

Speciaal verslag

Publiek-private partnerschappen in de EU: algemeen voorkomende tekortkomingen en beperkte voordelen

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



EUROPESE
REKENKAMER

CONTROLETEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen 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 "Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie", die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova. De controle werd geleid door ERK-lid Oskar Herics, ondersteund door Thomas Obermayr, kabinetschef; Pietro Puricella, hoofdmanager; Enrico Grassi, taakleider; Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, Maria del Carmen Jiménez, Chrysoula Latopoulou en Maria Ploumaki, controleurs.



Van links naar rechts: Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov, Pietro Puricella

INHOUD

	Paragraaf
Verklarende woordenlijst	
Samenvatting	I-V
Inleiding	1-19
Wat is een PPP?	1-4
Redenen voor de uitvoering van PPP's	5-6
De Europese PPP-markt	7-8
PPP's en EU-middelen	9-19
Reikwijdte en aanpak van de controle	20-23
Opmerkingen	24-76
De gecontroleerde PPP-projecten maakten snellere beleidsuitvoering mogelijk en hadden het potentieel om aan hoge operationele en onderhoudsnormen te voldoen, maar waren niet altijd doeltreffend wat het realiseren van de potentiële voordelen betreft	24-46
De PPP-optie stelde overheden in staat grootschalige infrastructuurplannen door middel van één enkele procedure aan te besteden	25-27
De aanbesteding van grote PPP-projecten vergrootte het risico op onvoldoende concurrentie en liep in sommige gevallen aanzienlijke vertraging op	28-32
Bij de meeste van de gecontroleerde projecten was er sprake van aanzienlijke vertragingen bij de aanleg en van kostenoverschrijdingen	33-40
De meeste van de gecontroleerde projecten hebben het potentieel om aan hoge normen voor service en onderhoud te voldoen	41-43
PPP's hebben de publieke partner niet beschermd tegen overdreven optimisme ten aanzien van de toekomstige vraag naar en het gebruik van de geplande infrastructuur	44-46
Vertragingen, kostenstijgingen en onderbenutting waren deels te wijten aan ontoereikende analyses en ongeschikte benaderingen	47-59
Voor de meeste gecontroleerde projecten gold dat de PPP-optie werd gekozen zonder enige voorafgaande vergelijkende analyse om aan te tonen dat deze optie de beste prijs-kwaliteitsverhouding bood	48-53

De risicoverdeling was vaak ongeschikt en leidde tot minder stimulansen of een buitensporige risicoblootstelling voor de private partner	54-56
PPP-contracten voor de lange termijn zijn weinig geschikt voor de snelle technologische veranderingen	57-59
Het institutionele en wettelijke kader is nog niet toereikend voor door de EU gesteunde PPP-projecten	60-76
Hoewel zij bekend zijn met PPP's, beschikken niet alle lidstaten die wij bezochten over goed ontwikkelde institutionele en wettelijke kaders	61-63
Ondanks de langetermijnevolgen van PPP's hebben de bezochte lidstaten geen duidelijke strategie ontwikkeld voor het gebruik hiervan	64-68
Het combineren van de EU-financiering met PPP's brengt aanvullende vereisten en onzekerheden met zich mee	69-71
De mogelijkheid om PPP-projecten op te nemen als posten buiten de balanstelling dreigt de transparantie en de prijs-kwaliteitsverhouding te ondermijnen	72-76
Conclusies en aanbevelingen	77-92
De gecontroleerde PPP-projecten realiseerden niet altijd op doeltreffende wijze de verwachte voordelen	79-81
Vertragingen, kostenstijgingen en onderbenutting waren deels te wijten aan ontoereikende analyses en ongeschikte benaderingen	82-84
Het institutionele en wettelijke kader is nog niet toereikend voor door de EU ondersteunde PPP-projecten	85-92
Bijlage I - Door de EU gesteunde PPP's voor de periode 2000-2014, in miljoen euro, per land	
Bijlage II - Voornaamste problemen bij het gebruik van gemengde PPP's in de periode 2007-2013 en in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen ingevoerde wijzigingen voor de periode 2014-2020	
Bijlage III - Gecontroleerde projecten	
Bijlage IV - Publiek-private partnerschapsprojecten – Overzicht van potentiële voordelen en risico's vergeleken met controleopmerkingen met betrekking tot de reikwijdte van de controle	

Antwoorden van de Commissie

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Aanbestedende diensten: Aanbestedende diensten zijn overheidsinstanties, regionale of lokale autoriteiten of publiekrechtelijke instellingen die de aanbestedingsrichtlijnen moeten toepassen voor overheidsopdrachten en prijsvragen.

Beheersautoriteit: Een beheersautoriteit is een nationale, regionale of lokale overheid (of enig ander publiek- of privaatrechtelijk orgaan) die door een lidstaat is aangewezen om een operationeel programma te beheren. Haar taken omvatten het selecteren van te financieren projecten, het monitoren van de uitvoering van projecten en het uitbrengen van verslag aan de Commissie over financiële aspecten en behaalde resultaten.

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.

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

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 ongedaan maken van de grootste regionale onevenwichtigheden door middel van financiële steun voor de totstandbrenging van infrastructuur en productieve investeringen ter bevordering van de werkgelegenheid, vooral ten behoeve van ondernemingen.

Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI): Het EFSI is de eerste pijler van het investeringsplan voor Europa van de Commissie; dit plan wordt ook wel het “Juncker-plan”

genoemd. Het EFSI is bedoeld om gedurende de periode 2015-2017 ten minste 315 miljard euro aan private en publieke langetermijninvesteringen in de gehele EU aan te trekken. Het EFSI is opgezet binnen de Europese Investeringsbank (EIB) als beheerfonds van onbeperkte duur om de risicovollere onderdelen van projecten te financieren. Er wordt een garantie van maximaal 16 miljard euro afgegeven, gedekt door de EU-begroting, ter dekking van het extra risico voor de EIB. De lidstaten kunnen bijdragen aan het EFSI. Het EFSI kan projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's) en andere interconnectieprojecten financieren. Op het moment van de controle moest nog een besluit worden genomen over de goedkeuring van een wetgevingsvoorstel om de looptijd van het EFSI te verlengen tot eind 2020, de garantie uit de EU-begroting te verhogen tot 26 miljard euro en om een streefdoel voor investeringen te verwezenlijken van 500 miljard euro.

Europees Kenniscentrum PPP (*European PPP Expertise Centre – EPEC*): Dit wordt ondersteund door de EIB, werkt samen met de lidstaten om sectorale en nationale ontwikkelingen op de PPP-markt te monitoren en verleent bijstand bij de opbouw van institutionele capaciteit voor de omgang met PPP's door nationale overheden.

Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR): De statistieken van het ESR worden geproduceerd op een geaggregeerd macroniveau voor de overheidssectoren en worden gebruikt als het referentiekader voor het beleid inzake de openbare financiën, waaronder de rapportage van de lidstaten over hun naleving van de criteria van Maastricht inzake schulden en tekorten. Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 549/2013 van de Raad van 21 mei 2013 is het ESR 2010 vanaf september 2014 van toepassing op alle lidstaten.

Financieel akkoord: Het moment waarop alle financieringsovereenkomsten voor een PPP zijn ondertekend en aan alle voorwaarden hiervan is voldaan. Dit zorgt ervoor dat de financiering en financieringsbronnen voor het project (bijv. leningen, aandelen, subsidies) op gang kunnen komen, zodat de uitvoering van het project van start kan gaan.

Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (*Connecting Europe Facility – CEF*): De financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) biedt 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.

Financieringsinstrumenten: Dit is een algemene term voor contracten waardoor de houder een vordering heeft op een debiteur. De EU biedt steun voor drie soorten financieringsinstrumenten: aandelen-, lenings- en garantie-instrumenten. Aandelen- of leningsinstrumenten zijn contracten tussen een investeerder en een entiteit waarin is geïnvesteerd of tussen een leningverstrekker en een leningnemer. Garanties zijn contracten waarbij een garant de rechten van een investeerder of leningverstrekker garandeert.

Gedeeld beheer: Een methode om de EU-begroting uit te voeren waarbij de Commissie de uitvoeringstaken delegeert aan de lidstaten, maar toch de eindverantwoordelijkheid behoudt.

Gemengd project: Een PPP-project waarbij EU-middelen worden gecombineerd met private financieringsbronnen.

Groot project: Een project dat bestaat uit een reeks economisch onscheidbare werkzaamheden met een specifieke technische functie en dat op duidelijk omschreven doelstellingen is gericht, waarbij de totale kosten die voor de bepaling van de bijdrage van de fondsen in aanmerking worden genomen hoger zijn dan 50 miljoen euro of, in het geval van een vervoersproject, 75 miljoen euro. Op individueel projectniveau is goedkeuring van de Commissie vereist.

Hefboomwerking: In verband met de uit de EU-begroting en nationale overheidsmiddelen gefinancierde financieringsinstrumenten wordt de hefboomwerking uitgedrukt in het bedrag aan (openbare en particuliere) financiering dat daadwerkelijk beschikbaar was als financiële steun voor de eindbegunstigden voor elke (door de EU of de nationale overheid) aan het instrument toegewezen euro aan overheidsfinanciering.

Jessica: Jessica is een initiatief van de Europese Commissie, dat werd ontwikkeld in samenwerking met de EIB en de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (*Council of Europe Development Bank – CEB*). Het ondersteunt duurzame stadsontwikkeling en - vernieuwing door middel van financieringsinstrumenten waarin is voorzien in Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds¹.

Openbare aanbesteding: Openbare aanbesteding is het proces door middel waarvan de nationale, regionale en lokale overheden of publiekrechtelijke instellingen producten, diensten en openbare werken, zoals wegen en gebouwen, aankopen. Private ondernemingen moeten zich ook houden aan openbare aanbestedingsregels en/of - principes wanneer zij aanbestedingen uitvoeren die voornamelijk met openbare middelen zijn gefinancierd.

Operationeel programma (OP): Een OP beschrijft wat de prioriteiten en specifieke doelstellingen van een lidstaat zijn en hoe de middelen (EU- en nationale openbare en particuliere cofinanciering) gedurende een bepaalde periode (meestal zeven jaar) zullen worden gebruikt om projecten te financieren. Deze projecten moeten bijdragen tot de verwezenlijking van een bepaald aantal doelstellingen op het niveau van de prioritaire as van het OP. OP's kunnen worden gefinancierd uit het EFRO, het CF en/of het ESF. Een OP wordt opgesteld door de lidstaat en moet door de Commissie worden goedgekeurd voordat er betalingen uit de EU-begroting kunnen worden verricht. OP's kunnen tijdens de looptijd enkel worden gewijzigd indien beide partijen daarmee instemmen.

Programmeringsperiode: Het meerjarige kader waarbinnen de uitgaven van de structuurfondsen en het Cohesiefonds worden gepland en besteed.

Subsidies: Rechtstreekse financiële bijdragen (schenkingen) uit de begroting om een actie te financieren die een objectief deel van EU-beleid helpt te verwezenlijken of de werking van

¹ PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25.

een orgaan helpt te steunen dat algemene Europese belangen nastreeft of een doelstelling heeft die deel uitmaakt van bepaald EU-beleid.

Trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-V): De trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-V) bestaan uit een reeks geplande netwerken voor vervoer over de weg, per spoor, in de lucht en over water in Europa. De ontwikkeling van de infrastructuur van de TEN-V is nauw verbonden met de uitvoering en verdere ontwikkeling van het vervoersbeleid van de EU. Zij omvat het kernnetwerk en het uitgebreide netwerk, die vóór 2030, respectievelijk 2050 moeten zijn voltooid.

Vergelijking met de overheidssector (*Public Sector Comparator – PSC*): Een algemeen gebruikt instrument voor vergelijkingen waarmee wordt getest of een voorstel voor private investering een goede prijs-kwaliteitsverhouding biedt in vergelijking met klassieke aanbestedingen.

Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening):

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 Raad².

² PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320.

SAMENVATTING

I. Publiek-private partnerschapsprojecten (PPP-projecten) maken gebruik van zowel de publieke als de private sector voor het leveren van goederen en diensten die gewoonlijk door de publieke sector werden geleverd, en verlichten tegelijkertijd de druk van budgettaire beperkingen van de overheidsuitgaven. Sinds de jaren negentig werd in de EU voor 1 749 PPP's, met een totale waarde van 336 miljard euro, een financieel akkoord bereikt. De meeste PPP's werden uitgevoerd op het gebied van vervoer, waarvoor in 2016 een derde van alle investeringen van dat jaar bestemd waren, meer dan voor gezondheidszorg en onderwijs.

II. Tot nu toe werden EU-middelen echter niet vaak gebruikt voor PPP's. Hoewel het al enkele jaren beleid van de Commissie is om gebruikmaking van PPP's te bevorderen (bijv. met de Europa 2020-strategie) als mogelijk doeltreffend middel om projecten op te leveren, stelden wij vast dat in de periode 2000-2014 slechts 84 PPP's, met totale projectkosten van 29,2 miljard euro, 5,6 miljard euro aan financiering van de EU ontvingen. Subsidies van de structuurfondsen en het Cohesiefonds waren de belangrijkste bron van EU-financiering, gevolgd door financieringsinstrumenten – vaak in samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB).

III. Wij onderzochten twaalf door de EU gefinancierde PPP's in Frankrijk, Griekenland, Ierland en Spanje op het gebied van wegvervoer en informatie- en communicatietechnologie (ICT). De bezochte lidstaten vertegenwoordigen ongeveer 70 % van de totale projectkosten (29,2 miljard euro) van door de EU gesteunde PPP's. We onderzochten of met de gecontroleerde projecten de voordelen konden worden benut die PPP's zouden moeten opleveren, of zij waren gebaseerd op deugdelijke analyses en passende benaderingen en of de algemene institutionele en wettelijke kaders in de bezochte lidstaten toereikend waren voor de succesvolle uitvoering van PPP's. Over het algemeen hebben wij het volgende geconstateerd:

- door middel van PPP's konden overheden grootschalige infrastructuur in één keer aankopen, maar door de PPP's nam wel het risico op ontoereikende concurrentie toe, waardoor de aanbestedende diensten een zwakkere onderhandelingspositie hadden.

- Het aanbesteden van PPP's vereist normaal gesproken onderhandelingen over aspecten die doorgaans geen deel uitmaken van traditionele aanbestedingen, en neemt bijgevolg meer tijd in beslag dan klassieke projecten. Een derde van de twaalf gecontroleerde projecten kreeg, met een gemiddelde duur van de aanbesteding van vijf tot zes en half jaar, te maken met aanzienlijke vertragingen.
- Bij de meeste gecontroleerde PPP's was, net zoals bij klassieke projecten, sprake van aanzienlijke inefficiënties in de vorm van vertragingen tijdens de aanleg en significante kostenstijgingen. In totaal liepen zeven van de negen afgeronde projecten (met totale projectkosten van 7,8 miljard euro) vertragingen op van 2 tot 52 maanden. Bovendien was een aanvullend bedrag van bijna 1,5 miljard euro aan overheidsmiddelen nodig om de vijf door ons gecontroleerde autosnelwegen in Griekenland en Spanje te voltooien, waarvan ongeveer 30 % door de EU werd verstrekt (wat neerkomt op 422 miljoen euro). Wij zijn van mening dat dit bedrag niet doeltreffend is besteed wat het realiseren van de potentiële voordelen betreft.
- Nog belangrijker is dat in Griekenland (veruit de grootste begunstigde van EU-bijdragen met 59 % van het totale EU-bedrag, wat neerkomt op 3,3 miljard euro) de kosten per kilometer van de drie onderzochte autosnelwegen met maximaal 69 % toenamen, terwijl de reikwijdte van de projecten tegelijkertijd met maximaal 55 % afnam. Dit was voornamelijk het gevolg van de financiële crisis en de slechte voorbereiding van de projecten door de publieke partner, wat leidde tot overhaaste en onvoldoende doeltreffende contracten met private concessiehouders.
- De grote omvang, de hoge kosten en de lange duur van typische PPP's voor infrastructuur vereisen bijzondere zorgvuldigheid. We stelden echter vast dat eerdere analyses waren gebaseerd op overdreven optimistische scenario's wat betreft de toekomstige vraag naar en het gebruik van de geplande infrastructuur, waardoor de gebruikspercentages van projecten tot 69 % (ICT) en 35 % (autosnelwegen) lager waren dan voorspeld. Daarbij wordt geen rekening gehouden met het risico dat autosnelwegen in Griekenland na voltooiing hiervan zwaar onderbenut zullen worden.

