer.

Door de EU gefinancierde infrastructuur: onbenutte en onderbenutte infrastructuur, vertragingen, kostenoverschrijdingen en niet-duurzame investeringen door financiering van soortgelijke infrastructuur in naburige havens

50
Gezien de tekortkomingen in de capaciteitsplanning voor haveninfrastructuur op nationaal en EU-niveau bestaat er een aanzienlijk risico dat de EU-financiering resulteert in niet-duurzame investeringen, doordat de extra capaciteit die is gecreëerd in feite niet nodig is. Voor deze controle bezochten we 19 havens in 5 lidstaten en onderzochten we in totaal 42 door de EU gefinancierde projecten, waarvan

— 37 projecten voor het eerst werden onderzocht en

— 5 projecten een follow-up betroffen van een controle die oorspronkelijk in 2010 was verricht (zie Speciaal verslag nr. 4/2012).

51
In het bijzonder beoordeelden we of:

— de extra, door investeringen gecreëerde havencapaciteit volledig was benut;

— de projecten tijdig en binnen de begroting waren afgerond;

— er EU-financiering was toegekend aan naburige havens voor soortgelijke investeringen, en

— de coördinatie tussen de Commissie en de EIB naar behoren functioneerde.

Door de EU gefinancierde investeringen leidden tot veel onbenutte of onderbenutte infrastructuur

52
Het duurt enige tijd voordat er bij investeringen in haveninfrastructuur resultaten te zien zijn en vanwege de aard ervan beogen havenprojecten capaciteit op te bouwen op lange termijn (wat in de meeste gevallen betekent dat het rendement laag is en lang op zich laat wachten). De tijdigheid van investeringen is vaak van cruciaal belang voor de doeltreffendheid ervan, vooral in een zeer concurrerende omgeving als zeevervoer.

Opmerkingen

53

Uit onze analyse van de 37 voor het eerst onderzochte projecten bleek echter dat medio 2015 30 projecten waarvoor 553 miljoen euro aan EU-financiering ter beschikking was gesteld, waren afgerond. Van deze 30 projecten:

— werden 18 projecten, goed voor 359 miljoen euro aan EU-financiering, gebruikt zoals oorspronkelijk bedoeld, en

— werden 12 projecten, samen goed voor 194 miljoen euro aan EU-financiering, ofwel niet benut (leeg) of zwaar onderbenut, wat betekent dat één op de drie euro tot dusver ondoeltreffend is gebruikt[39]. Ongeveer de helft van deze financiering (97 miljoen euro aan EU-financiering voor negen projecten[40]) werd geïnvesteerd in infrastructuur die meer dan drie jaar na de afronding van de werkzaamheden niet benut of zwaar onderbenut werd[41]. Dit wijst op tekortkomingen in de behoefteanalyse vooraf en hoge risico's op verspilling van de geïnvesteerde bedragen. Deze constatering is ook van toepassing op de vijf herbeoordeelde havens die al bijna tien jaar operationeel zijn (zie paragraaf 63).

54

De overige zeven projecten in onze steekproef (524 miljoen euro aan EU-financiering, vooral in Italië) waren ten tijde van de controle nog niet afgerond. Deze zeven projecten maakten dus geen deel uit van onze analyse van het daadwerkelijke gebruik ervan.

55

Gedetailleerde informatie over de havens en de onderzochte projecten is te vinden in ***bijlage II***. In ***tekstvak 3*** hieronder staan twee voorbeelden van goed benutte infrastructuur en twee voorbeelden van lege of onderbenutte, door de EU-gefinancierde haveninfrastructuurprojecten. Verdere voorbeelden van onbenutte en onderbenutte infrastructuur kunnen ook worden gevonden in ***tekstvak 4***, ***tekstvak 6*** en ***tekstvak 8***).

39 Toegepaste methodologie: bij de vaststelling van dit bedrag is rekening gehouden met de gedetailleerde beoordeling van het gebruik van haveninfrastructuur die ten tijde van het controlebezoek werd gecontroleerd. Indien een haven als leeg of zwaar onderbenut werd beschouwd op basis van internationaal aanvaarde criteria, werden de projectuitgaven berekend overeenkomstig de mate van onderbenutting.

40 Dit betreft de drie gecontroleerde projecten in Cuxhaven, twee projecten in Wilhelmshaven, en een van de gecontroleerde projecten in Taranto, Cartagena, Santa Cruz de Tenerife en Karlskrona: alleen Polen had geen projecten die meer dan drie jaar niet benut of zwaar onderbenut waren.

41 Dit verwijst naar het door de EIB ingevoerde kader voor resultaatmeting (ReM). Op basis daarvan gebruikt de EIB systematisch twee perioden om de kwaliteit en deugdelijkheid te beoordelen van haar kredietverlening: de eerste bij de afronding van een project, en de tweede bij de afronding van een project + drie jaar (zie http://www.eib.org/projects/cycle/monitoring/rem.htm?lang=en).

Tekstvak 3

Voorbeelden van goed gebruikte haveninfrastructuur:

1. Haven van Norrköping: verbreden en verdiepen van de vaarwegtoegang en versterken van de bestaande aanlegplaatsen

Dit project droeg bij tot een veiliger navigatie in overeenstemming met internationale normen. Bestaande beperkingen in verband met duisternis, zichtbaarheid en wind werden verminderd en hierdoor werd de haven 24 uur per dag, 7 dagen in de week toegankelijk voor schepen van veel grotere omvang. Ook waren schepen beter in staat om elkaar in de vaarweg te passeren, hetgeen leidde tot tijdbesparingen en een grotere veiligheid, en werd er een positief milieueffect bereikt door een hogere vullingsgraad van grotere schepen. De EU cofinancierde dit project, dat in totaal 35,3 miljoen euro kostte, met 3,5 miljoen euro.

2. Szczecin-wegverbinding naar de haven

De aanleg van een weggedeelte van 2,63 km werd in 2009 afgerond en de weginfrastructuur wordt gebruikt. De belangrijkste projectuitkomst was de verbeterde toegang over de weg tot de haven van Szczecin (zie ***afbeelding 5***), waarbij de oude weg met de vele stoplichten werd vermeden. Hoewel er kritieke problemen zijn met de aansluiting van de laatste anderhalve kilometer is de verbetering van de toegang tot het achterland over de weg zichtbaar: de files van en naar de haven zijn verminderd en de veiligheid van de inwoners is verbeterd. De EU cofinancierde dit project, dat in totaal 28 miljoen euro kostte, met 23 miljoen euro.

Afbeelding 5 — De nieuwe Struga-straat die naar de haven leidt

© Stadhuis van Szczecin.

Voorbeelden van lege of zwaar onderbenutte haveninfrastructuur:

1. Containerterminal Taranto (Italië)

De containerterminal van Taranto werd in 2002 in bedrijf genomen. Kort na de start van de activiteiten van de terminal resulteerde het project in aanzienlijke verkeersvolumes. Sinds 2006 zijn deze volumes echter gedaald. De rederij waarvan de schepen de haven van Taranto aandeden, stopte geleidelijk met het gebruikmaken van de haven en het exploitatiebedrijf van de terminal sloot zich aan bij een groep die in een concurrerende naburige haven (Piraeus) was gevestigd en staakte haar activiteiten in Taranto in juni 2015 (zie ***afbeelding 6***). In de concessieovereenkomst tussen de terminalexploitant en de havenautoriteit van Taranto stond dat de havenautoriteit extra infrastructuurwerkzaamheden zou ondernemen, zoals baggerwerkzaamheden. Deze werkzaamheden zijn echter nooit uitgevoerd. In de haven van Taranto is gedurende de programmeringsperiode 2000-2006 38 miljoen euro aan EU-middelen geïnvesteerd in een overslagterminal en de verbindingen met het achterland daarvan. Deze terminal wordt momenteel niet gebruikt.

Tekstvak 3

Afbeelding 6 — Ongebruikte overslagcapaciteit in de haven van Taranto

Bron: Europese Rekenkamer.

2. Polyvalente terminal in de haven van Cartagena (Spanje)

In februari 2013 werd in de haven van Cartagena de aanleg van een 575 meter lang dok, een aangrenzend terrein van 4,5 hectare en een opslagruimte van 20 hectare voor activiteiten in samenhang met een toekomstige multifunctionele terminal afgerond. De totale gecombineerde kosten van de twee projecten liepen op tot 62,8 miljoen euro en er werd 29,7 miljoen euro betaald. Momenteel wordt een gedeelte van het gebied gebruikt voor droge bulk, afval en de opslag van bijproducten van de nabijgelegen raffinaderij. Het andere gedeelte (20 hectare) is nog niet bestraat en blijft ongebruikt (zie ***afbeelding 7***). Aan dit specifieke project was 10,4 miljoen euro aan EU-financiering uit het EFRO toegekend.

Afbeelding 7 — Leeg gebied voor een multifunctionele terminal in de haven van Cartagena

Bron: Europese Rekenkamer.

Vertragingen en kostenoverschrijdingen bij een aantal projecten

Vertragingen in de projectuitvoering bij 19 van de 30 voltooide projecten

56

In ons verslag van 2012 hadden we al geconstateerd en gerapporteerd dat er aanzienlijke vertragingen waren in de uitvoering van havenprojecten als gevolg van de geldende administratieve regelingen: voor het bouwen en exploiteren van een jachthaven in Italië waren 33 vergunningen nodig en het duurde 22 jaar om de benodigde vergunningen te verkrijgen om te beginnen met de bouw van havenwerken in Griekenland[42]. Dit wees op structurele problemen in verband met de uitgifte van vergunningen en toestemmingen.

57

Uit onze analyse van de 30 voor het eerst onderzochte, reeds afgeronde projecten bleek dat 11 projecten op tijd waren voltooid, maar ook dat 19 projecten niet op tijd waren voltooid. Bij deze 19 projecten bedroeg de gemiddelde vertraging bijna 13 maanden en varieerden de vertragingen van 3 maanden (installatie van RoRo-terminalapparatuur in de haven van Vigo in Spanje) tot 33 maanden (Jade-Weser-Port in Wilhelmshaven, Duitsland). Verder hadden 12 van de 19 voltooide projecten te kampen met vertragingen van meer dan 20 % ten opzicht van de geplande looptijd van het project. Ten opzichte van de oorspronkelijk geplande tijdsduur liepen de vertragingen op tot 136 % in de haven van Santa Cruz de Tenerife (Spanje).

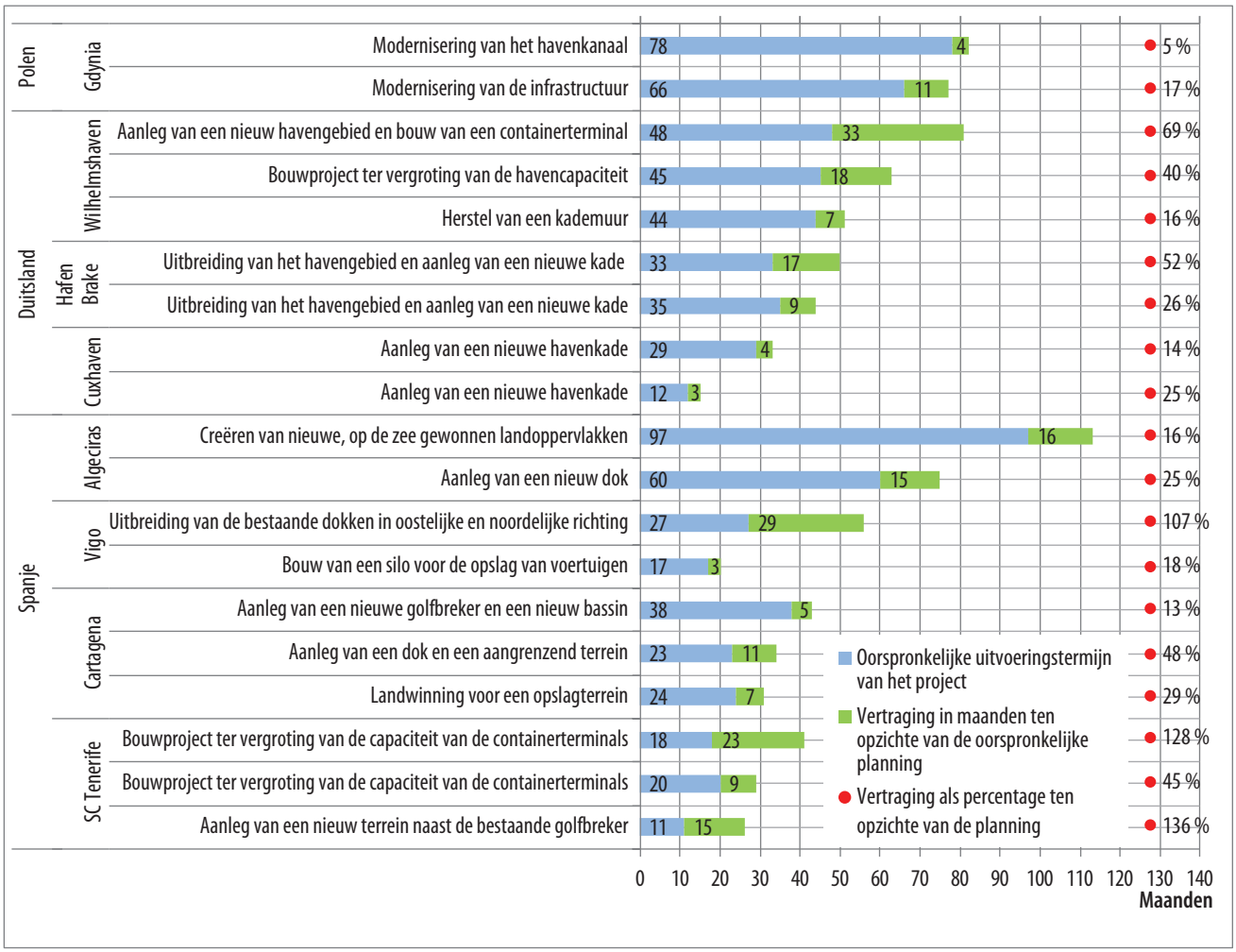
58

Figuur 3 bevat informatie over de desbetreffende 19 (afgeronde) projecten.

42 Speciaal verslag nr. 4/2012 over vervoersinfrastructuur in zeehavens.

Figuur 3

Overzicht van vertragingen bij de 19 afgeronde projecten



Bron: Europese Rekenkamer.

Administratieve procedures kunnen bijdragen tot vertragingen bij de projectuitvoering: het geval van Italië

59

Zoals hierboven werd vermeld, waren 7 van de 37 voor het eerst gecontroleerde projecten nog niet voltooid ten tijde van de controle, voornamelijk vanwege de administratieve belasting. Aan deze projecten was bijna de helft van de gecontroleerde uitgaven toegekend (524 miljoen euro aan EU-financiering). Bij zes van deze zeven niet-afgeronde projecten was ook sprake van vertragingen, die uiteenliepen van 13 maanden voor baggerwerkzaamheden tot minstens 36 maanden voor de aanleg van verbindingen met de haven van Salerno. Nationale en regionale administratieve procedures kunnen aanzienlijk bijdragen tot vertragingen in de afronding van haveninfrastructuurprojecten. Uit onze controle bleek dat alleen al in Italië vijf van de zes onderzochte projecten vertraging hadden opgelopen, vooral vanwege problemen met de uitgifte van vergunningen en toestemmingen, waaruit blijkt dat er problemen waren met de coördinatie tussen de verschillende organen die erbij betrokken waren. Gedetailleerde informatie over de onvoltooide projecten is in ***bijlage III*** te vinden.

60

Daarnaast is bij de procedure ter vaststelling van een algemeen havenplan (dat nodig is voordat er infrastructuurwerkzaamheden kunnen plaatsvinden) in verschillende lidstaten een groot aantal intermediaire organen betrokken. Zo was bij de haven van Taranto een in 2006 ingediend voorstel voor een algemeen havenplan, waarbij de havencommissie, de hoge raad voor openbare werken, de regionale autoriteit voor milieubescherming, de desbetreffende regio en het gemeentebestuur waren betrokken, ten tijde van het controlebezoek (eind 2015) nog steeds niet aangenomen.

Kostenoverschrijdingen bij 16 van de 30 voltooide projecten

61

Daarnaast bleek ook uit onze controle dat er bij slechts 14 van de onderzochte projecten geen sprake was van kostenoverschrijdingen, hetgeen betekent dat 16 van de 30 afgeronde projecten kostenoverschrijdingen kenden van in totaal 139 miljoen euro. Dat gold voornamelijk voor zeehavens in Duitsland en Spanje (de Italiaanse projecten zijn nog niet afgerond, dus kan er in dit stadium nog geen eindbeoordeling worden gemaakt). De gemiddelde kostenoverschrijding bedroeg ongeveer 8,7 miljoen euro en de overschrijdingen liepen uiteen van 0,2 miljoen euro voor een inspectiegebouw in de haven van Vigo (Spanje) tot 67 miljoen euro voor opslaginfrastructuur in de haven van Algeciras (Spanje). In vergelijking met de oorspronkelijk geplande kosten[43] liepen de kostenoverschrijdingen op tot 38 % (voor de aanleg van een nieuwe havenkade in Cuxhaven). In ***tabel 2*** staat een overzicht van de kostenoverschrijdingen voor de 16 projecten in 7 verschillende havens.

43 Deze kostenoverschrijding is alleen van toepassing op de subsidiabele kosten op projectniveau en niet op de volledige haveninvesteringskosten, waarvan de kostenoverschrijdingen veel hoger kunnen zijn.

Tabel 2

Overzicht van de kostenoverschrijdingen bij de 16 afgeronde projecten

Lidstaat	Haven	Te onderzoeken project	Projectkosten (in euro)[1]	EU-financiering (in euro)[2]	Kostenover-schrijdingen (in euro)[2]	Percentage van de totale kosten
Duitsland	**Cuxhaven**	Herstellung Offshore Basishafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	3 300 000	10,3
		Östliche Erweitung Offshore Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	15 600 000	37,7
		Offshore Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	1 000 000	29,4
	Wilhelmshaven	Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	305 000	1,9
		Großprojekt „Jade-Weser-Port"	146 856 096	32 930 149	17 000 000	11,6
	Hafen Brake	„Norderweiterung Hafen Brake - 2. Ausbaustufe)"	14 803 596	5 924 021	400 000	2,7
Spanje	**Cartagena**	„Ampliación Dársena de Escombreras Fase 1"	116 492 375	46 035 682	22 461 000	12,5
		Terminal Polivalente de Graneles	34 454 637	19 275 477		
		Relleno y Urbanizacion Terminal Polivalente	28 314 601	10 440 783		
	Algeciras	Infraestructuras Portuarias Y Auxiliares En Isla Verde (3ª Fase) En Algeciras	511 460 000	127 314 481	67 045 000	9,9
		Muelle Y Explanada Exterior Al Dique, Junto A Isla Verde	168 576 557	52 199 106		
	Vigo	Mejora De La Operatividad De Los Muelles Comerciales (1ª Fase)	48 249 668	27 973 501	5 449 000	11,3
		Ampliación Del Puesto De Inspección Fronteriza Arenal	2 188 957	750 884	236 000	10,88
	SC Tenerife	Nva. Base de Contenedores en la Dársena del Este del Pto. SC. Tenerife	17 770 802	7 860 602	4 301 000	24,2
		Nueva Base De Contenedores En La Dársena Del Este, 2ª Fase	15 605 808	6 387 113	1 153 000	7,4
		Tramo 1º Fase2ª Def. rellenos D. Este: quiebro 1º y 2ª alineación Espigón Cueva Bermeja	5 673 967	2 809 113	562 000	9,9
		Totaal[3]	**1 203 685 726**	**382 597 768**	**138 812 000**	

1 Dit betreft de totale subsidiabele kosten op projectniveau, niet de volledige haveninvesteringskosten.

2 Kostenoverschrijdingen hebben betrekking op de totale subsidiabele kosten voor het desbetreffende project, niet op de volledige haveninvesteringskosten.

3 Uitgezonderd herbeoordeelde projecten.

Bron: Europese Rekenkamer.

Slechte kosteneffectiviteit van de EU-financiering

Herbeoordeling van de resultaten voor vijf in 2010 onderzochte havens: slechte kosteneffectiviteit, zelfs na vijf jaar

62

In 2012 rapporteerden wij[44] dat een groot deel (82 %) van de uitgegeven EU-middelen in een willekeurig geselecteerde steekproef van 27 havenprojecten niet doeltreffend was gebruikt. Bij deze controle herbeoordeelden wij vijf havens (Augusta in Italië en de Spaanse havens Arinaga, Campamento, Ferrol en Langosteira), waarvan de situatie in 2010 bijzonder problematisch was, omdat de havenwerken niet in gebruik waren en de door de EU gefinancierde infrastructuur leeg was of slechte verbindingen had. Deze havens hadden in de periode 2000-2006 329 miljoen euro aan EU-financiering ontvangen om deze infrastructuur te bouwen.

63

De voornaamste bevindingen van deze controle luidden als volgt:

i) In het algemeen was de doeltreffendheid zeer laag: slechts ongeveer 5 % (ofwel 18 miljoen euro aan geïnvesteerde EU-middelen) van de algehele gecreëerde capaciteit werd na bijna tien jaar exploitatie gebruikt zoals oorspronkelijk gepland[45]. Het feit dat er bijna tien jaar na de afronding van de werkzaamheden gemiddeld geen noemenswaardige havenactiviteiten hadden plaatsgevonden[46], toont aan dat het niet nodig was geweest om EU-middelen voor deze infrastructuur uit te geven en dat er vooraf geen goed onderbouwde businesscase bestond, en er evenmin een deugdelijke analyse van de kosten en baten was gemaakt. Al met al zijn wij van oordeel dat 292 miljoen euro van de door de EU gefinancierde investeringen in 2015 nog steeds ondoeltreffend is. Zoals aangegeven in ons eerdere verslag[47] richten de lidstaten zich op het absorberen van EU-middelen en niet op de doeltreffendheid van de investeringen in bijkomende havencapaciteit.

ii) Bij drie van de vier Spaanse havens (Arinaga, Ferrol en Langosteira) was sprake van een bescheiden stijging van de activiteiten ten opzichte van 2010, maar lagen deze nog steeds aanzienlijk onder de maximumcapaciteit van de door de EU-gefinancierde infrastructuur (ongeveer 10 % voor Arinaga en Langosteira, en ongeveer 25 % voor Ferrol). In de commerciële haven van Augusta vinden geen activiteiten plaats in de door de EU gefinancierde containerterminal of de RoRo-aanlegplaats.

Hoewel de oorspronkelijke door de EU gefinancierde investeringen in containeropslagruimten in Campamento grotendeels onbenut blijven, vinden er wel scheepsreparaties plaats (zie ***afbeelding 8***).

44 Zie Speciaal verslag nr. 4/2012.

45 Toegepaste methodologie: bij de bepaling van dit bedrag is rekening gehouden met de gedetailleerde herbeoordeling van het gebruik van de haveninfrastructuur die al voor het eerst in 2010 was gecontroleerd. Indien een haven als leeg of zwaar onderbenut werd beschouwd op basis van internationaal overeengekomen criteria, werden de uitgaven berekend op basis van de mate van onderbenutting.

46 De werkzaamheden werden in Arinaga in 2008 afgerond, in Campamento in 2004, in Ferrol in 2005, in Langosteira in 2011 en in Augusta in 2006.

47 Speciaal verslag nr. 4/2012, paragraaf 22.

iii) Sinds 2012 heeft de Commissie follow-up gegeven ten aanzien van drie van deze vijf havens door een bezoek ter plaatse te brengen of de volgende stappen te bespreken op centraal niveau. Bijvoorbeeld:

— bij Arinaga is fase 3 van de havenuitbreiding door de Spaanse autoriteiten uitgesteld totdat er voldoende activiteiten plaatsvinden;

— bij de commerciële haven van Augusta hadden de Italiaanse autoriteiten aanvullende middelen aan de investering toegewezen om de werkzaamheden in de periode 2014-2020 te voltooien. De kosten van de resterende werkzaamheden worden geraamd op 145 miljoen euro, en de EU zal deze cofinancieren met 67 miljoen euro uit het EFRO (op 27 maart 2013 werd een besluit van de Commissie over dit grote project gepubliceerd). Het recent vastgestelde nieuwe algemene nationale strategische kader voor havens in Italië mondde uit in een fusie met de nabijgelegen haven van Catania en dit zou kunnen leiden tot synergieën met Augusta op het gebied van RoRo-verkeer, cruiseverkeer en bulkladingen. De resterende werkzaamheden en de toegewezen EU-middelen moeten daarom opnieuw worden bezien in het licht van de recente fusie om het potentieel voor een grotere doeltreffendheid te verhogen.

Afbeelding 8

In 2004 in de haven van Campamento gecreëerde ongebruikte havencapaciteit: er werd 16,5 miljoen euro geïnvesteerd in deze infrastructuur

Bron: Europese Rekenkamer.

Voor een groot aantal ontbrekende en inadequate verbindingen is verdere overheidsfinanciering nodig om de eerste haven-investeringen naar behoren te laten werken

64

Bij de 14 onderzochte havens waren er geen verbindingen met het netwerk (in Italië en Spanje) of waren ze ontoereikend (in Duitsland en Polen). In Italië (Salerno en Taranto), Spanje (Algeciras, Ferrol en voor een deel Langosteira), Duitsland (Jade-Weser-Port) en Polen (Szczecin-Świnoujście, Gdańsk en Gdynia) waren weg- en spoorwegverbindingen ofwel niet aanwezig, vertraagd of nog niet gepland, ofwel hadden ze aan het eind kritieke problemen ondervonden. Dit geldt voor het MoS-project Gdynia-Karlskrona tussen Polen en Zweden, waar de bouw van een veerbootterminal die nodig was om de twee havens te verbinden, is uitgesteld tot 2019 (zie ***tekstvak 6***).

65

Er zal aanzienlijke aanvullende overheidsfinanciering nodig zijn om de desbetreffende projecten naar behoren te laten functioneren. Zo worden de bijkomende kosten voor het aanleggen van spoorwegverbindingen naar de Spaanse havens Algeciras, Ferrol en Langosteira geraamd op ongeveer 183 miljoen euro. In Polen zal er aanvullend nog 350 miljoen euro moeten worden geïnvesteerd om het 65 km lange toegangskanaal naar de haven van Szczecin uit te diepen tot 12,5 meter, zodat de grotere schepen waarvoor de infrastructuur was gemoderniseerd de haven kunnen binnenvaren.

De financiering van gelijksoortige infrastructuren verhoogt het risico op niet-duurzame investeringen

Verplaatsing van verkeer naar naburige havens

66

Omdat Europa geografisch gezien maar een klein gedeelte van het aardoppervlak bestrijkt, worden havens verdeeld in „havenaanloopgebieden". Zo is er het aanloopgebied Hamburg-Le Havre, of het aanloopgebied rond de Middellandse Zee met een oostelijk en westelijk Middellandse Zeegebied (zie ***afbeelding 9***).

67

Havens in hetzelfde aanloopgebied concurreren met elkaar, terwijl er ook concurrentie bestaat tussen aanloopgebieden. Tijdens onze controle onderzochten we verkeersvolumes van de 171 grootste containerhavens van de EU in de periode 2005-2014, dat wil zeggen havens met een containervolume van minstens 200 000 TEU in 2005.

Afbeelding 9

Aanloopgebied rond de Middellandse Zee met een oostelijk en westelijk Middellandse Zeegebied

Bron: Europese Rekenkamer.

68

Uit onze analyse bleek dat de activiteit van 6 van deze 171 containerhavens met meer dan 50 % was afgenomen ten opzichte van 2005: Savona en Taranto (Italië, zie ***tekstvak 3***), Medway en Thamesport (VK), Rouen (Frankrijk) en Malaga (Spanje, zie ***tekstvak 5***). De neergang van een haven hield verband met de groei van een nabijgelegen, vaak grotere haven.

69

Verder stelden we ook aanmerkelijke verschuivingen vast in het verkeer tussen andere naburige havens die in dit verslag worden behandeld: tussen Salerno en Napels (Italië) en tussen Gdańsk en Gdynia (Polen). Zodra er bijkomende infrastructuur operationeel werd in één haven, had dit een negatieve impact op het volume dat via de naburige haven verliep.

Het financieren van soortgelijke infrastructuur, vooral gericht op het vergroten van de capaciteit

70
Alle onderzochte projecten betroffen werkzaamheden om toegangskanalen uit te diepen, om zwaaikommen, aanlegplaatsen en opslagterreinen te vergroten, havenverbindingen te verbeteren en te zorgen voor adequate kranen en werfuitrusting om de geplande grotere vrachtvolumes efficiënt af te wikkelen.