- Positief is dat bij negen van de voltooide gecontroleerde projecten sprake was van goede niveaus van service en onderhoud en deze het potentieel hebben om die niveaus in stand te houden voor de resterende looptijd van het project.
- Voor de meeste gecontroleerde projecten gold dat er was gekozen voor de PPP-optie zonder enige voorafgaande vergelijkende analyse van alternatieven, zoals de vergelijking met de overheidssector, waardoor niet kon worden aangetoond dat deze optie de beste prijs-kwaliteitsverhouding bood en het algemeen belang beschermde door te zorgen voor een gelijk speelveld tussen PPP's en traditionele aanbestedingen.
- De risicoverdeling tussen publieke en private partners was vaak inadequaat, incoherent en ondoeltreffend, terwijl de hoge vergoedingspercentages (tot 14 %) voor het risicokapitaal van de private partner niet altijd de gedragen risico's weerspiegelden. Bovendien waren de meeste van de zes onderzochte ICT-projecten niet gemakkelijk verenigbaar met een lange contractduur, aangezien zij onderworpen waren aan snelle technologische veranderingen.

IV. De tenuitvoerlegging van succesvolle PPP-projecten vereist een aanzienlijke administratieve capaciteit, die uitsluitend kan worden gewaarborgd door passende institutionele en wettelijke kaders en een jarenlange ervaring met de uitvoering van PPP-projecten. We stelden vast dat slechts een beperkt aantal EU-lidstaten momenteel beschikt over deze capaciteit. Dit is dan ook niet in overeenstemming met het doel van de EU om een groter deel van de EU-middelen ten uitvoer te leggen door middel van gemengde projecten, waaronder PPP's.

V. Het combineren van de EU-financiering met PPP's brengt aanvullende vereisten en onzekerheden met zich mee. Bovendien vormt de mogelijkheid om PPP-projecten op te nemen als posten buiten de balanstelling een belangrijke factor bij de keuze voor de PPP-optie, maar deze praktijk dreigt ook de prijs-kwaliteitsverhouding en de transparantie te ondermijnen.

Daarom bevelen wij aan:

- a) een intensiever en breder gebruik van PPP's niet te bevorderen totdat de vastgestelde problemen zijn aangepakt en de volgende aanbevelingen met succes zijn uitgevoerd;
- b) de financiële gevolgen te beperken van vertragingen en nieuwe onderhandelingen over de kosten van PPP's die worden gedragen door de publieke partner;
- c) de keuze voor de PPP-optie te baseren op deugdelijke vergelijkende analyses ten aanzien van de beste aanbestedingsoptie;
- d) duidelijke beleidslijnen en strategieën voor PPP te bepalen;
- e) het EU-kader te verbeteren voor een betere doeltreffendheid van PPP-projecten.

INLEIDING

Wat is een PPP?

1. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) definieert publiek-private partnerschappen (PPP's) als contractuele overeenkomsten op lange termijn tussen de overheid en een private partner, waarbij laatstgenoemde openbare diensten verleent en financiert met gebruik van uitstaand kapitaal en de daaraan verbonden risico's worden gedeeld³. Uit deze ruime definitie blijkt dat PPP's bedoeld kunnen zijn om een grote verscheidenheid van doelstellingen te bereiken in verschillende sectoren, zoals vervoer, sociale huisvesting en gezondheidszorg, en dat zij kunnen worden gestructureerd volgens uiteenlopende benaderingen.
2. De aard en resultaten van PPP's verschillen niet van traditioneel aanbestede projecten, maar PPP's vertonen enkele verschillen ten aanzien van het beheer van projecten en contracten. Het belangrijkste verschil tussen PPP's en traditionele projecten is de risicodeling tussen de publieke en de private partner. In principe moeten de risico's van een PPP-project worden toegewezen aan de partij die deze het best kan beheeren. Het doel hiervan is het realiseren van een optimaal evenwicht tussen de verschuiving van risico's en de vergoeding hiervan voor de risicodragende partij. De private partner is vaak verantwoordelijk voor de risico's in verband met het ontwerp, de aanleg, de financiering, het gebruik en het onderhoud van de infrastructuur, terwijl de publieke partner normaal gesproken de regelgevings- en politieke risico's draagt.
3. De meest voorkomende vorm van PPP's is het "*Design-Build-Finance-Maintain-Operate*"-contract (DBFMO-contract)⁴. Bij deze vorm worden alle projectfasen, van het ontwerp tot de aanleg, het gebruik en het onderhoud van de infrastructuur, met inbegrip van fondsenwerving, toevertrouwd aan de private partner. Dit langetermijnperspectief wordt "whole life approach" genoemd.

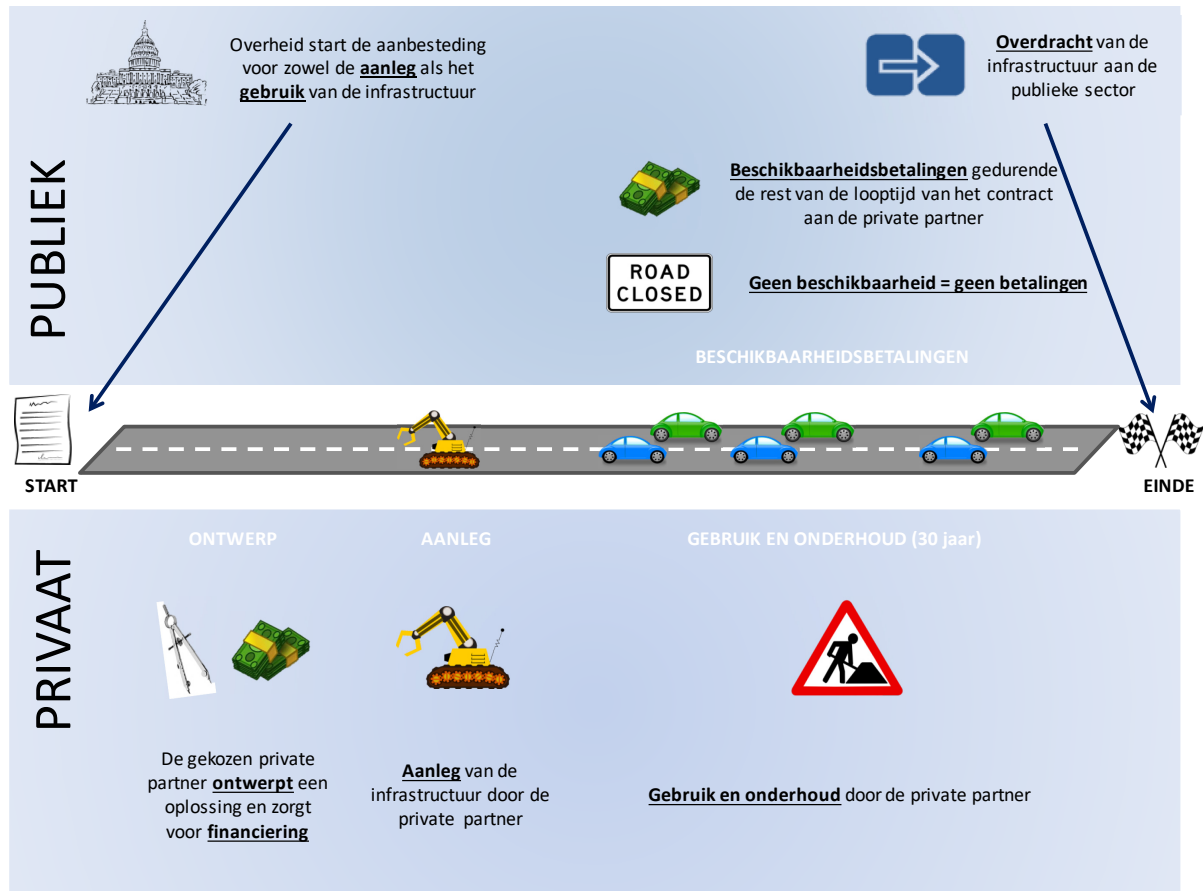
³ OESO, "Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships", 2012.

⁴ De drie belangrijkste PPP-categorieën zijn: a) concessies, waarbij de eindgebruikers van de dienst de private partner normaal gesproken rechtstreeks betalen zonder (of met een beperkte)

4. In ***figuur 1*** worden de verschillende stadia van een DBFMO-PPP grafisch weergegeven als verantwoordelijkheden van respectievelijk de publieke en de private partner. De publieke partner verricht betalingen aan de private partij voor het gebruik van de dienst zodra de aanlegfase is afgerond. De hoogte van de betalingen is normaal gesproken afhankelijk van de beschikbaarheid van de infrastructuur (op beschikbaarheid gebaseerde PPP's) of van de mate waarin de infrastructuur wordt gebruikt (op vraag gebaseerde PPP's), om ervoor te zorgen dat de vereiste kwaliteitsnormen tijdens de gehele looptijd van het project worden nageleefd.

vergoeding van de publieke sector; b) gemeenschappelijke ondernemingen ("joint ventures"), ofwel institutionele PPP's, waarbij zowel de publieke als de private sector aandeelhouders worden van een derde onderneming; en c) contractuele PPP's, waarbij de relatie tussen de partijen wordt geregeld in een contract.

Figuur 1 – Schema van een typisch op beschikbaarheid gebaseerd⁵ DBFMO-PPP



Bron: Europese Rekenkamer.

Redenen voor de uitvoering van PPP's

5. Volgens de desbetreffende literatuur en het relevante onderzoek⁶ worden PPP's voornamelijk uitgevoerd om potentiële voordelen te realiseren ten opzichte van traditionele aanbestedingsmethoden. Deze omvatten onder meer:

⁵ PPP's waarbij de publieke partner de private partner betaalt voor de verleende diensten.

⁶ Zie bijvoorbeeld World Bank PPP Infrastructure Resource Centre; EPEC, "The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and methodology", juni 2011; OECD Journal on Budgeting deel 2011/1, "How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement"; EPEC, "PPP Motivations and challenges for the Public Sector", oktober 2015.

- a) een eerdere uitvoering van een gepland programma voor kapitaalinvesteringen, aangezien PPP's kunnen voorzien in belangrijke aanvullende financiering om de traditionele budgetten aan te vullen;
 - b) de mogelijkheid om de doelmatigheid te verhogen bij de uitvoering van projecten door afzonderlijke projecten sneller af te ronden;
 - c) de mogelijkheid om risico's te delen met de private partner en de kosten tijdens de gehele looptijd te optimaliseren;
 - d) de mogelijkheid om te zorgen voor betere onderhouds- en dienstverleningsniveaus dan bij traditionele projecten door middel van een "whole life approach";
 - e) de mogelijkheid om publieke en private kennis op de meest doeltreffende wijze te combineren om een diepgaande projectbeoordeling uit te voeren en de reikwijdte van het project te optimaliseren.
6. Bovendien maakt het boekhoudkundig kader van de EU (ESR 2010)⁷ het mogelijk om de publieke betrokkenheid bij PPP's onder bepaalde voorwaarden op te nemen als posten buiten de balansstelling. Dit stimuleert het gebruik hiervan voor een betere naleving van de euro-convergentiecriteria, ook wel bekend als de criteria van Maastricht⁸.

De Europese PPP-markt

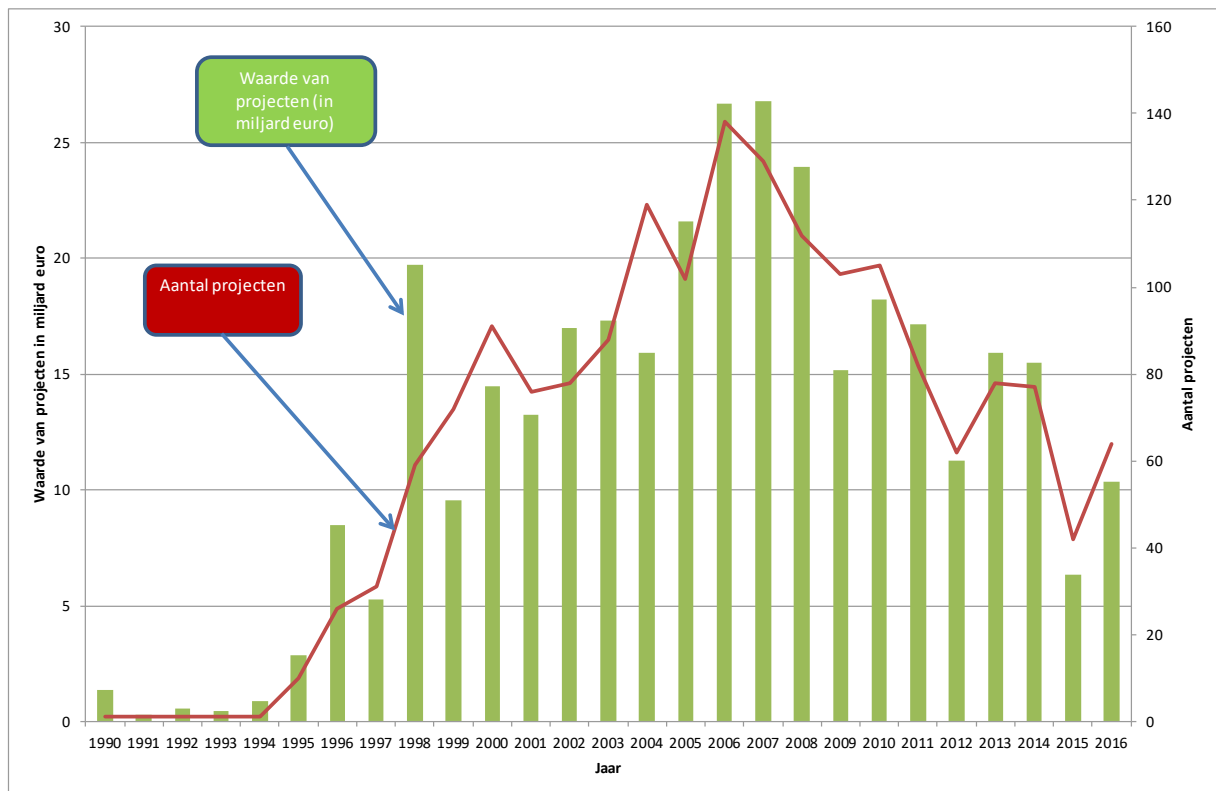
7. Volgens het Europees Kenniscentrum PPP (EPEC) werd op de Europese PPP-markt tussen 1990 en 2016 voor 1 749 PPP-projecten met een totale waarde van 336 miljard euro

⁷ Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (ESR 2010) (PB L 174 van 26.6.2013, blz. 1), vanaf september 2014 van toepassing op alle lidstaten.

⁸ De euro-convergentiecriteria – ook wel de "criteria van Maastricht" genoemd – zijn gebaseerd op artikel 140 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De lidstaten moeten aan deze criteria voldoen om over te kunnen gaan op de derde fase van de Economische en Monetaire Unie en de euro in te voeren als hun munteenheid. De fiscale criteria vereisen dat het jaarlijkse overheidstekort niet groter is dan 3 % van het bbp tegen marktprijzen en dat de verhouding overheidsschuld-bbp de 60 % aan het einde van het begrotingsjaar niet overschrijdt.

een financieel akkoord bereikt. Vóór de financiële en economische crisis groeide het volume van de PPP-markt aanzienlijk, maar sinds 2008 nam het aantal nieuwe PPP-projecten sterk af (zie **figuur 2**). In 2016 bedroeg de totale waarde van de 64 PPP-transacties waarvoor op de EU-markt een financieel akkoord werd bereikt 10,3 miljard euro. De meeste projecten vonden plaats in de vervoerssector, die in 2016 goed was voor een derde van alle PPP-investeringen, gevolgd door de sectoren gezondheidszorg en onderwijs.