71
Bij onze analyse werden 14 gevallen vastgesteld waarin vergelijkbare investeringen in naburige havens binnen hetzelfde aanloopgebied waren gedaan: verschillende havenautoriteiten en havenexploitanten hadden tegelijkertijd geïnvesteerd in extra capaciteit voor overslaginfrastructuur en suprastructuur ondanks het feit dat er ongebruikte capaciteit beschikbaar was geweest in naburige havens. Deze soortgelijke investeringen waren zelfs gedaan in havens die in dezelfde lidstaat hetzelfde achterland bedienden, hetgeen wijst op een gebrek aan coördinatie in de capaciteitsplanning op nationaal niveau.

72
Dergelijke investeringen werden als niet-duurzaam beschouwd (zie voorbeelden in ***tekstvak 4***).

Tekstvak 4

Voorbeelden van vergelijkbare investeringsplannen in naburige havens

a) Havens aan de Italiaanse noordwestkust (Genua, La Spezia, Livorno en Savona) in Italië

In Italië hebben alle vier de havens aan de noordwestkust (Genua, La Spezia, Livorno en Savona) investeringen lopen of gepland om hun huidige gecombineerde capaciteit van 3 730 000 TEU met 50 % te verhogen (ofwel 1 800 000 TEU extra). Deze havens concurreren allemaal om hetzelfde achterland: de afgelopen jaren heeft Savona duidelijk marktaandeel verloren aan Genua, evenals Livorno, maar in beperktere mate. Daarnaast wordt de huidige capaciteit niet volledig benut: in 2014 was de benuttingsgraad van de containerterminal ongeveer 20 % in Savona, 65 % in Livorno, 74 % in La Spezia en 77 % in Genua. Er wordt niet verwacht dat het verkeer de komende jaren aanzienlijk zal toenemen.

b) Poolse havens (Gdańsk en Gdynia)

In Polen keurde het Ministerie van Infrastructuur en Ontwikkeling tegelijkertijd een aanzienlijke uitbreiding van de containerterminals in Gdańsk en de uitbaggering van de haven van Gdynia goed, die beide waren gericht op dezelfde containeractiviteiten en beide hetzelfde achterland bedienden, zonder rekening te houden met de mate waarin de bestaande beschikbare capaciteit werd gebruikt.

Box 4

c) Spaanse havens (Cartagena, Algeciras en Ferrol)

In Spanje waren de groeistrategieën van de havens van Cartagena, Algeciras en Ferrol allemaal gericht op het aantrekken van meer verkeer bestemd voor of afkomstig uit de regio Madrid, dat ook een traditionele afzetmarkt is voor andere grote havens (met name Valencia). De capaciteit werd uitgebreid zonder te beoordelen of er genoeg verkeer was om hetzelfde achterland te bedienen.

d) NAPA-havens in Italië, Slovenië en Kroatië (Venetië, Trieste, Koper en Rijeka)

Alle NAPA-havens (Venetië, Trieste, Koper en Rijeka) beoogden meer verkeer en grotere schepen aan te trekken, maar er was geen strategie voor de vergroting van synergieën tussen de havens als een schip eenmaal had besloten om een haven in het Noord-Adriatische aanloopgebied aan te doen. Een belemmering voor een betere samenwerking is het feit dat deze havens in drie verschillende lidstaten liggen, met verschillende governancesystemen zowel op nationaal niveau als in individuele havens en met verschillende cofinancieringspercentages in het kader van het cohesiebeleid en CEF-verordeningen, wat ertoe kan leiden dat individuele overwegingen voorrang krijgen boven meer collectieve overwegingen.

73

Een gelijktijdige stijging in havencapaciteit in naburige havens brengt ook het risico met zich dat er meer prijsconcurrentie ontstaat tussen deze havens om de vereiste extra verkeersvolumes aan te trekken. Als gevolg daarvan zal de capaciteit in alle havens onbenut of onderbenut blijven, tenzij het totale verkeersvolume toeneemt, terwijl tegelijkertijd de winstgevendheid van de havens zal dalen. In het geval van overslaghavens is dit risico bijzonder groot omdat scheepvaartondernemingen kunnen besluiten om van aanloophaven te veranderen in overeenstemming met hun eigen netwerkaanpak.

Ondoeltreffende coördinatie tussen de Commissie en de EIB met betrekking tot de financiering van haveninfrastructuur

74

De Europese Investeringsbank (EIB) heeft krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tot taak, met een beroep op de kapitaalmarkten en op haar eigen middelen bij te dragen tot een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de Unie. Naast de 6,8 miljard euro aan EU-financiering (te weten via het EFRO/CF of de CEF) ontving een aantal van de tijdens deze controle onderzochte havens ook een lening van de EIB, waarvan de bedragen tussen 2000 en 2013 opliepen tot in totaal 10,1 miljard euro.

Opmerkingen

75

In ***bijlage IV*** is gedetailleerde informatie te vinden over de hoofdkenmerken van de havensystemen van de lidstaten en een overzicht van de EU- en EIB-financieringssteun voor de gecontroleerde havengebieden (2000-2013).

76

Voordat de EIB een lening toekent, moeten de Commissie en de betrokken lidstaat advies uitbrengen over de vraag of de investeringen die met EIB-middelen moeten worden gefinancierd, voldoen aan de desbetreffende EU-wetgeving en beleidslijnen[48]. De procedure inzake de coördinatie tussen de Commissie en de EIB wordt geregeld in een memorandum van overeenstemming[49]. Voor de in het kader van dit verslag onderzochte havens had een dergelijke raadpleging in vier gevallen plaatsgevonden: Algeciras (Spanje), Tanger-Med (Marokko), Taranto (Italië) en Jade-Weser-Port (Germany).

77

Uit onze analyse bleek dat er slechts beperkte informatie werd gedeeld tussen de EIB en de Commissie. Zo werd het bedrag van de lening niet aangegeven, werd de naam van de begunstigde niet vermeld en werden de technische en financiële evaluatie van de EIB en haar beoordeling van de risico's voor de doeltreffendheid van het cohesiebeleid niet gedeeld met de Commissie. De door de EIB verstrekte informatie beperkt het vermogen van de Commissie om een zaak deugdelijk te beoordelen.

78

Bovendien heeft de Commissie niet de bevoegdheid om een kredietvoorstel te blokkeren als zij het er niet mee eens is. De Commissie heeft nooit een negatief advies gegeven over een kredietvoorstel van de EIB, hoewel zich enkele zeer controversiële gevallen hebben voorgedaan. Het ontbreken van een adequaat antwoord van de Commissie op kredietvoorstellen van de EIB om naburige havens buiten de EU te financieren, ondermijnde de doeltreffendheid van in EU-havens geïnvesteerde EU-middelen. Uit het voorbeeld in ***tekstvak 5*** voor havens in het aanloopgebied van het westelijke Middellandse Zeegebied blijkt dat er een gebrek aan adequate coördinatie was binnen de diensten van de Commissie en geen signalering van problemen door de Commissie aan de EIB, en dit leidde tot de overcapaciteit van overslaginfrastructuur en niet-duurzame investeringen doordat sommige havens aanzienlijke volumes die ze eerder afwikkelden, kwijtraakten.

48 Artikel 19 van de statuten van de Europese Investeringsbank (EIB).

49 Memorandum of Understanding (MoU) between the Commission of the European Communities and the European Investment Bank concerning working procedures for consulting the Commission on Global Loans, Mid-Caps Loans, Framework Loans, and Investment Loans under Article 21 of the EIB statute (13 juni 2006); laatstelijk gewijzigd op 13 december 2010. Het MoU wordt momenteel herzien en de meest recente ontwerpversie is van september 2015.

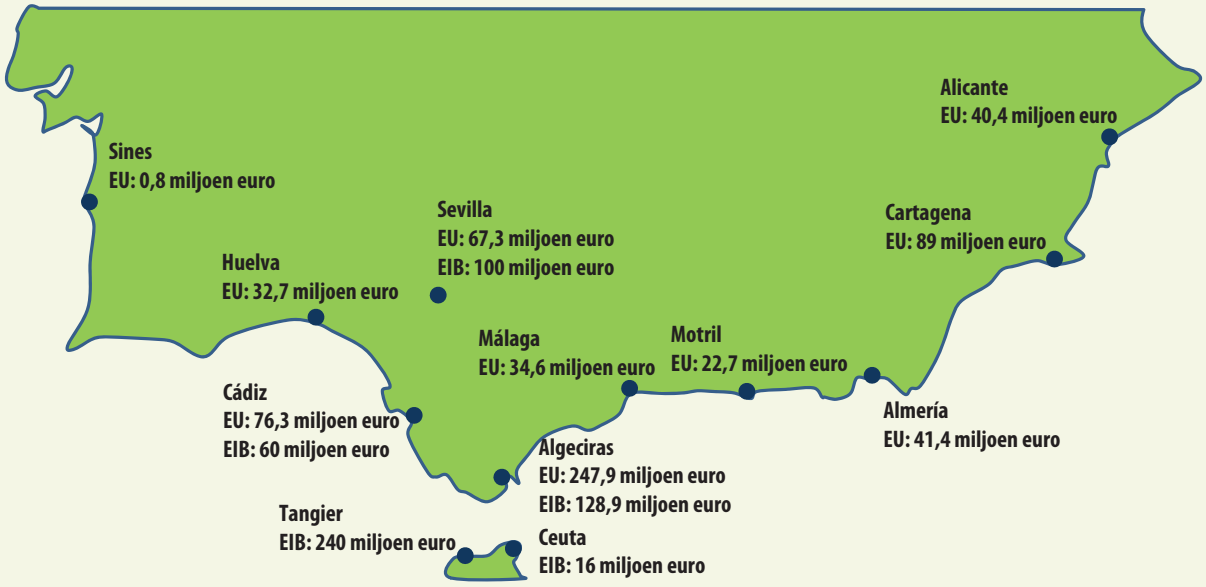
Tekstvak 5

Gelijktijdige financiering van haveninfrastructuur in naburige havens door de EIB en uit de EU-begroting leidde tot niet-duurzame investeringen en het verlies van EU-havens van aanzienlijke voorheen afgewikkelde volumes: het voorbeeld van de haven van Tanger-Med (Marokko) en havens in Spanje en Portugal

Sinds 2000 is er meer dan 500 miljoen euro in het kader van het EFRO/CF en 229 miljoen euro aan EIB-leningen verstrekt ter ondersteuning van de infrastructuur in verschillende havens in Spanje (Andalusië) en Portugal. De haven van Algeciras (Spanje) alleen al heeft ongeveer 248 miljoen euro aan EU-financiering gekregen. Daarnaast verstrekte de EIB een lening van ongeveer 129 miljoen euro om de capaciteit te vergroten.

In 2008 en 2010 werden twee EIB-leningen van in totaal 240 miljoen euro met EU-garanties aan de haven van Tanger-Med (Marokko) verstrekt om extra capaciteit te bouwen voor het afwikkelen van 8 miljoen TEU aan containerverkeer. Deze haven ligt in de directe nabijheid van de haven van Algeciras aan de andere kant van de Straat van Gibraltar. Beide havens zijn gespecialiseerd in overslag en concurreren rechtstreeks met elkaar en met nabijgelegen overslagactiviteiten (bijv. Cádiz, Malaga en Sines, zie ***afbeelding 10***).

Afbeelding 10 — Overzicht van met overheidsmiddelen gefinancierde havencapaciteit in het aanloopgebied van het westelijke Middellandse Zeegebied



Bron: Europese Rekenkamer.

Hoewel een nieuwe terminalexploitant de nieuwgebouwde containeroverslagterminal van de haven van Algeciras (Spanje) in gebruik heeft genomen, werd een overslaggebied van 30 hectare (die goed was voor 58 % van de EU-financiering van 144 miljoen euro) ten tijde van de controle niet gebruikt en zal de doeltreffendheid van de EU-investering in deze haven afhangen van het vermogen van de havenautoriteit om extra exploitanten aan te trekken.

Dit kan echter een negatieve impact hebben op de verkeersvolumes van naburige havens.

Daarnaast hadden de naburige Spaanse havens van Cádiz en Malaga tussen 2007 en 2015 te kampen met een aanzienlijke achteruitgang in containerverkeer: 53 % in Cádiz en 92 % in Malaga.

79
Ten slotte krijgt de Commissie geen informatie over de uiteindelijke besluiten van de EIB over kredietaanvragen, evenmin als een ondertekend exemplaar van de kredietovereenkomst, met of zonder een door de EU verstrekte garantie. Ook wordt er geen eindverslag ingediend over de uitvoering van het betrokken project of over de wijze waarop de verstrekte lening is uitgegeven, of met enige andere relevante informatie over de vraag of een lening al dan niet volledig is terugbetaald.

EU-financiering op projectniveau is in de perioden 2000-2006 en 2007-2013 verbonden aan outputs, maar niet aan resultaten

80
In de programmeringsperioden 2000-2006 en 2007-2013 moest de EU-financiering op projectniveau worden verbonden aan outputs, maar niet aan resultaten (d.w.z. uitkomsten of impact). Hoewel sommige van de door de EU gefinancierde investeringen feitelijk niet werden gebruikt (ze waren leeg, zwaar onderbenut of verwezenlijkten niet de beoogde doelstellingen, resultaten of impact) kwamen de kosten ervan nog steeds in aanmerking voor EU-cofinanciering zowel in het kader van het EFRO/CF als van het TEN-T-programma.

81
Tekstvak 6 bevat een van de vele voorbeelden waarbij de projectoutput wel is verwezenlijkt, maar het beoogde resultaat niet.

Tekstvak 6

Projectoutput behaald zonder verwezenlijking van het beoogde resultaat — voorbeeld van het project Motorway of the Seas (MoS) Gdynia-Karlskrona (veerbootverbinding tussen Polen en Zweden)

Dit MoS-project, dat direct werd beheerd door het uitvoerend agentschap van de Commissie INEA, bestond uit het verbinden van twee havens: één in Polen (Gdynia) en één in Zweden (Karlskrona). Het doel ervan was de hoeveelheid vrachtvervoer over de weg te verminderen en het intermodale aandeel in de corridor te verhogen van 3 % in 2008 tot 10 % in 2015 en 36 % in 2025). Er werden essentiële prestatie-indicatoren (KPI's) overeengekomen met speciale monitoring om de jaarlijkse vooruitgang op het gebied van de verwachte resultaten te volgen.

De weg- en spoorwegverbindingen in de haven van Gdynia werden aangelegd en in Zweden werden de sporen eind 2013 gemoderniseerd. Geen van de beoogde projectdoelstellingen (uitkomsten) werd echter verwezenlijkt doordat een essentieel element voor het welslagen van het project ontbrak: de veerbootterminal in de haven van Gdynia, die een voorwaarde was voor de volledige uitvoering van het project en die van essentieel belang was om de verwachte voordelen te kunnen realiseren, is niet gebouwd. De terminal, die volgens de oorspronkelijke planning in de periode 2007-2013 voltooid had moeten zijn, werd al in de aanvraagfase tot 2016 uitgesteld omdat de oorspronkelijk verwachte verkeersvolumes door de haven van Gdynia naar beneden waren bijgesteld. De bouw van de terminal is daarom nog verder uitgesteld naar op zijn vroegst eind 2018. Dit betekent dat de MoS zoals oorspronkelijk gepland op zijn vroegst pas in 2019 operationeel zal worden (minstens zes jaar na de afronding van het onderzochte project).

Tekstvak 6

Desondanks heeft de EU 34,4 miljoen euro betaald voor de output zonder de komende jaren enige echte uitkomsten of impact te kunnen verwachten: 17,3 miljoen euro aan EU-middelen uit het EFRO voor toegang over de weg en via het spoor aan de Poolse kant (zie ***afbeelding 11***) en 17,1 miljoen euro in het kader van TEN-T voor de modernisering van sporen aan de Zweedse kant. Deze situatie was toe te schrijven aan onjuiste informatie van de begunstigde, onvoldoende monitoring van de overeengekomen KPI's door het agentschap INEA en inadequate bepalingen in de subsidieovereenkomsten, waardoor betalingen mochten worden gedaan zonder dat er resultaten waren. Als de terminal niet was opgenomen in de projectaanvraag, dan hadden de Zweedse autoriteiten alleen een aanvraag in kunnen dienen voor de gebruikelijke TEN-T-investeringsfinanciering van 10 %, terwijl in dit geval 20 % werd gecofinancierd omdat het project werd beschouwd als een MoS-project.

Afbeelding 11 — Weg- en spoorwegverbindingen in de haven van Gdynia zonder veerbootterminalgebouw om een verbinding tot stand te brengen met de haven van Karlskrona

Bron: Europese Rekenkamer.

Het creëren van een gelijk speelveld tussen havens: er is behoefte aan een betere waarborging van de consistente toepassing van gemeenschappelijke regels, zoals die inzake staatssteun en douanecontroles

82

De concurrentie tussen havens kan behoorlijk intens zijn indien ze hetzelfde achterland bedienen of dezelfde soorten goederen en hetzelfde soort verkeer afhandelen. Het toekennen van overheidssteun aan havenautoriteiten kan echter de markt verstoren. Door het ontbreken van duidelijke richtsnoeren inzake staatssteun voor zeehavens en door verschillen in douanecontrolepraktijken tussen de lidstaten kan de ene haven aantrekkelijker zijn voor wereldwijde scheepvaartmaatschappijen dan de andere. Daarom hebben wij onderzocht of de Commissie de noodzakelijke actie had ondernomen met betrekking tot staatssteun- en douaneprocedures om havens in staat te stellen te concurreren op een gelijk speelveld.

De regels inzake staatssteun moeten beter worden gehandhaafd op het niveau van de lidstaten en de Commissie

In diverse gevallen werden risico's op concurrentievervalsing door staatssteun vastgesteld

83
Al in 2000 verduidelijkte het Gerecht van de Europese Unie dat de exploitatie van infrastructuur die eigendom van de overheid is, zoals die van een vliegveld, een economische activiteit kon vormen[50]; dit beginsel werd in 2011 bevestigd en verder uitgewerkt in de zaak Flughafen Leipzig-Halle[51].

Gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot havensuprastructuur

84
Bij onze controle werden echter bepaalde grote risico's op concurrentievervalsing in de havensector vastgesteld. Zo zijn concessiehouders verantwoordelijk voor het financieren van de suprastructuur die ze in hun terminals gebruiken (bijv. kranen, laad- en losapparatuur en magazijnen). Daarom maakte de Commissie in haar mededeling van 2001 inzake havens[52] een onderscheid tussen openbare (algemene) en gebruikersspecifieke infrastructuur. Publieke financiering van suprastructuur die op niet-discriminerende wijze voor alle gebruikers toegankelijk was, diende niet als staatssteun te worden beschouwd, terwijl de cofinanciering van dergelijke uitrusting, hetzij met het oog op een particuliere gebruiker, hetzij ten gunste van een particulier bedrijf dat al over de concessie beschikte[53], als staatssteun moest worden beschouwd omdat die de onderneming een voordeel bood en daarom van invloed kon zijn op de mededinging.

85
Wij constateerden een gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot de overheidsfinanciering van de suprastructuur voor havens: in principe werd in de voorwaarden van de oproep tot het indienen van voorstellen van 2014 in het kader van de CEF de financiering van suprastructuur voor havens als niet-subsidiabele uitgaven beschouwd. Hierop bestonden echter twee uitzonderingen: suprastructuur kon worden gefinancierd in het kader van het multimodale onderdeel en (afhankelijk van bepaalde voorwaarden) in het kader van het onderdeel „Motorways of the Seas" van dezelfde oproep tot het indienen van voorstellen. Bijgevolg dienden verscheidene havens een aanvraag in voor EU-financiering voor dergelijke apparatuur in het kader van de laatstgenoemde onderdelen van de oproep tot het indienen van voorstellen. Verder wordt in de voorwaarden van de ESIF de financiering van suprastructuur voor havens in principe als niet-subsidiabele uitgaven beschouwd.

50 HvJ-EU, arrest T-128/98 betreffende „Aéroports de Paris".

51 Gevoegde zaken T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle Gmbh en Mitteldeutsche Flughafen AG versus Commissie, en T-443/08 Freistaat Sachsen en Land Sachsen Anhalt versus Commissie, van 24.3.2011.

52 COM(2001) 35 definitief van 13 februari 2001 „De verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in zeehavens: van cruciaal belang voor het vervoer in Europa", blz. 11.

53 Tenzij dit specifieke voordeel in de voorwaarden van de inschrijving aan de geselecteerde inschrijver werd toegekend, hetgeen in dat geval alle inschrijvers een gelijk voordeel zou bieden.

86
In totaal hebben we bij de onderzochte havens tien gevallen van gebruikersspecifieke suprastructuur vastgesteld die werd ondersteund met EU-financiering, voornamelijk in Polen (in de drie onderzochte havens Szczecin-Świnoujście, Gdańsk en Gdynia)en in Spanje (haven van Algeciras). Projecten die door particuliere exploitanten gebruikte kranen en overslagapparatuur omvatten, waren gecofinancierd met ongeveer 92,5 miljoen euro uit de EU-begroting. De Commissie, die van deze gevallen op de hoogte werd gesteld door de desbetreffende lidstaten in 2005 (Polen) en 2010 (Spanje) keurde deze goed zonder bezwaar te maken tegen de financiering ervan. Een voorbeeld is te vinden in ***tekstvak 7*** en de volledige lijst in ***bijlage V***.

Tekstvak 7

Overheidsfinanciering van gebruikersspecifieke suprastructuur in Spanje

In de Spaanse haven Algeciras werd 22 miljoen euro aan EU-middelen geïnvesteerd voor de aankoop van acht havenkranen (kadekranen) voor een zekere particuliere terminalexploitant (zie ***afbeelding 12***).

Afbeelding 12 — door de EU gecofinancierde suprastructuur in de haven van Algeciras

Bron: Europese Rekenkamer.

Follow-up van voorgaande besluiten inzake staatssteun in het geval van substantiële veranderingen

87
Het EU-systeem van staatssteuncontrole is gebaseerd op een beoordeling vooraf door de Commissie en doeltreffende samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. Problemen kunnen zich voordoen ingeval de voorwaarden voor aangemelde steun aanzienlijk veranderd zijn na het besluit van de Commissie en de Commissie er geen follow-up aan geeft om te beoordelen of deze veranderde omstandigheden leiden tot concurrentievervalsing (zie een voorbeeld in ***tekstvak 8***).

Tekstvak 8

Gebrek aan officiële mededeling in geval van aanzienlijke veranderingen — Jade-Weser-Port in Duitsland

In Duitsland werd tussen 2008 en 2012 een nieuwe containerterminal, de „Jade-Weser-Port (JWP)", met een capaciteit van 2,7 miljoen TEU, gebouwd in de directe omgeving van de diepe haven van Wilhelmshaven (een van de 104 „kernhavens"). De basisinfrastructuur van de terminal werd door de deelstaat Nedersaksen gebouwd met behulp van een subsidie. In aanvulling op de nationale en particuliere financiering verstrekte de EU 33 miljoen euro aan financiering. Daarnaast verstrekte de EIB twee leningen voor in totaal 325 miljoen euro om de bouw van de infrastructuur te financieren.

In december 2008 besloot de Commissie geen bezwaar aan te tekenen tegen de maatregelen die waren aangemeld (concessieovereenkomst voor veertig jaar met een internationaal bedrijf) omdat zij deze niet als staatssteun beschouwde[54].

De voorwaarden die in de mededeling stonden, werden echter substantieel gewijzigd nadat het besluit was genomen: twee aanzienlijke wijzigingen in de (in 2006 ondertekende) concessieovereenkomst, die in 2010, respectievelijk 2014 werden doorgevoerd (nog voordat de terminal in bedrijf werd genomen), veranderden de oorspronkelijke voorwaarden van de openbare aanbesteding aanzienlijk. Deze wijzigingen waren ook van invloed op de scheepstarieven voor externe scheepvaartondernemingen[55]. Al met al had dit een negatieve financiële impact van ongeveer 15 miljoen euro per oktober 2015 (minder inkomsten, meer uitgaven voor rente) voor de openbare entiteit die de concessieovereenkomst aan het particuliere bedrijf had toegekend. De Duitse autoriteiten deelden deze wijzigingen niet mee aan de Commissie, ook al zou dat ten behoeve van het verschaffen van rechtszekerheid passend zijn geweest, en de Commissie zelf gaf geen follow-up aan het oorspronkelijke besluit om te zien of de gewijzigde voorwaarden leidden tot concurrentievervalsing.

Hoewel de publiekrechtelijke entiteit die de concessie toekende, geacht werd winst te maken om de lening die zij was aangegaan te dekken, draaide zij in werkelijkheid verlies omdat de Jade-Weser-Port zwaar onderbenut is: sinds de haven in september 2012 werd geopend, zijn de containervolumes, hoewel ze opliepen van 76 000 TEU (2013) naar 429 000 TEU (2015), goed voor slechts ongeveer 16 % van de uiteindelijke capaciteit van 2,7 miljoen TEU die zal bestaan als alle werkzaamheden zijn afgerond en de haven op middellange termijn volledig operationeel wordt (zie ***figuur 4*** en ***afbeelding 13***).

Vanwege de wijzigingen in de concessieovereenkomst en het feit dat de verliezen van de publiekrechtelijke entiteit eind 2014 opliepen tot 21,5 miljoen euro, waren zowel Nedersaksen als Bremen, de gezamenlijke eigenaren van de publiekrechtelijke entiteit, van plan om de entiteit in 2015 3 miljoen euro, en in 2016 5,5 miljoen euro te verstrekken.

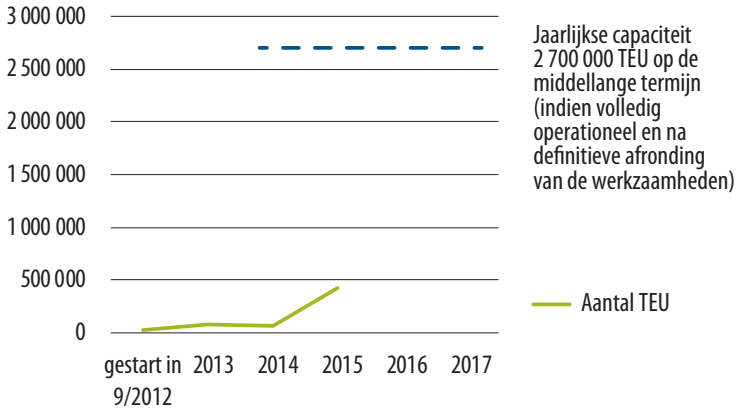
---

54 De concessie zou gebaseerd zijn op marktvoorwaarden: de Duitse autoriteiten zouden geen discretionaire subsidies en voordelen aan de concessiehouder kunnen toekennen, de haveninfrastructuur zou op niet-discriminerende basis toegankelijk zijn voor alle havengebruikers en de prijs die voor vrachtafhandeling zou worden berekend, zou op marktvoorwaarden zijn gebaseerd.

55 Deze betroffen het betalingsuitstel voor de concessievergoeding en een verandering in de garanties voor scheepstarieven ten gunste van het bedrijf. Ook werden de scheepstarieven gedurende een bepaalde periode verlaagd ten gunste van externe scheepvaartondernemingen.

Figuur 4

Gebruik van in Jade-Weser-Port gecreëerde capaciteit



Afbeelding 13

Zwaar onderbenutte overslaghavencapaciteit in Jade-Weser-Port

Bron: Europese Rekenkamer.

De Commissie moet een proactievere rol spelen op het gebied van staatssteun

Weinig gevallen van kennisgevingen van staatssteun door de lidstaten en een gering aantal bij de Commissie ingediende klachten

88

Uit onze controle bleek dat de lidstaten de afgelopen jaren zeer weinig gevallen van staatssteun voor havens bij de Commissie aanmeldden:

— vóór 2007 verzamelde de Commissie geen gegevens over kennisgevingen van staatssteun voor havens;

— tussen 2007 en 2010 werden er in totaal slechts vier gevallen van staatssteun voor haveninfrastructuur door de lidstaten aangemeld, en

— tussen 2011 en 2015 waren er 27 kennisgevingen van staatssteun (zie ***bijlage VI***).

89

Uit onze controle bleek dat de Commissie zeer weinig klachten had ontvangen:

— vóór 2007 waren er geen gegevens beschikbaar over klachten;

— tussen 2007 en 2011 nam de Commissie maar één formeel besluit naar aanleiding van een klacht, terwijl alle andere op een klacht gebaseerde zaken werden gesloten zonder formeel besluit van de Commissie (d.w.z. de zaken werden gesloten na een voorlopige schriftelijke beoordeling waarop de indiener van de klacht niet had gereageerd, of vanwege de intrekking van de klacht); en

— tussen 2011 en 2015 werden slechts drie individuele klachten bij de Commissie ingediend.