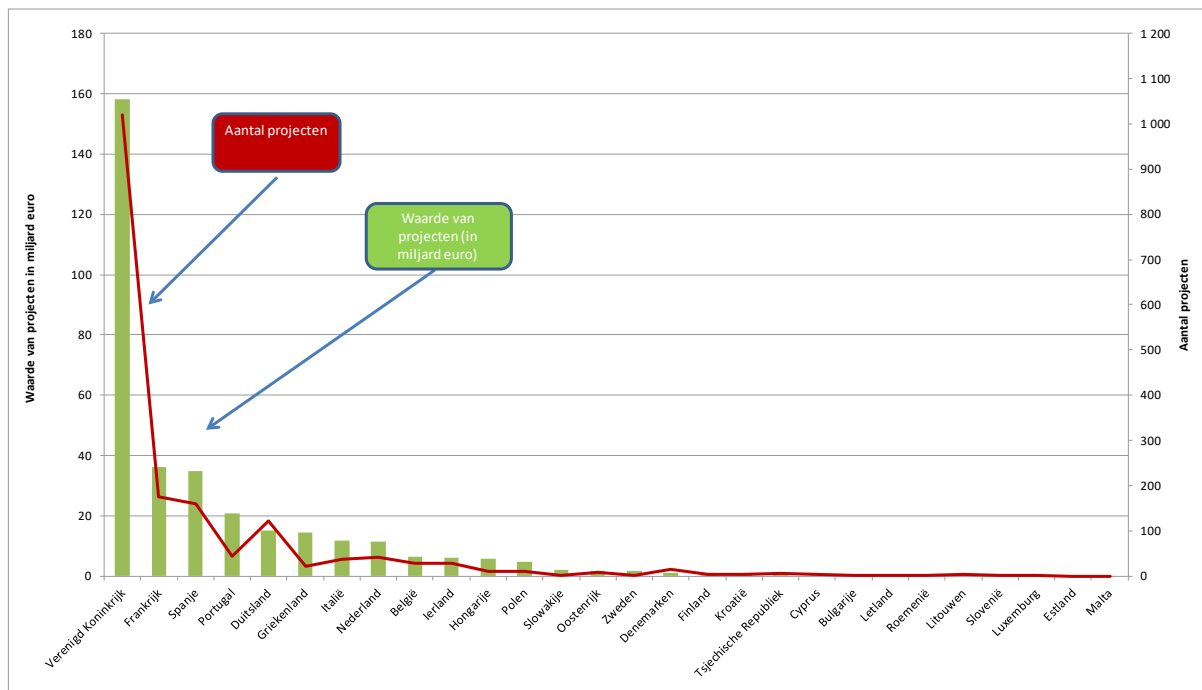
Figuur 2 – De Europese PPP-markt van 1990 tot en met 2016



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door EPEC verstrekte informatie.

8. Zoals is weergegeven in **figuur 3**, is de Europese PPP-markt hoofdzakelijk geconcentreerd in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Spanje, Portugal en Duitsland, waar in de periode 1990-2016 projecten werden uitgevoerd met een waarde van 90 % van de totale markt. Terwijl enkele lidstaten talrijke PPP-projecten uitvoerden, zoals het Verenigd Koninkrijk met meer dan 1 000 PPP-projecten met een waarde van bijna 160 miljard euro in deze periode, gevolgd door Frankrijk met 175 PPP's met een waarde van bijna 40 miljard euro, voerden 13 van de 28 lidstaten minder dan vijf PPP-projecten uit.

Figuur 3 – De Europese PPP-markt van 1990 tot en met 2016 per lidstaat



Bron: ERK, op basis van door EPEC verstrekte informatie.

PPP's en EU-middelen

9. PPP-projecten waarbij EU-middelen worden gecombineerd met private financieringsbronnen worden gemengde PPP's genoemd. Door de EU-middelen te mengen in een PPP kan de publieke sector ervoor zorgen dat een project betaalbaarder wordt door de vereiste financieringsniveaus te verlagen.

10. Er is sprake van een trend in de richting van een intensievere hefboomwerking van overheidsmiddelen in verband met private financiering door middel van PPP's. In de Europa 2020-strategie⁹ wordt bijvoorbeeld het belang van PPP's benadrukt. Volgens de strategie is het aantrekken van financiële middelen door private en publieke financiering te combineren en het creëren van innovatieve instrumenten om de benodigde investeringen te financieren een van de belangrijkste aspecten die Europa moet nastreven om haar doelstellingen voor Europa 2020 te behalen.

⁹ Mededeling van de Commissie – EUROPA 2020 Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei – COM(2010) 2020 definitief.

11. Het witboek van de Commissie van 2011 over vervoer¹⁰ moedigt de lidstaten onder meer aan meer gebruik te maken van PPP's, terwijl tevens wordt erkend dat niet alle projecten geschikt zijn voor dit mechanisme. Bovendien wordt in het witboek erkend dat financieringsinstrumenten de financiering van PPP's op grotere schaal kunnen ondersteunen.

12. De Commissie heeft in het meerjarig financieel kader 2014-2020 meer aandacht besteed aan een intensievere hefboomwerking van overheidsmiddelen in verband met private financiering en aan de rol die PPP's in dat opzicht kunnen spelen.

13. In zowel de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) voor de periode 2014-2020 als de CEF-verordening¹¹ worden PPP's als een potentieel effectief middel beschouwd om infrastructuurprojecten tot stand te brengen die de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de overheid garanderen door verschillende vormen van publieke en private middelen samen te brengen.

14. De verordening inzake het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI), die in 2015 werd aangenomen, beoogt ook gebruikmaking van allerlei financiële producten teneinde particuliere investeringen aan te trekken. Het EFSI kan ook worden gebruikt ter ondersteuning van PPP's¹².

¹⁰ COM(2011) 144 definitief van 28 maart 2011, "Witboek: Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem", blz. 28.

¹¹ Verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 680/2007 en (EG) nr. 67/2010 (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 129).

¹² Verordening (EU) 2015/1017 van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2015 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen, de Europese investeringsadvieshub en het Europese investeringsprojectenportaal en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013 — het Europees Fonds voor strategische investeringen (PB L 169 van 1.7.2015, blz. 1).

Door de EU gesteunde projecten tot 2014

15. Bij het verzamelen van gegevens over door de EU gesteunde PPP's voor deze controle (april 2016) vonden wij 84 gemengde PPP-projecten, met totale projectkosten van 29,2 miljard euro en een EU-bijdrage van 5,6 miljard euro voor de periode 2000-2014. Griekenland was veruit de grootste begunstigde van EU-bijdragen (met 59 % van het totaal, wat neerkomt op 3,3 miljard euro). In 13 lidstaten waren er geen door de EU ondersteunde PPP's (zie **bijlage I**). Zoals aangegeven in **tabel 1**, was de vervoerssector goed voor het grootste deel van de totale kosten (88 %), terwijl informatie- en communicatietechnologieën (ICT) goed waren voor zo'n 5 % van de kosten en alle andere sectoren (vrijtijdsbesteding, waterdiensten, milieu, enz.) voor 7 %.

Tabel 1 – Financiering toegewezen aan door de EU gesteunde PPP-projecten voor de periode 2000-2014 in miljoen euro, per sector

Sectoren	Aantal projecten	Totale kosten	%	EU-bijdrage	%
Vervoer	24	25 538	87	4 555	81
ICT	28	1 740	6	472	8
Alle andere sectoren	32	1 964	7	613	11
Totaal	84	29 242	100	5 640	100

Bron: ERK, op basis van door de Commissie, EPEC en de geselecteerde lidstaten verstrekte gegevens.

16. De structuurfondsen en het Cohesiefonds waren de voornaamste EU-bron voor de financiering van PPP's (67 van de 84 projecten) in de periode 2000-2014. De overige 17 PPP's werden door de Commissie ondersteund door middel van financieringsinstrumenten, vaak in samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB):

- a) zes PPP-projecten werden gesteund uit hoofde van het Leninggarantie-instrument voor trans-Europese vervoersnetprojecten (LGTT) en vier uit hoofde van het projectobligatie-initiatief (*Project Bond Initiative – PBI*)¹³, die door de EIB werden uitgevoerd en beheerd in het kader van samenwerkingsovereenkomsten met de Commissie.

¹³ Verordening (EG) nr. 680/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van de trans-Europese netwerken voor vervoer en energie (PB

- b) Vier PPP-projecten werden gefinancierd door het Margueritefonds¹⁴ – een initiatief van de EIB, nationale stimuleringsbanken en de Commissie om te investeren in aandelenkapitaal van EU-infrastructuurprojecten.
- c) Drie PPP-projecten werden gefinancierd met gebruikmaking van de Gezamenlijke Europese steun voor duurzame investeringen in stedelijke gebieden (Jessica).

17. Volgens de Commissie¹⁵ zullen financieringsinstrumenten zoals het LGTT en rechtstreekse EU-investeringen in het Margueritefonds (80 miljoen euro) naar verwachting de invoering van TEN-V-infrastructuur versnellen en de impact van TEN-V-middelen doen toenemen.

Meest recente ontwikkelingen

18. Later, in 2015, werd het schuldinstrument CEF officieel gestart door de Commissie en de EIB; dit volgde op portefeuilles die eerder door het LGTT en PBI waren ontwikkeld, en bouwde hierop voort. Het CEF-eigenvermogensinstrument, dat gericht is op het verstrekken van financiering aan de hand van eigen vermogen of quasi-eigen vermogen aan kleinere en risicovollere projecten, werd ten tijde van de controle ontwikkeld.

19. Sinds 2015 worden PPP-projecten ook gefinancierd uit het EFSI, een gezamenlijk initiatief van de Commissie en de EIB. 18 van de in totaal 224 projecten die per juni 2017 waren goedgekeurd, werden aangemerkt als PPP's.

L 162 van 22.6.2007, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 670/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2012.

¹⁴ Besluit C(2010) 941 van de Commissie van 25 februari 2010 over de deelname van de Europese Unie aan het Europees Fonds 2020 voor energie, klimaatverandering en infrastructuur (het Margueritefonds).

¹⁵ Besluit C(2010) 796 final van de Commissie van 2010 getiteld “*Establishing an annual work programme for granting financial aid in the field of trans-European Transport network (TEN-T) for 2010*”.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

20. De voornaamste doelstelling van onze controle was te onderzoeken of door de EU gefinancierde PPP-projecten doeltreffend waren beheerd en een goede prijs-kwaliteitsverhouding boden, rekening houdend met de tendens in de richting van de intensievere hefboomwerking van overheidsmiddelen in verband met private financiering door middel van PPP's. We onderzochten met name of:

- a) met de gecontroleerde projecten de voordelen konden worden benut die PPP's zouden moeten bieden (zie de **paragrafen 24-46**);
- b) de gecontroleerde projecten waren gebaseerd op deugdelijke analyses en passende benaderingen (zie de **paragrafen 47-59**);
- c) de algemene institutionele en wettelijke kaders in de gecontroleerde lidstaten toereikend waren voor de succesvolle uitvoering van PPP's (zie de **paragrafen 60-76**).

21. De controlewerkzaamheden werden tussen mei 2016 en september 2017 verricht, zowel bij de Commissie (de DG's MOVE, REGIO, ECFIN en ESTAT) als in vier lidstaten: Frankrijk, Ierland, Griekenland en Spanje.

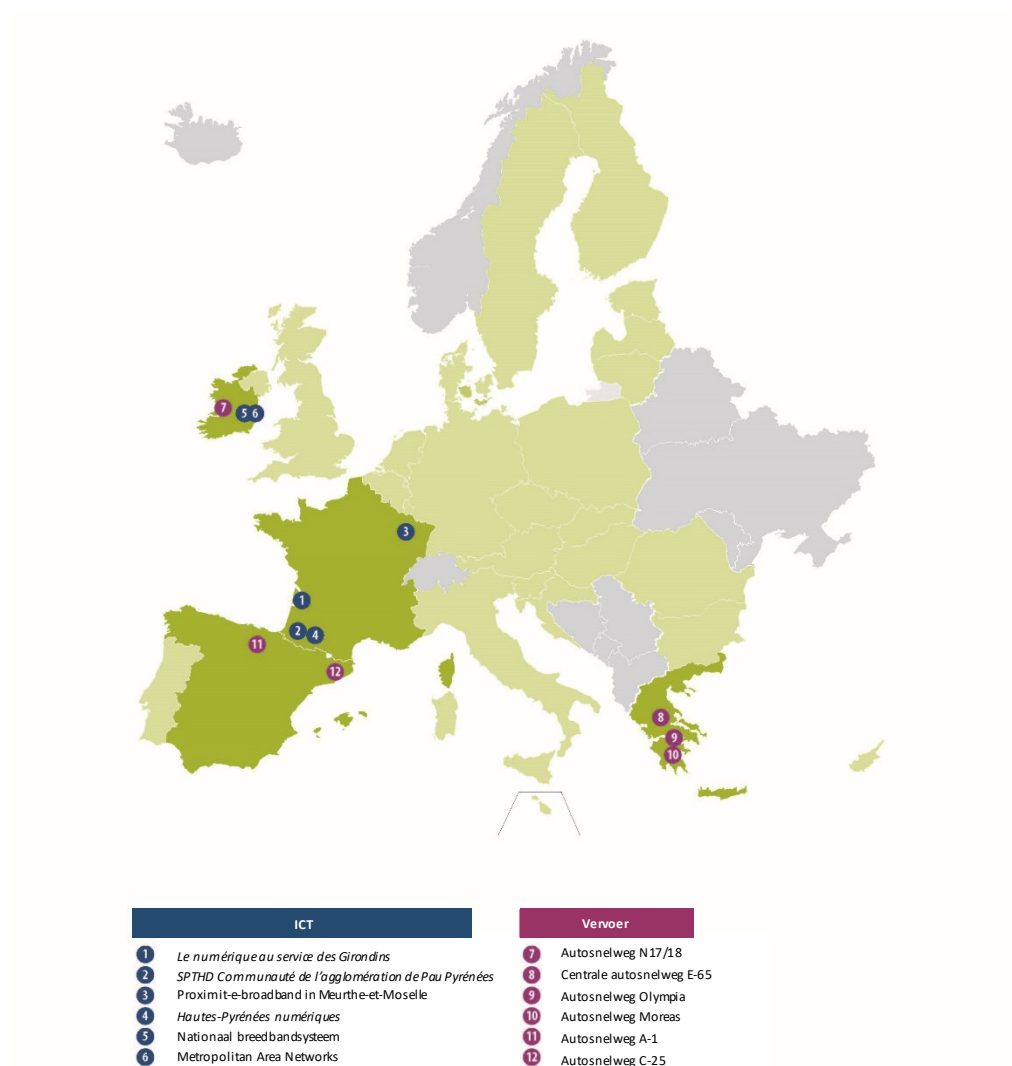
22. We onderzochten het relevante beleid, de strategieën, wetgeving en projectdocumentatie, voerden gesprekken met de Commissie en de overheden en private partners in de vier lidstaten en controleerden ter plaatse twaalf door de EU gefinancierde PPP-projecten op het gebied van wegvervoer (zes projecten) en ICT (zes projecten¹⁶) (zie **figuur 4** en **bijlage III**) die werden gekozen uit de geïdentificeerde populatie van 84 door de EU gesteunde PPP's (zie **paragraaf 15**).

¹⁶ Aangezien de verschillende lidstaten een uiteenlopende interpretatie en definitie hanteren van wat een PPP is (in Griekenland worden bijvoorbeeld concessies als PPP's beschouwd, maar in Frankrijk niet), ging het controleteam uit van een ruimere interpretatie van PPP's, met inbegrip van diverse vormen van meerjarige samenwerkingsprojecten tussen publieke en private partners. We kozen daarom twee ICT-projecten in Ierland die niet officieel als PPP werden beschouwd en aanbesteed door de Ierse autoriteiten, maar wel bepaalde PPP-kenmerken hadden.

23. Met deze selectie kreeg de controle de volgende reikwijdte:

- a) de geselecteerde lidstaten waren goed voor 70 % van de totale kosten van door de EU ondersteunde PPP's tijdens de periode 2000-2014 (20,4 van 29,2 miljard euro) en 71 % van de EU-bijdrage aan PPP's (4,0 van 5,6 miljard euro), zie **bijlage I**;
- b) de sectoren vervoer en ICT vertegenwoordigen 93 % van de totale kosten van door de EU ondersteunde PPP's (27,3 van 29,2 miljard euro), zie **tabel 1**;
- c) de totale kosten van de geselecteerde projecten bedroegen 9,6 miljard euro, met een EU-bijdrage van 2,2 miljard euro (zie **bijlage III**);
- d) de geselecteerde projecten werden gefinancierd uit zowel de structuurfondsen en het Cohesiefonds als via financieringsinstrumenten.

Figuur 4 – Twaalf door de EU gefinancierde PPP-projecten beoordeeld in het kader van deze controle



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN

De gecontroleerde PPP-projecten maakten snellere beleidsuitvoering mogelijk en hadden het potentieel om aan hoge operationele en onderhoudsnormen te voldoen, maar waren niet altijd doeltreffend wat het realiseren van de potentiële voordelen betreft

24. We analyseerden of met de gecontroleerde projecten de potentiële voordelen konden worden benut ten aanzien van de tijdige aflevering van de projecten binnen het budget en de mate waarin de aangelegde infrastructuur werd gebruikt.