De monitoring door de Commissie van staatssteun voor havens is beperkt tot steunregelingen

90

De Commissie voerde heel weinig onderzoeken op stukken uit met betrekking tot de overheidsfinanciering van haveninfrastructuur.[56] Bovendien dekt de jaarlijkse monitoring van staatssteun door de Commissie havens maar gedeeltelijk, omdat die in overeenstemming met de wettelijke bepalingen beperkt is tot steunregelingen en geen afzonderlijke kennisgevingen van steun betreft[57].

56 Deze onderzoeken betroffen de beoordeling van de jaarlijkse met overheidsmiddelen gedane investeringen aan de hand van de rekeningen van twee Duitse havens, Hamburg en Bremen, en één geval in België.

57 Verordening (EU) nr. 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015).

91
Gezien het grote aantal belangrijke havens (329) en het hoge bedrag van de overheidsmiddelen die in deze havens zijn geïnvesteerd, beschouwen we het huidige aantal kennisgevingen van steun als onrealistisch laag. Ook tijdens onze financiële en nalevingsgerichte controles van in het kader van het EFRO/CF gefinancierde projecten in havens merkten we op dat dergelijke steunmededelingen ontbraken. Zo stelden wij in ons Jaarverslag 2012 vast dat er geen kennisgevingen waren in verband met EFRO-steun voor de bouw van voorzieningen in de havens van Patras (Griekenland) en Rostock (Duitsland)[58].

Er is behoefte aan aanvullende richtsnoeren van de Commissie

92
Tijdens de controle gaf een aantal belanghebbenden (te weten havenautoriteiten, havenexploitanten, reders en logistieke bedrijven) aan dat er behoefte was aan richtsnoeren van de Commissie inzake staatssteun voor havens waarin verduidelijkt wordt welke investeringen onder de definitie van staatssteun vallen en welke investeringen gerapporteerd moeten worden. Hoewel ze al verschillende malen door de Commissie zijn aangekondigd, bestaan er momenteel echter geen richtsnoeren inzake staatssteun voor investeringen in de zeehavensector[59]. De Commissie heeft het uitbrengen van dergelijke richtlijnen opgenomen in haar lijst met actiepunten voor 2014-2019[60].

De monitoring door de Commissie van de douanecontrolepraktijken van de lidstaten laat essentiële informatie buiten beschouwing

De douanecontrolepraktijken van de lidstaten in havens zijn een belangrijk aspect van de aantrekkelijkheid van een haven

93
Ook beoordeelden we of verschillen in de organisatie, alsmede in de kwaliteit en snelheid van de douanecontroles ertoe leidden dat sommige havens „aantrekkelijker" waren voor wereldwijde scheepvaartmaatschappijen dan andere. Wij merkten op dat de EU-douanewetgeving voorziet in de mogelijkheid van domiciliëringsprocedures en een vereenvoudigde afhandeling van goederen voor aankomst en voor toelating tot het vrije verkeer, bijvoorbeeld:

— door voor de aankomst van goederen (of voor het inladen ervan) een risicoanalyse uit te voeren, hoofdzakelijk met betrekking tot beveiligings- en veiligheidsrisico's, op basis van de summiere aangifte bij binnenkomst. Dit moet voor dezelfde zendingen worden aangevuld met een tweede risicoanalyse, voornamelijk met betrekking tot financiële risico's, op basis van de douaneaangiften;

— door vooraf informatie te verzamelen over bijkomende vereisten met betrekking tot de goederen (bijv. certificaten); en

58 ERK, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2012, tekstvak 5.4 (PB C 331 van 14.11.2013).

59 Niet te verwarren met maritieme richtsnoeren inzake staatssteun, die betrekking hebben op tonnagebelastingstelsels en maatregelen in verband met zeevaarders. *Bron*: C(2004) 43 - Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer (PB C 13 van 17.1.2004, blz. 3).

60 Europese Commissie: Hoofdstuk 2: Interne Europese vervoersruimte — punt 2.5 Interne markt, zeehavens, paragraaf 3.3.

— door de vrijgave van goederen na aankomst en de uiteindelijke bevestiging dat de goederen overeenkomen met de voor aankomst ingediende aangifte, te versnellen.

94

Alle douanecontroles zijn gebaseerd op artikel 13 van het douanewetboek, waarin wordt bepaald dat iedere lidstaat alle controles mag uitvoeren die hij nodig acht. Douane-inspecties zijn gebaseerd op risicoanalyse. De douaneautoriteit kan besluiten om vereenvoudigde procedures toe te passen, onder bepaalde voorwaarden en na een beoordeling van de betrouwbaarheid van de exploitant. In 2014 stelde de EU een gemeenschappelijk risicobeheerssysteem voor de douane vast[61], maar de Commissie heeft nog geen risicobeheerssysteem voor de douaneautoriteiten van de lidstaten ingevoerd: een gedetailleerde routekaart moet ervoor zorgen dat de uitvoering in 2020 is afgerond.

95

Iedere douaneautoriteit kent haar eigen regelingen. Bovendien waren er verschillende manieren om procedures te vereenvoudigen en verschillen in de snelheid, kwaliteit en impact van douanecontroleprocedures. Dit maakte sommige havens aantrekkelijker voor wereldwijde scheepvaartmaatschappijen dan andere. Zo verleenden verschillende lidstaten, waaronder België, Denemarken, Nederland, het VK, Finland en Zweden, systematisch een ontheffing van de verplichting om de douaneautoriteiten te informeren over de aankomst van de goederen of van het voornemen ze vrij te geven. Dit mag echter alleen per geval en na een grondige risicoanalyse worden gedaan. Door deze praktijk kunnen douaneautoriteiten geen risicogebaseerde controles uitvoeren[62].

96

Bij een eerdere controle hebben we ook bewijs gevonden van verschillen in douanecontrolepraktijken die ertoe leidden dat goederen via een ongebruikelijke route op hun eindbestemming aankwamen: goederen werden in Hamburg (Duitsland) uitgeladen, naar Rotterdam (Nederland) vervoerd, waar ze werden vrijgegeven voor het vrije verkeer, en vervolgens naar hun eindbestemming in Polen vervoerd[63]. Met andere woorden, de importeurs probeerden vrijgave te krijgen in een ander land dan in het land dat de goederen importeerde, ofwel om de kans te verkleinen dat de goederen gecontroleerd zouden worden, ofwel om een potentiële terugvorderingsprocedure gecompliceerder te maken.

97

Bij een controle door de Commissie inzake de eigen middelen in het douanekantoor van de haven van Rotterdam in 2013 werd geconstateerd dat controles van de juistheid van de EU-status willekeurig werden uitgevoerd en dat het douanetoezicht in sommige gevallen werd beëindigd zonder dat alle informatie was geverifieerd. Van de 200 cognossementen die dagelijks werden ontvangen, werden er slechts 15 tot 20 onderworpen aan normale douaneaangiften, en in het geval van domiciliëringsprocedures voor douane-entrepots of het vrije verkeer werden er geen controles uitgevoerd, elektronisch of op andere wijze, om ervoor te zorgen dat de summiere aangifte voor tijdelijke opslag in overeenstemming was met de hieropvolgende aangifte voor een douaneprocedure vóór de beëindiging van het douanetoezicht.

61 COM(2014) 527 final van 21 augustus 2014 over de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer: risico's aanpakken, veiligheid van de toeleveringsketen vergroten en handel vergemakkelijken.

62 Thematisch verslag van de Europese Commissie over de in 2011 door de lidstaten uitgevoerde controles van de domiciliëringsprocedure.

63 Jaarverslag over het begrotingsjaar 2013, tekstvak 2.1, laatste beschreven zaak (PB C 398 van 12.11.2014).

98

Ook beoordeelden wij gegevens die na controles inzake de eigen middelen bij de Commissie beschikbaar waren met betrekking tot controles na de douanebehandeling, en vergeleken wij gegevens betreffende Nederland met gegevens betreffende buurlanden en andere landen. Hieruit bleek dat het aantal douanemedewerkers dat zich in Nederland bezighoudt met controles na de douanebehandeling aanzienlijk lager is dan andere EU-lidstaten en dat dit aantal de afgelopen jaren aanzienlijk is gedaald (van 164 voltijdequivalent (vte) in 2007 naar 141 vte in 2013). Als dit aantal wordt vergeleken met de gegevens van enkele douaneorganisaties van landen met belangrijke havens blijkt het volgende: België heeft tweemaal zoveel douanemedewerkers voor controles achteraf (292 vte); Duitsland heeft 50 maal zoveel douaneambtenaren die controles na de douaneafhandeling uitvoeren (7 222 vte); het VK heeft 1 033 douanemedewerkers die controles achteraf uitvoeren, Polen 794, Frankrijk 491 en Spanje 413[64].

Tekortkomingen in de monitoring door de Commissie van de douanecontrolepraktijken van de lidstaten

99

Hoewel het douanewetboek een kader biedt voor alle autoriteiten om te besluiten of ze hun praktijken al dan niet zullen vereenvoudigen, moeten douaneprocedures in de EU uniform worden uitgevoerd. Met andere woorden, het ontbreken van een gemeenschappelijke EU-douaneautoriteit mag er niet toe leiden dat economische exploitanten verschillend worden behandeld. Hoewel er een hoog risico op verstoring is, bestaat er geen systeem om mogelijke verschillen te monitoren. Uit onze controle bleek bijvoorbeeld het volgende:

— de lidstaten hoeven de Commissie geen informatie te verstrekken over het aantal specifieke douanecontroles voor de afzonderlijke havens. Dergelijke informatie is echter van essentieel belang om de verschillen vast te stellen in de wijze waarop douaneautoriteiten economische exploitanten behandelen;

— er was een programma „Douane 2013” opgezet, dat maatregelen omvat om douanecontrolepraktijken te harmoniseren of te stroomlijnen. Uit de evaluatie achteraf door de Commissie[65] bleek dat, hoewel er vooruitgang was geboekt bij de verwezenlijking van de belangrijkste programmadoelstelling om alle douaneautoriteiten eensgezind te laten handelen, er aanzienlijke verschillen bleven bestaan in de uitvoering van importprocedures in de EU terwijl iedere lidstaat nog steeds zijn eigen geautomatiseerde importsysteem had;

— er zijn goede praktijken betreffende de beoordeling van controles die kunnen worden gedeeld: zo heeft de havenautoriteit van Santa Cruz de Tenerife binnen haar havenzone een speciaal gebouw laten bouwen voor alle inspectieorganen (douane, grenscontroleorganen op fytosanitair, veterinair en gezondheidsgebied). Dit betekent dat er slechts één geïntegreerde controle wordt verricht, waardoor de tijd die een controle in beslag neemt, kan worden gemeten en de kwaliteit en snelheid van controles in de loop van de tijd zal verbeteren.

64 Analyse van de controles door de Commissie van de eigen middelen krachtens artikel 18 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1) en Verordening (EG, Euratom) nr. 1026/1999 van de Raad van 10 mei 1999 houdende bepaling van de bevoegdheden en verplichtingen van de personeelsleden die door de Commissie zijn gemachtigd om de controles betreffende de eigen middelen van de Gemeenschappen te verrichten (PB L 126 van 20.5.1999, blz. 1), en van de activiteitenverslagen van de lidstaten inzake traditionele eigen middelen (2013).

65 Eindevaluatie van het programma „Douane 2013” — Eindverslag (zie http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/customs_2013_final_evaluation_report.pdf).

De blauwe gordel, ofwel hoezeer zeevervoer in een nadelige positie verkeert ten opzichte van wegvervoer

100

In de huidige situatie is wegvervoer nog steeds de wijze waarop de meeste goederen van het ene punt in de EU naar het andere worden vervoerd, omdat het de voordelen van flexibiliteit, lage kosten en een soepele, snelle levering van deur tot deur biedt. Zeevervoer binnen de EU wordt pas concurrerend als het sneller en betrouwbaarder wordt gemaakt. Een van de belangrijkste problemen waarmee zeevervoer te kampen heeft, is het feit dat de interne markt nog steeds niet volledig tot stand is gekomen in de maritieme sector. Schepen die de territoriale wateren van een lidstaat verlaten (zone van twaalf zeemijlen) worden geacht zich buiten het douanegebied van de EU te bevinden en moeten douaneprocedures doorlopen als ze bij de volgende EU-haven aankomen, zelfs al vervoeren ze alleen EU-goederen en hebben ze geen haven van een derde land aangedaan. Een vrachtwagen die van Tallinn (Estland) naar Lissabon (Portugal) rijdt kan daarentegen de EU doorkruisen zonder enige bijkomende formaliteiten bij de binnengrenzen van de EU te vervullen.

101

Het gebrek aan een gelijk speelveld tussen zeevervoer en andere vervoerswijzen is al duidelijk sinds het openen van de binnengrenzen in 1992. In 1995 gaf de Commissie aan[66] dat niet alle vervoerswijzen gelijk werden behandeld en dat zeevervoer in een nadelige positie verkeerde. Ondanks het belang van deze kwestie is de vooruitgang op dit gebied bijzonder traag geweest:

— op basis van een „blauwe gordel”-actieplan dat gericht is op het creëren van een „Europese zeevervoersruimte zonder grenzen” voor de scheepvaart, is in maart 2014 een nieuwe regeling in werking getreden die het vervoer binnen de Unie moet vergemakkelijken door een snellere registratie en door de mogelijkheid af te zien van douanecontroles[67] voor „regelmatige scheepvaartdiensten” (Regular Shipping Services, RSS), die voorafgaande toestemming moeten hebben gekregen van de havenautoriteiten. Slechts 10 % tot 15 % van de schepen kan echter gebruikmaken van RSS en alle andere moeten nog steeds alle douaneformaliteiten doorlopen;

— Richtlijn 2010/65/EU betreffende meldingsformaliteiten voor zeevervoer (een „elektronisch zeevervoersinitiatief”), waarin het gebruik van informatietechnologieën in de zeevervoersector wordt bevorderd, werd vastgesteld om de administratieve procedures die van toepassing zijn op zeevervoer te vereenvoudigen en te harmoniseren. Er wordt gewerkt aan de vereenvoudiging van de elektronische rapportage van goederen aan boord van schepen, maar deze houden alleen verband met het creëren van een „nationale éénloketdienst” voor rapportages. Dit betekent dat alle lidstaten hun nationale rapportagesystemen behouden, terwijl er nog een éénloketdienst voor rapportageformaliteiten moet worden opgezet. Tegelijk worden er gedurende een overgangsperiode die tot 2020 duurt, elektronische douanesystemen ontwikkeld voor een geleidelijke aanpassing aan de vereisten van het nieuwe, gemoderniseerde douanewetboek van de Unie. Dit betekent dat bijna dertig jaar nadat het probleem voor het eerst duidelijk werd, deze kwestie nog steeds niet opgelost zal zijn.

66 COM(95) 317 definitief van 5 juli 1995, „De ontwikkeling van de kustvaart in Europa: vooruitzichten en uitdagingen”.

67 Dit omvat het verkorten van de consultatieperiode tussen de lidstaten van de huidige 45 dagen tot 15 dagen en de mogelijkheid om de regeling sneller en eenvoudiger uit te breiden naar de volgende havens die worden aangedaan.

Conclusies en aanbevelingen

102

Onze controle van de strategieën voor vrachtvervoer over zee van de Commissie en de lidstaten en de kosteneffectiviteit van door de EU gefinancierde investeringen in havens, waarbij we 37 nieuwe projecten en 5 herbeoordeelde projecten onderzochten, wijst op aanzienlijke problemen. In het algemeen stelden wij vast dat:

— de door de lidstaten en de Commissie ingevoerde langetermijnstrategieën voor havenontwikkeling geen degelijke en coherente basis vormden voor het plannen van de in EU-zeehavens benodigde capaciteit en voor het vaststellen van de Europese en nationale publieke financiering die vereist was voor haveninfrastructuur;

— de financiering van gelijksoortige haveninfrastructuur en suprastructuur in naburige havens tot ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen heeft geleid: uitgaande van de 30 van de 37 onderzochte en reeds tussen 2000 en 2013 afgeronde projecten is één op de drie euro (ofwel 194 miljoen euro voor 12 projecten) tot dusver ondoeltreffend uitgegeven. Ongeveer de helft van deze financiering (97 miljoen euro aan EU-financiering voor negen projecten) werd geïnvesteerd in infrastructuur die meer dan drie jaar na de afronding van de werkzaamheden niet benut of zwaar onderbenut werd. Dit wijst op tekortkomingen in de behoefteanalyse vooraf en een hoog risico op verspilling van de geïnvesteerde bedragen;

— deze constatering ook van toepassing is op de vijf herbeoordeelde havens die reeds in 2010 werden onderzocht. Die herbeoordeling wees in het algemeen op een zeer slechte kosteneffectiviteit: het gebruik van de door de EU gefinancierde capaciteit van deze havens was na bijna tien operationele jaren nog steeds ontoereikend. De haventerreinen in de vier havens werden nog steeds in zeer beperkte mate benut of waren leeg. Al met al werd 292 miljoen euro van de investeringen als ondoeltreffende uitgaven beschouwd;

— kostenoverschrijdingen en vertragingen verdere illustraties zijn van ondoelmatigheden in de onderzochte investeringen in haveninfrastructuur. In totaal bedroegen de kostenoverschrijdingen van de onderzochte door de EU gefinancierde projecten 139 miljoen euro. Verder hadden 19 van de 30 voltooide projecten te kampen met vertragingen, waarvan bij 12 de vertraging meer dan 20 % van de geplande looptijd van het project bedroeg. Ten opzichte van de oorspronkelijk geplande looptijd liepen de vertragingen op tot maar liefst 136 %. Van de zeven projecten die ten tijde van de controle nog niet waren afgerond (goed voor 524 miljoen euro aan EU-financiering) waren er zes eveneens vertraagd;

— voor een groot aantal ontbrekende en inadequate verbindingen met het achterland, zoals ontbrekende weg- en spoorwegverbindingen, verdere overheidsfinanciering nodig is om de eerste haveninvesteringen naar behoren te laten werken;

— zowel de interne coördinatie binnen de Commissie als de procedure die was vastgelegd door de EIB en de Commissie ter beoordeling van voorgestelde EIB-leningen voor haveninfrastructuur niet naar behoren functioneert, omdat de EIB niet alle relevante informatie deelt met de Commissie. Verder werd binnen de diensten van de Commissie gewezen op kritieke problemen bij sommige kredietvoorstellen, maar werden deze niet onder de aandacht van de EIB gebracht in de vorm van een negatief advies door de Commissie; en

— de Commissie niet de noodzakelijke maatregelen op het gebied van staatssteun en douaneregelingen trof om havens in staat te stellen te concurreren op een gelijk speelveld. De controle door de Commissie van staatssteun had proactiever en doeltreffender kunnen zijn, door bijvoorbeeld achteraf te monitoren of de voorwaarden waaronder eerdere besluiten waren genomen (bijv. voor concessies) niet waren veranderd of door steun te weigeren voor gebruikersspecifieke suprastructuur.

Zo waren projecten die door particuliere exploitanten gebruikte suprastructuur omvatten, gecofinancierd met ongeveer 92,5 miljoen euro uit de EU-begroting.

Langetermijnstrategieën voor havenontwikkeling op het niveau van de lidstaten en de Commissie dienen gericht te zijn op het creëren van de noodzakelijke verbindingen met het netwerk

103
Alle vijf de bezochte lidstaten (Duitsland, Italië, Polen, Spanje en Zweden) beschikten in 2015 over langetermijnstrategieën voor havenontwikkeling, deels vanwege de invoering van ex-antevoorwaarden voor EU-financiering. Er werden tekortkomingen geconstateerd in de wijze waarop de samenwerking tussen havens werd onderzocht, wat betreft de synergieën tussen havens en het potentieel voor specialisatie, en de wijze waarop deze strategieën werden omgezet in tijdige en goed gecoördineerde haveninvesteringen.

104
Op EU-niveau is de strategie van de Commissie voor havens in de loop van de tijd verder ontwikkeld, maar degelijke informatie over capaciteitsplanning ontbreekt nog steeds. Bovendien zijn er te veel „kernhavens” (104 in totaal, waaraan de meeste EU-financiering moet worden toegewezen). Hierdoor kan de EU-financiering niet op de belangrijkste havens worden gericht. Anderzijds ontbreken in de strategie van de Commissie sommige belangrijke waterwegen die financiering nodig hebben.

105
Bovendien heeft de Commissie weinig informatie over de feitelijke situatie van deze kernhavens: met name ontvangt de Commissie geen gegevens over de beschikbare capaciteit, de capaciteit die ze daadwerkelijk gebruiken of de toekomstige capaciteitsbehoeften, noch over de overheidsinvesteringen van de lidstaten in deze havens. Door het ontbreken van dergelijke monitoringinformatie is er geen EU-breed overzicht dat als grondslag kan dienen voor een betere coördinatie van de capaciteitsplanning van de kernhavens. Het gebrek aan degelijke informatie van de Commissie over beschikbare havencapaciteit alsmede de overschatte toekomstige groei van het vrachtverkeer hebben bijgedragen tot de overschatting van de extra havencapaciteit die binnen de EU nodig is, tenminste in bepaalde regio's (zie de paragrafen 31-49).

Aanbeveling 1

Wij bevelen aan dat de Commissie:

a) monitoring invoert van de capaciteit van kernhavens, waarbij rekening wordt gehouden met de plannen van de lidstaten betreffende de uitvoering van hun langetermijnstrategieën;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2017.

b) het huidige aantal van 104 „kernhavens", die noodzakelijk zijn om een adequaat niveau van toegankelijkheid voor de EU als geheel in stand te houden, herziet;

Streefdatum voor de uitvoering: 2023.

c) komt met een EU-breed havenontwikkelingsplan voor kernhavens, maritieme waterwegen en kanalen;

Streefdatum voor de uitvoering: 2020.

Door de EU gefinancierde investeringen in haveninfrastructuur moeten doeltreffender en doelmatiger worden

106

Het duurt enige tijd voordat er bij investeringen in havenstructuur resultaten te zien zijn en vanwege de aard ervan wordt ermee beoogd, havenprojectencapaciteit op te bouwen op de lange termijn. De tijdigheid van investeringen is vaak van cruciaal belang voor de doeltreffendheid ervan, vooral in een zeer concurrerende omgeving als zeevervoer. Veel onderzochte projecten werden niet benut (leeg) of waren zwaar onderbenut ten tijde van de controle. Op basis van de onderzochte en reeds tussen 2000 en 2013 voltooide dertig projecten constateren wij dat één op de drie euro (ofwel 194 miljoen euro voor twaalf projecten) tot dusver ondoeltreffend is uitgegeven. Ongeveer de helft van deze financiering (97 miljoen euro aan EU-financiering voor negen projecten) werd geïnvesteerd in infrastructuur die meer dan drie jaar na de afronding van de werkzaamheden niet benut of zwaar onderbenut werd. Dit wijst op tekortkomingen in de behoefteanalyse vooraf en een hoog risico op verspilling van de geïnvesteerde bedragen.

107
Zoals in ons vorige speciaal verslag inzake zeehavens stelden we vast dat een aanzienlijk aantal projecten vertraging had opgelopen, ten dele als gevolg van belastende administratieve procedures. De vertragingen varieerden van 3 tot 33 maanden en de gemiddelde vertraging bedroeg bijna 13 maanden. Ten opzichte van de oorspronkelijk geplande looptijd liepen de vertragingen op tot maar liefst 136 %. Ook constateerden wij kostenoverschrijdingen van 139 miljoen euro, ofwel gemiddeld 8,7 miljoen euro (zonder de projecten die nog niet waren afgerond). Daarnaast was er een groot aantal ontbrekende en inadequate verbindingen naar het achterland (d.w.z. wegen en spoorwegen) waarvoor verdere overheidsfinanciering nodig is om de eerste haveninvesteringen naar behoren te laten werken.

108
De herbeoordeling van de vijf in 2010 onderzochte projecten wees in het algemeen op een zeer slechte kosteneffectiviteit: het gebruik van de door de EU gefinancierde capaciteit van deze havens was na bijna tien operationele jaren nog steeds ontoereikend. De haventerreinen in vier havens werden nog steeds in zeer beperkte mate benut of waren leeg, terwijl er bij de andere geen activiteiten plaatsvonden. Al met al werd 292 miljoen euro van de investeringen (ongeveer 89 % van de in totaal 329 miljoen euro) als ondoeltreffende uitgaven beschouwd.

109
Veel havenautoriteiten in Europa investeerden tegelijkertijd in vergelijkbare haveninfrastructuur en suprastructuur (en zijn van plan daar verder in te investeren) om hun concurrentiepositie te verbeteren. Dit brengt aanzienlijke risico's voor de doeltreffendheid en duurzaamheid van de projecten met zich.

110
Zowel de interne coördinatie binnen de Commissie als de procedure die was vastgelegd door de EIB en de Commissie ter beoordeling van voorgestelde EIB-leningen voor haveninfrastructuur functioneert niet naar behoren, omdat de EIB niet alle relevante informatie deelt met de Commissie. Verder werd binnen de Commissie gewezen op kritieke problemen bij sommige kredietvoorstellen, maar werden deze niet onder de aandacht van de EIB gebracht in de vorm van een negatief advies door de Commissie (zie de paragrafen 50-81).

Aanbeveling 2

Wij bevelen aan dat de Commissie:

a) samenwerkt met de lidstaten om de administratieve belasting en vertragingen bij de projectselectie en -uitvoering te verminderen door de bevordering van het beginsel van een nationale „éénloketdienst" voor de uitgifte, of weigering, van alle vergunningen en toestemmingen voor investeringen die verband houden met haveninfrastructuur. Verder moet er zo snel mogelijk een beginsel van „stilzwijgende goedkeuring" (bijv. van twee jaar) worden ingevoerd;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2017.

b) de ESIF-verordening inzake gemeenschappelijke bepalingen en de CEF-verordening inzake financiële correcties ten gevolge van ondermaats presterende investeringen in de periode 2014-2020 strikt toepast;

Streefdatum voor de uitvoering: direct.

c) de mogelijkheid beoordeelt om EU-financiering uit te sluiten voor haveninfrastructuur voor containeroverslag en -opslag (bijv. de aanleg van kades, dokken en opslagcapaciteit) gedurende de periode 2014-2020. Daarnaast moet suprastructuur die niet onder de overheidstaken valt, worden uitgesloten van EU-financiering, omdat deze als een commerciële omgeving moet worden beschouwd;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2018.

Aanbeveling 3

Wij bevelen aan dat de Commissie en de lidstaten:

a) prioriteit geven aan EU-cofinanciering in het kader van zowel CEF- als ESIF-uitgaven voor kernhavens om de verbindingen ervan met het achterland te verbeteren;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2016.

b) andere haveninfrastructuur dan verbindingen met het achterland alleen financieren indien er een duidelijk vastgestelde behoefte bestaat in gevallen waarin de toegevoegde waarde van de EU is aangetoond en waarin is gezorgd voor een voldoende grote particuliere investeringscomponent binnen de totale investering;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2016.

Aanbeveling 4

Wij bevelen aan dat de Commissie:

a) ervoor zorgt dat alle noodzakelijke kredietinformatie met betrekking tot voorgestelde EIB-leningen wordt gedeeld tussen de EIB en de Commissie om degelijke beoordelingen te kunnen maken;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2017.

b) de procedure om te bepalen of kritische opmerkingen moeten leiden tot een negatief advies over een voorgestelde EIB-lening, intern verduidelijkt en consistent uitvoert;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2016.

Regels inzake staatssteun en douaneprocedures: er moet meer worden gedaan om te zorgen voor een gelijk speelveld

111
Een uiteenlopende interpretatie van de regels inzake staatssteun in de havensector en verschillen in de wijze waarop de douaneprocedures van de Unie worden toegepast, kunnen bijdragen tot een verstoring van de markt en de eerlijke concurrentie tussen havens ondermijnen. Op beide gebieden heeft de Commissie nog niet voldoende actie ondernomen om een gelijk speelveld tussen havens te creëren.

112
De Commissie heeft potentiële staatssteun voor havens sinds 2010 slechts sporadisch onderzocht, ondanks aanzienlijke publieke uitgaven van lidstaten voor haveninfrastructuur. Daarnaast zijn er nog geen zeehavenspecifieke richtsnoeren inzake staatssteun uitgebracht, hoewel dit jaren geleden al was beloofd.

113
Uit onze controle bleek dat verschillen in douanecontroles van invloed kunnen zijn op het concurrentievermogen van een haven, en dat de monitoring door de Commissie van de douanecontrolepraktijken tussen havens in verschillende lidstaten ontoereikend is om praktijken te kunnen ontdekken die kunnen leiden tot oneerlijke concurrentievoordelen.

114
Bovendien zijn douaneregels in het nadeel van zeevervoer binnen de EU omdat schepen die de territoriale wateren van een lidstaat verlaten bij aankomst in de volgende EU-haven de douaneformaliteiten moeten vervullen, zelfs als ze alleen EU-goederen vervoeren en geen haven van een derde land hebben aangedaan (zie de paragrafen 82-101).

Aanbeveling 5

Wij bevelen aan dat de Commissie:

a) richtsnoeren inzake staatssteun voor zeehavens uitbrengt;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2017.

b) zorgt voor consistentie in de behandeling van gebruikersspecifieke havensuprastructuur;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2017.

c) meer onderzoeken op stukken uitvoert op het gebied van staatssteun voor havens en meer follow-up geeft aan eerdere staatssteunbesluiten om ervoor te zorgen dat de oorspronkelijke voorwaarden nog steeds van toepassing zijn;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2017.

Aanbeveling 6

Wij bevelen aan dat de lidstaten de Commissie systematisch in kennis stellen van alle financiële overheidssteun aan havens in overeenstemming met de EU-regels inzake staatssteun;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2017.

Aanbeveling 7

Wij bevelen aan dat de Commissie:

a) de lidstaten verzoekt om periodiek specifieke informatie te verstrekken over het soort en het aantal specifieke douaneprocedures in individuele kernhavens om te beoordelen of havens gelijk worden behandeld;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2017.

b) de concurrentiepositie van zeevervoer ten opzichte van andere vervoerswijzen verbetert door de zeevervoers- en douaneformaliteiten verder te vereenvoudigen, in het bijzonder door de invoering van een maritieme „éénloketdienst" in de EU;

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2017.

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van de heer Henri GRETHEN, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 20 juli 2016.

Voor de Rekenkamer

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Bijlage I

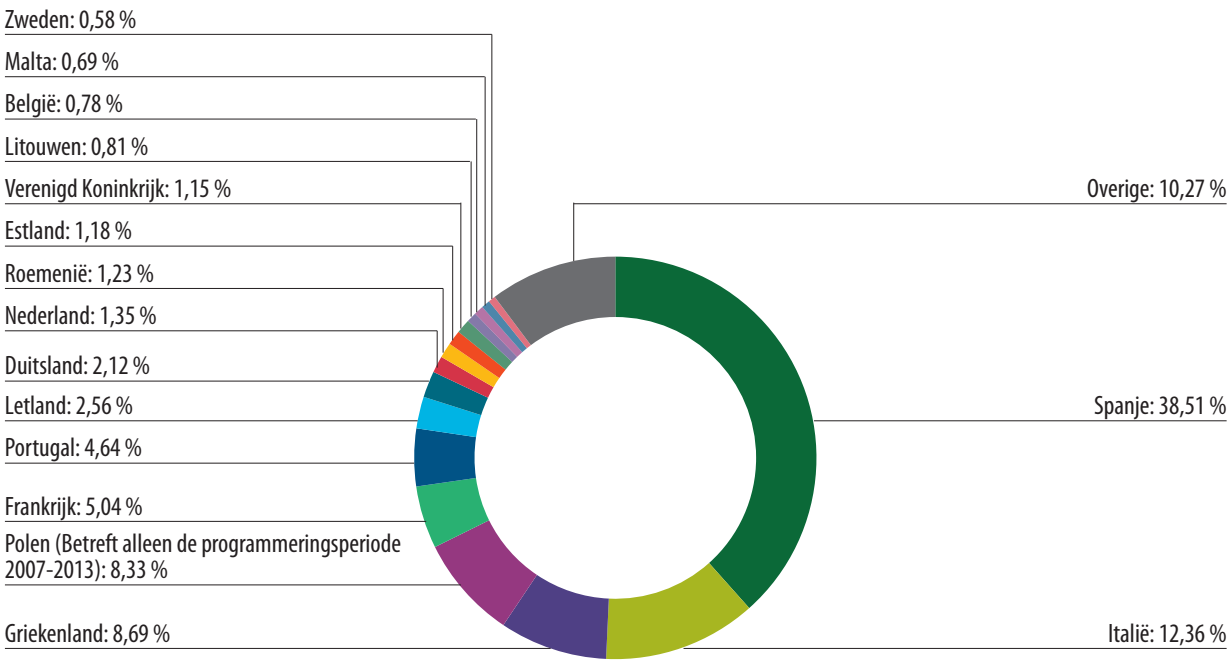
Uitgaven van EU-middelen voor zeevervoersprojecten periode 2000-2013

Spanje	2 610 322 428	38,51 %
Italië	837 719 751	12,36 %
Griekenland	588 742 943	8,69 %
Polen[1]	564 232 876	8,33 %
Frankrijk	341 726 711	5,04 %
Portugal	314 324 344	4,64 %
Letland	173 729 139	2,56 %
Duitsland	143 786 488	2,12 %
Nederland	91 333 779	1,35 %
Roemenië	83 148 025	1,23 %
Estland	80 303 497	1,18 %
Verenigd Koninkrijk	78 033 155	1,15 %
Litouwen	54 675 005	0,81 %
België	52 685 257	0,78 %
Malta	46 945 423	0,69 %
Zweden	38 982 443	0,58 %
Oostenrijk[2]	26 910 589	0,40 %
Cyprus	22 085 473	0,33 %
Slovenië	13 330 356	0,20 %
Hongarije[2]	12 275 556	0,18 %
Finland	6 515 269	0,10 %
Tsjechische Republiek[2]	4 203 737	0,06 %
Ierland	1 842 000	0,03 %
Bulgarije	1 200 000	0,02 %
Grensoverschrijdende projecten	109 561 318	1,62 %
Interregionaal	24 290 310	0,36 %
Andere EU-projecten	454 519 870	6,71 %
Totaal	**6 777 425 742**	**100,00 %**

1 Betreft alleen de programmeringsperiode 2007-2013.

2 Hoewel deze landen geen zeehavens hebben, rapporteerden ze, waarschijnlijk bij vergissing, EFRO-/CF-infrastructuuruitgaven voor havens.

Bijlage I


Zweden: 0,58 %
Malta: 0,69 %
België: 0,78 %
Litouwen: 0,81 %
Verenigd Koninkrijk: 1,15 %
Estland: 1,18 %
Roemenië: 1,23 %
Nederland: 1,35 %
Duitsland: 2,12 %
Letland: 2,56 %
Portugal: 4,64 %
Frankrijk: 5,04 %
Polen (Betreft alleen de programmeringsperiode 2007-2013): 8,33 %
Griekenland: 8,69 %
Overige: 10,27 %
Spanje: 38,51 %
Italië: 12,36 %

Bijlage II

Voor het eerst gecontroleerde projecten

Aantal projecten	Lidstaat	Haven	Onderzocht project	Projectkosten in euro	EU-financiering in euro	Inhoud project	Capaciteit	Verbinding	Overige	Niet-afgeronde output[1]	Volgens planning afgeronde en gebruikte output[1]	Afgeronde en onbenutte of zwaar onderbenutte output	Percentage van het bedrag van niet gebruikte of zwaar onderbenutte uitgegeven of uit te geven EU-financiering[2]
Onlangs gecontroleerde projecten													
1	Duitsland	Cuxhaven	Herstellung Offshore Basishafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	Aanleg van een nieuwe havenkade	15 942 509					X	7 971 255
2			Östliche Erweitung Offshore Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	Aanleg van een nieuwe havenkade	18 800 000					X	18 800 000
3			Offshore Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	Aanleg van een havenbedding voor opvijzelbare schepen		1 250 000				X	1 250 000
4		Wilhelmshaven	Sanierung 'Alter Vorhafen' Wilhelmshaven	2 175 813	761 534	Herstel van een kademuur			761 534			X	761 354
5			Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	Bouwproject ter vergroting van de havencapaciteit	6 704 346				X		
6			Großprojekt 'Jade-Weser-Port'	146 856 096	32 930 149	Aanleg van een nieuw havengebied en containerterminal	32 930 149					X	26 344 119
7		Hafen Brake	Norderweiterung Hafen Brake - Sandaufspülung und Errichtung Kaianlage	24 600 000	8 610 000	Uitbreiding van het havengebied en aanleg van een nieuwe kade	8 610 000				X		
8			Norderweiterung Hafen Brake - 2. Ausbaustufe)	14 803 596	5 924 021	Uitbreiding van het havengebied en aanleg van een nieuwe kade	5 924 021				X		

1 Bevinding ten tijde van het controlebezoek.
2 Alleen voor de afgeronde projecten.

Bijlage II

Aantal projecten	Lidstaat	Haven	Onderzocht project	Projectkosten in euro	EU-financiering in euro	Inhoud project	Capaciteit	Verbinding	Overige	Niet-afgeronde output[1]	Volgens planning afgeronde en gebruikte output[1]	Afgeronde en onbenutte of zwaar onderbenutte output	Percentage van het bedrag van niet gebruikte of zwaar onderbenutte uitgegeven of uit te geven EU-financiering[2]
9	Italië	Salerno	Logistica e porti. Sistema integrato portuale Salerno	73 000 000	53 262 297	1) Uitbreiding van de havenmond („imboccatura") 2) Stabilisering van het havendok 3) Baggerwerkzaamheden	26 631 149	26 631 149		X			
10			Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest. 1st lot	146 600 000	115 245 000	Weg- en spoorwegverbindingen naar de haven		115 245 000		X			
11			Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest. 2nd lot			Weg- en spoorwegverbindingen naar de haven				X			
12		Taranto	Collegamento ferroviario del complesso del porto di Taranto con la rete nazionale	25 500 000	1 875 000	Spoorwegverbindingen naar de haven		1 875 000		X			
13			Dragaggio e cassa di colmata	83 000 000	15 000 000	Uitbaggeren en uitdiepen van de zeebodem		15 000 000		X			
14			Terminal area container porto di Taranto (2000-2006)	41 100 000	11 250 000	Uitbreiding van de bestaande terminal	11 250 000						11 250 000

1 Bevinding ten tijde van het controlebezoek.
2 Alleen voor de afgeronde projecten.

Aantal projecten	Lidstaat	Haven	Onderzocht project	Projectkosten in euro	EU-financiering in euro	Inhoud project	Capaciteit	Verbinding	Overige	Niet-afgeronde output[1]	Volgens planning afgeronde en gebruikte output[1]	Afgeronde en onbenutte of zwaar onderbenutte output	Percentage van het bedrag van niet gebruikte of zwaar onderbenutte uitgegeven of uit te geven EU-financiering[2]
15	Polen	Gdańsk	Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk - Trasa Słowackiego	337 572 017	273 634 889	Aanleg van een 10,4 km lange weg		273 634 889		X			
16			Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap I - przebudowa falochronu wschodniego	12 550 797	10 644 987	Moderniseren van bestaande golfbreker, verbreden en uitbaggeren van de ingang van de vaargeul	5 322 493,50	5 322 493,50			X		
17			Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap II - przebudowa szlaku wodnego na Motławie	6 705 529	5 676 090	Heraanleg van een toeristische kade (stadscentrum)			5 676 090		X		
18		Gdynia	Rozbudowa infrastruktury portowej do obsługi statków ro-ro z dostępem drogowym i kolejowym w Porcie Gdynia	29 070 083	10 968 299	Modernisering van de infrastructuur die nodig is voor de uitbreiding van de capaciteit voor de afwikkeling van ro-ro-schepen: hellingbaan, weg en toegang tot de weg		10 968 299				X	5 484 149
19			Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia	22 129 659	14 691 975	Modernisering van het havenkanaal door baggerwerkzaamheden		14 691 975			X		
20			Infrastruktura dostępu drogowego i kolejowego do wschodniej części Portu Gdynia	27 474 031	17 731 050	Heraanleg/aanleg van 2,12 km weg en 2,85 km spoorlijn		17 731 050				X	17 731 050

1 Bevinding ten tijde van het controlebezoek.
2 Alleen voor de afgeronde projecten.

Aantal projecten	Lidstaat	Haven	Onderzocht project	Projectkosten in euro	EU-financiering in euro	Inhoud project	Capaciteit	Verbinding	Overige	Niet-afgeronde output[1]	Volgens planning afgeronde en gebruikte output[1]	Afgeronde en onbenutte of zwaar onderbenutte output	Percentage van het bedrag van niet gebruikte of zwaar onderbenutte uitgegeven of uit te geven EU-financiering[2]
21	Polen	Szczecin - Świnoujście	Modernizacja toru wodnego Świnoujście - Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) - etap II, strona wschodnia i zachodnia	77 825 375	65 264 553	Heraanleg van de vaargeul tussen twee havens		65 264 553		X			
22			Modernizacja dostępu drogowego do Portu w Szczecinie	28 534 045	23 002 547	Heraanleg van een gedeelte van een straat om die met de haven te verbinden		23 002 547			X		
23			Przebudowa falochronu wschodniego w Świnoujściu	10 318 058	8 422 871	Herbouw van 1,47 km golfbreker		8 422 871			X		
24	Zweden	Norrköping	2008-SE-92606-P (Norrköping intermodal infrastructure package improvement of access fairway)	35 300 000	3 528 000	Verbreding en verdieping van de toegangsvaargeul		3 528 000			X		
25		Karlskrona	2009-EU-21010-P' (Motorways of the Seas-project: Baltic Link Gdynia-Karlskrona	85 400 000	17 090 800	Infrastructuurwerkzaamheden om de twee havens te verbinden en een naadloze intermodale spoor- en zeevervoersketen te creëren		17 090 800				X	17 090 800

1 Bevinding ten tijde van het controlebezoek.
2 Alleen voor de afgeronde projecten.

Aantal projecten	Lidstaat	Haven	Onderzocht project	Projectkosten in euro	EU-financiering in euro	Inhoud project	Capaciteit	Verbinding	Overige	Niet-afgeronde output[1]	Volgens planning afgeronde en gebruikte output[1]	Afgeronde en onbenutte of zwaar onderbenutte output	Percentage van het bedrag van niet gebruikte of zwaar onderbenutte uitgegeven of uit te geven EU-financiering[2]
26	Spanje	Cartagena	Ampliación Dársena de Escombreras. Fase 1	116 492 375	46 035 682	Bouw van een nieuwe golfbreker en een nieuw bassin	46 035 682				X		
27			Terminal Polivalente de Graneles	34 454 637	19 275 477	Aanleg van een 575 meter lang dok en een aangrenzend gebied van 4,5 ha	19 275 477				X		
28			Relleno y Urbanizacion Terminal Polivalente	28 314 601	10 440 783	Landwinning ten behoeve van een opslagterrein van ongeveer 20 ha	10 440 783					X	10 440 783
29		Algeciras	Infraestructuras Portuarias Y Auxiliares En Isla Verde (3ª Fase) En Algeciras	511 460 000	127 314 481	Creëren van 125 ha op de zee gewonnen land	127 314 481					X	73 842 399
30			Muelle Y Explanada Exterior Al Dique, Junto A Isla Verde	168 576 557	52 199 106	Aanleg van een nieuw dok	52 199 106				X		
31			Terminal Pública de Contenedores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Aanschaf van suprastructuur voor een containerterminal			22 226 148		X		
32		Vigo	Mejora De La Operatividad De Los Muelles Comerciales (1ª Fase)	48 249 668	27 973 501	Uitbreiding van de bestaande dokken in oostelijke en noordelijke richting	27 973 501				X		
33			Almacenamiento De Coches En Altura En La Terminal De Transbordadores	20 054 823	15 143 049	Bouw van een silo voor de opslag van voertuigen bij de ro-ro-terminal	15 143 049				X		
34			Ampliación Del Puesto De Inspección Fronteriza Arenal	2 188 957	750 884	Constructie van een nieuw gebouw voor de sanitaire controle van goederen			750 884		X		

1 Bevinding ten tijde van het controlebezoek.
2 Alleen voor de afgeronde projecten.

Bijlage II

Aantal projecten	Lidstaat	Haven	Onderzocht project	Projectkosten in euro	EU-financiering in euro	Inhoud project	Capaciteit	Verbinding	Overige	Niet-afgeronde output[1]	Volgens planning afgeronde en gebruikte output[1]	Afgeronde en onbenutte of zwaar onderbenutte output	Percentage van het bedrag van niet gebruikte of zwaar onderbenutte uitgegeven of uit te geven EU-financiering[2]
35	Spanje	SC Tenerife	Nva. Base de Contenedores en la Dársena del Este del Pto. SC. Tenerife	17 770 802	7 860 602	Bouwproject om de capaciteit van de containerterminals te vergroten en de operabiliteit te verbeteren	7 860 602				X		
36			Nueva Base De Contenedores En La Dársena Del Este, 2ª Fase	15 605 808	6 387 113	Bouwproject om de capaciteit van de containerterminals te vergroten en de operabiliteit te verbeteren	6 387 113				X		
37			Tramo 1º Fase2ª Def. rellenos D. Este: quiebro 1º y 2ª alineación Espigón Cueva Bermeja	5 673 967	2 809 113	Aanleg van een nieuw terrein naast de bestaande golfbreker ter ondersteuning van de activiteiten op het dok met betrekking tot vloeibare en droge bulk	2 809 113					X	2 809 113
			totaal 1 (uitgezonderd opnieuw gecontroleerde projecten)	2 461 546 621	1 076 626 856	Totaal van de voor het eerst gecontroleerde projecten per categorie:	447 553 574	599 658 626	29 414 656	7	18	12	193 775 022
						Totaal-generaal van de voor het eerst gecontroleerde projecten:	1 076 626 856						
						Totaal-generaal van de voor het eerst gecontroleerde projecten als percentage van het totaal:	41,57	55,70	2,73				

1 Bevinding ten tijde van het controlebezoek.
2 Alleen voor de afgeronde projecten.

Aantal projecten	Lidstaat	Haven	Onderzocht project	Projectkosten in euro	EU-financiering in euro	Inhoud project	Capaciteit	Verbinding	Overige	Niet-afgeronde output[1]	Volgens planning afgeronde en gebruikte output[1]	Afgeronde en onbenutte of zwaar onderbenutte output	Percentage van het bedrag van niet gebruikte of zwaar onderbenutte uitgegeven of uit te geven EU-financiering[2]
Opnieuw gecontroleerde projecten													
38	Italië	Augusta	haven van Augusta	15 493 707	3 839 328	Bouw en aanleg van gebouwen, kades, ro-ro-aanlegplaatsen, bestrating, barrières en externe systemen voor de afronding van de commerciële haven van Augusta	1 919 664	1 919 664				X	3 839 328
39	Spanje	Campamento San Roque	Infrastructuras portuarias en las instalaciones de Campamento, San Roque	37 688 436	16 582 912	Renovatie van een kade en de aanleg van 33,2 ha aan terminalruimte, waarvan 17,6 ha nieuw	16 582 912					X	16 582 912
40		Punta Langosteira (La Coruña)	Nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira (La Coruña) — 1a Fase' — Beneficiary: Autoridad Portuaria de A Coruña	590 172 648	257 539 720	Aanleg van een buitenhaven aangrenzend aan de bestaande haven	257 539 720					X	244 662 734
41		Ferrol	Ampliación del Puerto de Ferrol (puerto exterior)' Beneficiary: Autoridad Portuaria de Ferrol — San Cibrao („re-audit")	110 860 209	39 065 500	Aanleg van een buitenhaven ter aanvulling van de bestaande haven	39 065 500					X	35 158 950
42		Arinaga - Las Palmas	Puerto de Arinaga – Muelle de Agüimes 1ª fase A' Beneficiary: Autoridad Portuaria de Las Palmas	23 480 152	11 750 152	Aanleg van een nieuwe haven om Las Palmas te ontlasten	11 750 152					X	10 692 638

1 Bevinding ten tijde van het controlebezoek.
2 Alleen voor de afgeronde projecten.

Aantal projecten	Lidstaat	Haven	Onderzocht project	Projectkosten in euro	EU-financiering in euro	Inhoud project	Capaciteit	Verbinding	Overige	Niet-afgeronde output[1]	Volgens planning afgeronde en gebruikte output[1]	Afgeronde en onbenutte of zwaar onderbenutte output	Percentage van het bedrag van niet gebruikte of zwaar onderbenutte uitgegeven of uit te geven EU-financiering[2]
			totaal 2 (alleen opnieuw gecontroleerde projecten)	777 695 152	328 777 612	Totaal van de opnieuw gecontroleerde projecten per categorie:	326 857 948	1 919 664		0	0	5	310 936 562
			totaal 3 (opnieuw gecontroleerde en gecontroleerde projecten)	3 239 241 773	1 405 404 468	Totaal van alle opnieuw gecontroleerde projecten per categorie:	774 411 522	601 578 290	29 414 656	7	18	17	
						Totaal-generaal van alle gecontroleerde projecten:	1 405 404 468						
						Totaal-generaal van alle gecontroleerde projecten als percentage van het totaal:	55,10	42,80	2,09				
						Infrastructuur met betrekking tot de verhoging van het potentieel voor overslag:	943 805 903						

1 Bevinding ten tijde van het controlebezoek.
2 Alleen voor de afgeronde projecten.

Bijlage III

Overzicht van niet-afgeronde projecten

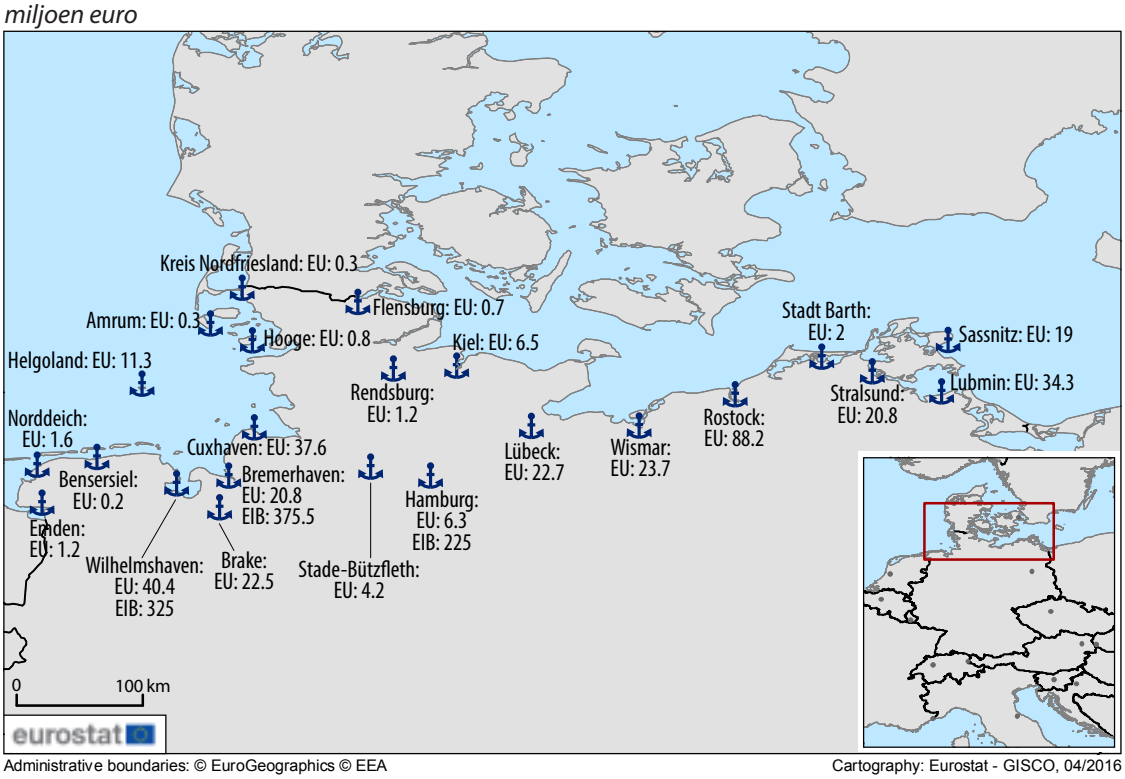
Lidstaat	Betreffende haven	Niet-afgerond project	Wanneer zou het project naar verwachting eindigen (oorspronkelijke datum in het contract)?	Hoe groot is de vertraging vergeleken met de oorspronkelijke vastgestelde datum (in maanden, zoals nu bekend)?	EU-bedrag dat ermee gemoeid is (euro)
Italië	Salerno	Logistiek en havens — Geïntegreerde haven van Salerno	31.12.2015	13 maanden	53 262 297
		Weg- en spoorwegverbindingen van de haven van Salerno, westelijke ingang, eerste bouwterrein	30.6.2014	Minimaal 36 maanden	115 245 000
		Weg- en spoorwegverbindingen van de haven van Salerno, westelijke ingang, tweede bouwterrein			
	Taranto	Spoorwegverbinding van de haven van Taranto naar het nationale spoorwegnet	31.12.2015	Minimaal 24 maanden	1 875 000
		Uitbaggeren en winnen van land op de zee	31.12.2014	Minimaal 26 maanden	15 000 000
Polen	Gdańsk	Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk - Trasa Słowackiego	30.9.2015	Minimaal 16 maanden	273 634 889
	Szczecin - Świnoujście	Modernisering van de vaargeul Świnoujście - Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) — fase II, van oost naar west	30.9.2015	Geen vertraging	65 264 553
				Totale minimale vertraging in maanden die ten tijde van de controle al bekend was: 115	524 281 739

Hoofdkenmerken van de havensystemen van de lidstaten en een overzicht van EU- en EIB-steun voor de gecontroleerde havengebieden (periode 2000-2013)[1]

1. Duitsland

Duitsland heeft ongeveer 21 zeehavens en ongeveer 250 binnenhavens. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld over de federale regering, de deelstaten (Länder) en lokale autoriteiten, en andere belangrijke belanghebbenden in de havensector (bijv. industrie, vakbonden), wat het moeilijk maakt om gemeenschappelijke doelstellingen en strategieën vast te stellen. De federale regering is hoofdzakelijk verantwoordelijk voor het vaststellen van het regelgevingskader op het gebied van vervoer en het zorgen voor infrastructuurverbindingen van en naar zee- en binnenhavens (verbinding met het achterland), terwijl de deelstaten (en lokale autoriteiten) voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de haveninfrastructuur, en industrie en vakbonden de uitvoering van havenactiviteiten waarborgen. De volgende belangrijke investeringen (structuurfondsen) zijn vastgesteld:

miljoen euro



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

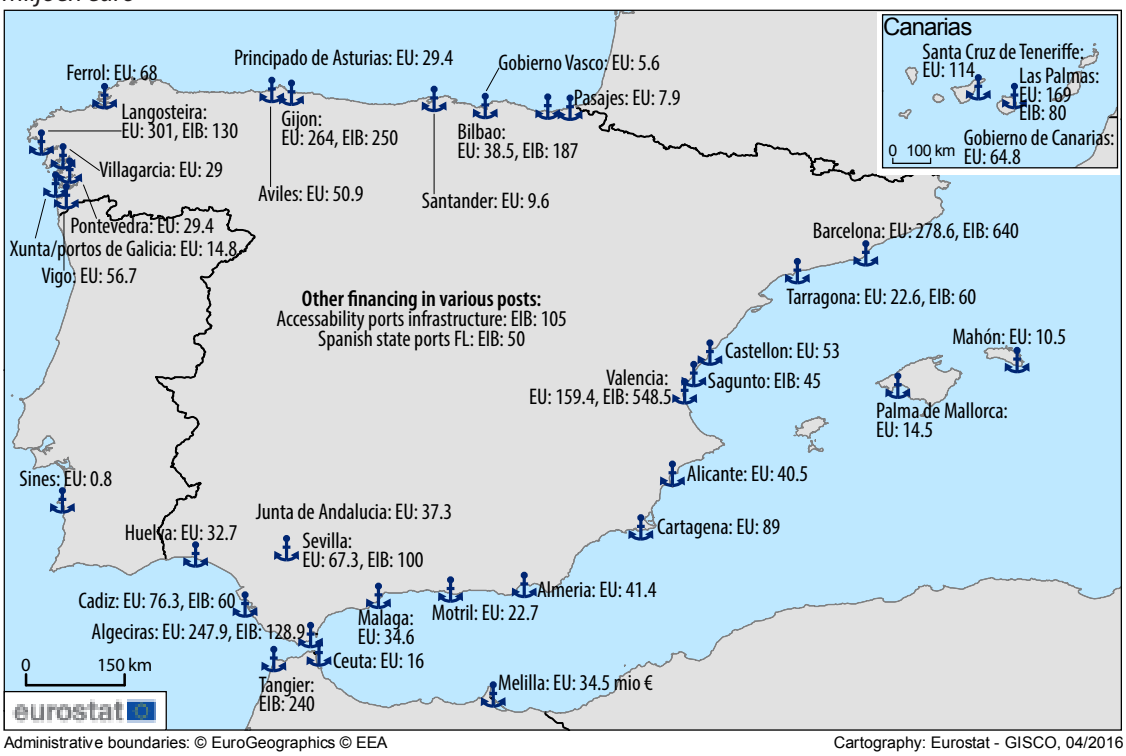
Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

1 *Bron:* Compilatie door de ERK van gegevens van de Commissie en van voor het publiek beschikbare EIB-gegevens (website).