De PPP-optie stelde overheden in staat grootschalige infrastructuurplannen door middel van één enkele procedure aan te besteden

25. Bij een traditionele aanbesteding worden private ondernemingen die betrokken zijn bij grote infrastructuurprojecten betaald tijdens de aanlegfase, die normaal gesproken een beperkt aantal jaren in beslag neemt. Overheden moeten daarom voorzien in voldoende begrotingsmiddelen om de volledige aanleg in een relatief korte tijd te financieren. Wanneer onvoldoende financiering beschikbaar is, kunnen projecten worden opgesplitst in verschillende delen, die in verschillende jaren worden aanbesteed, voor zover de begroting het toelaat. Zo wordt de aanleg van de volledige infrastructuur verspreid over een groter aantal jaren.

26. PPP's daarentegen vereisen normaal gesproken dat de private partner de volledige aanleg financiert en hiervoor vervolgens tijdens de operationele fase van het contract, die meestal langer duurt dan twintig jaar en vaak zelfs dertig jaar kan duren, een vergoeding ontvangt van de publieke partner of van gebruikers. Zo kan de publieke partner meteen beginnen met de aanleg van de volledige infrastructuur, waardoor deze sneller kan worden voltooid en alle voordelen die voortvloeien uit de infrastructuur als geheel sneller kunnen worden gerealiseerd.

27. Dit was het geval voor de gecontroleerde autosnelwegprojecten in Ierland, Griekenland en Spanje, die allemaal als één enkele taak waren aanbesteed. De Griekse autoriteiten kozen bijvoorbeeld voor de PPP-optie om toegang te krijgen tot private financiering. Zij waren van mening dat de projecten zonder deze financiering niet hadden kunnen worden voortgezet. Als gevolg hiervan werd de aanleg en/of opwaardering van 744 km aan wegen (174 km van de centrale autosnelweg, 365 km van de Olympia Odos en 205 km van de Moreas) aanbesteed door middel van slechts drie aanbestedingsprocedures, wat in schril contrast staat met de eerdere ervaringen bij de aanleg van traditioneel aanbesteede autosnelwegen in Griekenland. De aanleg van de twee reeds bestaande gedeelten van de autosnelweg Olympia Odos, met een totale lengte van 82 km, duurde bijvoorbeeld tot twintig jaar en er

waren 31 aanbestedingsprocedures mee gemoeid¹⁷. Het bereik van twee van de gecontroleerde projecten in Griekenland werd echter tijdens de uitvoering aanzienlijk beperkt (zie **tabel 3**).

De aanbesteding van grote PPP-projecten vergrootte het risico op onvoldoende concurrentie en liep in sommige gevallen aanzienlijke vertraging op

28. Terwijl traditionele projecten voor werken kunnen worden opgesplitst in percelen om meer inschrijvers aan te trekken, is voor PPP-projecten een minimale omvang vereist om de kosten van de aanbesteding te rechtvaardigen en de schaalvoordelen mogelijk te maken die nodig zijn voor een verbeterde doelmatigheid van het gebruik en het onderhoud. De zeer grote omvang van een project kan soms echter de mate van concurrentie beperken, aangezien over het algemeen weinig ondernemingen beschikken over de financiële middelen om voorstellen in te dienen. Bij contracten met een zeer hoge waarde is slechts een klein aantal aannemers, en misschien zelfs maar één aannemer, in staat om alle gevraagde producten of diensten te leveren; zo kan de aanbestedende dienst in een afhankelijke positie terechtkomen.

29. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de centrale autosnelweg in Griekenland, waarvoor de totale geraamde kosten 2 375 miljoen euro bedroegen. Twee van de vier ondernemingen die werden uitgenodigd om een voorstel in te dienen deden dit, maar slechts één voorstel werd in de laatste fase van de aanbesteding geëvalueerd. Een evaluatie van ten minste twee indieners zou ervoor hebben gezorgd dat de publieke partner zich in een betere onderhandelingspositie had bevonden om voordeliger contractuele voorwaarden te bedingen.

30. Om een PPP-contract toe te kennen, moeten alle aspecten met betrekking tot de uitvoering, de financiering, het gebruik en het onderhoud van het project – waaronder

¹⁷ De opwaardering van het gedeelte Elefsina-Korinthos, dat 64 km lang is, tot autosnelweg duurde twintig jaar (van 1986 tot 2006) en werd uitgevoerd door middel van 21 traditionele aanbestedingscontracten. De aanleg van de 18 km lange autosnelweg van de ringweg van Patras duurde elf jaar (van 1991 tot 2002) en werd uitgevoerd door middel van tien traditionele aanbestedingscontracten.

indicatoren en systemen voor prestatiemeting die normaal gesproken geen deel uitmaken van traditionele projectaanbestedingen en gewoonlijk meer tijd in beslag nemen – worden geïdentificeerd en moet hierover worden onderhandeld. Het aantrekken van middelen voor de projectfinanciering door de private partner in het kader van een PPP kan ook leiden tot bijkomende vertragingen. Met vijf jaar duurde de aanbesteding van de N17/N18-autosnelweg in Ierland zelfs aanzienlijk langer dan de gemiddelde vijftien maanden die in Ierland nodig waren voor PPP-projecten. Door een gebrek aan liquiditeit als gevolg van de financiële crisis ondervond de private partner meer problemen bij het vinden van voldoende financieringsbronnen om een financieel akkoord te kunnen bereiken, waardoor het project ten minste drie jaar vertraging opliep¹⁸.

31. Bovendien had het gebruik van de PPP-optie geen gunstige effecten op twee van de meest voorkomende oorzaken van vertragingen, namelijk juridische procedures en onvolledige voorbereidende studies. Wij stelden vast dat deze niet alleen gevolgen hadden voor veel op traditionele wijze aanbestede projecten die wij controleerden in de vervoersector¹⁹, maar ook voor de drie autosnelwegen die als PPP's waren aanbesteed in Griekenland. Laatstgenoemde snelwegen namen gemiddeld 6,5 jaar in beslag vanaf het begin van de procedure tot de inwerkingtreding van de contracten. Bovendien waren vertragingen van drieënhalve maand uitsluitend te wijten aan de keuze voor de PPP-optie, aangezien de contracten moesten worden bekrachtigd door het parlement, omdat op dat moment een passend wettelijk kader voor concessies op nationaal en EU-niveau ontbrak.

32. De autosnelwegprojecten in Spanje werden tijdig aanbesteed, maar niet lang daarna werden nieuwe onderhandelingen gevoerd over de contracten (zie **paragraaf 34, onder a)**),

¹⁸ In tegenstelling tot traditionele projecten, waarbij de private partner tijdens de aanleg van de infrastructuur een vergoeding ontvangt, moet de private partner bij PPP's de volledige infrastructuur financieren voordat vergoedingen worden uitbetaald. De private partner moet daarom derde leningverstrekkers vinden en contracten met hen sluiten om het project te kunnen uitvoeren.

¹⁹ Zie Speciaal verslag nr. 23/2016 “Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen” en 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>).

wat de vraag oproept of de aanbesteding wel goed was beheerd. Ondanks de bijkomende complexiteit van de PPP-benadering werden de breedbandprojecten in Frankrijk en Ierland over het algemeen tijdig aanbesteed. Het bereik van deze projecten was echter kleiner dan dat van de gecontroleerde autosnelwegprojecten.

Bij de meeste van de gecontroleerde projecten was er sprake van aanzienlijke vertragingen bij de aanleg en van kostenoverschrijdingen

De meeste gecontroleerde projecten werden niet op tijd en binnen het budget afgerond

33. Volgens de desbetreffende literatuur is het waarschijnlijker dat door middel van PPP's uitgevoerde infrastructuurprojecten efficiëntiewinsten opleveren dan traditionele projecten, doordat de aanleg van het project op tijd en binnen het budget wordt afgerond²⁰. Dit komt doordat de private partner normaal gesproken sterk wordt gestimuleerd om de bouwwerkzaamheden conform het contract af te ronden, zodat tijdig met de beschikbaarheidsbetalingen of gebruikersvergoedingen kan worden begonnen en kostenstijgingen kunnen worden vermeden waarvoor de private partner normaal gesproken de risico's draagt.

34. We stelden echter vast dat de potentiële voordelen van PPP's vaak niet werden gerealiseerd, omdat de infrastructuur niet binnen de geplande tijd en het geplande budget werd voltooid. Bij zeven van de negen afgeronde projecten²¹, met projectkosten van 7,8 miljard euro, varieerden de vertragingen van 2 tot 52 maanden en stegen de kosten in totaal met bijna 1,5 miljard euro, waarvan ongeveer 30 % EU-cofinanciering betrof. In Griekenland bedroeg de kostenstijging 1,2 miljard euro (gedragen door de publieke partner en voor 36 % gefinancierd door de EU) en in Spanje bedroeg deze 0,3 miljard euro (gedragen door de publieke partner), terwijl de kosten in Frankrijk toenamen met 13 miljoen

²⁰ Zie bijvoorbeeld EPEC, "The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology", juni 2011.

²¹ Griekenland: drie projecten, Spanje: twee projecten, Frankrijk: twee projecten.

euro ofwel 73 %, de hoogste waargenomen relatieve kostenstijging bij de gecontroleerde projecten (zie **bijlage III** voor details):

- a) Vlak na de ondertekening van het contract werden nieuwe onderhandelingen gevoerd over de Spaanse autosnelwegcontracten als gevolg van vereiste aanpassingen van de geplande werkzaamheden, wat leidde tot kostenstijgingen van circa 300 miljoen euro, die door de publieke partner moesten worden gedragen. De kosten van de autosnelweg A-1 namen met 33 % toe (158 miljoen euro) en het project liep een vertraging op van twee jaar, terwijl de kosten voor de autosnelweg C-25 met 20,7 % toenamen (143,8 miljoen euro, waaronder 88,9 miljoen euro aan financiële kosten) en het project een vertraging opliep van veertien maanden.
- b) De kosten voor het ICT-project Pau Pyrénées in Frankrijk namen met 73 % toe (van 18 tot 31 miljoen euro), wat verband hield met de inachtneming van gewijzigde regelgeving; hoewel de infrastructuur voor het Girondins-project op tijd werd voltooid, liep de ingebruikname van het project om administratieve redenen zestien maanden vertraging op.
- c) De aanlegfase van het ICT-project Metropolitan Area Network (MAN) in Ierland was slecht gepland, waardoor de omvang van het volledige project vervolgens moest worden beperkt, met als resultaat dat minder MAN's werden gerealiseerd (66 steden in plaats van 95) en deze 4,2 % (50 953 euro) meer kosten per stad.
- d) De aanleg van drie autosnelwegen in Griekenland liep aanzienlijke vertraging op (gemiddeld vier jaar) en de nieuwe onderhandelingen over het PPP leidden tot significante extra kosten (1,2 miljard euro) die door de publieke partner moesten worden gedragen, ondanks het feit dat het bereik van twee projecten fors werd beperkt (zie het gedeelte hieronder).

Het Griekse “resetten”; Wat gebeurt er wanneer het misgaat in een PPP en wie betaalt de rekening? Bijna 1,2 miljard euro extra betaald door de burgers

35. De eerste PPP-golf in Griekenland werd in de jaren negentig toegekend en omvatte projecten zoals de Rion-Antirion-brug, de ringweg van Athene en de nieuwe internationale luchthaven van Athene. De tweede golf van PPP's werd in de periode 2007-2008 toegekend en omvatte voornamelijk de aanleg van autosnelwegen (zie **figuur 5**). We controleerden drie van deze autosnelwegen.

Figuur 5 – Concessie-autosnelwegen in Griekenland



Bron: De Griekse beheersautoriteit van het OP Vervoersinfrastructuur, milieu en duurzame ontwikkeling.

36. Deze projecten werden in grote mate gefinancierd door tolheffingen langs vooraf vastgestelde gedeelten van de autosnelweg die door de private partner werden geëxploiteerd. De ernstige financiële en economische crisis in Griekenland leidde echter tot een sterke afname van het verkeer, tot ongeveer 50 % van de meest pessimistische scenario's²² en daarmee tot een scherpe daling van zowel de daadwerkelijke als de geschatte inkomsten voor de drie gecontroleerde concessies. Met name liepen de ontvangsten voor de drie gecontroleerde autosnelwegen tussen 2011 en de 'reset' (zie **paragraaf 37**) aanzienlijk terug doordat het verkeersvolume ten minste 63 % (centrale autosnelweg), 49 % (Olympia-autosnelweg) en 20 % (Moreas-autosnelweg) lager uitviel dan geraamd²³. Aangezien de overheden het risico in verband met de vraag (verkeer) in de PPP-contracten grotendeels hadden afgewenteld op de private partners (concessiehouders), had de afname van de inkomsten ernstige gevolgen voor het financiële evenwicht van de contracten. Dit leidde ertoe dat leningverstrekkers de projecten niet meer financierden omdat zij niet langer geloofden in de financiële levensvatbaarheid ervan, wat resulteerde in de onmiddellijke opschorting van de werkzaamheden.

37. Door in te stemmen met een contractbepaling (uitgebreide overmacht voor de private partner in geval van uitzonderlijke omstandigheden) bevonden de Griekse autoriteiten zich in een situatie waarin zij niet anders konden dan:

- a) ofwel de aanleg van de snelwegen stop te zetten en zichzelf bloot te stellen aan juridische geschillen en mogelijk boetes en schadevergoedingen te moeten betalen, ofwel

²² Voor het afsluiten van de leningovereenkomsten hadden de leningverstrekkers van de projecten stressscenario's opgesteld, waarbij in het ongunstigste scenario werd uitgegaan van een afname van het verkeer van 20 % ten opzichte van het basisscenario.

²³ Zie ook staatssteunbesluiten C(2013) 9274 final, onderwerp: State aid SA.36893 (2013/N), C(2013) 9253 final, State aid SA.36878 (2013/N), C(2014)7798 final, State aid SA.39224 (2014/N).

- b) opnieuw te onderhandelen over de concessieovereenkomsten met de concessiehouders (en leningverstrekkers) om de levensvatbaarheid te herstellen, echter tegen bijkomende kosten voor de overheid.

De Griekse autoriteiten achtten het eerste scenario, d.w.z. het stopzetten van de aanleg van de autosnelwegen, minder gunstig gezien de ruimere macro-economische en sociale gevolgen van een dergelijk besluit. Na drie jaar onderhandelen werd daarom in november 2013 (autosnelweg Olympia en de centrale autosnelweg E-65) en in december 2015 (Moreas) opnieuw onderhandeld over de contracten met de concessiehouders (en werden deze als het ware “gereset”) (zie **tabel 2**). Dit hield, zoals hieronder is weergegeven, in dat de publieke partner bijna 1,2 miljard euro aan extra kosten moest dragen (zie **paragraaf 39**).

Tabel 2 – Vertragingen van de projectuitvoering na het “resetten”

Uitvoering	Centrale autosnelweg	Olympia Odos	Moreas
Aanvangsdatum concessie	31.3.2008	4.8.2008	3.3.2008
Oorspronkelijke einddatum	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Datum opschorting werken	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Herziene verwachte einddatum na resetten	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Geschatte/daadwerkelijke einddatum	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
Verwachte vertraging in maanden ten opzichte van de oorspronkelijke einddatum	47	37	52

Bron: ERK, op basis van door de Griekse autoriteiten verstrekte informatie.

38. In het kader van het “resetten” werd besloten om, ondanks de ongewijzigde einddatum voor de concessies, de aanleg van grote gedeelten van de autosnelweg (45 % van de Olympia-autosnelweg en 55 % van de centrale autosnelweg) op te schorten en de uiterste termijnen voor de afronding van de aanleg voor alle drie de projecten te verlengen, wat resulteerde in kortere gebruikperioden voor de vergoeding van de infrastructuurkosten. De vertraging van de projecten en de beperking van het bereik ervan hadden gevolgen voor de doelstelling van het uitbreiden van het Griekse autosnelwegnet en een domino-effect op TEN-V in zijn geheel. Bovendien bestaat het risico dat de projecten voor de centrale autosnelweg en het traject Lefkrto-Sparta van de Moreas-autosnelweg zwaar onderbenut

zullen worden, wat niet strookt met de criteria van goed financieel beheer (zie met name tekstvak 1).

39. Daarnaast moest de publieke partner ook bijna 1,2 miljard euro aan bijkomende kosten dragen (zie tabel 3). Naar aanleiding van het bovengenoemde besluit om opnieuw te onderhandelen over de contracten:

- a) Een aanvullende financiële bijdrage van 470 miljoen euro (waarvan 422 miljoen euro werd gefinancierd uit de EU-fondsen) werd betaald voor de aanlegfasen van de autosnelweg Olympia en de centrale autosnelweg. Deze diende om de financieringskloven te dichten die hoofdzakelijk waren ontstaan door de daling van de inkomsten als gevolg van de afname van het verkeersvolume en de sterke toename van de financiële kosten van de projecten als gevolg van de financiële crisis, die het financiële evenwicht van de contracten aanzienlijk veranderde.
- b) Bovendien moest de publieke partner ook nog eens 705 miljoen euro betalen aan de concessiehouders van de drie autosnelwegen, voornamelijk vanwege overeenkomsten om de werkzaamheden te versnellen, die niet noodzakelijk waren gezien de capaciteitsbehoeften, en vanwege de latere vertragingen die aan de publieke partner waren toe te schrijven vanwege:
 - het bergen van archeologische vondsten;
 - het verkrijgen van de vereiste milieuvergunningen;
 - het afronden van de noodzakelijke landonteigeningen.

De hoogte van deze betaling hing ook samen met de slechte voorbereiding van de projecten en met name met het feit dat PPP-contracten werden ondertekend voordat ter zake doende problemen waren opgelost en omdat vertragingen niet automatisch resulteerden in een opschorting van de einddatum van de gebruiksperioden, maar in plaats daarvan de private partners minder tijd over hadden om inkomsten te genereren en de verwachte rentabiliteit te realiseren.

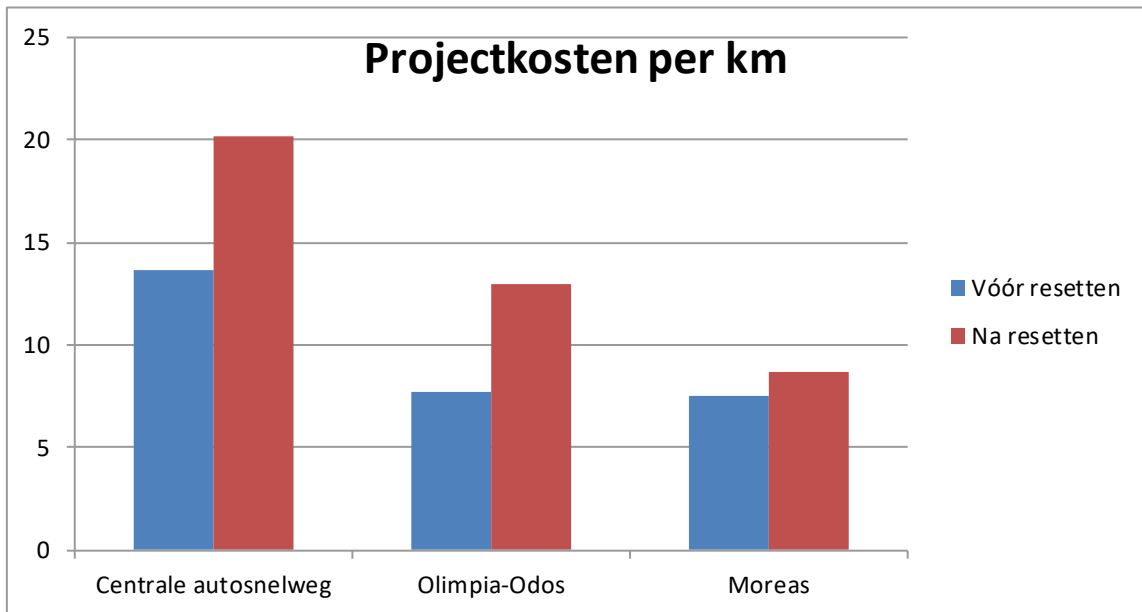
Tabel 3 – De kosten van gecontroleerde projecten voor en na het “resetten”

Kosten	Autosnelwegen		
	Centrale autosnelweg	Olympia Odos	Moreas
Oorspronkelijk gepland			
Lengte van de weg in km	174,0	365,0	205,0
Totale projectkosten in miljoen euro	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Totale projectkosten in miljoen euro per km	13,7	7,7	7,5
Na resetten			
Lengte van de weg in km	79,0	202,0	205,0
Totale projectkosten in miljoen euro	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Waarvan:			
Aanvullende financiële bijdrage van de staat: 469,9 miljoen euro	231,4	238,5	-
(waarvan gefinancierd door de EU: 422,1 miljoen euro)	203,6	218,5	-
Betalingen door de staat aan concessiehouders: 705,2 miljoen euro	181,4	439,7	84,1
Totale projectkosten in miljoen euro per km	20,2	13,0	8,7

Bron: ERK, op basis van door de Griekse autoriteiten verstrekte informatie.

40. Als gevolg van de betaling van de staat aan de concessiehouders en de sterke toename van de financiële kosten namen de totale projectkosten per km van de autosnelweg Olympia met 69 % toe, van 7,7 tot 13,0 miljoen euro; de lengte van het aan te leggen weggedeelte werd tegelijkertijd met 45 % verminderd. Ook de totale projectkosten per km van de centrale autosnelweg namen met 47 % toe, van de oorspronkelijke 13,7 tot 20,2 miljoen euro per km, terwijl de weg die moest worden aangelegd met 55 % werd verkort (zie **figuur 6**). In totaal namen de totale projectkosten van de drie autosnelwegen als gevolg van het resetten met 36 % toe, van 9,1 tot 12,4 miljoen euro per km, waarvan de EU-bijdrage aan de totale projectkosten per km met 95 % toenam, van 2,1 miljoen euro per km tot 4,1 miljoen euro per km²⁴.

²⁴ 1,6 miljard euro voor 744 km ten opzichte van 2,0 miljard euro voor 486 km.

Figuur 6 – Kostenstijging per km na het “resetten”

Bron: ERK, op basis van door de Griekse autoriteiten verstrekte informatie.

De meeste van de gecontroleerde projecten hebben het potentieel om aan hoge normen voor service en onderhoud te voldoen

41. Een ander potentieel voordeel van PPP's is de mogelijkheid om te zorgen voor betere onderhouds- en serviceniveaus dan bij traditionele projecten door te kijken naar de complete levensduur (“whole life approach”), aangezien de private partner die verantwoordelijk is voor de aanleg ook verantwoordelijk is voor het gebruik en het onderhoud van de infrastructuur tijdens de gehele looptijd van het project – wat veel langer is dan de gebruikelijke garantieperiode volgens traditionele aanbestedingsregels. Dit vereist dat de private partner moet plannen met het oog op de gebruiks- en onderhoudskosten op lange termijn die hij moet dragen en het leveren van de serviceniveaus op lange termijn die hij in het PPP-contract heeft toegezegd; hij moet daarom bijzondere aandacht besteden aan de kwaliteit van de constructie.

42. Daarnaast omvatten traditioneel aanbestede projecten vaak niet de begrotingsmiddelen die nodig zijn voor het gebruik en het onderhoud van de projectinfrastructuur, aangezien daarvoor vaak een afzonderlijk contract wordt overeengekomen. Doordat PPP-contracten bepalingen bevatten met betrekking tot het gebruik en onderhoud, maken zij het mogelijk dat vanaf het begin van de aanlegfase de

nodige middelen worden vastgelegd, waarmee wordt gewaarborgd dat de overheden er niet meer vrij over kunnen beschikken.

43. Bij de meeste van de negen gecontroleerde projecten die op het moment van onze controlebezoeken waren afgerond, was sprake van hoge normen voor service en onderhoud, zoals structurele integriteit, horizontale en verticale bewegwijzering voor autosnelwegen en, bij ICT-projecten, de responstijd bij verzoeken van klanten om breedband en vele andere aspecten. Deze projecten hebben het potentieel om aan hoge normen voor service en onderhoud te blijven voldoen tijdens de toekomstige looptijd van de contracten. Dit kon worden herleid tot stimulansen en boetes in de contracten die gevolgen konden hebben voor de hoogte van de jaarlijkse betalingen. Met uitzondering van de autosnelweg C-25 in Spanje en de drie gecontroleerde Griekse autosnelwegen, waar ad-hocprocedures worden toegepast voor boetes, kunnen jaarlijkse betalingen automatisch worden verlaagd bij slecht onderhoud of worden verhoogd wanneer de onderhouds- en serviceniveaus uitstekend zijn.

PPP's hebben de publieke partner niet beschermd tegen overdreven optimisme ten aanzien van de toekomstige vraag naar en het gebruik van de geplande infrastructuur

44. De mogelijkheid om publieke en private expertise te combineren bij het ontwerp van een PPP wordt over het algemeen gezien als bevorderlijk voor een realistische beoordeling van het toekomstige gebruik van de geplande infrastructuur. Het feit dat de betalingen kunnen worden gespreid over een periode van twintig tot dertig jaar vermindert echter de druk om de reikwijdte van het project te optimaliseren overeenkomstig de daadwerkelijke behoeften en verhoogt zo het risico dat publieke entiteiten beginnen met infrastructuurprojecten die groter zijn dan nodig of die zij anders niet zouden kunnen betalen²⁵. Dit kan, in combinatie met al te optimistische scenario's ten aanzien van de toekomstige vraag naar en het gebruik van de geplande infrastructuur, leiden tot onderbenutte projecten met een minder goede prijs-kwaliteitsverhouding en minder voordelen dan verwacht.

²⁵ Deze situatie wordt vaak de "illusie van betaalbaarheid" genoemd.

45. Dit was het geval voor drie van de gecontroleerde autosnelwegprojecten waarbij risico op zware onderbenutting wordt gelopen, zoals de centrale autosnelweg (zie **tekstvak 1**) en het gedeelte Lefktro-Sparta van de autosnelweg Moreas in Griekenland en de voltooide autosnelweg A-1 in Spanje, die op deze manier te maken kregen met verkeersniveaus die 35 % lager waren dan oorspronkelijk werd verwacht (20 463 voertuigen in plaats van 31 719).

Tekstvak 1 – Voorbeeld van een autosnelweg in Griekenland waarbij het risico wordt gelopen op zware onderbenutting

Toen het project voor de centrale autosnelweg E-65 in Griekenland van start ging, werd al niet verwacht dat deze veel verkeer zou aantrekken (voor het eerste jaar van gebruik werden slechts 4 832 voertuigen per dag verwacht, wat onvoldoende verkeer is om de aanleg van een autosnelweg te rechtvaardigen volgens de criteria van goed financieel beheer). In 2013 namen de schattingen van het verkeersvolume nog verder af tot 1 792 voertuigen per dag, d.w.z. 63 % lager dan de oorspronkelijke schattingen. Het is zeer waarschijnlijk dat de infrastructuur zwaar onderbenut zal zijn. Desondanks werden de specificaties voor de autosnelweg vastgesteld zonder voldoende na te gaan of het mogelijk was om een goedkoper alternatief voor een autosnelweg aan te leggen²⁶. Bovendien werd de reikwijdte van het project aanzienlijk beperkt, zodat uitsluitend het middelste gedeelte (79 km) van de geplande autosnelweg momenteel wordt aangelegd (zie **figuur 7**), maar niet de uitgestelde noordelijke en zuidelijke gedeelten die de autosnelweg verbinden met andere bestaande autosnelwegen. Zonder deze verbindingen zullen de toekomstige verkeersniveaus waarschijnlijk veel lager zijn dan zelfs de reeds lage geschatte verkeersniveaus.

²⁶ Volgens Speciaal verslag nr. 5/2013 van de ERK “Worden de EU-cohesiebeleidsmiddelen voor wegen goed besteed?” kon de keuze voor een autoweg vaak leiden tot een gemiddelde besparing van 43 % ten opzichte van autosnelwegen.

Figuur 7 – Bouwwerkzaamheden voor de centrale autosnelweg E-65 in Griekenland

Bron: Europese Rekenkamer.

46. De gecontroleerde breedbandprojecten in Frankrijk en Ierland kregen ook te maken met minder, en soms aanzienlijk minder, klanten dan verwacht. Bij het project in Meurthe-et-Moselle (Frankrijk) waren de inkomsten bijna 50 % lager dan verwacht (zie **tabel 4**) en voor het NBS-project (Ierland) waren de daadwerkelijke klantenaantallen 69 % lager dan voorspeld (42 004 klanten in plaats van 135 948).

Tabel 4 – Aantal klanten voor Franse PPP-projecten in Gironde, Meurthe-et-Moselle en Hautes-Pyrénées

Project (begindatum)	Gironde (2009)	Meurthe-et-Moselle (2008)	Hautes-Pyrénées (2010)
Daadwerkelijke inkomsten per eind 2015 (% van de geschatte inkomsten per eind 2015)	7,8 miljoen euro (83,9 %)	7,0 miljoen euro (50,9 %)	9,2 miljoen euro (89,6 %)

Vertragingen, kostenstijgingen en onderbenutting waren deels te wijten aan ontoereikende analyses en ongeschikte benaderingen

47. Om de redenen vast te stellen voor mogelijke tekortkomingen bij de projectuitvoering (zie **bijlage IV** voor een overzicht van de potentiële voordelen en risico's en de hieraan gerelateerde controleopmerkingen) beoordeelden wij of een toereikende voorafgaande analyse had plaatsgevonden ter rechtvaardiging van de selectie en het bereik van het

betreffende project en de keuze voor de PPP-optie. We onderzochten bovendien of de gekozen PPP-benadering passend was voor de specifieke omstandigheden.

Voor de meeste gecontroleerde projecten gold dat de PPP-optie werd gekozen zonder enige voorafgaande vergelijkende analyse om aan te tonen dat deze optie de beste prijs-kwaliteitsverhouding bood

48. Omdat veel landen niet vereisen dat de volledige kosten van PPP's vooraf worden begroot op het moment dat de verbintenis wordt aangegaan en de jaarlijkse kosten pas een aantal jaren na de goedkeuring van het project en het einde van de aanleg worden erkend, worden eventuele kostenstaten van PPP's sterk vertraagd en verschijnen deze pas ruim nadat de belangrijke beslissingen zijn genomen. Besluitvormers kunnen PPP's minder zorgvuldig controleren dan traditionele contracten, aangezien de kapitaalkosten voor laatstgenoemde vooraf worden begroot en met andere projecten moeten meedingen naar een beperkte financieringspot. Bovendien vertrouwen publieke partners vaak op de controles die worden uitgevoerd door leningverstrekkers, die heel andere doelstellingen kunnen hebben.

49. Aangezien PPP's langetermijngevolgen hebben voor toekomstige generaties, vereist de selectie ervan met name een degelijke analyse en onderbouwing. In het kader van goede beheerspraktijken moeten vergelijkende analyses worden uitgevoerd tussen verschillende aanbestedingsopties (bijv. traditioneel en PPP) om de optie te kiezen die de beste prijs-kwaliteitsverhouding biedt. Een veelgebruikt instrument is de vergelijking met de overheidssector (PSC). Wanneer zonder enige vergelijkende analyse ter waarborging van een gelijk speelveld tussen de verschillende aanbestedingsmethoden wordt gekozen voor de PPP-optie, kan niet worden gegarandeerd dat deze optie de beste prijs-kwaliteitsverhouding biedt en het algemeen belang het best beschermt.

50. Voor drie van de twaalf gecontroleerde projecten voorzagen de nationale procedures niet in enige vergelijkende analyse, zoals een PSC, om de meest geschikte aanbestedingsoptie te bepalen, aangezien deze projecten geen rechtstreekse betalingen door de burger beoogden. De logica ten aanzien van de keuze van vijf van de overige negen gecontroleerde projecten (zie ***bijlage III***) – d.w.z. alle gecontroleerde autosnelwegprojecten in Griekenland en Spanje – was echter niet gebaseerd op enige vergelijkende analyse, die

zou hebben voorzien in aanvullende kwantitatieve elementen en kostenefficiëntieoverwegingen als basis voor de beslissing inzake de aanbestedingsoptie (in **tekstvak 2** is voorzien in een voorbeeld van de relevantie van dergelijke analyses). Daarnaast werd de Rekenkamer voor een van de negen projecten de toegang tot de relevante documentatie geweigerd (zie **paragraaf 51**).

51. Hoewel de investeringen van de Commissie in het Margueritefonds onder de TEN-verordening vallen, waarin is voorzien in controlerechten voor de Rekenkamer, zelfs wanneer de begunstigde een private partner is²⁷, weigerden de Ierse autoriteiten de Rekenkamer de PSC en het aanbestedingsdossier over te leggen voor het autosnelwegproject voor de N17/18, waarover ook de Commissie niet beschikte. De logica achter het ontwerp en de aanbesteding van het project en de keuze voor de PPP-optie in plaats van alternatieve aanbestedingsmethoden (zoals de traditionele aanbesteding en concessie) kon dus niet worden beoordeeld.