2. Spanje

Spanje heeft een van de langste kustlijnen in Europa (8 000 km). De geografische ligging van Spanje als lidstaat die het dichtst bij de as van een van de belangrijke scheepvaartroutes ter wereld ligt, versterkt zijn positie als strategisch gebied binnen het internationale vervoers- en logistieke platform in Zuid-Europa. Het Spaanse havensysteem, dat staatseigendom is, omvat 46 havens van algemeen belang die door 28 havenautoriteiten worden beheerd en waarvan de investeringen, coördinatie en doelmatigheid worden gemonitord en beheerd door een overheidsinstantie, Puertos des Estado, een orgaan dat onder het Ministerie van Openbare Werken valt en verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het havenbeleid van de regering. Spanje is het land dat het grootste deel van de EU-middelen in zijn havens heeft geïnvesteerd (bijna 40 % van het hele EU-bedrag). De volgende belangrijke investeringen werden vastgesteld:

miljoen euro



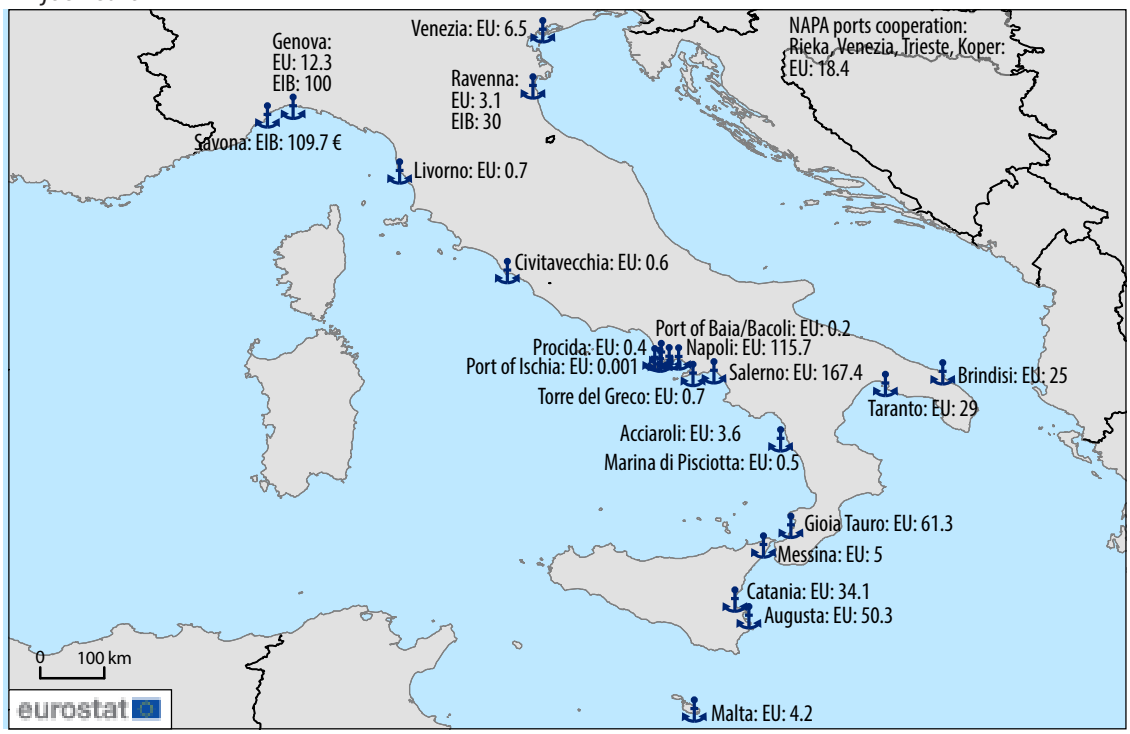
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

3. Italië

Het Italiaanse havensysteem is gefragmenteerd. Het bestaat uit tal van kleine havens die worden gekenmerkt door schaalnadelen en beperkte marktmacht ten opzichte van wereldwijd actieve terminalexploitanten. De Italiaanse regering heeft recentelijk een nieuwe wet inzake havenhervormingen aangenomen om onder andere havens te laten fuseren die bij elkaar in de buurt liggen en havenautoriteiten ertoe aan te zetten het havensysteem te rationaliseren, de coördinatie te verbeteren, extra ladingen en investeringen aan te trekken en om hun grotere financiële zelfstandigheid te verschaffen. Investeringen in het zuiden van het land waren voornamelijk afkomstig uit de fondsen voor het cohesiebeleid, terwijl het noorden gericht was op zowel EIB- als TEN-T-middelen. De volgende investeringen werden vastgesteld:

miljoen euro



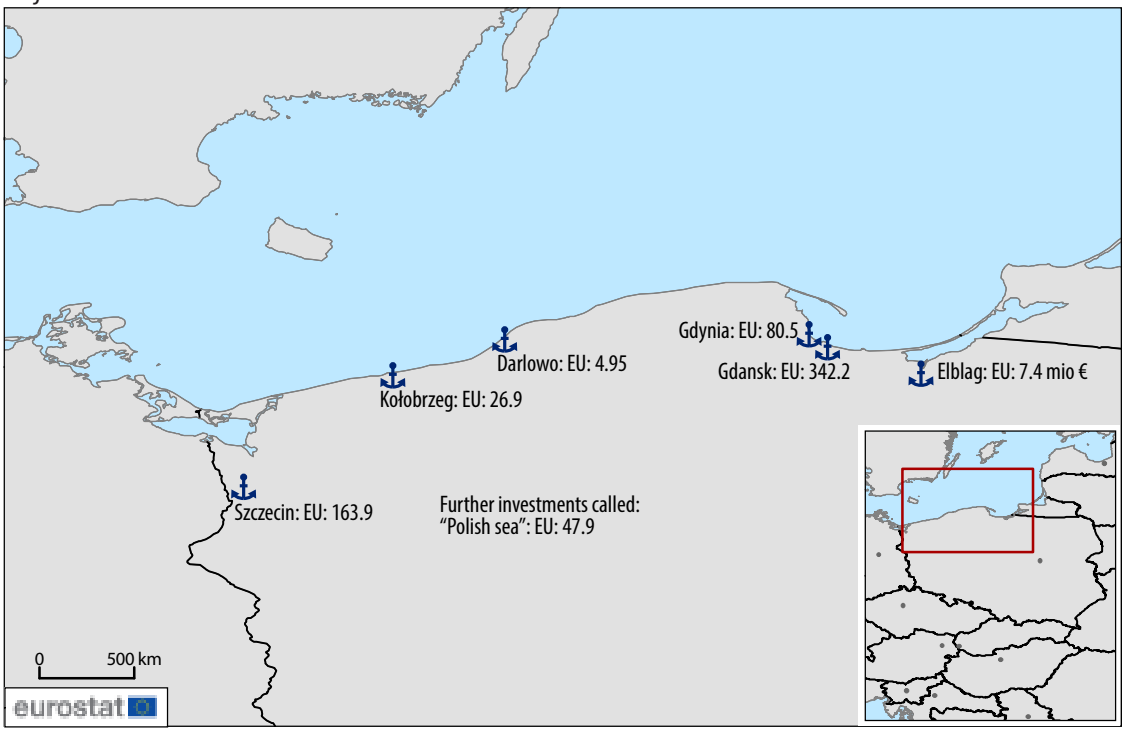
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

4. Polen

Het doel van de „Nationale strategie inzake de ontwikkeling van Poolse havens in 2015" uit 2007 was om het concurrentievermogen van Poolse havens te verbeteren, hun bijdrage aan de sociaaleconomische ontwikkeling van het land te vergroten en hun positie binnen het internationale vervoersnetwerk te versterken. Drie havens werden van cruciaal belang geacht voor het functioneren van de nationale economie: Gdańsk, Gdynia en Szczecin-Świnoujście. Het grootste deel van de overheidsinvesteringen is dus geconcentreerd in deze drie havens en de verbindingen ervan met internationale corridors, namelijk:

miljoen euro



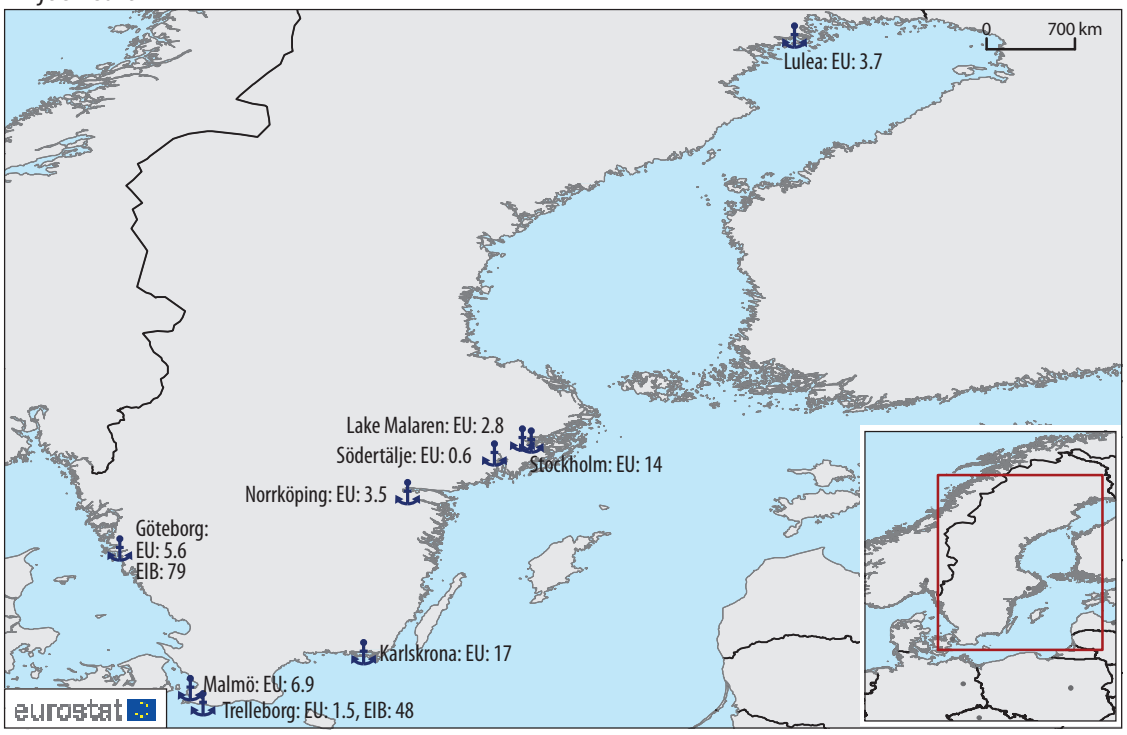
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

5. Zweden

De Zweedse wetgeving belast de centrale overheid met het beheer en de financiële verantwoordelijkheid voor vaargeulen die weliswaar buiten de havens liggen, maar er wel naartoe leiden, en voor de verbindingen met het achterland, terwijl het binnen het havengebied gelegen terrein de verantwoordelijkheid is van de lokale of regionale autoriteit. Sinds 2010 bestaat er een algemeen nationaal investeringsplan voor infrastructuurprojecten voor alle vervoerswijzen in Zweden. Het plan bestrijkt de periode 2010-2021, wordt om de vier jaar bijgewerkt en betreft zeevervoer, havens en vaargeulen. De havenautoriteiten, die onder de gemeenten vallen, besluiten over investeringen in haveninfrastructuur; de staat heeft hier geen zeggenschap over vanwege de regionale en lokale autonomie, terwijl de bijdragen voor de vaargeulen, die door de Zweedse Dienst Zeevaart (SMA) worden beheerd, onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen. De volgende grote EU- en EIB-investeringen zijn sinds 2000 vastgesteld:

miljoen euro



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

Bijlage V

Overzicht van gebruikersspecifieke, door de EU gecofinancierde suprastructuur

Lidstaat	Begunstigde	Naam project	Totale kosten in euro	EU-financie-ring in euro	Reikwijdte project
Polen	GCT Gdynia	Fase III van de bouw van een GCT-containerterminal in Gdynia	50 007 971	15 195 631	Uitbreiding van infrastructuur (bijv. ballastbed voor portaalkranen, container-opslagterreinen en aankoop van uitrusting (bijv. portaalkranen, terminaltrekkers, containeropleggers)
	BCT Gdynia	Modernisering van de BCT-terminal in Gdynia	49 666 124	13 469 631	Uitbreiding/herbouw van infrastructuur (geen plaats, wegoppervlakken van doorgaande wegen) en de aankoop van uitrusting en IT-oplossingen (bijv. in het containerafwikkelingsproces gebruikte machines en uitrusting)
	Havenautoriteit Gdynia	Herbouw van een intermo-dale spoorwegterminal in de haven van Gdynia	24 108 770	9 773 125	Uitbreiding/heraanleg van infrastructuur, waaronder kraanbanen en een wegennet
	DCT Gdańsk	Fase III van DCT Gdańsk	23 942 459	8 339 326	Aanleg van infrastructuur (bijv. containerop-slagterreinen, modernisering van kraanba-nen voor portaalkranen) en aankoop van apparatuur (bijv. portaalkranen, terminal-trekkers en containeropleggers)
	DCT Gdańsk	Fase II van DCT Gdańsk	40 845 816	6 710 647	Uitbreiding/heraanleg van infrastructuur (bijv. opstelspoor, containeropslagterreinen) en aankoop van apparatuur (bijv. portaalkra-nen, terminaltrekkers, containeropleggers)
	GCT Gdynia	Fase II van de bouw van een GCT-containerterminal in Gdynia	45 660 580	5 251 613	Uitbreiding/herbouw van infrastructuur (bijv. magazijnen, containeropslagterreinen, parkeerterreinen, elektrische installatie) en aankoop van apparatuur (bijv. portaalkra-nen, terminaltrekkers, containeropleggers)
	DB Szczecin	Containerterminal in de haven van Szczecin — etap-pe I, fase I	14 161 270	4 887 595	Bouw van infrastructuur voor de container-terminal en aankoop van apparatuur (bijv. portaalkranen)
	BCT Gdynia	Aankoop van kadehijskraan om de intermodale volumes in de BCT-terminal van Gdynia te verhogen	16 275 975	3 969 750	Aankoop van apparatuur (bijv. portaalkranen)
	Havenautoriteit Gdańsk	Uitbreiding van de intermo-dale containerterminal op de Szczecińskie-kade van de haven van Gdańsk	6 724 173	2 704 222	Heraanleg van containeropslag- en afwikke-lingsterreinen, ondergrondse voorzieningen en parkeerterreinen
Spanje	Haven van Algeciras	Terminal Publica de Contene-dores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Aankoop van acht hellingkranen („van schip naar wal")
		Totaal aan EU-middelen voor suprastructuur:		**92 527 688**	

Bijlage VI

Overzicht van sinds 2007 genomen staatssteunbesluiten

Gevallen van staatssteun in zeehavens	Jaar	Land	Betreffende zeehaven	Soort goederen, infrastructuur (I) en/of suprastructuur (S)	Geplande investeringskosten (in euro)	Intensiteit van de steun	Steun (in euro)	Besluitnummer	Begunstigde
1	2007	Estland	Muuga	De oostelijke uitbreiding van de haven van Muuga	92 976 699	81 %	geen steun	N 507/06	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Harju 11; EE-15072 Tallinn
2	2007	Nederland	Rotterdam	Uitbreiding van de haven Rotterdam (bijdrage aan de financiering van openbare infrastructuur en deelneming in de havenautoriteit van Rotterdam)	934 000 000	571 miljoen euro voor openbare infrastructuur en 500 miljoen euro voor deelneming	geen staatssteun	N60/06	Project Mainportontwikkeling Rotterdam
3	2008	Duitsland	Jade-Weser-Port Wilhelmshaven	a) Ontwerp en aanleg van haveninfrastructuur (370 miljoen euro); b) ontwerp en aanleg van terminalgerelateerde infrastructuur (240,2 miljoen euro); c) ontwerp en bouw van containerterminal en bijbehorende gebouwen	960 000 000		geen staatssteun	N 110/08	JadeWeserPort Infrastruktur und Beteiligungen GmbH
4	2009	Griekenland	Pireaus	a) In- en uitladen van apparatuur in de containerterminal (Zaak C 169/08) valt niet onder deze zaak; b) aanleg van een aanlegpier (C 168/08) (zie ook SA 28876 — beweringen)	159 768 000	minder dan 50 %	35 000 000	C21/09	Havenautoriteit van Piraeus
geen	2010	neen	geen havenproject	geen havenproject					
5	2011	Letland	Ventspils	a) Bouw van een terminal voor droge goederen; b) aanleg van aanlegplaatsen; c) aanleg van een golfbreker; d) baggerwerkzaamheden; e) aanleg van spoorwegen; f) renovatie van aanlegsteigers; g) versterking van de kanaaloever	onbekend, om redenen van vertrouwelijkheid geen cijfers verstrekt	62,86 %	31 400 000	C39/09 (excl. 358/09)	Havenautoriteit Ventspils
6	2011	Letland	Krievu Sala	Verplaatsing van de vrijhaven van Rigo van het stadscentrum naar het momenteel niet gebruikte havengebied Kirevu Sala om de stad Riga te kunnen uitbreiden	195 380 916	61,10 %	119 387 658	N 44/2010	Vrijhavenautoriteit van Riga

Gevallen van staatssteun in zeehavens	Jaar	Land	Betreffende zeehaven	Soort goederen, infrastructuur (I) en/of suprastructuur (S)	Geplande investeringskosten (in euro)	Intensiteit van de steun	Steun (in euro)	Besluitnummer	Begunstigde
7	2011	Nederland	Rotterdam	Aanleg van een multimodaal containerknooppunt op 60 km afstand van de zeeterminal van Rotterdam	46 300 000	17,90 %	8 300 000	SA 32224	Ablasserdam container transferium
8	2012	Italië	Augusta	a) Uitbreiding van de bestaande haven (82 000 m^2 voor containeropslag en vaste bulk) (28,3 miljoen euro); b) installatie van twee portaalkranen voor containerafwikkeling (21,7 miljoen euro) en versterking van een deel van het bestaande dok (17 miljoen euro); c) aanleg van een nieuw dok en een aangrenzend depot (45 000 m^2) (25,83 miljoen euro); d) aanleg van een nieuw dok (410 m en 116 000 m^2) (52,5 miljoen euro)	145 330 000	68,87 %	100 088 771	SA 34940	Havenautoriteit van Augusta
9	2012	Litouwen	Klaipėda	Aanleg van infrastructuur voor een nieuwe passagiers- en vrachtveerbootterminal in Klaipėda: a) investeringen in gebouwen door de havenautoriteit ad 27,825 miljard euro; b) investeringen in goederenmagazijnen, een controle- en inspectiepunt, investeringen op het gebied van veiligheid door een particuliere terminalexploitant (KKIKT) (21,335 miljard euro)	49 200 000	64 %	17 900 000	SA30742 (N 137/10)	Havenautoriteit van Klaipėda (SE KSSA) and Klaipedos keleiviu ir kroiniu terminals (KKIKT)
10	2013	Spanje	Cádiz	a) Aanleg van een nieuwe containerterminal en het uitbaggeren van toegangswegen naar de golfbreker (met tunnel) (108,4 miljoen euro); b) renovatie van een cruiseschipaanlegplaats (1 miljoen euro); c) renovatie van bestaande havenfaciliteiten (17,53 miljoen euro met aftrek van 8,4 miljoen euro voor de oppervlaktewaarde van 9,8 ha)	118 538 678	50,70 %	60 099 110	SA.36953	Havenautoriteit van Baiha de Cádiz
11	2013	Griekenland	Pireaus	a) Aanleg van golfbreker en grondoppervlak; b) netwerken (afvoer, glasvezel, elektriciteits- en watervoorziening)	120 000 000	95 %	113 900 000	SA.35418	Pireaeus Port Authority S.A. (PPA)
12	2013	Griekenland	Katakolo	a) Uitbreiding van windwaartse pier (160 m); b) uitbreiding van de bestaande kade voor het restaurant (63 m); c) extra werkzaamheden aan de bestaande pier (uitbreiding); d) bouw van een passagiersontvangsthal; e) uitbreiding/renovatie van een oud magazijn; f) bouw van een openluchttheater; g) heraanleg van het omliggende terrein en de openbare ruimten; h) bouw van een havenverkeers- en paspoortcontrolegebouw	12 265 965	91,23 %	11 190 240	SA.35738	Gemeentelijk havenfonds van Pygros (PMPF)

Gevallen van staatssteun in zeehavens	Jaar	Land	Betreffende zeehaven	Soort goederen, infrastructuur (I) en/of suprastructuur (S)	Geplande investeringskosten (in euro)	Intensiteit van de steun	Steun (in euro)	Besluitnummer	Begunstigde
13	2013	Spanje	Santa Cruz de Tenerife	a) Werkzaamheden met het oog op de bescherming van de haven (bescherming en versterking van de noordzijde van de kade en externe golfbreker (128 miljoen euro); b) tweede golfbreker om de zuidzijde van de kade te beschermen (27,8 miljoen euro); c) bedrijfsterreinen voor de opslag van vaste bulk en containers (86,8 miljoen euro); d) herstel van het nabijgelegen natuurreservaat (fase 1) (0,6 miljoen euro)	243 800 000	27,48 %	67 000 000	SA.36223	Haven van Santa Cruz de Tenerife en Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LEPEYMM)
14	2013	Polen	Poolse havensuprastructuur	Wijziging van steunregeling N 546/2008 — Investeringshulp voor de ontwikkeling van intermodaal transport in het kader van het operationeel programma voor infrastructuur en milieu (begrotingsverhoging van 111 miljoen tot ongeveer 170 miljoen euro) vanwege de aanzienlijke behoefte aan modernisering van en investeringen in intermodale infrastructuur in Polen. (de steun zal in het bijzonder gericht zijn op haveninfrastructuur) a) intermodaal transport: bouw van logistieke centra en containerterminals, opslag- en afwikkelingsvoorzieningen, interne wegen en spoorwegen, watervoorziening, elektronische apparatuur; b) intern vervoersnetwerk binnen havens (wegen, spoorwegen, ondergrondse doorgangen, parkeerterreinen, opslagterreinen; telecommunicatiesystemen).	170 000 000	50 % voor haven- en intermodale infrastructuur; 30 % voor informatie- en communicatieapparatuur		SA.36485	Steun is beschikbaar voor ondernemingen uit EU-lidstaten die intermodale vervoersactiviteiten uitvoeren in Polen of voornemens zijn dat te gaan doen — zoals exploitanten van containerterminals en logistieke centra — met uitzondering van ondernemingen die in financiële moeilijkheden verkeren en ondernemingen waarvan de Commissie steun heeft teruggevorderd, zolang de steun nog niet volledig is terugbetaald.

Bijlage VI

Gevallen van staatssteun in zeehavens	Jaar	Land	Betreffende zeehaven	Soort goederen, infrastructuur (I) en/of suprastructuur (S)	Geplande investeringskosten (in euro)	Intensiteit van de steun	Steun (in euro)	Besluitnummer	Begunstigde
15	2013	Italië	Capo d'Orlando	Dok van de golfbreker, uitbaggeren, afmeren, toeristische infrastructuur		48,71 %	20 020 000	SA.36621	
16	2014	Letland	Ventspils	Verbetering van de bodemstabiliteit van de kanaaloever van de rivier de Venta achter de aanlegplaatsen 2 en 3 — eerste besluit	6 150 000	38,60 %	3 775 918	SA.38771	Havenautoriteit van de vrijhaven van Ventspils
17	2014	Griekenland	Patras	a) Modernisering van de haven van Patras (vijfde pier); b) werkzaamheden ten behoeve van wegen en regenwaterafvoer; c) terminalgebouw 1; d) terminalgebouw 2; e) noodgebouw	52 247 600	100 %	52 247 600	SA.38048	Havenautoriteit van Patras S.A. (OLPa)
18	2014	Italië	Salerno	a) Uitbreiding van de havenmond; b) stabilisering van het havendok; c) baggerwerkzaamheden	73 000 000	97,28 %	71 016 396	SA.38302	Havenautoriteit van Salerno (PAS), via Ministro deglo Affari esteri P. le della Farnesina 1 I-00194 Roma
19	2014	Letland	Ventspils	Bodemstabilisatie			2 300 000	SA.38771	
20	2015	Letland	Ventspils	Verbetering van de bodemstabiliteit van de kanaaloever van de rivier de Venta achter de aanlegplaatsen 2 en 3 — tweede besluit (zie ook SA.38771)	6 150 000 (zie eerste besluit in 2014)	verhoging van de steun van 38,6 % tot 85 %	geactualiseerd cijfer: van 3 775 918 euro tot 5 227 500 euro	SA. 40838	Havenautoriteit van de vrijhaven van Ventspils
21	2015	Duitsland	Sassnitz	Uitbreiding van de haven door de aanleg van een nieuwe aanlegplaats (nr. 10) om de aanlegplaatsen 8 en 9 zo goed mogelijk te benutten	5 100 000	88,68 %	4 523 000	SA.41865	Fährhafen Sassnitz GmbH
22	2015	Frankrijk	Calais	Uitbreiding van de haven van Calais en bouw van een nieuwe Kanaalterminal voor een betere exploitatie van de zeevaartdiensten over het Kanaal	887 500 000	30,40 %	270 000 000	SA.39688	Haven van Calais
23	2015	Italië	Taranto	Uitbaggeren en verwijderen van bagger vanwege de ontoereikendheid van de infrastructuur om ruimte te bieden aan steeds grotere containerschepen	83 000 000	54 %	38 158 587	SA.39542	Havenautoriteit van Taranto

Bijlage VI

Gevallen van staatssteun in zeehavens	Jaar	Land	Betreffende zeehaven	Soort goederen, infrastructuur (I) en/of suprastructuur (S)	Geplande investeringskosten (in euro)	Intensiteit van de steun	Steun (in euro)	Besluitnummer	Begunstigde
24	2015	Duitsland	Wismar	Vergroten van de havencapaciteit voor houtafhandeling door: a) uitbreiding van de kades; b) uitbaggeren en terugwinnen van land; c) terminal voor vloeibare goederen; d) terminal voor koelwater; e) milieucompensatiemaatregelen	37 141 615	65,98 %	24 506 881	SA.39608	Havenautoriteit van de zeehaven Wismar
25	2015	Duitsland	Wismar	Uitbreiding en modernisering van de bestaande cruiseschipterminal door: a) uitbreiding van de aanmeerlengte met 240 m; b) gebouw voor douane en politie; ISPS-veiligheidshek; c) baggerwerkzaamheden; d) wegaanleg; e) drinkwater-/afvalwatervoorziening; f) bevoorradingszone voor cruiseschepen; g) parkeerterrein voor bussen	33 899 000	8,19 %	2 776 300 euro (de bouw van een kantoor voor politie en douane vormt geen staatshulp en is dus niet inbegrepen in dit bedrag)	SA.39637	Havenautoriteit van de zeehaven Wismar
26	2015	Nederland	Lauwersoog	Verwijderen van een knelpunt in de haven door de visserskade met 200 m te verlengen	4 161 300	geen steun	geen steun	SA.39403	Exploitatiemaatschappij havencomplex Lauwersoog
27	2015	Duitsland	Haven van Maasholm	Vissersboot, renovatie van de kade		geen steun	geen steun	SA.42219	
28	2015	Portugal	Haven van Leixoes	Cruiseterminal, jachthaven (geen effect op het handelsverkeer)		geen steun	geen steun	SA.43250	
29	2015	Letland	Haven van Lepaja	Uitbaggeren		75 %	32 300 000	SA.41734	
30	2015	Griekenland	Haven van Mykonos	Infrastructuur voor passagiersvervoer, enige toeristische infrastructuur (regionale hulp)	10 718 252	100 %	10 600 000	SA.39232	Gemeentelijke organisatie voor havenbeheer (MPMO) van Mykonos
31	2015	Duitsland	Haven van Rostock	Verschillende investeringen, droge lading zonder bulkgoederen	7 182 900	80 %	5 600 000	SA.43376	Rostocker Fracht- und Fischereihafen GmbH

Antwoorden van de Commissie

Samenvatting

III Eerste streepje

De Commissie constateert dat de TEN-T-Verordening en de werkplannen voor kernnetwerkcorridors voorzien in de ontwikkeling van strategieën op EU-niveau om ervoor te zorgen dat bij havenontwikkeling rekening wordt gehouden met de Europese prioriteiten.