Tekstvak 2 – Relevantie van vergelijkingen met de overheidssector voor infrastructuurprojecten

Vergelijkingen met de overheidssector kunnen bijzonder relevant blijken bij de beoordeling van de prijs-kwaliteitsverhouding van de PPP-optie voor infrastructuurprojecten. Aangezien private partners vaak meer financiële kosten dragen en een hoge vergoeding eisen voor hun risicokapitaal²⁸, proberen zij de onderhoudskosten op de lange termijn te minimaliseren door de kwaliteit van de constructie te verbeteren, wat hogere constructiekosten met zich brengt. Dit betekent dat

²⁷ De bijdrage van de Commissie aan het Margueritefonds werd gefinancierd uit hoofde van Verordening (EG) nr. 680/2007 (TEN-verordening), die in artikel 11 bepaalt dat lidstaten bepaalde verplichtingen hebben, zoals “projecten van gemeenschappelijk belang uit te voeren waaraan in het kader van [de TEN-verordening] financiële bijstand van de Gemeenschap is verleend”, “technisch toezicht en financiële controle op de projecten uit [te oefenen] in nauwe samenwerking met de Commissie” en te “certificeren dat de uitgaven die in verband met het project of het projectonderdeel zijn gedaan, echt en conform zijn”, zonder onderscheid te maken tussen verschillende vormen van financiering. Hieruit volgt dat, wat de uitvoering, monitoring en financiële controle van projecten betreft die uit hoofde van het Margueritefonds worden gesteund, de Rekenkamer de lidstaten rechtstreeks kan vragen om de relevante informatie over te leggen met het oog op de controle, met inbegrip van informatie met betrekking tot de nationale procedure die is uitgevoerd voor de gunning van PPP-contracten.

²⁸ Voor private partners zijn kredietvoorwaarden normaal gesproken duurder dan voor regeringen en zij eisen een hoge vergoeding voor het risicokapitaal, die voor de gecontroleerde projecten soms wel opliep tot 14 % per jaar.

besparingen ten aanzien van de onderhoudskosten hoog genoeg moeten zijn om de hogere constructiekosten en financiële kosten te compenseren. Het is daarom belangrijk dat in het kader van de vergelijkingen met de overheidssector wordt beoordeeld in hoeverre besparingen op de lange termijn kunnen worden gerealiseerd en of een PPP de juiste optie is voor een bepaalde infrastructuur. Dit is met name relevant voor infrastructuur zoals een autoweg of autosnelweg, waarvoor de jaarlijkse onderhoudskosten niet meer bedragen dan 3 % van de kosten van de infrastructuur en waarbij dus slechts een beperkte marge overblijft voor langetermijnbesparingen op onderhoud²⁹.

52. Hoewel vergelijkingen met de overheidssector werden uitgevoerd voor de drie Franse op beschikbaarheid gebaseerde PPP's die werden onderzocht, werden deze gehinderd door het gebrek aan betrouwbare gegevens inzake de kosten en stelselmatig overdreven optimistische verwachte inkomstenniveaus³⁰ die in de meeste gevallen niet overeenkwamen met het daadwerkelijke gebruik door klanten (zie **paragraaf 46**), wat leidde tot een lager dan geplande doeltreffendheid. Daarnaast ontbrak het bij het project bij Pau-Pyrénées in Frankrijk en het MAN-project in Ierland ook aan een algemene kosten-batenanalyse, wat de vaststelling van de verwachte voordelen en optimalisering van de omvang en het bereik van de projecten belemmerde. Voor het MAN-project leidde dit tot een beperking van de reikwijdte van het project van 95 tot 66 MAN's en een toename van de kosten per gemeente waar het project werd uitgevoerd met 4,2 % (zie **paragraaf 34, onder c**).

53. Uit onze beoordeling van de gecontroleerde PPP-projecten blijkt dat bepaalde aspecten de prestaties van het project aanzienlijk kunnen beïnvloeden en derhalve voorwerp kunnen zijn van een specifieke toetsing door de Commissie. Hoewel de structurering, aanbesteding en uitvoering van PPP-projecten onder de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten vallen, kan de Commissie een belangrijke rol spelen wanneer zij grote projecten moet goedkeuren

²⁹ Uit financiële modellen die wij hebben uitgewerkt blijkt dat hoe meer hoge onderhoudskosten de infrastructuur vereist en hoe geringer het verschil tussen rentevoeten die door de publieke en de private partner worden betaald, hoe waarschijnlijker het is dat PPP's voldoende langetermijnbesparingen kunnen realiseren.

³⁰ Tekortkomingen bij het gebruik van de vergelijkingen met de overheidssector werden ook geconstateerd door de Franse rekenkamer in haar controleverslag "*Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser, Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015*".

die moeten worden gefinancierd met EU-middelen. De Commissie had tot de programmeringsperiode 2007-2013 echter niet gezorgd voor speciale beoordelingsinstrumenten (bijv. projectevaluatiecriteria om de toegevoegde waarde voor de EU, de prijs-kwaliteitsverhouding en de verenigbaarheid met langlopende contracten aan te tonen) voor het analyseren van de gevolgen van bepaalde PPP-kenmerken voor afzonderlijke grote projecten³¹.

De risicoverdeling was vaak ongeschikt en leidde tot minder stimulansen of een buitensporige risicoblootstelling voor de private partner

54. Een reden om de PPP-optie te kiezen is de mogelijkheid om de risico's (zoals de aanleg, vraag, beschikbaarheid) te verdelen volgens het beginsel dat deze moeten worden gedragen door de partner die deze het best kan beheren.

55. Het vermogen om projectrisico's naar behoren te identificeren en te verdelen om te zorgen voor een optimaal evenwicht tussen de verschuiving van de risico's en de vergoeding hiervan voor de risicodragende partij, is een essentiële factor voor het succes van een PPP. Wanneer dit niet gebeurt, kan dit financiële gevolgen hebben voor de publieke partner en het behalen van de projectdoelstellingen belemmeren. Suboptimale regelingen voor risicodeling kunnen leiden tot minder stimulansen voor de private partner of hogere projectkosten en lagere compensaties voor de publieke partner.

56. Hoewel we ten minste één goede praktijk vaststelden – bij het Franse breedbandproject in Gironde werd rekening gehouden met het bereiken van de verwachte serviceniveaus en werden boetes opgelegd wanneer het gebruik door klanten niet in overeenstemming was met de financiële modellen die in de inschrijving voor de aanbesteding waren opgenomen – troffen wij ook een aantal gevallen aan waarin de risico's niet op coherente wijze waren toegewezen. Enkele voorbeelden:

³¹ In de programmeringsperiode 2007-2013 voor de ESIF waren 28 van de 968 grote projecten met een waarde van 155,2 miljard euro, die door de Europese Commissie werden goedgekeurd, PPP-projecten met een waarde van 11,8 miljard euro en een EU-bijdrage van 4,8 miljard euro. Projecten die worden gefinancierd door het Margueritefonds, worden goedgekeurd door het investeringscomité van het fonds. De Commissie is geen lid van dit comité.

- a) Risicoverdeling niet coherent met de criteria voor de toekenning van het PPP-contract: hoewel inschrijvers voor het project Meurthe-et-Moselle in Frankrijk werden geselecteerd overeenkomstig de toekenningscriteria, die onder meer bepaalden dat potentiële private partners financiële modellen moesten voorstellen voor de commercialisering van breedbanddiensten, werden de commerciële risico's niet door hen gedragen, maar door de publieke partner. Zo waren de private partners niet aansprakelijk voor de voorspellingen van de inkomsten die zij deden tijdens de inschrijvingsfase. Tijdens de controle stelden wij vast dat de inkomsten bijna 50 % lager waren dan verwacht; een coherentere risicoverdeling zou hebben gezorgd voor sterkere stimulansen om te zorgen voor de doeltreffende commercialisering van breedbanddiensten.
- b) Risicoverdeling niet coherent met de vergoeding voor het private risicokapitaal: in het geval van een autosnelwegproject droeg de private partner de risico's met betrekking tot de beschikbaarheid, maar niet die in verband met de vraag. Aangezien het eerstgenoemde risico sterker afhankelijk is van de onderhoudsniveaus die door de private partner worden gerealiseerd dan van externe factoren, stelt dit de private partner aan minder onzekerheden bloot, wat moet leiden tot lagere vergoedingspercentages voor het kapitaal van de private partner dan voor het risico in verband met de vraag. In dit geval voorzag het PPP-contract echter in een rendement van bijna 14 % per jaar voor het aandelenkapitaal van de private partner, een van de hoogste percentages die wij onder de gecontroleerde projecten aantreffen.
- c) Onjuiste risicoverdeling – buitensporige risico's gedragen door de private partner: uit de gecontroleerde projecten in Griekenland bleek dat wanneer het risicoaandeel van de private partner buitensporig hoog is – zoals bij de autosnelweg Olympia, waar de publieke partner het volledige risico in verband met de vraag afwentelde op de private partner, ondanks het feit dat deze op geen enkele wijze invloed kon hebben op de verkeersvraag – grote uitdagingen kunnen ontstaan in de vorm van een verhoogd risico op faillissement voor de private partner en daarmee bijkomende kosten en een minder goede prijs-kwaliteitsverhouding voor de publieke partner (zie de **paragrafen 36-40**). Een vergelijkbare risicoverdeling werd ook overwogen voor het NBS-project in Ierland, waarbij het daadwerkelijke gebruik door klanten veel lager bleek te zijn dan

aanvankelijk gepland (zie **paragraaf 46**); wanneer de private partner niet financieel gezond was geweest, hadden de aanzienlijk lagere inkomsten die werden gerealiseerd het gehele project in gevaar gebracht.

- d) **Ondoeltreffende risicoverdeling**: voor het autosnelwegproject voor de A-1 in Spanje (zie **figuur 8**) werden zowel het risico in verband met de vraag als het risico in verband met de beschikbaarheid afgewenteld op de private partner, aangezien de vergoeding voor het project was gebaseerd op schaduwtoelreffingen die door de publieke partner werden betaald en die werden aangepast om hieronder bonussen of boetes op te nemen naar gelang van de kwaliteit van het onderhoud van de infrastructuur. Hoewel de verkeersniveaus veel lager waren dan verwacht, genereerde de kwaliteit van het onderhoud (dat gemakkelijker werd gemaakt door de lage verkeersniveaus) bonussen die alle verliezen van de private partner als gevolg van het risico in verband met de vraag compenseerden. Daarom ondervond de private partner, ondanks het feit dat hij alle risico's droeg, in de praktijk bijna geen financieel nadeel, terwijl de publieke partner contractueel verplicht was om veel hogere bedragen te betalen om het uitstekende onderhoud van een onderbenutte autosnelweg te waarborgen.

Figuur 8 – De autosnelweg A-1 in Spanje



Bron: Europese Rekenkamer.

PPP-contracten voor de lange termijn zijn weinig geschikt voor de snelle technologische veranderingen

57. Over het algemeen wordt verwacht dat PPP's gericht zijn op het maximaliseren van hun voordelen door de respectievelijke sterke punten van de publieke en private kennis te combineren en hierop voort te bouwen. Op deze manier moeten zij zorgen voor extra kwaliteit van de infrastructuur en diensten, en stimulansen bieden om innovatieve oplossingen te vinden bij openbare dienstverlening³².

58. De gecontroleerde breedbandprojecten werden in de vorm van PPP's uitgevoerd, hoofdzakelijk omdat de publieke partners van mening waren dat zij niet beschikten over de technische capaciteit om deze op traditionele wijze uit te voeren, zonder een groot risico op problemen met de technische interface te lopen. Ze kregen echter te maken met een veelvoorkomend probleem met PPP's op het gebied van nieuwe technologieën, waar de

³² Zie bijvoorbeeld EPEC, "The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology", juni 2011.

keuze voor de meest geschikte technologische oplossingen een belangrijke factor is voor de succesvolle uitvoering van langetermijncontracten. Doordat in het kader van projecten voor de doorgaans lange looptijd van een PPP-contract een bepaalde technologie en bepaalde prestaties worden vastgelegd, worden de projecten blootgesteld aan een aanzienlijk risico op technologische veroudering, wat uiteindelijk zou leiden tot een afname van inkomsten zodra een nieuwe technologie beschikbaar wordt.

59. Drie van de vier gecontroleerde PPP-breedbandprojecten in Frankrijk hadden bijvoorbeeld een looptijd van 18 tot 24 jaar en werden gebaseerd op een technologiemix, die uitgebreid gebruik omvatte van draadloze technologieën die elke vijf à zes jaar dure updates vereisen (zie ook **tekstvak 3**). Met de invoering van de Franse strategie inzake zeer snel internet³³ moeten, om te voorzien in de relevante infrastructuur, nieuwe aanbestedingsprocedures worden uitgeschreven die gebieden bestrijken die sinds kort worden afgedekt door draadloze technologieën en waarvoor reeds een PPP-contract bestaat dat tot 2030 en daarna loopt. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot twee of meer overlappende PPP-contracten die hetzelfde gebied beslaan – waarvan er één is gebaseerd op een verouderde technologie – en tot mogelijke nieuwe onderhandelingen over bestaande PPP-contracten, kostenstijgingen en niet te voorziene gevolgen voor het gehele netwerk.

Tekstvak 3 – PPP's en snelle technologische veranderingen – het project in Meurthe-et-Moselle

In de gunningscriteria voor het breedbandproject in Meurthe-et-Moselle werd de nadruk gelegd op de snelheidsfactor bij het bereiken van de gewenste geografische dekking, maar werden er geen punten toegekend voor de kwaliteit van de technische oplossingen die door de inschrijvers werden voorgesteld. Als gevolg hiervan beschikt weliswaar 95 % van de huishoudens over 6 Mbps, maar loopt die verbinding in de meeste gevallen via de satelliet of Wifi-MAX, technologieën die minder duurzaam zijn, minder goed presteren en niet in overeenstemming zijn met de tendens om de optischevezeldekking van huishoudens uit te breiden. Daarom moesten aanzienlijke aanvullende middelen worden gereserveerd voor het regelmatig actualiseren van de netwerkqualiteit, zodat de kosten van het omvangrijke onderhoud van de infrastructuur en de vernieuwing hiervan (32 miljoen

³³ In het “*Plan France Très Haut Débit 2013-2022*”, dat in februari 2013 van start ging, zegde de regering toe vóór 2022 te zullen zorgen voor een 100 %-dekking van de breedbandinfrastructuur met optische vezels.

euro) 84,4 % van de totale projectinvesteringskosten van 37 miljoen euro uitmaken – een veel groter aandeel dan bij andere breedbandprojecten waarbij intensiever gebruik wordt gemaakt van optische vezel.

Het institutionele en wettelijke kader is nog niet toereikend voor door de EU gesteunde PPP-projecten

60. We beoordeelden of de wettelijke en institutionele kaders in de EU berekend zijn op de grote aantallen PPP-projecten in alle lidstaten. Bij deze overwegingen keken wij naar de beschikbaarheid van toereikende PPP-wetgeving, PPP-adviesorganen om de uitvoering van PPP-projecten te ondersteunen door middel van advies, standaardcontracten, modellen voor vergelijkende analyses en adequate, werkende mechanismen om de uitvoering van al deze systemen mogelijk te maken, evenals van geschikte strategieën voor het gebruik van PPP's als onderdeel van het algemene investeringsbeleid.

Hoewel zij bekend zijn met PPP's, beschikken niet alle lidstaten die wij bezochten over goed ontwikkelde institutionele en wettelijke kaders

61. Het succes van PPP's vereist robuuste en uitgebreide wettelijke en institutionele kaders en processen. Bovendien is de succesvolle uitvoering van PPP's grotendeels afhankelijk van de administratieve capaciteit van de verantwoordelijke autoriteiten.

62. We onderzochten de institutionele en wettelijke kaders van de vier lidstaten die wij bezochten en vonden bepaalde tekortkomingen die de succesvolle tenuitvoerlegging van PPP's belemmerden:

- a) In Frankrijk en Ierland werkt het PPP-kader slechts voor specifieke soorten PPP's op centraal niveau: in Frankrijk werkte het uitgebreide institutionele kader voornamelijk voor de *Contrats de Partenariat* (CP's) – zoals de veelvoorkomende op beschikbaarheid gebaseerde DBFMO-PPP-regeling – waarover op nationaal niveau wordt onderhandeld. Andere vormen van PPP's, zoals de *Délégation de Service Public* (PPP's in de vorm van concessies) en CP's op regionaal niveau vielen niet onder vergelijkbare regelingen. In Ierland zijn op contractuele regelingen zoals die voor het MAN-project niet dezelfde toezichtprocedures en vergelijkende analyses van toepassing als op PPP's op basis van

beschikbaarheid; was dit wel zo, dan had dat in dit geval een slechte planning kunnen voorkomen (zie **paragraaf 34, onder c)**).

- b) In Griekenland werkt het PPP-kader alleen voor projecten met bouwkosten van minder dan 500 miljoen euro, waarmee zeer grote infrastructuurprojecten, zoals de drie autosnelwegen die wij voor onze controle selecteerden³⁴, worden uitgesloten van de verplichte beoordelingen die zijn vastgelegd in de PPP-wetgeving. Deze situatie maakt het niet gemakkelijk voor de afdeling die verantwoordelijk is voor PPP's om de vastgestelde procedures toe te passen en op consistente wijze gebruik te maken van de ervaring van de PPP-eenheid met grootschalige projecten.
- c) Spanje heeft geen speciale afdeling of PPP-eenheid ter ondersteuning van de uitvoering van de gecontroleerde PPP-projecten: de PPP's konden daarom niet profiteren van gestandaardiseerde contractbepalingen, richtsnoeren en instrumenten op centraal niveau. Voor de Spaanse PPP-projecten moest geen vergelijkende analyse worden uitgevoerd met andere aanbestedingsopties (zie **paragraaf 50)** of andere specifieke beoordelingen van de prijs-kwaliteitsverhouding die speciaal waren toegesneden op PPP-projecten.

63. We constateerden bovendien dat slechts enkele lidstaten toereikende jarenlange ervaring hebben opgedaan en binnen de overheid expertise hebben met betrekking tot de uitvoering van succesvolle PPP-projecten (zie **figuur 3)**). Onze analyse van de uit het EFSI gefinancierde PPP-projecten bevestigde dat deze geconcentreerd zijn in de lidstaten die het best bekend zijn met deze aanbestedingsoptie: 14 van de 18 in het kader van het EFSI per juni 2017 goedgekeurde PPP's bevonden zich in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Italië, Duitsland, Ierland en Griekenland. Dit wordt ook bevestigd in het advies van de Rekenkamer inzake het voorstel voor verlenging en uitbreiding van de huidige EFSI-verordening³⁵, waarin de aandacht wordt gevestigd op ernstige geografische

³⁴ De PPP-wetgeving kan door middel van een unaniem besluit van het interministerieel comité inzake PPP's worden toegepast op PPP's waarmee hogere kosten gemoeid zijn.

³⁵ Advies nr. 2/2016, "EFSI: een vroegtijdig voorstel voor verlenging en uitbreiding" (<http://www.eca.europa.eu>).

onevenwichtigheden en sectorale concentratie, aangezien 63 % van de EFSI-financiering in het kader van het Infrastructuur- en innovatievenster naar het Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje gaat, voornamelijk in de sectoren energie (46 %) en vervoer (19 %).

Ondanks de langetermijngevolgen van PPP's hebben de bezochte lidstaten geen duidelijke strategie ontwikkeld voor het gebruik hiervan

64. Een van de potentiële voordelen van PPP-projecten is de eerdere uitvoering van een gepland programma voor kapitaalinvesteringen, aangezien PPP's kunnen voorzien in een belangrijke bijkomende financieringsbron om de traditionele budgetten aan te vullen.

65. De financiering van grote infrastructuurprojecten en de toezegging om jaarlijkse betalingen te verrichten voor de aanleg, het gebruik en het onderhoud hiervan heeft echter langetermijngevolgen voor de begroting en politieke besluitvorming van de lidstaten, wat zou betekenen dat regeringen een strategische benadering moeten ontwikkelen om vast te stellen op welke gebieden en in welke omstandigheden de PPP-optie het meest geschikt is en wanneer het aangewezen kan zijn om zich aan een langetermijnbegroting te committeren. We stelden vast dat de meeste lidstaten die wij bezochten geen duidelijk beleid of een duidelijke strategie hadden met betrekking tot het gebruik van PPP's:

- a) In Ierland en Griekenland werden PPP's voornamelijk gezien als bron van aanvullende financiering, ofwel om hoofdzakelijk aanvullende investeringen te financieren, d.w.z. aanvullende projecten die niet konden worden gedekt in het kader van de nationale kapitaalbegroting, door middel van PPP's (Ierland), ofwel om private middelen aan te trekken (Griekenland).
- b) In Frankrijk bestaat geen strategische benadering voor het gebruik van PPP's. De regering heeft geprobeerd het gebruik van PPP's te stimuleren, als anticyclische maatregel om de financiële en economische crisis het hoofd te bieden, maar heeft geen duidelijke aanwijzingen gegeven met betrekking tot de rol die PPP's zouden moeten spelen in investeringsstrategieën. De gecontroleerde PPP-projecten in de breedbandsector werden bijvoorbeeld uitgevoerd zonder algemene strategie op nationaal niveau om de doelstelling van het waarborgen van toegang tot snel internet voor iedereen te behalen (zie **paragraaf 59**).

- c) In Spanje werden PPP-projecten geïdentificeerd op basis van hun rijpheid en niet op basis van hun relevantie, impact of prijs-kwaliteitsverhouding, wat verklaart waarom bijvoorbeeld een rijper project op een minder verkeersintensief gedeelte van de autosnelweg A-1 werd uitgevoerd door middel van een PPP.

66. Vanuit Europees beleidsperspectief op het gebied van infrastructuur beantwoordden de zes gecontroleerde breedbandprojecten in Frankrijk en Ierland aan de belangrijkste ICT-prioriteiten van de EU. We stelden echter vast dat twee derde van de gecontroleerde autosnelwegprojecten³⁶ geen deel uitmaakten van het TEN-V-kernnetwerk, dat een hoge prioriteit heeft en bedoeld is om aan te geven dat het netwerk met prioriteit uiterlijk in 2030 moet worden voltooid, maar wel van het uitgebreide netwerk, dat naar verwachting pas in 2050 zal worden voltooid. Ondanks het feit dat PPP's, als extra alternatief naast traditionele aanbestedingsmethoden, kunnen bijdragen tot de voltooiing van prioritaire grootschalige infrastructuurplannen, is het de vraag of het gerechtvaardigd en de moeite waard was om aanvullende uitgebreide verplichtingen en risico's aan te gaan in verband met een PPP-optie voor deze projecten, die geen deel uitmaken van het kernnetwerk dat uiterlijk in 2030 moet worden voltooid en die bijzonder problematisch bleken te zijn, zoals benadrukt in dit verslag.

67. De rol die PPP's moeten spelen in bredere investeringsstrategieën, moet zo mogelijk gebaseerd zijn op coherente strategische benaderingen. Van de vier bezochte lidstaten overwoog Ierland, en Griekenland in mindere mate, het gebruik van PPP's te beperken om geen buitensporige bedragen uit toekomstige begrotingen te reserveren door gebruik te maken van het gebrek aan directe verantwoording in de begroting en controles. Ierland nam zich voor om een plafond voor de PPP-uitgaven in te stellen van 10 % van de totale geaggregeerde kapitaaluitgaven op jaarbasis, terwijl de totale betalingen voor PPP's in het wettelijke PPP-kader in Griekenland de plafond van 10 % van het jaarlijkse overheidsinvesteringsprogramma niet mogen overschrijden en de totale jaarlijkse

³⁶ De autosnelweg N17/N18 in Ierland, de autosnelweg C-25 in Spanje en de centrale autosnelweg, de autosnelweg Moreas en de overgebleven delen van de autosnelweg Olympia in Griekenland.

beschikbaarheidsbetalingen aan private exploitanten niet meer mogen bedragen dan 600 miljoen euro³⁷.

68. In Frankrijk en Spanje is geen plafond ingesteld voor totale jaarlijkse betalingen voor PPP's. Het risico op een beperkte begrotingsflexibiliteit vanwege het aantal hogere niveaus van kapitaal dan kan worden betaald gezien de huidige en op lange termijn geldende beperkingen van de begroting, was met name zichtbaar op regionaal niveau (zie **tekstvak 4**).

Tekstvak 4 – Voorbeeld van beperkte begrotingsflexibiliteit in de regio Catalonië

De regio Catalonië in Spanje voert een zeer uitgebreid PPP-investeringsprogramma uit waarvan de economische onderbouwing is gebaseerd op een optimistische kijk op de overheidsfinanciën op basis van de snelle economische groei van vóór de economische en financiële crisis. In 2007 waren PPP-projecten goed voor uitgaven met een waarde van 178,8 miljoen euro, 8,9 % van de jaarlijkse begroting (2 000 miljoen euro) van de afdeling die verantwoordelijk was voor de vervoersinfrastructuur. De afdeling was van mening dat deze financiële last de duurzaamheid van toekomstige begrotingen niet in gevaar zou brengen, aangezien de economie op dat moment zeer snel groeide. Naar aanleiding van de crisis werd de jaarlijkse begroting van de afdeling echter beperkt tot 300 miljoen euro, met als resultaat dat de PPP-betalingen nu het grootste deel van de begroting uitmaakten. Dit liet zeer weinig ruimte voor begrotingsflexibiliteit en zo werd het vermogen van de regio aangetast om zich aan te passen aan nieuwe prioriteiten of om dringende investeringen te financieren.

Het combineren van de EU-financiering met PPP's brengt aanvullende vereisten en onzekerheden met zich mee

69. Slechts zeer weinig lidstaten hebben PPP's systematisch uitgevoerd met gebruikmaking van EU-steun (zie de **paragrafen 9-19**). Onze bezoeken aan Ierland, Frankrijk, Spanje en Griekenland bevestigden dat een van de belangrijkste belemmeringen voor gemengde PPP-projecten bestaat in de uitgebreidere vereisten die worden opgelegd in het kader van de aanvraagprocedure voor EU-subsidies, naast de complexe aanbestedings- en beheersprocedure voor PPP's. Deze situatie kan beide partners ertoe brengen het gebruik

³⁷ Deze bepalingen zijn niet van toepassing op de grootschalige PPP-projecten met een waarde van meer dan 500 miljoen euro, die buiten het PPP-kader vallen.

van gemengde middelen (PPP's) vanaf het begin te vermijden en in plaats daarvan te kiezen voor een traditionele aanbesteding, of voor uitvoering van PPP's zonder enige vorm van EU-steun.

70. Naast andere factoren, zoals de gevolgen van de financiële en economische crisis, politieke voorkeuren en een beperkte capaciteit van de publieke sector voor de omgang met PPP's, werd het tot nu toe zeer beperkte gebruik van EU-steun voor PPP's in zekere mate veroorzaakt door praktische problemen in verband met de voorgaande EU-verordeningen inzake financiering. De verordeningen inzake de structuurfondsen en het Cohesiefonds voor de programmeringsperiode 2007-2013 bevatten geen specifieke PPP-bepalingen, aangezien zij eigenlijk waren afgestemd op het werken met mechanismen voor de goedkeuring van subsidies en vergoedingen die waren opgezet voor traditionele vormen van aanbesteding.

71. In de nieuwe GB-verordening voor de programmeringsperiode 2014-2020 werd een speciaal hoofdstuk inzake PPP's opgenomen om de mogelijkheden te verduidelijken die worden geboden door de ESIF ter ondersteuning van PPP-projecten en om enkele van de belangrijkste praktische problemen aan te pakken. Dit leidde bijvoorbeeld tot vereenvoudigingen van de berekening van de financieringskloof en tot de mogelijkheid om de uitbetalingstermijn voor de subsidie te verlengen (zie ***bijlage II*** voor meer details). Hoewel deze bepalingen een breder gebruik van gemengde EU-PPP-projecten kunnen bevorderen, waren er ten tijde van de controle (september 2017) weinig voorbereid.

De mogelijkheid om PPP-projecten op te nemen als posten buiten de balanstelling dreigt de transparantie en de prijs-kwaliteitsverhouding te ondermijnen

72. We stelden vast dat de statistische behandeling van PPP's een belangrijke overweging vormt voor overheden bij het besluit om deze aanbestedingsoptie al dan niet te gebruiken. Volgens ESR 2010 (zie ***paragraaf 6***) zouden PPP's moeten worden toegewezen aan de balans van de economische eigenaar van de activa, namelijk de partij die het grootste aandeel van de risico's draagt en het recht heeft op het grootste deel van de vergoedingen in verband met de activa. Afhankelijk van de verdeling van de risico's/vergoedingen over de publieke en private partners bieden de regels twee mogelijkheden:

- a) PPP's kunnen worden opgenomen op de overheidsbalans op vergelijkbare wijze als bij op traditionele wijze aanbestede projecten. Bij deze optie wordt het PPP-activum behandeld als overheidsinvestering die een toename van de overheidsschuld genereert in overeenstemming met de investering en derhalve gevolgen heeft voor de naleving van de criteria van Maastricht;
- b) PPP's kunnen buiten de balans van de overheid worden opgenomen door de investeringskosten te verschuiven van de kapitaalbegroting naar de jaarlijkse operationele begrotingen voor de komende jaren. Het voordeel hiervan is dat het aandeel van de schulden met betrekking tot het PPP niet wordt meegerekend voor de naleving van de criteria van Maastricht.

73. De risicoverdeling tussen de publieke en private partners is een van de belangrijkste aspecten van een PPP-contract (zie **paragraaf 54**). Aangezien de meeste risico's en voordelen moeten worden verschoven naar de private partner om PPP's buiten de balans van de overheid te houden, bestaat een inherent risico dat de verdelingsregelingen worden beïnvloed door de statistische behandeling waaraan de voorkeur wordt gegeven in plaats van door het beginsel dat de risico's moeten worden gedragen door de partij die in een betere positie verkeert om deze te beheren en de prijs-kwaliteitsverhouding te optimaliseren. In het algemeen kan het opnemen van een PPP-activum op de balans zorgen voor een gelijk spelveld tussen de verschillende aanbestedingsopties, omdat de keuze uitsluitend wordt gebaseerd op kostenefficiëntieoverwegingen.

74. Uit de analyse van PPP-beleid, -strategieën en -projecten in de vier lidstaten bleek dat:

- a) naast kostenefficiëntieoverwegingen als belangrijke overweging de mogelijkheid om PPP's buiten de balans van de overheid te houden in Ierland een zwaarwegende factor was bij de keuze voor de PPP-optie. Twee van de gecontroleerde projecten, met totale kosten van 1,2 miljard euro, werden buiten de balans geboekt en één project werd opgenomen op de balans;
- b) in Griekenland was de belangrijkste overweging bij de keuze voor de PPP-optie het streven om private financiering aan te trekken. Zorgen ten aanzien van de statistische behandeling speelden ook een rol, wat ertoe leidde dat de drie gecontroleerde

concessies, met een totale waarde van 6,7 miljard euro, aanvankelijk buiten de balans werden geboekt. Deze projecten werden echter geherclassificeerd als balansposten nadat er opnieuw was onderhandeld over de contractvoorwaarden en deze significant waren gewijzigd (zie de ***paragrafen 37-40***). Geen van de projecten werd vergeleken met andere aanbestedingsopties met betrekking tot de prijs-kwaliteitsverhouding.

- c) Frankrijk neemt PPP's systematisch op in de balans van de overheid, zodat de keuze voor de PPP-optie uitsluitend afhangt van kostenefficiëntieoverwegingen. De vier gecontroleerde projecten werden opgenomen op de balans en er werd, met uitzondering van het project Pau-Pyreneëën, een vergelijkende analyse uitgevoerd van alternatieve aanbestedingsopties.
- d) De opname van PPP-projecten buiten de balans was ook een belangrijke overweging voor de Spaanse autoriteiten. Over het algemeen werden PPP's die gevolgen zouden hebben voor de balans van de overheid niet bevorderd en de gecontroleerde PPP's werden niet vergeleken met alternatieve opties aan de hand van criteria inzake de prijs-kwaliteitsverhouding. In het haalbaarheidsonderzoek voor het autosnelwegproject voor de A1 werd bijvoorbeeld de risicoverdeling benaderd met het doel het project buiten de balans van de overheid te houden en zo een van de fundamentele voordelen van PPP's³⁸ te behouden. De nationale rekenkamer bepaalde echter dat de twee gecontroleerde projecten toch op de balans moesten worden opgenomen met het argument dat de risico's die de private partner droeg niet toereikend waren.