De TEN-T-Verordening voorziet sinds 2013 in infrastructuurplannen voor de hele EU door de oprichting van een kernnetwerk en een uitgebreid netwerk die zijn gekoppeld aan technische normen en uitvoeringstermijnen. Deze verordening vloeit voort uit de analyse van de verkeersvolumes van de zeehavens in de EU.

De tenuitvoerlegging van de kern- en uitgebreide netwerken van TEN-T wordt ondersteund door instrumenten voor het bestuur zoals de werkplannen voor corridors, de steun van de Europese coördinatoren, de corridorforums die helpen bij het toezicht op de tenuitvoerlegging van TEN-T en bij het identificeren van de projectpijplijnen.

De Commissie ontwikkelt ook een langetermijnstrategie voor havenactiviteiten die gericht is op het verhogen van de efficiëntie van havendiensten en de transparantie van overheidsfinanciering. In dit verband heeft de Commissie een ontwerpverordening ingediend[1] die momenteel wordt onderzocht door de medewetgevers. De Commissie houdt ook toezicht op de naleving van artikel 49 VWEU over de vrijheid van vestiging. Dit moet bijdragen tot de verwezenlijking van een betere benutting van de infrastructuurcapaciteit in de havens en een beter beheer van de Europese en nationale publieke financiering.

In het kader van het regionaal beleid, met betrekking tot de programmaperiode 2014-2020, is de eis voor de langetermijnontwikkeling van de infrastructuur een van de vooropgestelde voorwaarden op het gebied van vervoer (thematische doelstelling 7). Lidstaten zijn onder andere verplicht om uitgebreide vervoersplannen goed te keuren, met daarin onder andere ontwikkelingsstrategieën op lange termijn voor havens.

III Tweede streepje

De Commissie is van mening dat de planning en het ontwerp van haveninfrastructuur gebeurt met een vooruitzicht op langdurig gebruik (10 tot 20 jaar) na voltooiing van de bouw. Investeringen in de havens kunnen derhalve niet worden beoordeeld vanuit een perspectief van relatief korte termijn.

De Commissie is van mening dat het na drie jaar na het beëindigen van de werken voorbarig is om te concluderen dat investeringen in onderbenutte havens ondoeltreffend en geldverspillend zijn.

De financiële crisis in 2008/2009, heeft geleid tot een daling van de vraag, wat resulteerde in onderbenutte capaciteit in bijna alle vervoerssectoren, niet alleen in het zeevervoer. Dit zou invloed hebben gehad op de beoordeling van de behoeften.

Het cohesiebeleid 2014-2020 heeft een prestatiekader geïntroduceerd om elk operationeel programma opnieuw te bekijken. Dit kader omvat onder andere de mogelijkheid van opschorting van betalingen of de toepassing van financiële correcties in geval van ontoereikende prestaties.

---

1 COM (2013) 296: Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens

III Derde streepje

Betreffende nieuwe gecontroleerde projecten erkent de Commissie de kostenoverschrijdingen en de vertragingen, maar ze merkt op dat deze risico's inherent zijn aan investeringen in infrastructuur. Investeringen in maritieme infrastructuur zijn complex en nemen veel tijd in beslag. Dergelijke projecten zijn vatbaar voor ontwerp- en de begrotingswijzigingen. In het bijzonder erkent de Commissie de complexiteit van de administratieve vergunningsprocedures en onderzoekt ze mogelijke manieren om de regelgeving te stroomlijnen, bijvoorbeeld door het opzetten van een éénloketdienst, zoals aanbevolen door de Rekenkamer.

De Commissie is van mening dat de beheersautoriteiten in staat moeten zijn om te kiezen uit verschillende volgroeide projectaanvragen om op deze manier projecten te financieren die de doelstellingen van het programma beter zouden bereiken. Concurrentie tussen grote infrastructurele projecten is echter vaak beperkt, hetzij omdat er niet veel projecten klaar zijn om te worden uitgevoerd, hetzij omdat ze niet in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het programma.

III Vierde streepje

Op basis van de informatie ontvangen van de Spaanse autoriteiten merkt de Commissie op dat de benutte capaciteit van de meeste havens die door de Rekenkamer onderzocht werden, is toegenomen. De Commissie onderstreept dat de bevindingen van de Rekenkamer moeten worden geïnterpreteerd in het kader van een toereikend langetermijnperspectief (10-20 jaar) van haveninvesteringen. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met de gevolgen van de financiële crisis voor het zeevervoer.

III Vijfde streepje

De Commissie constateert dat havenverbindingen met het achterland worden geanalyseerd en in aanmerking worden genomen in de werkplannen voor corridors.

Infrastructurele investeringen zijn „bouwstenen" die het algemene vervoersnetwerk mogelijk maken en verbeteren. De afzonderlijke projecten die door de Commissie zijn geselecteerd voor financiering zijn daarom altijd onderdeel van een groter „globaal project" dat verschillende afzonderlijke projecten omvat.

Niet alle investeringen kunnen echter op hetzelfde moment worden gedaan en daarom moeten prioriteiten worden opgesteld die zo goed mogelijk overeenkomen met de behoeften en tegelijkertijd rekening houden met de beschikbare middelen.

III Zesde streepje

De Commissie is van mening dat de overlegregelingen voor voorgestelde EIB-leningen in overeenstemming zijn met de procedure van artikel 19 van het statuut van de EIB, dat geldt voor alle investeringen die worden gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB. Het is de taak van de Commissie om advies uit te brengen over de conformiteit van de investeringen die worden gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB met de relevante wetgeving en het beleid van de EU.

Het advies van de Commissie wordt geformuleerd op basis van de door de EIB verstrekte informatie in het kader van de procedure van artikel 19.

De Commissie kan een negatief advies geven als zij onvoldoende informatie ontvangt om te kunnen oordelen over de conformiteit met de wetgeving en het beleid van de EU.

III Zevende streepje

De Commissie heeft op verschillende manieren gewerkt aan het opzetten van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle Europese havens: sinds het arrest *Leipzig Halle* in 2011 heeft de Commissie onderzoek gedaan naar talrijke individuele gevallen die aan de Commissie werden gemeld of naar klachten die door concurrenten bij de Commissie werden ingediend. Deze beschikkingspraktijk heeft ertoe bijgedragen dat havens op een gelijk speelveld concurreren.

Verdere versoepelingen van meldingsformaliteiten voor het zeevervoer worden verwacht met het eManifest-project, het Europese initiatief voor een éénloketdienst en met de uitvoering, evaluatie en herziening van de richtlijn betreffende meldingsformaliteiten.

Ten aanzien van de suprastructuur onderstreept de Commissie het volgende: als de financiering van suprastructuren staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het verdrag, dan verbiedt dit lidstaten niet noodzakelijkerwijs om dergelijke suprastructuren te financieren. De Commissie kan verklaren dat het verenigbaar is met het verdrag. Staatssteun aan havens valt onder artikel 107, lid 3, onder c), van het verdrag.

Met betrekking tot toezicht onderstreept de Commissie dat het systeem van toezicht op staatssteun is gebaseerd op een voorafgaandelijke evaluatie en loyale samenwerking van de lidstaten. Gezien de middelen van de Commissie is het niet haalbaar om systematisch alle individuele beschikkingen achteraf te controleren. Alle beslissingen worden echter gepubliceerd en geven belanghebbende partijen de kans om een klacht in te dienen in het geval zij van mening zijn dat er schendingen hebben plaatsgevonden. In dit verband meent de Commissie dat er voldoende instrumenten zijn, zowel op nationaal als op EU-niveau, om een goede werking van de nationale autoriteiten te waarborgen ten aanzien van de toekenning van concessies waardoor niet-geselecteerde inschrijvers mogelijke onregelmatigheden kunnen aanklagen.

IV. Eerste streepje

De Commissie aanvaardt de aanbeveling om de capaciteit van kernhavens te controleren en de ontwikkelingsplannen van de lidstaten opnieuw te beoordelen. De Commissie zal de macro-economische effecten van de voltooiing van het TEN-T-netwerk bestuderen.

IV Tweede streepje

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

IV Derde streepje

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Een ontwikkelingsplan voor de havensector zal met name bereikt worden door het programma voor het gedetailleerde uitvoeringsplan voor de „snelwegen op zee" en de belangrijkste waterwegen zijn opgenomen in de respectieve werkplannen voor kernnetwerkcorridors.

IV Vierde streepje

De Commissie constateert dat deze aanbeveling ten dele is gericht tot de lidstaten.

Voor zover het betrekking heeft op de Commissie, aanvaardt ze deze aanbeveling zoals hieronder beschreven en acht ze het gedeeltelijk uitgevoerd.

Antwoorden van de Commissie

De Commissie heeft een onderzoek opgestart om na te gaan hoe de administratieve procedures voor de TEN-T-projecten kunnen worden gestroomlijnd. De belangrijkste problemen zijn reeds in kaart gebracht en momenteel worden de mogelijke oplossingen geanalyseerd. De Commissie zal in het bijzonder de mogelijkheid onderzoeken om een „éénloketdienst" voor projectontwikkelaars op te zetten om de vergunningsprocedures voor de TEN-T-projecten te stroomlijnen en te versnellen, samen met andere vereenvoudigende maatregelen. Het zal ook voorzien in het ontwerp van één machtigingskader voor EU-relevante TEN-T-projecten. In een volgende fase wil de Commissie in 2017 een effectbeoordeling uitvoeren om het indienen van een wetsvoorstel te overwegen.

De Commissie heeft deze initiatieven in de mededeling van 1 juni 2016 al bekendgemaakt: Europa investeert weer — Balans van het investeringsplan voor Europa en volgende stappen[1]: „(...) de Commissie [zal] onderzoeken of het mogelijk is een enkel kader voor EU-machtiging op te stellen dat rechtstreeks van toepassing zou zijn op grote grensoverschrijdende projecten of grote investeringsplatformen met nationale medefinanciering, ter vervanging van een hele reeks vergunningsprocedures op EU- en nationaal niveau.".

IV Vijfde streepje

De Commissie aanvaardt de aanbeveling, maar doet opmerken dat zij alleen financiële correcties kan toepassen als er sprake is van een inbreuk op de wettelijke voorschriften.

IV Zesde streepje

De Commissie aanvaardt de aanbeveling gedeeltelijk. Ze zal de noodzaak van verdere steun in deze twee gebieden opnieuw beoordelen.

Investeringen in containers, overslag en opslag komen echter in aanmerking voor medefinanciering van de EU als gelijke en niet-discriminerende toegang kan worden gewaarborgd voor alle exploitanten, en rekening houdend met, in voorkomend geval, de dubbele functie van bepaalde infrastructuur voor overslag en toegang.

Ten aanzien van de suprastructuren die niet binnen de openbare opdracht vallen, merkt de Commissie op dat deze zijn uitgesloten voor financiering in het kader van de CEF, zolang ze niet zijn gekoppeld aan milieu- en energiebeleidsdoelstellingen, en doelstelling 7 (transport) van het EFRO. Suprastructuren kunnen worden toegestaan op andere terreinen van het EFRO, bijvoorbeeld als een productieve investering.

IV Zevende streepje

De Commissie aanvaardt de aanbeveling voor wat betreft de CEF en voor zover geen verdere congestie van de verbinding met het achterland wordt veroorzaakt door het vergroten van de concentratie van zeevervoerstromen naar enkele havens.

IV Achtste streepje
De Commissie aanvaardt de aanbeveling gedeeltelijk met betrekking tot de meerwaarde voor de EU en, in voorkomend geval, de voorwaarden gerelateerd aan de particuliere investeringscomponent zoals hieronder uiteengezet. Met betrekking tot specifieke gevallen van maritieme toegangen tot havens (zoals baggeren) en havens in perifere gebieden (eilanden), is het verkrijgen van particuliere investeringscomponenten echter niet altijd haalbaar.

Het aantonen van „meerwaarde voor de EU" en, indien van toepassing, de noodzaak van het potentieel om publieke en private investeringen te stimuleren, zoals bedoeld in deel V van bijlage I van de CEF-Verordening, zijn reeds opgenomen in de gunningscriteria voor projecten die ingaan op een oproep van de CEF tot het indienen van voorstellen. Oproepen van de CEF vereisen vanaf 2015 systematisch dat een kosten-batenanalyse wordt ingediend met vermelding van de hoeveelheid benodigde steun van de EU en de impact van het project.

IV Negende streepje
De Commissie aanvaardt de aanbeveling, maar doet opmerken dat wijzigingen in het memorandum van overeenstemming niet eenzijdig kunnen worden doorgevoerd.

IV Tiende streepje
De Commissie aanvaardt de aanbeveling niet. De diensten van de Commissie die deelnemen aan de overlegprocedures tussen diensten zoals bedoeld in artikel 19 beschikken al over de mogelijkheid om een negatief advies te geven over een project waarbij ze kritische opmerkingen hebben. Zolang de betrokken dienst een dergelijk negatief advies blijft handhaven, zal de commissaris die verantwoordelijk is voor de economische en financiële zaken een positief advies niet goedkeuren via een machtigingsprocedure.

IV Elfde streepje
De Commissie aanvaardt de aanbeveling niet. De Commissie heeft zich ingespannen om advies te verstrekken over de geldende regels voor staatssteun in de havensector via de ontwikkeling van haar beschikkingspraktijk, de publicatie van analyseschema's voor infrastructuurprojecten en de goedkeuring van de mededeling betreffende het begrip „staatssteun". Bovendien is de Commissie momenteel bezig met een uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening (GBER) tot de financiering van haveninfrastructuur, die nadere richtsnoeren zal aanreiken. In dit stadium zijn er geen plannen om, naast de bovengenoemde maatregelen, havenspecifieke richtsnoeren inzake staatssteun uit te vaardigen.

Volgens de Commissie kan de kwestie worden herzien zodra de uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening is uitgevoerd en er zich voldoende beschikkingspraktijk heeft ontwikkeld.

IV Twaalfde streepje
De Commissie aanvaardt de aanbeveling en zal in haar beoordeling van afzonderlijke gevallen van overheidssteun blijven streven naar het verzekeren van een consistente analyse van gebruikersspecifieke suprastructuren. De Commissie is bovendien voornemens om nadere richtsnoeren aan te reiken met betrekking tot de gebruikersspecifieke suprastructuren in de algemene groepsvrijstellingsverordening.

IV Dertiende streepje
De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie heeft het aantal onderzoeken ambtshalve al opgevoerd. Na de goedkeuring van de algemene groepsvrijstellingsverordening zullen aanvullende middelen beschikbaar zijn voor dergelijke onderzoeken. De goedkeuring van de algemene groepsvrijstellingsverordening is momenteel gepland voor de eerste helft van 2017.

Antwoorden van de Commissie

IV Veertiende streepje
De Commissie constateert dat deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

Lidstaten zijn reeds verplicht, krachtens artikel 108 VWEU, om systematisch alle publieke financiële steun voor haven-infrastructuurprojecten die een economische activiteit vormen te melden. De Commissie merkt op dat ze geen enkele bevoegdheid heeft om te eisen dat lidstaten haar in kennis stellen van publieke financiële steun die geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107 VWEU.

IV Vijftiende streepje
De Commissie accepteert de aanbeveling niet, omdat het een bijkomende rapportagevereiste betekent en bijgevolg de administratieve lasten voor overheden van EU-lidstaten verhoogt zonder duidelijk evenredige voordelen te bieden.

IV Zestiende streepje
De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie erkent dat verdere vereenvoudigingsmaatregelen nodig zijn voor het verminderen van de administratieve lasten op het gebied van zeevervoer.

Ze constateert dat acties reeds lopende zijn inzake meldingsformaliteiten voor het zeevervoer met het opstarten van het proefproject e-Manifest met een focus op het principe „eenmaal rapporteren" voor de sector en met de ontwikkeling, samen met het EMSA, van een Europese maritieme éénloketdienst via welke alle schepen op een gestandaardiseerde wijze kunnen rapporteren.

Bovendien voert de Commissie momenteel een evaluatie uit van de richtlijn betreffende maritieme meldingsformaliteiten, wat kan leiden tot een herziening.

Inleiding

04
De concentratie van verkeer in bepaalde havens is te wijten aan de nabijheid van de belangrijkste scheepvaartroutes en hun rol als overslagfaciliteiten voor feeder-verbindingen. Dit is het resultaat van historische en geografische ontwikkelingen van havens. De Commissie meent dat dit niet per se een negatief verschijnsel is.

13
De Commissie is van mening dat de douaneformaliteiten voor Uniegoederen die tussen EU-havens worden vervoerd, zijn herleid tot het uiterste minimum en veel lichter zijn dan voor goederen die afkomstig zijn uit andere landen. Deze formaliteiten voor Uniegoederen vereisen in wezen slechts een eenvoudig bewijs van de Unie-status op het moment van het opnieuw binnenbrengen in de Europese Unie. Dit bewijs is zelfs niet nodig wanneer de goederen worden vervoerd door een erkende „lijndienst". Een ander voordeel is dat niet-Uniegoederen die tussen EU-havens worden vervoerd niet onder een douanevervoerregeling hoeven te vallen, tenzij deze samen met de Uniegoederen en door een erkende „lijndienst" worden vervoerd. In dat geval is een vereenvoudigde procedure van toepassing die is gebaseerd op het maritiem manifest en een ontheffing van een financiële garantie omvat.

Antwoorden van de Commissie

Het „blauwe gordel"-initiatief werd opgestart om gelijke concurrentievoorwaarden te creëren door het vereenvoudigen van de douaneprocedures, en met de oprichting, tegen 1 juni 2015, van de nationale maritieme éénloketdiensten die het indienen van formaliteiten voor het zeevervoer, zoals vereist door de wetgeving, vereenvoudigt.

De nieuwe douanewetgeving (douanewetboek van de Unie) trad in werking op 1 mei 2016 met een overgangsperiode tot 2020, met name voor de totstandbrenging en/of verbetering van elektronische systemen voor de melding van douanegegevens.

23
Haveninvesteringen zullen slechts bescheiden steun ontvangen uit EU-bronnen van cofinanciering: Cohesiefonds/EFRO-ondersteuning is slechts beschikbaar in beperkte gevallen waarbij het strategische belang van de investering is vastgesteld (bv. in een uitgebreid vervoerplan) en zou alleen het financieringstekort dekken. Dit betekent dat het Cohesiefonds/EFRO particuliere investeringen niet zouden verdringen, maar eerder ondersteunen waar nodig.

25
De Commissie merkt op dat tegen januari 2012, 25 van de 27 projecten waren afgerond. Tweeëntwintig daarvan waren in gebruik, ook al hadden vier projecten aanvullende investeringen nodig voor een doeltreffende verbinding naar het achterland. Van drie projecten moest de doeltreffendheid en het gebruik worden verbeterd.

Opmerkingen

31
Het infrastructuurbeleid (TEN-T-planning) van de Commissie is gebaseerd op een grondige en transparante methodologie waarbij de verkeersvolumes bepalen of EU-havens worden opgenomen in het kernnetwerk of in het uitgebreide netwerk.

Een kosten-batenanalyse voor een bepaalde investering gaat uit van de toekomstige verkeersstromen, rekening houdend met de historische gegevens en verkeerssimulaties, maar ook met het oordeel van deskundigen over hoe een nieuwe investering het aantal behandelde eenheden kan verhogen, of hoe dit zal bijdragen aan een efficiëntere werking van de eenheden.

Verkeersvoorspellingen op lange termijn variëren aanzienlijk in reële termen omwille van veranderende marktomstandigheden in de mondiale economie, technologische verschuivingen en andere factoren die deze prognose beïnvloeden.

34
De Commissie constateert dat de TEN-T-Verordening en de werkplannen voor kernnetwerkcorridors voorzien in de ontwikkeling van strategieën op EU-niveau om ervoor te zorgen dat bij havenontwikkeling rekening wordt gehouden met de Europese prioriteiten.

Wat de ESIF betreft, verzekert de Commissie bovendien het bestaan en de uitvoering van nationale vervoersplannen in het kader van de ex-antevoorwaarden met betrekking tot de programmaperiode 2014-2020.

Tekstvak 1 — Derde streepje

Het nationale plan van Italië werd pas onlangs ingevoerd. De uitvoering ervan zal de komende jaren als zodanig nieuwe investeringsplannen voor havens genereren voor de zogenaamde Autorità di Sistema Portuale (Piano regolatore di sistema portuale).

De Commissie kent het EFRO-programma niet toe omwille van niet-naleving van ex-antevoorwaarde 7.3 (in overeenstemming met de landenspecifieke aanbevelingen zoals uitgedrukt in 2014 en 2015) in afwachting van de volledige tenuitvoerlegging van de planning en hervorming van de haven, met inbegrip van een alomvattend dredgingplan, de opzet van nieuwe autoriteiten voor „havenbassin" die havens in dezelfde gebieden groepeert, het verminderen van de bureaucratie (nationale maritieme éénloketdienst), enz.

Tekstvak 1 — Vierde streepje

In 2014 werd het implementatiedocument dat de strategie bepaalt voor de ontwikkeling van het vervoer goedgekeurd door de Raad van Ministers.

In de voorgaande jaren werden vele dringend noodzakelijke investeringen gepland en goed uitgevoerd, ondanks het feit dat er weinig controle was op de toen geldende strategie. De omzet in Poolse havens is elk jaar toegenomen en ESIF-financieringen uit verschillende periodes hebben bijgedragen en zullen blijven bijdragen aan dit proces via het verstrekken van financiering voor belangrijke infrastructurele investeringen.

De niet-maritieme projecten waren complementair aan de investeringen in de havens en er is slechts een enkel geval waar de modernisering van de kades samenging met de omzetting naar een voetgangerszone.

35

De Commissie merkt op dat de berekening van de transportcapaciteit een ingewikkelde taak is waarbij met vele factoren rekening moeten worden gehouden en de berekeningsmethoden kunnen variëren naargelang de landen, de soorten havens of de vervoerde goederen.

Bovendien is de totale capaciteit niet de enige of de belangrijkste graadmeter voor de efficiëntie en moet dit ook worden bekeken vanuit van het langetermijnperspectief dat wordt gehanteerd bij het ontwerpen van de havens.

Bovendien is het overslagverkeer in het afgelopen decennium zeer onstabiel geworden en gekoppeld aan de marktkansen van grote particuliere investeerders.

36

De Commissie merkt op dat de banen en de groei die door de havens worden teweeggebracht niet alleen moeten worden gezien binnen de havens — havens zijn het doorvoerpunt voor 75 % van de buitenlandse handel en 40 % van de binnenlandse handel, waarbij de zeevaart de meest competitieve (en minder energie-intensieve) factor is. Bovendien scheppen infrastructuurwerken niet enkel banen tijdens de bouwwerkzaamheden, maar ook op langere termijn voor sectoren die indirect profiteren, zoals toerisme en logistiek.

De impact op de groei en de werkgelegenheid zou moeten worden bewerkstelligd door middel van een evaluatieproces, waaronder het vergroten van het concurrentievermogen door in het getroffen gebied de kosten voor logistiek en transport te verminderen.

Antwoorden van de Commissie

De Commissie heeft de economische impact van de uitvoering van het TEN-T-beleid, met inbegrip van de havencomponent[2], beoordeeld. De Commissie is voornemens een analyse te maken van de algemene impact op de werkgelegenheid en de groei in 2017 ten gevolge van de voltooiing van projecten op Europese schaal in het trans-Europees vervoersnetwerk, voortbouwend op de voorlopige bevindingen en de resultaten van de lopende tussentijdse evaluatie van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen.

In het kader van het regionaal beleid werden gegevens over het scheppen van banen verzameld via de desbetreffende belangrijkste indicator op het niveau van de operationele programma's (OP's), met inachtneming van het feit dat de rapportage hierover in de programmeringsperiode 2007-2013 niet verplicht was. Voor de periode 2014-2020 is, waar relevant, het gebruik van de desbetreffende gemeenschappelijke indicator verplicht, nog steeds op OP-niveau (zie paragraaf 79 over het instellen van indicatoren vastgesteld op OP-niveau).

40

De Commissie ontwikkelt ook een langetermijnstrategie voor havenactiviteiten die gericht is op het verhogen van de efficiëntie van havendiensten en de transparantie van overheidsfinanciering. In dit verband heeft de Commissie een ontwerpverordening ingediend[3] die momenteel wordt onderzocht door de medewetgevers. De Commissie houdt ook toezicht op de naleving van artikel 49 VWEU over de vrijheid van vestiging. Dit moet bijdragen tot de verwezenlijking van een betere benutting van de infrastructuurcapaciteit in de havens en een beter beheer van de Europese en nationale publieke financiering.

De Commissie zal naar verwachting in 2018 verslag uitbrengen over deze strategie.

41

Alle havens zijn verbonden met het achterland, minstens over de weg. De Commissie merkt op dat zij het doel nastreeft om deze havens te verbinden via het spoor en, waar geografisch mogelijk, via binnenwateren.

42

De Commissie herinnert eraan dat de TEN-T-Verordening die momenteel van kracht is, voortvloeit uit de overeenkomst tussen de Europese co-wetgevers via de gewone wetgevingsprocedure.

Het voorstel van de Commissie voor de TEN-T-Verordening[4] voor havens was gebaseerd op de objectieve methodologie die eerder op grote schaal was overlegd met de belanghebbenden en de lidstaten en die samen met het wetsvoorstel werd gepubliceerd. De methodologie was opgesteld door een groep van deskundigen en omvatte volumegebaseerde criteria en andere criteria om de noodzakelijke geografische dekking te garanderen.

Het aantal kernhavens werd vervolgens door co-wetgevers uitgebreid met havens op eilanden[5].

De Commissie merkt op dat er bij de selectie, naast volumegebaseerde criteria, ook rekening werd gehouden met de noodzaak voor samenhang van het EU-grondgebied. Op deze wijze werd voorkomen dat sommige lidstaten, zoals Roemenië en Bulgarije, zonder een kernhaven achterblijven. Voor meer details, zie punt 2.1 onder b) van de planningsmethodologie.

---

2 Studie naar de kosten van niet-voltooiing van TEN-V: http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2015-06-fraunhofer-cost-of-non-completion-of-the-ten-t.pdf

3 COM (2013) 296: Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens

4 COM (2011) 650

5 Heraklion, Huelva, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Augusta, Cagliari, Moerdijk, Galaţi, Milford Haven. In het voorstel van de Commissie werd de Kroatische haven van Rijeka niet opgenomen.

44
De Commissie houdt toezicht op de evolutie van de jaarlijkse verkeersvolumes van de havens, maar controleert niet hun capaciteit. De Commissie is van oordeel dat verkeervolumes een meer relevante indicator vormen voor beleidsbeslissingen.

Overeenkomstig artikel 49, lid 4, van de TEN-T-Verordening, wordt deze informatie gebruikt om havens op te nemen of uit te sluiten van het uitgebreide netwerk van TEN-T. Deze exercitie is gebaseerd op objectieve en vergelijkbare gegevens van Eurostat.

48
De Commissie is van oordeel dat de financiering niet alleen tot doel heeft de best presterende havens in Europa, maar ook de korte vaart te bevorderen en, in het geval van het cohesiebeleid, om de economische groei te versterken in de perifere en minder ontwikkelde regio's van de EU. Een concentratie van de overheidsfinanciering in de best presterende havens zou de situatie van de kleinere havens verder verslechteren en de druk op landverbindingen met de havens aan de Noordzee verhogen.

Bovendien leidt het toenemende volume van de overslag in de Noordzeehavens tot een ontwikkeling van feeder-diensten naar andere zeegebieden. Dit dient effectief te worden aangepakt om zo te zorgen voor een beperking van het zeevervoer in de grote vaart dat via de Noordzeehavens Europa binnenkomt en wordt voortgezet over land, in veel gevallen over de weg. Daarom is de ontwikkeling van de havenfaciliteiten in de kleinere havens gericht op het vergroten van de aantrekkelijkheid van scheepvaartverbindingen over korte afstand, en op het aantrekken van schepen van de grote vaart naar andere havens dan de Noordzee, hetgeen bijvoorbeeld precies het geval was in Gdańsk.

49
Bij de oproep tot het indienen van voorstellen voor CEF-subsidies die in 2014 werd gedaan, werd het financieringsdoel waarvoor dit project een aanvraag had ingediend bijna drie keer overschreden.

Bij de selectie- en gunningprocedure moest de Commissie prioriteiten stellen en vond ze dat bij andere projecten de meerwaarde voor de EU, relevantie, rijpheid en kwaliteit van de aanvragen van een hoger niveau waren.

Tekstvak 2 — Tweede alinea
De Commissie wil erop wijzen dat het Noord-Oostzeekanaal (NOK) is opgenomen in het kernnetwerk en dus wordt beschouwd als een prioriteit. Zelfs als het niet officieel is opgenomen in een van de kernnetwerkcorridors, kan het bovendien gebruikmaken van de CEF-financiering die is opgenomen in deel III van bijlage I bij de CEF-Verordening.

De CEF-financiering richt zich in het bijzonder op projecten die niet op een andere manier kunnen worden gefinancierd dan door subsidies. Dit wordt gedaan met het oog op het verminderen van het deadweight-effect van EU-middelen. Alle projecten met duidelijke inkomstenstromen worden naar financiële instrumenten geleid, waaronder CEF-instrumenten en het pas opgerichte EFSI.

50
Investeringen in infrastructuur vereisen een langetermijnplanning en moeten voldoen aan de langetermijnbehoeften. In normale omstandigheden zullen ze daarom op korte termijn niet volledig worden benut. Haveninfrastructuur is meestal bedoeld voor een periode van 10-20 jaar na voltooiing van de bouw. Haveninvesteringen kunnen niet worden geanalyseerd met een kortetermijnperspectief.

De financiële crisis in 2008/2009 heeft geleid tot een afname van het verkeer en een vertraging in het benutten van bijkomende capaciteit. Het leidde ook tot de wijziging, vertraging of annulering van vele investeringsplannen.

Vertragingen en kostenoverschrijdingen zijn inherente risico's voor infrastructurele investeringen en redelijke afwijkingen maken deel uit van het risicobeheer.

53
Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 50.

53 Tweede streepje
De Commissie is van mening dat de planning en het ontwerp van haveninfrastructuur gebeurt met een vooruitzicht op langdurig gebruik (10 tot 20 jaar) na voltooiing van de bouw. De investeringen in havens kunnen derhalve niet worden beoordeeld volgens een relatief kortetermijnperspectief.

De Commissie is van mening dat het na drie jaar na het beëindigen van de werken voorbarig is om te concluderen dat investeringen in onderbenutte havens ondoeltreffend en geldverspillend zijn.

ESIF-fondsen kunnen alleen de grote investeringsprojecten ondersteunen die duidelijk kunnen aantonen, door een grondige kosten-batenanalyse (KBA), dat zij uit economisch oogpunt wenselijk zijn en financieel haalbaar. Voor het merendeel van deze projecten dateren de gegevens en de informatie in de kosten-batenanalyse van voor de crisis.

Wat de CEF-financiering betreft, constateert de Commissie dat voorrang wordt verleend aan de financiële steun voor projecten die bijdragen tot de bereikbaarheid van de haven, multimodaliteit, verbindingen met het achterland in plaats van een verhoging van de capaciteit. Bovendien is elk ingediend project onderworpen aan een kosten-batenanalyse (KBA), die door onafhankelijke deskundigen onder de loep wordt genomen, om zo het risico op ondoeltreffende investeringen te verminderen. Deze KBA's zijn gebaseerd op verwachtte verkeersvolumes.

De financiële crisis in 2008/2009 heeft geleid tot een daling van de vraag, wat resulteerde in onderbenutte capaciteit in bijna alle vervoerssectoren, niet alleen in het zeevervoer. Dit zou invloed hebben gehad op de beoordeling van de behoeften.

Het cohesiebeleid 2014-2020 heeft een prestatiekader geïntroduceerd om elk operationeel programma opnieuw te bekijken. Dit kader omvat onder andere de mogelijkheid van opschorting van betalingen of de toepassing van financiële correcties in geval van ontoereikende prestaties.

56
De Commissie erkent het complexe regelgevingskader in de lidstaten voor de machtiging van vervoersprojecten en merkt op dat er momenteel inspanningen worden gedaan om deze kwestie aan te pakken voor projecten van EU-belang.

57
De Commissie erkent het probleem van de vertragingen bij de aanleg van grote infrastructuur. Ze heeft dit regelmatig ter sprake gebracht in toezichtcomités, bilaterale vergaderingen en in formele brieven aan de lidstaten.

Het vaststellen van de bevoegdheden voor de machtiging is een verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten. Toch heeft de Commissie herhaaldelijk de autoriteiten van de lidstaten geadviseerd over de nood aan vereenvoudigde besluitvormingsprocedures en heeft ze aanbevolen geen extra papierwerk te creëren met betrekking tot de EU-fondsen.

Antwoorden van de Commissie

59
De Commissie benadrukt dat ze tijdens de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader 2014-2020 deze problemen heeft aangepakt door het eisen van zowel een nieuw plan voor havens en logistiek, dat nu gerealiseerd is, als nieuwe regels voor overheidsopdrachten (krachtens de ex-antevoorwaarden voor de periode 2014-2020).

Meer in het bijzonder maakte het plan van de nationale havens ook deel uit van het CSR 2015, dat werd gepubliceerd door de Raad naar aanleiding van voorstellen van de Commissie.

Verder heeft de Commissie een studie aangevat om de belangrijkste regelgevings- en administratieve belemmeringen voor TEN-T-projecten te identificeren (met inbegrip van havens) en om mogelijke manieren te voorzien om deze problemen aan te pakken. Onder de mogelijkheden die worden geanalyseerd, zijn de oprichting van een „éénloketdienst" voor projectontwikkelaars om de vergunningsprocedures voor TEN-T-projecten en het ontwerp van een enkel kader voor EU-machtiging te stroomlijnen en te versnellen. In een volgende fase wil de Commissie in 2017 een effectbeoordeling uitvoeren om het indienen van een wetsvoorstel te overwegen.

60
De Commissie stelt vast dat het nieuwe havenplan in Italië zal leiden tot een reeks van vereenvoudigde maatregelen voor het vaststellen van algemene havenplannen. Dit moet de benodigde tijd voor de goedkeuring verkorten.

61
Maritieme infrastructuur staat voor complexe en langdurige werkzaamheden. Dergelijke projecten zijn vatbaar voor ontwerp- en de begrotingswijzigingen. Dit wordt erkend in regels voor overheidsopdrachten op nationaal en EU-niveau door het toelaten van een zekere mate van flexibiliteit.

In het geval van Spanje merkt de Commissie voorts op dat de lidstaat geen kostenoverschrijdingen aangeeft in haar verklaring van de uitgaven aan de Commissie. Als gevolg daarvan worden deze kostenoverschrijdingen niet medegefinancierd door de EU-begroting.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 53.

62
Het doel van de EFRO-programma's heeft vooral betrekking op de regionale en lokale ontwikkeling. Daarom moeten de projecten voldoen aan de doelstellingen van het cohesiebeleid en aan de in elk specifiek programma vastgestelde doelstellingen. Hieraan werd voldaan.

De Commissie herinnert aan de gevolgen van de economische crisis van 2007 (met een zeer sterke vermindering van de groei van het BBP) voor het zeevervoer in de EU en het feit dat de activiteit die in 2014 werd gemeten in de EU-28-landen het vorige niveau van de activiteit van 2007 nog niet heeft bereikt.

Wat de Spaanse havens betreft, heeft de beheersautoriteit aan de Commissie meegedeeld dat de investering volgens de voorziene planning is afgerond en dat de havens operationeel zijn en zich in een ontwikkelingsfase bevinden. Er is activiteit in alle havens en de havenautoriteiten zijn van plan aanvullende investeringen te doen om de activiteit in deze havens verder te ontwikkelen.

De activiteit is sinds de laatste controle van de Rekenkamer toegenomen. Daarnaast zijn bepaalde spoor- en wegverbindingen (bv. Ferrol en Langosteira) goedgekeurd, waardoor hun activiteit zal worden gestimuleerd.

Wat Augusta in Italië betreft, merkt de Commissie op dat slechts ongeveer 1 miljoen EUR uit de EU-begroting ter beschikking werd gesteld.

63 (i)
Projecten voor de bouw van een haven bestaan uit grote technische werkzaamheden die een lange periode van planning en bouw vereisen en er zijn veel factoren die de voortgang ervan kunnen beïnvloeden. Bij het ontwerpen van havens moet niet de capaciteit binnen 5 jaar worden voorzien, maar wel de verwachte capaciteit over 20 of meer jaren.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 53.

63 (ii)
Wat de planning op lange termijn betreft, werd tegen 2010 geen volledige benutting van de capaciteit verwacht. In het licht van de huidige economische crisis en de verminderde vraag naar transportcapaciteit werd geen toename van het gebruik tussen 2010 en 2015 verwacht.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 62.

64
De Commissie merkt op dat investeringen in infrastructuur bouwstenen zijn die een netwerk creëren en verbeteren. Individuele projecten maken dan ook altijd deel uit van een groter en globaal project. Niet alle investeringen kunnen op hetzelfde moment worden gedaan en daarom moeten prioriteiten worden opgesteld die zo goed mogelijk overeenkomen met de behoeften en tegelijkertijd rekening houden met de beschikbaarheid van de nodige middelen.

De Commissie merkt op dat in de periode 2014-2020 zowel het EFRO als het CEF meer aandacht hebben besteed aan het aansluiten van havens op het vervoersnetwerk (en niet alleen haveninfrastructuur).

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de beperkte EU-fondsen. De investeringen in de havens moeten worden aangevuld met investeringen in wegen, snelwegen en spoorwegen om hun effectiviteit te waarborgen. Sommige van deze investeringen worden gefinancierd in het kader van EU-programma's of met nationale fondsen.

Wat de CEF-projecten betreft, constateert de Commissie dat havenverbindingen met het achterland in aanmerking worden genomen in de werkplannen voor corridors.

Dit zal een prioriteit worden bij de beslissingen over de financiering.

65
De Commissie merkt op dat het binnen een globaal project niet ongebruikelijk is dat verschillende acties opeenvolgend worden uitgevoerd naargelang de technische en financiële mogelijkheden van de projectontwikkelaar.

Zo waren de havens van Langosteira en Ferrol aanvankelijk verbonden met het vervoer over de weg. De toegang tot de haven van Ferrol via het spoor is goedgekeurd door het fonds voor de toegankelijkheid van de haven (PAF), zoals vermeld in het jaarplan voor 2016. Wat de toegang tot Langosteira via het spoor betreft, zal het projectontwerp worden afgerond tegen 2017 en zullen de werkzaamheden vóór 2021 afgerond zijn.

67
Zeevervoer is een industrie waarin veel concurrentie speelt en de Commissie is van mening dat concurrentie, over het geheel genomen, iets positiefs is. Ze erkent dat een verhoogde capaciteit in de ene haven een tijdelijke impact kan hebben op de andere havens.

68
De Commissie is van mening dat de impact van een daling van de activiteit als gevolg van een kannibaliseringseffect in 6 van 171 havens beperkt blijft. Zie het antwoord van de Commissie op tekstvak 5.

69
Met betrekking tot de twee naburige havens van Gdańsk en Gdynia in Polen, herinnert de Commissie eraan dat de twee havens complementair zijn en beide een groei in het aantal operaties ervaren. Zo heeft Gdańsk bijvoorbeeld een grote terminal voor natte bulkgoederen terwijl Gdynia die niet heeft. Er is ruimte voor een nauwere samenwerking tussen de twee havens en voor het verder verkennen van manieren om de complementariteit tussen de twee havens te bevorderen. Dit is wat de Commissie probeert te bevorderen via het programma „snelwegen op zee", alsmede via activiteiten van de Europese coördinator voor de Baltisch-Adriatische kernnetwerkcorridor. Deze initiatieven maken een betere stroomlijning van de beschikbare fondsen mogelijk ten behoeve van deze havencluster in de baai van Gdansk.

Bovendien vereist de partnerschapsovereenkomst die werd ondertekend voor de periode 2014-2020 specifiek dat bij investeringen in de twee naburige havens die gebruikmaken van ESIF-fondsen wordt uitgegaan van samenwerking en complementariteit.

Wat Italië betreft, moet het nieuwe Italiaanse havenplan dit probleem aanpakken door twee of meer aaneengesloten havens samen te voegen. Volgens het plan is dit het geval voor Salerno en Napoli.

76
De Commissie is van mening dat de regelingen voor overleg voor voorgestelde EIB-leningen in overeenstemming zijn met de procedure van artikel 19 van het statuut van de EIB, dat geldt voor alle investeringen die worden gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB. Het is de taak van de Commissie om advies uit te brengen over de conformiteit van de investeringen die worden gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB met de relevante wetgeving en het beleid van de EU.

Het advies van de Commissie wordt geformuleerd op basis van de door de EIB verstrekte informatie in het kader van de procedure van artikel 19. De Commissie kan een negatief advies geven als zij onvoldoende informatie ontvangt om te kunnen oordelen over de conformiteit met de wetgeving en het beleid van de EU.

77
De technische en financiële beoordeling van een project valt niet binnen het toepassingsgebied van de procedure van artikel 19. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 76.

78
Tijdens de voorbereiding van het formele advies van de Commissie kunnen de diensten van de Commissie die deelnemen aan de interdepartementale groep van de EIB de volgende adviezen uitbrengen over een project:

- Gunstig advies,
- Gunstig advies met opmerkingen,
- Negatief advies.

In het geval van een negatief advies van de Commissie is een unanieme goedkeuring van het project door de Raad van bestuur van de EIB vereist en zal de Commissie zich van stemming onthouden.

In het interne raadplegingsproces van de Commissie zijn er elk jaar enkele gevallen waarbij een dienst van de Commissie een negatief advies over een project uitbrengt. In een dergelijk geval komt de EIB met bevredigende antwoorden op de kwesties die door de betrokken dienst ter sprake werden gebracht om zo het negatieve advies op te heffen of het project wordt teruggetrokken en niet voorgesteld aan de Raad van bestuur.

Tekstvak 5 — Vierde alinea

De Commissie constateert dat de havens van Cadiz en Malaga havens zijn met gemengd gebruik (import, export en passagiers). Het dalende vrachtvervoer in deze havens kan ook worden toegeschreven aan de gevolgen van de financiële crisis. In het geval van Cadiz werd dit gecompenseerd door een aanzienlijke toename van het personenvervoer.

79

De procedure van artikel 19 heeft betrekking op een ex ante-controle van de leningsaanvragen voor investeringen die worden gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB met het oog op hun naleving van de wetgeving en het beleid van de EU. De procedure heeft geen betrekking op de controle van dergelijke leningen door de Commissie, waarvoor alleen de EIB verantwoordelijk is.

De Commissie ontvangt van de EIB wel informatie over projecten waarvoor een EU-garantie wordt gegeven.

80

De Commissie heeft al in voorgaande periodes de verwachte resultaten van projecten in het kader van de kosten-batenanalyse beoordeeld. Ze was echter niet in staat om financiële correcties te verrichten op basis van ondermaatse prestaties. Dit is veranderd in de periode 2014-2020, waarin financiële correcties mogelijk zijn op grond van het prestatiekader.

De kosten-batenanalyse is voor de periode 2014-2020 ingevoerd als een essentiële voorwaarde voor CEF-financiering zodat het instrument meer resultaatgericht kan worden dan het TEN-T-programma.

Tekstvak 6

De Commissie constateert dat de ferryterminal in Gdynia geen deel uitmaakte van de beschikking van de Commissie om steun te verlenen aan het project snelwegen op zee. Er werd afgesproken dat de terminal zelf voltooid zal zijn in 2016, wat werd beschouwd als een redelijke vertraging voor infrastructuurprojecten van dergelijke omvang, met name in een periode van economische crisis en een verminderde verkeersvraag.

De Commissie merkt op dat het project snelwegen op zee Gdynia-Karlskrona destijds een dubbel voorselectieproces doorliep en werd voorgesteld nadat steun werd verkregen van de taskforce voor het Oostzeegebied, waarbij vervoersautoriteiten uit 7 verschillende lidstaten niet alleen de eigendom hebben aanvaard, maar ook de kwaliteit van dit individuele project hebben erkend. Het project volgde de procedure die van toepassing was en werd onderworpen aan zowel een externe als een interne beoordeling.

Antwoorden van de Commissie

EU-steun wordt verleend op basis van de geplande resultaten d.w.z. de geplande werken/studies. Verkeersprognoses en andere indicatoren, zoals de bedoelde kernprestatie-indicator (KPI's), worden gebruikt bij de selectie van voorstellen, maar ze vormen niet de basis voor de betaling van EU-steun.

De Commissie is van mening dat het project niet tot de verwachte resultaten leidt zolang de investeringen in Gdynia niet zijn voltooid, maar de reeds voltooide investeringen kunnen wel al een aantal resultaten opleveren.

82

De Commissie vindt niet dat de afwezigheid van richtsnoeren inzake staatssteun voor havens en de verschillen in douanecontrolepraktijken de ene haven aantrekkelijker kunnen maken dan een andere voor wereldwijde scheepvaart (zie de antwoorden van de Commissie op alinea's 92 en 93).

83

De Commissie is van oordeel dat de beschikkingspraktijk zich na het arrest „Aéroports de Paris" op dit gebied slechts geleidelijk heeft ontwikkeld, hetgeen de belangrijkste reden vormt waarom vóór het arrest *Leipzig Halle* lidstaten, die krachtens het verdrag verantwoordelijk waren voor het melden van eventuele steun, van mening waren dat de aanleg van algemene haveninfrastructuur typisch niet-economisch van aard was, hetgeen inhield dat de overheidsfinanciering niet onder het toezicht op staatssteun viel en dat een melding niet nodig was. Het kleine aantal meldingen dat de Commissie tijdens deze periode niettemin ontving werd voornamelijk gedaan om redenen van rechtszekerheid en in de meeste gevallen concludeerde de Commissie dat de maatregel geen staatssteun vormde.

Naar aanleiding van de verduidelijkingen in het arrest *Leipzig Halle* in 2011 is het aantal meldingen aanzienlijk toegenomen. In de periode van 2011 tot eind 2015 heeft de Commissie 27 beslissingen genomen inzake staatssteun met betrekking tot de financiering van haveninfrastructuur.

85

De Commissie stelt bepaalde voorwaarden aan het medefinanciering van suprastructuren in het kader van multimodaliteit en „snelwegen op zee", in het bijzonder dat ze op een niet-discriminerende basis voor alle gebruikers toegankelijk is. Bovendien zijn de volgende voorwaarden van toepassing: de investering moet worden gecorreleerd aan de verbetering van de maritieme verbinding, gerechtvaardigd zijn door de toegenomen capaciteit van scheepsafhandeling en gedurende ten minste vijf jaar na de voltooiing het doel van de actie dienen.

Voor de volgende oproepen zullen de diensten van de Commissie toch de noodzaak van verdere steun in deze twee gebieden opnieuw beoordelen.

86

De Commissie onderstreept het volgende: als de financiering van suprastructuren staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het verdrag, dan verbiedt dit lidstaten niet noodzakelijkerwijs om dergelijke suprastructuren te financieren. De Commissie kan verklaren dat het verenigbaar is met het verdrag. Staatssteun aan havens wordt geregeld in artikel 107, lid 3, onder c), van het verdrag, op grond waarvan steun als verenigbaar wordt beschouwd indien deze steun *„de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten of bepaalde regionale economieën [...] vergemakkelijk[t]"* en *„de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt [niet] zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad"*.

Tekstvak 7

De Spaanse haveninvestering die mede werd gefinancierd uit EFRO-fondsen kwam niet in aanmerking als een belangrijk project. De uitgaven werd gecertificeerd door de lidstaat die het project subsidiabel vond.

Uit de huidige beschikbare informatie blijkt dat de investering werd aanvaard omdat het werd beschouwd als een „productieve investeringen", zoals wettelijk toegestaan.

87

De Commissie stelt vast dat het systeem van toezicht op staatssteun is gebaseerd op een voorafgaandelijke evaluatie en loyale samenwerking van de lidstaten. Gezien de middelen van de Commissie is het niet haalbaar om systematisch elke individuele beschikking achteraf te controleren. Alle beslissingen worden echter gepubliceerd en geven belanghebbende partijen de kans om een klacht in te dienen in het geval zij van mening zijn dat er schendingen hebben plaatsgevonden. In dit verband meent de Commissie dat er voldoende instrumenten zijn, zowel op nationaal als op EU-niveau, om een goede werking van de nationale autoriteiten te waarborgen ten aanzien van de toekenning van concessies waardoor niet-geselecteerde inschrijvers mogelijke onregelmatigheden kunnen aanklagen.

Tekstvak 8

Op basis van de informatie die werd ontvangen van de Europese Rekenkamer zal de Commissie het in vak 8 genoemde probleem nader onderzoeken en beoordelen of er potentiële problemen zijn in verband met staatssteun.

88

Krachtens het Verdrag zijn de lidstaten verplicht om staatssteun aan de Commissie te melden alvorens ze te verlenen.

Vóór 2007 konden lidstaten er rechtmatig van uitgaan dat openbare financiering voor infrastructuurprojecten van havens geen staatssteun vormde en ze waren bijgevolg niet verplicht om dergelijke projecten te melden.

Tussen 2007 en 2010 was er een aanzienlijke onzekerheid over de vraag of er bij financiering van dergelijke projecten sprake was van staatssteun en over het algemeen werd verondersteld dat dit niet het geval was.

Sinds het arrest *Leipzig Halle* in 2011 is het aantal meldingen aanzienlijk toegenomen. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 83.

89

De Commissie stelt vast dat het aantal klachten dat zij ontvangt, afhangt van, onder meer, de markt en de mate van concurrentie tussen de verschillende spelers op de markt. In dit verband zou een gering aantal klachten kunnen wijzen op ofwel een lage hoeveelheid (potentiële) overtredingen van de regels inzake staatssteun ofwel een vrij beperkte mate van concurrentie tussen de verschillende marktdeelnemers in een bepaalde sector.

91

De Commissie merkt op dat de verplichting om elk voornemen tot het verlenen van staatssteun te melden rechtstreeks voortvloeit uit artikel 108 van het verdrag. Lidstaten zijn bijgevolg verplicht om projecten waarbij sprake is van staatssteun te melden. Wanneer de Commissie kennis krijgt van een geval waarbij hulp werd verleend zonder een voorafgaande kennisgeving, dan kan ze, overeenkomstig artikel 12 van de procedureverordening (EU) 2015/1589, een onderzoek starten. Daarnaast onderzoekt de Commissie regelmatig gevallen van potentiële steun op basis van klachten die ze van concurrenten ontvangt.

92
De Commissie kan havenspecifieke richtsnoeren inzake staatssteun goedkeuren, maar ze is daartoe niet verplicht, aangezien ze een ruime beoordelingsmarge heeft overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het verdrag (zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen III en IV). Dat er geen verdere richtsnoeren of documenten bestaan, betekent niet dat er wettelijke onzekerheid dreigt, aangezien de bepalingen van het verdrag een allesomvattend wettelijk kader vormen. Ook voor andere sectoren (bijvoorbeeld tot voor kort, cultuur) bestaan geen verdere richtsnoeren naast de individuele staatssteunbesluiten.

Ondanks het bestaande wettelijke kader heeft de Commissie zich ingespannen om advies te verstrekken over de geldende regels voor staatssteun in de havensector via de ontwikkeling van haar beschikkingspraktijk, hetgeen verduidelijking heeft gebracht op talrijke punten (zoals in aanmerking komende kosten, steunintensiteiten, verenigbaarheidscriteria), de publicatie van analyseschema's voor infrastructuurprojecten in september 2015 en de goedkeuring van de mededeling betreffende het begrip „staatssteun" in mei 2016. Bovendien is de Commissie momenteel bezig met een uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening tot de financiering van haveninfrastructuur. Deze maatregelen tezamen hebben al specifieke richtsnoeren opgeleverd over de geldende regels voor staatssteun in de havensector en dit zal ook in de toekomst het geval zijn.

Tenslotte is de Commissie altijd beschikbaar om advies te geven over individuele gevallen in de loop van een procedure van voorafgaande kennisgeving. Lidstaten maken van deze gelegenheid meestal gebruik om een kennisgeving voor te bereiden.

In het licht hiervan is de Commissie er in dit stadium niet van overtuigd dat de publicatie van de havenspecifieke richtsnoeren inzake staatssteun, naast de reeds hierboven genoemde maatregelen, nuttig en nodig is. Dit kan worden herzien zodra de uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening tot de financiering van haveninfrastructuur is afgerond en de Commissie voldoende beschikkingspraktijk heeft ontwikkeld.

93
Douanecontroles zijn gebaseerd op automatische risicoanalyses. Als een bepaalde vervoersroute of de aanwezigheid van bepaalde exploitanten in de haven een hoger risico vormt, zal dit meer (en grondiger) controles tot gevolg hebben. In dergelijke gevallen kunnen de verschillen in douanecontrolepraktijken worden gerechtvaardigd en gewenst zijn met betrekking tot de geharmoniseerde tenuitvoerlegging van de douane-unie.

De Commissie is in dit verband van mening dat douanecontroles geen rol spelen — en mogen vormen — voor de aantrekkelijkheid van een haven.

94
In 2013, heeft de Commissie het kader voor douanerisicobeheer reeds geëvalueerd (zie Mededeling van de Commissie COM(2013) 793). De mededeling waarin de strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer worden vastgelegd om zodoende tot een betere kader voor risicobeheer te komen (COM(2014) 527) werd door de Raad in 2014 goedgekeurd en het is momenteel in uitvoering.

Vereenvoudigde douaneprocedures zijn gebaseerd op vergunningen die worden verstrekt na een onderzoek naar de exploitant en zijn betrouwbaarheid en getoetst aan de strenge criteria van het douanewetboek van de Unie. Alle douanecontroles zijn gebaseerd op een risicoanalyse en het is bijgevolg niet nodig en niet in lijn met de wetgeving van de Unie om het aantal controles op te leggen.

95
Krachtens het douanewetboek van de unie moeten alle lidstaten onder gelijke omstandigheden dezelfde vereenvoudigingen bieden; er moet een identieke behandeling zijn zodat er geen voordeel ontstaat wanneer voor de ene of de andere haven of vervoersroute wordt gekozen op basis van de waarschijnlijkheid van controles of de beschikbaarheid van vereenvoudigde douaneformaliteiten. Als een haven efficiënter is en betere logistieke dienstverlening biedt, zal ze meer handel en vervoer blijven aantrekken, maar niet op basis van de waarschijnlijkheid van controles of de beschikbaarheid van vereenvoudigde douaneformaliteiten.

96
In een haven die efficiënt is en waarin betrouwbare bedrijven actief zijn, worden misschien minder controles uitgevoerd (op basis van de risicoanalyse) en dit geeft de haven wellicht een concurrentievoordeel.

Na het door de Rekenkamer genoemde geval werden door de Commissie in 2014 de acties vastgesteld die nodig zijn om de controles van de importeurs te versterken zoals vermeld in doelstelling 4 van de strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer (COM(2014) 527) ter *„[v]ersterking van de capaciteit voor een gelijkwaardige uitvoering van het gemeenschappelijk kader voor risicobeheer (CRMF) en verbetering van het reactievermogen bij nieuwe risico's"*.

97
Controle van de Commissie legde tekortkomingen in de Nederlandse douaneprocedures bloot. De Nederlandse autoriteiten hebben na de inspectie bevestigd dat vanaf juli 2015 de EU-status van alle transporten altijd zal worden geverifieerd. Uit het inspectieverslag van de Commissie bleek dat van de 200 cognossementen per dag die na het verstrijken van de aanzuiveringstermijn van 45 dagen niet volledig aangezuiverd waren, er slechts 15 tot 20 verder worden onderzocht door de Nederlandse autoriteiten. In het geval van domiciliëringsprocedures werden er geen controles uitgevoerd, elektronisch of op andere wijze, om ervoor te zorgen dat de summiere aangifte voor tijdelijke opslag in overeenstemming was met de daaropvolgende aangifte voor een douaneprocedure vóór de beëindiging van het douanetoezicht. De diensten van de Commissie zorgen samen met de Nederlandse autoriteiten voor de follow-up van deze gevallen.

98
De door de Rekenkamer genoemde gegevens worden door de lidstaten zelf verstrekt en de gegevens van de lidstaten zijn misschien niet volledig te vergelijken, met name als gevolg van de manier waarop de controles worden omschreven en hetzelfde personeel dat nominaal verschillende taken toegewezen krijgt. Bovendien hebben een groot aantal aangiftes in Nederland betrekking op de invoer van importeurs die gevestigd zijn in andere lidstaten en de controles van deze importeurs kunnen alleen door hun respectieve douaneautoriteiten worden uitgevoerd. Dit gezegd zijnde, te oordelen naar de door de lidstaten zelf verschafte gegevens, werkt Nederland met relatief weinig douanemedewerkers.

99
De Commissie voert in de lidstaten inspecties van de douanepraktijken en -procedures uit om ervoor te zorgen dat deze praktijken en procedures in overeenstemming zijn met de EU-douanewetgeving en dat die wetgeving consistent wordt toegepast in alle lidstaten. Wanneer zich inbreuken op de EU-douanewetgeving voordoen, treedt de Commissie daadkrachtig op en start ze inbreukprocedures op.

De wetgeving bepaalt dat douanecontroles moeten worden uitgevoerd binnen een gemeenschappelijk kader voor risicobeheer dat de controles op een hoger niveau tilt door te zorgen voor een gelijkwaardige capaciteit in de hele EU voor het opsporen en beperken van risico's.

99 Eerste streepje
In het kader van de douane-Unie richt de Commissie zich tot de nationale douane-autoriteiten om ervoor te zorgen dat de financiële belangen van de Unie worden beschermd, dat nationale douanepraktijken in overeenstemming zijn met de douanewetgeving van de EU en dat die douanewetgeving van de EU consistent wordt toegepast in alle lidstaten.

99 Tweede streepje
Het nieuwe douanewetboek van de unie dat in werking trad op 1 mei 2016 stroomlijnt alle processen en procedures en beperkt de kans op een uiteenlopende toepassing en uitvoering van procedures. Bovendien zullen de IT-systemen worden gestroomlijnd en in sommige gevallen op EU-niveau worden geplaatst, wat zal bijdragen tot de harmonisatie van douaneprocedures.

101 Eerste streepje
Wat het „blauwe gordel"-initiatief betreft, constateert de Commissie dat de twee maatregelen zoals bedoeld in de mededeling — dat wil zeggen de versoepeling van de regelmatige scheepvaartdiensten en de oprichting van een manier om de Uniestatus aan te tonen van goederen aan boord van vaartuigen die ook havens in derde landen aandoen — na wijzigingen in de douanewetgeving werden ingevoerd.

101 Tweede streepje
De Commissie is het ermee eens dat een Europese éénloketdienst voor meldingsformaliteiten voor het zeevervoer voordelen heeft opgeleverd en merkt op dat er momenteel werk wordt gemaakt van een maritieme éénloketdienst van de EU via

a) het opstarten van het proefproject e-Manifest met een focus op het principe „eenmaal rapporteren" voor de sector

b) de ontwikkeling, samen met het EMSA, van een Europese maritieme éénloketdienst via welke alle schepen op een gestandaardiseerde wijze kunnen rapporteren.

Conclusies en aanbevelingen

102 Eerste streepje
Het beleid van de Commissie (mededeling: „havens: een motor voor groei") is gericht op het verhogen van de efficiëntie van havendiensten en de transparantie van overheidsfinanciering. De havenverordening die op 27 juni 2016 werd overeengekomen, zal met name bijdragen tot een beter gebruik van de havencapaciteit en het beheer van de openbare financiering in de havens.

De TEN-T-Verordening voorziet sinds 2013 in infrastructuurplannen voor de hele EU door de oprichting van een kernnetwerk en uitgebreid netwerk die zijn gekoppeld aan technische normen en uitvoeringstermijnen. Het opstellen van deze planning is gebaseerd op een analyse waarbij de verkeersvolumes bepalen of EU-havens worden opgenomen in het kernnetwerk of het uitgebreide netwerk.

Nieuwe instrumenten voor het bestuur zijn ingevoerd voor de uitvoering van het TEN-T-kernnetwerk om toe te zien op de tenuitvoerlegging van TEN-T en de projectpijplijn die de beleidsdoelstellingen van de EU ten goede komt te identificeren, waarbij havenontwikkeling een centrale rol speelt.

De 104 kernhavens die in de TEN-T-Verordening door de medewetgevers waren aangeduid, vormden een solide basis voor de toewijzing van CEF-financiering voor deze havens die de hoogste meerwaarde voor de EU bieden.

In het kader van het regionaal beleid, met betrekking tot de programmaperiode 2014-2020, is de eis voor de langetermijnontwikkeling van de infrastructuur een van de vooropgestelde voorwaarden op het gebied van vervoer (thematische doelstelling 7). Lidstaten zijn onder andere verplicht om uitgebreide vervoersplannen goed te keuren, met daarin onder andere ontwikkelingsstrategieën op lange termijn voor havens.

102 Tweede streepje

De Commissie is van mening dat de planning en het ontwerp van haveninfrastructuur gebeurt met een vooruitzicht op langdurig gebruik (10 tot 20 jaar) na voltooiing van de bouw. Investeringen in de havens kunnen derhalve niet worden beoordeeld volgens een relatief kortetermijnperspectief.

De Commissie is van mening dat het na drie jaar na het beëindigen van de werken voorbarig is om te concluderen dat investeringen in onderbenutte havens ondoeltreffend en geldverspillend zijn.

ESIF-fondsen kunnen alleen de grote investeringsprojecten ondersteunen die duidelijk kunnen aantonen, door een grondige kosten-batenanalyse (KBA), dat zij uit economisch oogpunt wenselijk zijn en financieel haalbaar. Voor het merendeel van deze projecten dateren de gegevens en de informatie in de kosten-batenanalyse van voor de crisis.

Wat de CEF-financiering betreft, constateert de Commissie dat voorrang wordt verleend aan de financiële steun voor projecten die bijdragen tot de bereikbaarheid van de haven, multimodaliteit, verbindingen met het achterland in plaats van een verhoging van de capaciteit. Bovendien is elk ingediend project onderworpen aan een kosten-batenanalyse (KBA), die door onafhankelijke deskundigen onder de loep wordt genomen, om zo het risico op ondoeltreffende investeringen te verminderen. Deze KBA's zijn gebaseerd op verwachtte verkeersvolumes.

De financiële crisis in 2008/2009 heeft geleid tot een daling van de vraag, wat resulteerde in onderbenutte capaciteit in bijna alle vervoerssectoren, niet alleen in het zeevervoer. Dit zou invloed hebben gehad op de beoordeling van de behoeften.

Het cohesiebeleid 2014-2020 heeft een prestatiekader geïntroduceerd om elk operationeel programma opnieuw te bekijken. Dit kader omvat onder andere de mogelijkheid van opschorting van betalingen of de toepassing van financiële correcties in geval van ontoereikende prestaties.

102 Derde streepje

Betreffende nieuwe gecontroleerde projecten erkent de Commissie de kostenoverschrijdingen en de vertragingen, maar ze merkt op dat deze risico's inherent zijn aan investeringen in infrastructuur. Investeringen in maritieme infrastructuur zijn complex en nemen veel tijd in beslag. Dergelijke projecten zijn vatbaar voor ontwerp- en de begrotingswijzigingen. In het bijzonder erkent de Commissie de complexiteit van de administratieve vergunningsprocedures en onderzoekt ze mogelijke manieren om de regelgeving te stroomlijnen, bijvoorbeeld door het opzetten van een éénloketdienst, zoals aanbevolen door de Rekenkamer.

De Commissie is van mening dat de beheersautoriteiten in staat moeten zijn om te kiezen uit verschillende volgroeide projectaanvragen om op deze manier projecten te financieren die de doelstellingen van het programma beter zouden bereiken. Concurrentie tussen grote infrastructurele projecten is echter vaak beperkt, hetzij omdat er niet veel projecten klaar zijn om te worden uitgevoerd, hetzij omdat ze niet in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het programma.

102 Vierde streepje

Op basis van de informatie ontvangen van de Spaanse autoriteiten merkt de Commissie op dat de benutte capaciteit van de meeste havens die door de Rekenkamer onderzocht werden, is toegenomen. De Commissie onderstreept dat de bevindingen van de Rekenkamer moeten worden geïnterpreteerd in het kader van een toereikend langetermijnperspectief (10-20 jaar) van haveninvesteringen. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met de gevolgen van de financiële crisis voor het zeevervoer.

102 Vijfde streepje

De Commissie constateert dat havenverbindingen met het achterland worden geanalyseerd en in aanmerking worden genomen in de werkplannen voor corridors.

Infrastructurele investeringen zijn bouwstenen die het netwerk mogelijk maken en verbeteren. Individuele projecten maken dan ook altijd deel uit van een groter en globaal project.

Lidstaten worden gedwongen keuzes te maken, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van de beperkte EU-middelen. De investeringen in de havens moeten worden aangevuld met investeringen in het netwerk van wegen, snelwegen en spoorwegen om hun effectiviteit te waarborgen.

Niet alle investeringen kunnen op hetzelfde moment worden gedaan en daarom moeten prioriteiten worden opgesteld die zo goed mogelijk overeenkomen met de behoeften en tegelijkertijd rekening houden met de beschikbare middelen. Sommige van deze investeringen worden met EU-fondsen of met nationale fondsen gefinancierd.

102 Zesde streepje

De Commissie is van mening dat overlegregelingen voor voorgestelde EIB-leningen in overeenstemming zijn met de procedure van artikel 19 van het statuut van de EIB, dat geldt voor alle investeringen die worden gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB. Het is de taak van de Commissie om advies uit te brengen over de conformiteit van de investeringen die worden gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB met alle relevante wetgeving en het beleid van de EU. Het advies van de Commissie wordt geformuleerd op basis van de door de EIB verstrekte informatie in het kader van de procedure van artikel 19.

102 Zevende streepje

Sinds het arrest in *Leipzig Halle* in 2011, waarin verduidelijkt werd dat de financiering van infrastructuurprojecten die economisch worden geëxploiteerd onder de regels inzake staatssteun valt, heeft de Commissie onderzoek gedaan naar talrijke individuele gevallen die aan de Commissie werden gemeld of naar klachten die door concurrenten bij de Commissie werden ingediend. Deze beschikkingspraktijk heeft ertoe bijgedragen dat havens op een gelijk speelveld concurreren.

De Commissie onderstreept het volgende: als de financiering van suprastructuren staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het verdrag, dan verbiedt dit lidstaten niet noodzakelijkerwijs om dergelijke suprastructuren te financieren. De Commissie kan verklaren dat het verenigbaar is met het verdrag. Staatssteun aan havens valt onder artikel 107, lid 3, onder c), van het verdrag.

Met betrekking tot toezicht onderstreept de Commissie dat het systeem van toezicht op staatssteun is gebaseerd op een voorafgaandelijke evaluatie en loyale samenwerking van de lidstaten. Gezien de middelen van de Commissie is het niet haalbaar om systematisch elke individuele beschikking achteraf te controleren. Alle beslissingen worden echter gepubliceerd en geven belanghebbende partijen de kans om een klacht in te dienen in het geval zij van mening zijn dat er schendingen hebben plaatsgevonden. In dit verband meent de Commissie dat er voldoende instrumenten zijn, zowel op nationaal als op EU-niveau, om een goede werking van de nationale autoriteiten te waarborgen ten aanzien van de toekenning van concessies waardoor niet-geselecteerde inschrijvers mogelijke onregelmatigheden kunnen aanklagen.

Douaneprocedures in havens zijn al in aanzienlijke mate vereenvoudigd. Verdere versoepelingen van meldingsformaliteiten voor het zeevervoer worden verwacht met het e-Manifest-project, het Europese initiatief voor een éénloketdienst en met de uitvoering, evaluatie en herziening van de richtlijn betreffende meldingsformaliteiten.

103
De Commissie is van mening dat de samenwerking tussen havens, evenals hun succesvolle integratie in de respectieve kernnetwerkcorridors een belangrijk onderdeel is van de taak die de Europese coördinatoren hebben — zowel de coördinator van het programma „snelwegen op zee" als de coördinatoren voor kernnetwerkcorridors.

104
De selectie van 104 kernhavens werd gemaakt om de belangrijkste verkeersbronnen in de EU te identificeren, maar ook om de passende territoriale cohesie en toegankelijkheid te verzekeren.

De Commissie is van mening dat het Europese havenbeleid dat streeft naar financiële transparantie en meer efficiënte havendiensten bijdraagt tot een betere infrastructuurplanning.

105
De Commissie verwijst naar haar lopende inspanningen om haar TENtec-databank aanzienlijk uit te breiden met zeer gedetailleerde havengerelateerde gegevens die worden verzameld als onderdeel van de relevante lopende studies om werkplannen voor corridors te herzien en het programma voor het gedetailleerde uitvoeringsplan voor „snelwegen op zee" voor te bereiden. De verbindingen met het achterland worden opgenomen in de studies en de werkplannen voor de respectieve multimodale kernnetwerkcorridors op het land.

Aanbeveling 1a)
De Commissie aanvaardt de aanbeveling om de capaciteit van kernhavens te controleren en de ontwikkelingsplannen van de lidstaten opnieuw te beoordelen.

De Commissie zal de macro-economische effecten van de voltooiing van het TEN-T-netwerk bestuderen.

Aanbeveling 1b)
De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Aanbeveling 1c)
De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Een ontwikkelingsplan voor de havensector zal met name bereikt worden door programma voor het gedetailleerde uitvoeringsplan voor de „snelwegen op zee" en de belangrijkste waterwegen zijn opgenomen in de respectieve werkplannen voor kernnetwerkcorridors.

106
De Commissie is van mening dat investeringen in infrastructuur een langetermijnplanning vereisen, omdat zij moeten voldoen aan de langetermijnbehoeften.

Maritieme infrastructuurontwikkelingen moeten derhalve worden beoordeeld volgens een relatief langetermijnperspectief. De financiële crisis heeft geleid tot een daling van de vraag, wat resulteerde in onderbenutte capaciteit in bijna alle vervoerssectoren.

Zoals aangegeven in het antwoord van de Commissie op het tweede streepje van paragraaf 102, heeft het cohesiebeleid 2014-2020 een prestatiekader geïntroduceerd. Dit omvat de mogelijkheid tot opschorting van betalingen of toepassing van financiële correcties, in geval van ontoereikende prestaties.

107
De Commissie erkent het probleem van de vertragingen bij de aanleg van grote infrastructuur. Wat betreft projecten die ondersteund worden door het EFRO- en Cohesiefonds, heeft de Commissie dit regelmatig ter sprake gebracht in toezichtcomités, bilaterale vergaderingen en in haar briefwisseling met de lidstaten.

De Commissie heeft de autoriteiten van de lidstaten herhaaldelijk gewezen op de vereenvoudiging van hun respectieve nationale/regionale besluitvormingsprocedures en het beheer van EU-middelen.

Verder heeft de Commissie een studie aangevat om de belangrijkste regelgevings- en administratieve belemmeringen voor TEN-T-projecten te identificeren (met inbegrip van havens) en om mogelijke manieren aan te geven om deze problemen aan te pakken.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 102.

108
Op basis van de informatie ontvangen van de Spaanse autoriteiten merkt de Commissie op dat de benutte capaciteit van de meeste havens die door de Rekenkamer onderzocht werden, is toegenomen. De Commissie onderstreept dat de bevindingen van de Rekenkamer moeten worden geïnterpreteerd in het kader van een toereikend langetermijnperspectief (10-20 jaar) van haveninvesteringen. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met de gevolgen van de financiële crisis voor het zeevervoer.

109
De Commissie is zich bewust van het competitieve karakter van de havenmarkt. Om het risico op ondoeltreffende projecten te beperken, moedigt ze havenontwikkelingsstrategieën aan. Bovendien waarborgt dit de toepassing van de regels inzake staatssteun en mededinging.

110
De Commissie is van mening dat de overlegregelingen voor voorgestelde EIB-leningen in overeenstemming zijn met de procedure van artikel 19 van het statuut van de EIB, dat geldt voor alle investeringen die worden gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB. Het is de taak van de Commissie om advies uit te brengen over de conformiteit van de investeringen die worden gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB met de relevante wetgeving en het beleid van de EU.

Het advies van de Commissie wordt geformuleerd op basis van de door de EIB verstrekte informatie in het kader van de procedure van artikel 19.

De Commissie kan een negatief advies geven als zij onvoldoende informatie ontvangt om te kunnen oordelen over de conformiteit met de wetgeving en het beleid van de EU.

Aanbeveling a)
De Commissie constateert dat deze aanbeveling ten dele is gericht tot de lidstaten.

Voor zover het betrekking heeft op de Commissie, aanvaardt ze deze aanbeveling zoals hieronder beschreven en acht ze het gedeeltelijk uitgevoerd.

De Commissie heeft een onderzoek opgestart om na te gaan hoe de administratieve procedures voor de TEN-T-projecten kunnen worden gestroomlijnd. De belangrijkste problemen zijn reeds in kaart gebracht en momenteel worden de mogelijke oplossingen geanalyseerd. De Commissie zal in het bijzonder de mogelijkheid onderzoeken om een „éénloketdienst" voor projectontwikkelaars op te zetten om de vergunningsprocedures voor de TEN-T-projecten te stroomlijnen en te versnellen, samen met andere vereenvoudigende maatregelen. Het zal ook voorzien in het ontwerp van één machtigingskader voor EU-relevante TEN-T-projecten. In een volgende fase wil de Commissie in 2017 een effectbeoordeling uitvoeren om het indienen van een wetsvoorstel te overwegen.

De Commissie heeft deze initiatieven in de mededeling van 1 juni 2016 al bekendgemaakt: Europa investeert weer — Balans van het investeringsplan voor Europa en volgende stappen[1]: „(...) de Commissie [zal] onderzoeken of het mogelijk is een enkel kader voor EU-machtiging op te stellen dat rechtstreeks van toepassing zou zijn op grote grensoverschrijdende projecten of grote investeringsplatformen met nationale medefinanciering, ter vervanging van een hele reeks vergunningsprocedures op EU- en nationaal niveau.".

Aanbeveling 2b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling, maar doet opmerken dat zij alleen financiële correcties kan toepassen als er sprake is van een inbreuk op de wettelijke voorschriften.

Aanbeveling 2c)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling gedeeltelijk. Ze zal de noodzaak van verdere steun in deze twee gebieden opnieuw beoordelen.

Investeringen in containers, overslag en opslag komen echter in aanmerking voor medefinanciering van de EU als gelijke en niet-discriminerende toegang kan worden gewaarborgd voor alle exploitanten, ook rekening houdend met, in voorkomend geval, de dubbele functie van bepaalde infrastructuur voor overslag en toegang.

Ten aanzien van de suprastructuren die niet binnen de openbare opdracht vallen merkt de Commissie op dat deze zijn uitgesloten voor financiering in het kader van de CEF, zolang ze niet zijn gekoppeld aan milieu- en energiebeleidsdoelstellingen, en doelstelling 7 (transport) van het EFRO. Suprastructuren kunnen worden toegestaan op andere terreinen van het EFRO, bijvoorbeeld als een productieve investering.

Aanbeveling 3

De Commissie constateert dat deze aanbeveling ten dele is gericht tot de lidstaten. In het kader van ESIF-financieringen is de selectie van afzonderlijke projecten de verantwoordelijkheid van de lidstaten en de directe verantwoordelijkheid van de Commissie is beperkt tot grote projecten.

Aanbeveling 3a)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling voor wat de CEF betreft en voor zover geen verdere congestie van de verbinding met het achterland wordt gemaakt door het vergroten van de concentratie van zeevervoerstromen naar enkele havens.

Antwoorden van de Commissie

Aanbeveling 3b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling gedeeltelijk met betrekking tot de meerwaarde voor de EU en, in voorkomend geval, de voorwaarden gerelateerd aan de particuliere investeringscomponent zoals hieronder uiteengezet. Met betrekking tot specifieke gevallen van maritieme toegangen tot havens (zoals baggeren) en havens in perifere gebieden (eilanden), is het verkrijgen van particuliere investeringscomponenten echter niet altijd haalbaar.

Het aantonen van „meerwaarde voor de EU"[6] en, indien van toepassing, de noodzaak van het potentieel om publieke en private investeringen te stimuleren, zoals bedoeld in deel V van bijlage I van de CEF-verordening, zijn reeds opgenomen in de gunningscriteria voor projecten die ingaan op een oproep van de CEF tot het indienen van voorstellen. Oproepen van de CEF vereisen vanaf 2015 systematisch dat een kosten-batenanalyse wordt ingediend met vermelding van de hoeveelheid benodigde steun van de EU en de impact van het project.

Aanbeveling 4a)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling, maar doet opmerken dat zij wijzigingen in het memorandum van overeenstemming niet eenzijdig kan doorvoeren.

Aanbeveling 4b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling niet. De diensten van de Commissie die deelnemen aan de overlegprocedures tussen diensten zoals bedoeld in artikel 19 beschikken al over de mogelijkheid om een negatief advies te geven over een project waarbij ze kritische opmerkingen hebben. Zolang de betrokken dienst een dergelijk negatief advies blijft handhaven, zal de commissaris die verantwoordelijk is voor de economische en financiële zaken een positief advies niet goedkeuren via een machtigingsprocedure.

111

De Commissie heeft zich ingespannen om advies te verstrekken over de geldende regels voor staatssteun in de havensector met als doel de gelijke concurrentievoorwaarden voor alle Europese havens op verschillende manieren te verzekeren: via de ontwikkeling van beschikkingspraktijk, de publicatie van analyseschema's voor infrastructuurprojecten en de goedkeuring van de mededeling betreffende het begrip „staatssteun". Bovendien is de Commissie momenteel bezig met een uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening tot de financiering van haveninfrastructuur. Deze maatregelen tezamen hebben al specifieke richtsnoeren opgeleverd over de geldende regels voor staatssteun in de havensector en dit zal ook in de toekomst het geval zijn.

---

6 De Europese meerwaarde zoals omschreven in artikel 3, onder d), van de TEN-V-richtsnoeren 1315/2013 leidt, naast de waarde die een project heeft voor de betreffende lidstaat alleen, tot een aanzienlijke verbeteringen van vervoersverbindingen of vervoersstromen tussen de lidstaten in termen van **efficiëntie, duurzaamheid, concurrentievermogen en cohesie**, wat in de TEN-V-richtsnoeren verder wordt uitgewerkt

112
De Commissie heeft sinds 2011 steeds meer gevallen van mogelijke staatssteun aan havens behandeld. Daarnaast heeft De Commissie zich ingespannen om advies te verstrekken over de geldende regels voor staatssteun in de havensector via de publicatie van analyseschema's voor infrastructuurprojecten en de goedkeuring van de mededeling betreffende het begrip „staatssteun". Bovendien is de Commissie momenteel bezig met een uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening (GBER) tot de financiering van haveninfrastructuur, die nadere richtsnoeren zal aanreiken. Deze maatregelen tezamen hebben al specifieke richtsnoeren opgeleverd over de geldende regels voor staatssteun in de havensector en dit zal ook in de toekomst het geval zijn.

In dit stadium zijn er naast de bovengenoemde maatregelen geen plannen om havenspecifieke richtsnoeren inzake staatssteun uit te vaardigen.

Dit kan worden herzien zodra de uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening tot de financiering van haveninfrastructuur is afgerond en de Commissie voldoende beschikkingspraktijk heeft ontwikkeld.

113
De Commissie is van mening dat het toezicht op de douanecontrolepraktijken van de lidstaten volstaat om praktijken die tot oneerlijke concurrentievoordelen kunnen leiden op te sporen. De inspecties van de douanecontrolepraktijken van de lidstaten door de Commissie moeten ervoor zorgen dat de financiële belangen van de Unie worden beschermd, dat deze douanepraktijken in overeenstemming zijn met de douanewetgeving van de EU en dat die douanewetgeving van de EU consistent wordt toegepast in de verschillende lidstaten. De controles beperken in grote mate de oneerlijke concurrentie tussen de lidstaten via een afwijkende controlekwaliteit die een inbreuk vormt op de douanewetgeving van de EU. Het wetgevend kader voor de douane van de EU laat echter nog ruimte voor concurrentie tussen de lidstaten.

De Commissie merkt bovendien op dat het douanewetboek van de Unie een kader van uniforme regels en procedures vaststelt en daarom moet leiden tot een nauwe afstemming van de controles.

114
De invoering van het douanemanifest en het „bewijs van de Uniestatus"-systeem onder het douanewetboek zullen naar verwachting een oplossing bieden voor de kwestie die door de rekenkamer ter sprake werd gebracht.

Aanbeveling 5a)
De Commissie aanvaardt de aanbeveling niet. De Commissie heeft zich ingespannen om advies te verstrekken over de geldende regels voor staatssteun in de havensector via de ontwikkeling van haar beschikkingspraktijk, de publicatie van analyseschema's voor infrastructuurprojecten en de goedkeuring van de mededeling betreffende het begrip „staatssteun". Bovendien is de Commissie momenteel bezig met een uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening (GBER) tot de financiering van haveninfrastructuur, die nadere richtsnoeren zal aanreiken. In dit stadium zijn er geen plannen om, naast de bovengenoemde maatregelen, havenspecifieke richtsnoeren inzake staatssteun uit te vaardigen.

Volgens de Commissie kan de kwestie worden herzien zodra de uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening is uitgevoerd en er zich voldoende beschikkingspraktijk heeft ontwikkeld.

Aanbeveling 5b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en zal in haar beoordeling van afzonderlijke gevallen van overheidssteun blijven streven naar het verzekeren van een consistente analyse van gebruikersspecifieke havensuprastructuren. De Commissie is bovendien voornemens om nadere richtsnoeren aan te reiken met betrekking tot de gebruikersspecifieke havensuprastructuren in de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Aanbeveling 5c)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie heeft het aantal onderzoeken ambtshalve al opgevoerd. Na de goedkeuring van de algemene groepsvrijstellingsverordening zullen aanvullende middelen beschikbaar zijn voor dergelijke onderzoeken. De goedkeuring van de algemene groepsvrijstellingsverordening is momenteel gepland voor de eerste helft van 2017.

Aanbeveling 6

De Commissie constateert dat deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

Lidstaten zijn reeds verplicht, krachtens artikel 108 VWEU, om systematisch alle publieke financiële steun voor haveninfrastructuurprojecten die een economische activiteit vormen te melden. De Commissie merkt op dat ze geen enkele bevoegdheid heeft om te eisen dat lidstaten haar in kennis stellen van publieke financiële steun die geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107 VWEU.

Aanbeveling 7a)

De Commissie accepteert de aanbeveling niet, omdat het een bijkomende rapportagevereiste betekent en bijgevolg de administratieve lasten voor overheden van EU-lidstaten verhoogt zonder duidelijk evenredige voordelen te bieden.

Aanbeveling 7b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie erkent dat verdere vereenvoudigingsmaatregelen nodig zijn voor het verminderen van de administratieve lasten op het gebied van zeevervoer.

Ze constateert dat acties reeds lopende zijn inzake meldingsformaliteiten voor het zeevervoer met het opstarten van het proefproject e-Manifest met een focus op het principe „eenmaal rapporteren" voor de sector en met de ontwikkeling, samen met het EMSA, van een Europese maritieme éénloketdienst via welke alle schepen op een gestandaardiseerde wijze kunnen rapporteren.

Bovendien voert de Commissie momenteel een evaluatie uit van de richtlijn betreffende maritieme meldingsformaliteiten, wat kan leiden tot de herziening van de richtlijn.

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),
  bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
  door contact op te nemen met Europe Direct (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).

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan („APM")/begin van de controle	18.12.2014
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	25.5.2016
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	20.7.2016
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	31.8.2016

Zeehavens zijn een essentieel onderdeel van het handelsnetwerk van de EU. Tussen 2000 en 2013 heeft de EU 6,8 miljard euro in havens geïnvesteerd. Wij stelden vast dat de door de lidstaten en de Commissies ingevoerde havenontwikkelingsstrategieën niet voldoende informatie bevatten om een doeltreffende capaciteitsplanning uit te voeren. Dit leidde ertoe dat door de EU gecofinancierde investeringen in haveninfrastructuur ondoeltreffend en niet duurzaam waren, waardoor er een groot risico bestaat op verspilling van circa 400 miljoen euro aan investeringen. Weg- en spoorwegverbindingen naar het achterland van havens ontbraken vaak of waren niet toereikend, wat betekent dat er verdere overheidsfinanciering nodig zal zijn om de eerste haveninvesteringen goed te laten werken. Wij constateerden ook dat de Commissie niet de noodzakelijke actie op het gebied van staatssteun en douaneregelingen had ondernomen om havens te laten concurreren op een gelijk speelveld.

CURIA RATIONIUM
EUROPESE REKENKAMER

Publicatiebureau