75. We constateerden dat bij vijf van de twaalf gecontroleerde projecten (met totale kosten van 7,9 miljard euro) de mogelijkheid om PPP's buiten de balans te boeken een belangrijke afweging vormde bij de keuze voor de PPP-optie. Dergelijke praktijken doen het risico toenemen op negatieve neveneffecten die de prijs-kwaliteitsverhouding kunnen ondermijnen, zoals een vooringenomen benadering van PPP-projecten, zelfs in gevallen waarin kostenefficiëntieoverwegingen zouden kunnen leiden tot andere keuzes,

³⁸ *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, blz. 15, maart 2006.

onevenwichtige regelingen voor de risicoverdeling en hogere kosten voor de publieke partner.

76. In combinatie met het gebrek aan betrouwbare, algemeen beschikbare databases voor PPP-projecten³⁹, waarin de verplichtingen van overheidsinstanties voor de komende jaren worden getoond, leidt het buiten de balans van de overheid houden van PPP-projecten tot een beperking van het niveau van transparante informatie die aan het bredere publiek wordt verstrekt inzake PPP-verplichtingen op lange termijn en de daaraan verbonden verplichtingen en daarmee de informatie over de impact hiervan op de hoogte van de begrotingstekorten van de betrokken lidstaten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

77. We stelden vast dat, hoewel PPP's het potentieel hebben om te zorgen voor een snellere uitvoering van beleid en goede onderhoudsniveaus te waarborgen tijdens de gehele looptijd ervan, de gecontroleerde, door de EU ondersteunde PPP's niet altijd doeltreffend werden beheerd en geen passende prijs-kwaliteitsverhouding boden. De potentiële voordelen van de gecontroleerde PPP's werden vaak niet gerealiseerd, aangezien – net zoals bij op traditionele wijze aanbestede projecten – sprake was van vertragingen, kostenstijgingen en onderbenutting van projectresultaten, wat leidde tot 1,5 miljard euro aan ondoelmatige en ondoeltreffende uitgaven, waarvan 0,4 miljard euro door de EU werd gefinancierd.

78. Daarnaast was er een gebrek aan passende analyses van het potentieel van PPP's om te zorgen voor een betere prijs-kwaliteitsverhouding, evenals een gebrek aan adequate strategieën inzake het gebruik van PPP's en aan institutionele en wettelijke kaders. Aangezien slechts enkele lidstaten beschikken over een passend niveau van ervaring en expertise ten aanzien van de uitvoering van succesvolle PPP-projecten, bestaat er een aanzienlijk risico dat PPP's niet zullen bijdragen tot de doelstelling – die onder andere tot uitdrukking kwam in het witboek over vervoer, het huidige CEF en de EFSI-verordeningen –

³⁹ De lidstaten worden verzocht Eurostat elke zes maanden een lijst te doen toekomen met de tien grootste PPP-projecten, maar deze lijst wordt niet openbaar gemaakt.

van een intensievere hefboomwerking van de EU-middelen in verband met private middelen, met inbegrip van PPP's.

Aanbeveling 1 – Bevorder geen intensiever en breder gebruik van PPP's voordat de vastgestelde problemen zijn aangepakt en de volgende aanbevelingen op succesvolle wijze zijn uitgevoerd

De Commissie en de lidstaten zouden geen intensiever en breder gebruik van PPP's moeten bevorderen voordat de in dit verslag vastgestelde problemen zijn aangepakt en de volgende aanbevelingen op succesvolle wijze zijn uitgevoerd; met name het verbeteren van de institutionele en wettelijke kaders en het projectbeheer, en het bieden van meer zekerheid dat de keuze voor de PPP-optie de beste prijs-kwaliteitsverhouding oplevert en dat PPP-projecten waarschijnlijk op succesvolle wijze zullen worden beheerd.

Streefdatum voor de uitvoering: direct.

De gecontroleerde PPP-projecten realiseerden niet altijd op doeltreffende wijze de verwachte voordelen

79. In de relevante EU-strategieën en -verordeningen wordt voorzien in het gebruik van PPP's als potentieel doeltreffende manier om infrastructuurprojecten uit te voeren die zorgen voor de verwezenlijking van publieke doelstellingen door verschillende vormen van publieke en private middelen samen te brengen. We constateerden echter dat de uitvoering van projecten op een grotere schaal dan normaal en het combineren van het ontwerp, de financiering, de aanleg, het gebruik en het onderhoud van een project in één enkel contract het risico verhoogde op een beperkte concurrentie – waardoor de overheid in een afhankelijke positie werd gebracht – en de algehele complexiteit van het project deed toenemen.

80. De keuze van de PPP-optie voor de meeste gecontroleerde projecten resulteerde niet in de verwachte voordelen van PPP's wat betreft de voltooiing van het project volgens de planning en binnen het budget. Zoals wij reeds vaststelden bij op traditionele wijze aanbestede projecten, was er ook bij de meerderheid van de gecontroleerde PPP-projecten (zeven van de twaalf projecten, met projectkosten van 7,8 miljard euro) sprake van

inefficiëntie, waaronder de lange aanbestedingsprocedures (die tot 6,5 jaar duurden) en aanlegfasen (met vertragingen die uiteenliepen van 2 tot 52 maanden). Het potentieel van de PPP's om deze voordelen te realiseren was wel beperkt, aangezien enkele van deze vertragingen werden veroorzaakt door factoren die niet konden worden beïnvloed door het gebruik van de PPP-optie (vertragingen bij het verkrijgen van de desbetreffende goedkeuringen en vergunningen, juridische geschillen met betrekking tot de aanbestedingsprocedure of nieuwe onderhandelingen over het project), maar andere vertragingen waren rechtstreeks te wijten aan de keuze voor de PPP-optie (zoals problemen bij het bereiken van een financieel akkoord en een grotere kwetsbaarheid voor economische en financiële recessies, die ertoe leidden dat leningverstrekkers zich terugtrokken en dat de publieke partner aanzienlijke extra kosten moest dragen (1,5 miljard euro)).

81. De mogelijkheid om grootschalige projecten over een langere periode te financieren vermindert de druk om de projectomvang te optimaliseren met het oog op de daadwerkelijke behoeften, en verhoogt zo het risico dat publieke entiteiten infrastructuurprojecten uitvoeren die groter zijn dan nodig. Bij de gecontroleerde projecten voorkwamen de beoordelingen van de publieke en private partners en leningverstrekkers niet dat al te optimistische scenario's werden opgesteld met betrekking tot de toekomstige vraag naar en het gebruik van de geplande infrastructuur. Het geschatte verkeersvolume voor enkele Griekse en Spaanse gedeelten van autosnelwegen lag bijvoorbeeld ver onder de potentiële capaciteit en de cijfers voor het daadwerkelijke gebruik van de gecontroleerde breedbandprojecten in Frankrijk en Ierland waren veel lager dan voorspeld (tot 69 % lager), waardoor de prijs-kwaliteitsverhouding en de doeltreffendheid slechter waren dan verwacht.

Aanbeveling 2 – Beperk de financiële gevolgen van vertragingen en nieuwe onderhandelingen over de kosten van PPP's die worden gedragen door de publieke partner

Om de kosten van vertragingen en nieuwe onderhandelingen beter te verdelen tussen de partners, met het oog op de beperking van de financiële gevolgen van vertragingen die te wijten zijn aan de publieke partner en nieuwe onderhandelingen over contracten voor de

uiteindelijke kosten van PPP's die door de publieke partner worden gedragen, bevelen wij aan dat:

- a) lidstaten standaardbepalingen voor contracten vaststellen en voorstellen die de bedragen aan mogelijke extra kosten beperken die door de publieke partner moeten worden betaald;
- b) lidstaten eventuele vroegtijdige nieuwe onderhandelingen over contracten beoordelen om ervoor te zorgen dat de hieruit voortvloeiende kosten die door de publieke partner worden gedragen naar behoren gerechtvaardigd zijn en in overeenstemming zijn met kosteneffectiviteitsbeginselen.

Streefdatum voor de uitvoering: direct.

Vertragingen, kostenstijgingen en onderbenutting waren deels te wijten aan ontoereikende analyses en ongeschikte benaderingen

82. We stelden vast dat er vaak was gekozen voor de PPP-optie zonder dat dit was gebaseerd op een voldoende robuuste analyse. Voor de meeste van de gecontroleerde projecten was er geen vergelijkende analyse, zoals een vergelijking met de overheidssector, uitgevoerd om aan te tonen dat een PPP de optimale prijs-kwaliteitsverhouding bood of om het algemeen belang te beschermen door te zorgen voor een gelijk speelveld met verschillende aanbestedingsmethoden.

83. Hoewel de investeringen van de Europese Commissie in het Margueritefonds onder de TEN-V-verordening vallen, waarin is voorzien in controlerechten voor de Rekenkamer, zelfs wanneer de begunstigde een private partner is, weigerden de Ierse autoriteiten ons de PSC en het aanbestedingsdossier over te leggen voor het autosnelwegproject voor de N17/18, waarover ook de Commissie niet beschikte. Bijgevolg kon de logica achter het ontwerp en de aanbesteding van het project en de keuze voor de PPP-optie in plaats van alternatieve aanbestedingsmethoden (zoals de traditionele aanbesteding en concessie) niet worden beoordeeld.

84. Bij de meeste van de gecontroleerde PPP-projecten was er sprake van tekortkomingen bij het gebruik van de PPP-optie. Regelingen inzake de risicodeling waren slecht ontworpen,

wat leidde tot een ondoeltreffende of onsamenhangende risicoverdeling of een buitensporige risicoblootstelling voor de private partner. In één geval dat werd onderzocht stroomde de hoge vergoeding van 14 % voor het risicokapitaal van de private partner niet met de lage risico's die aan hem waren toegewezen. Bovendien werd de combinatie van nieuwe technologieën, zoals in de ICT-sector, met langetermijncontracten niet altijd goed beheerd, aangezien publieke partners een contract in stand moesten houden, zelfs wanneer de snelle veranderingen leidden tot technologische veroudering.

Aanbeveling 3 – Baseer de keuze voor de PPP-optie op deugdelijke vergelijkende analyses ten aanzien van de beste aanbestedingsoptie

Om te waarborgen dat de PPP-optie de optie is die de optimale prijs-kwaliteitsverhouding biedt, bevelen wij aan dat:

- a) de lidstaten de keuze voor de PPP-optie baseren op deugdelijke vergelijkende analyses, zoals de vergelijking met de overheidssector, en passende benaderingen die ervoor zorgen dat de PPP-optie alleen wordt gekozen wanneer deze de optimale prijs-kwaliteitsverhouding biedt, ook bij pessimistische scenario's;
- b) de Commissie ervoor zorgt dat de Rekenkamer volledige toegang heeft tot de nodige informatie om de keuze voor de aanbestedingsoptie en de bijbehorende aanbesteding door de overheden te kunnen beoordelen, zelfs wanneer de EU-steun rechtstreeks wordt verstrekt aan private entiteiten door middel van financieringsinstrumenten.

Streefdatum voor de uitvoering: per september 2018

Het institutionele en wettelijke kader is nog niet toereikend voor door de EU ondersteunde PPP-projecten

85. Uit de tijdens onze controle vastgestelde tekortkomingen blijkt dat een aanzienlijke administratieve capaciteit nodig is voor de uitvoering van succesvolle PPP-projecten en dat dit alleen kan worden gewaarborgd door toereikende institutionele en wettelijke kaders en ruime ervaring. We constateerden dat momenteel in slechts zeer weinig lidstaten aan deze voorwaarden is voldaan, wat in strijd is met de sterkere nadruk die de EU legt op de bredere

en intensievere hefboomwerking van overheidsmiddelen in verband met private middelen en de rol die PPP's in dat opzicht kunnen spelen.

86. Dit wordt bevestigd door de hoge geografische en sectorale concentratie van de beoordeelde projecten (59 % van het totale EU-bedrag, wat neerkomt op 3,3 miljard euro, werd verstrekt aan Griekenland; 88 % van de totale kosten van door de EU ondersteunde projecten in de vervoerssector) en door het patroon van de projecten die uit hoofde van het EFSI werden gefinancierd, aangezien 63 % van de EFSI-financiering was geconcentreerd in het Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje, en voornamelijk in de sectoren energie (46 %) en vervoer (19 %).

87. Bovendien beschikten drie van de bezochte lidstaten (Frankrijk, Griekenland en Spanje), hoewel zij bekend waren met de uitvoering van PPP-projecten en concessies, niet over een volledig adequaat institutioneel kader ter waarborging van het succesvolle beheer van PPP-projecten.

88. In de bezochte lidstaten ontbrak het – in uiteenlopende mate – aan een adequate strategische benadering voor het gebruik van PPP's. Deze werden gezien als middel om aanvullende financiering aan te trekken in de vorm van private middelen, maar er was geen duidelijke indicatie ten aanzien van de rol die PPP's moesten spelen in nationale investeringsstrategieën of de vraag op welke gebieden het raadzaam zou zijn om een groot aandeel van de toekomstige begrotingen vast te leggen.

89. Hoewel PPP's als aanvullende optie naast traditionele aanbestedingsmethoden kunnen bijdragen tot de voltooiing van prioritaire grote infrastructuurplannen en tot de waarborging van hoge service- en onderhoudsnormen, constateerden wij dat twee derde van de gecontroleerde autosnelwegprojecten geen deel uitmaakten van het TEN-V-kernnetwerk, dat een hoge prioriteit heeft en bedoeld is om aan te geven dat het netwerk met prioriteit uiterlijk in 2030 moet worden voltooid, maar wel van het uitgebreide netwerk, dat pas in 2050 hoeft te worden voltooid. Daarnaast werden enkele van de gecontroleerde PPP-projecten uitgevoerd in sectoren (zoals de ICT-sector) die onderhevig zijn aan snelle technologische veranderingen die niet gemakkelijk verenigbaar zijn met langetermijncontracten.

90. Tot slot overwogen slechts enkele lidstaten een plafond in te stellen voor het gebruik van PPP's om geen buitensporige bedragen van toekomstige begrotingen vast te leggen waaraan de publieke partner ook in perioden van economische achteruitgang gebonden zou zijn en die niet beschikbaar zouden zijn voor de uitvoering van toekomstig beleid.

Aanbeveling 4 - Bepaling van duidelijke beleidslijnen en strategieën voor PPP

Om ervoor te zorgen dat de lidstaten over de nodige administratieve capaciteit beschikken en dat er duidelijk PPP-beleid en duidelijke PPP-strategieën zijn vastgesteld om succesvolle door de EU gesteunde PPP-projecten uit te voeren, bevelen wij aan dat:

- a) de lidstaten duidelijk PPP-beleid en duidelijke PPP-strategieën vaststellen waarin de rol die PPP's moeten spelen in hun investeringsbeleid voor infrastructuur duidelijk wordt gemaakt, met het oog op het aanwijzen van de sectoren waarin PPP's het meest geschikt zijn en het vaststellen van mogelijke grenzen waarbinnen PPP's op doeltreffende wijze kunnen worden gebruikt;
- b) de Commissie wetswijzigingen voorstelt om financiële steun aan toekomstige PPP's te concentreren in sectoren die zij van groot strategisch belang acht en die verenigbaar zijn met de langetermijnverplichtingen van PPP's, zoals het TEN-V-kernnetwerk.

Streefdatum voor de uitvoering: vanaf de volgende programmeringsperiode.

91. Vijf van de twaalf beoordeelde PPP-projecten, met totale kosten van 7,9 miljard euro, werden aanvankelijk buiten de balans geboekt. Hoewel dit in overeenstemming is met het boekhoudkundig kader van de EU, verhoogt deze praktijk het risico op negatieve neveneffecten die de prijs-kwaliteitsverhouding, zoals een voorkeur voor PPP-projecten zelfs wanneer kostenefficiëntieoverwegingen tot andere keuzes kunnen leiden, en de transparantie kunnen ondermijnen.

92. Het combineren van EU-middelen met PPP's heeft geleid tot extra complexiteiten en onzekerheden die het gebruik hiervan niet hebben bevorderd. Het aantal door de EU ondersteunde PPP-projecten als aandeel van de totale PPP-markt was nog steeds gering. De nieuwe ESIF-verordeningen hebben de mogelijkheden die door de fondsen worden geboden voor de financiering van PPP's gedeeltelijk verduidelijkt en hebben enkele van de

complexiteiten weggenomen die door blending zouden worden veroorzaakt, maar er is nog ruimte voor verdere vereenvoudiging.

Aanbeveling 5 – Verbeter het EU-kader voor een betere doeltreffendheid van PPP-projecten

Teneinde het risico op een voorkeur voor het kiezen voor de PPP-optie te beperken, om te zorgen voor meer transparantie en om te waarborgen dat PPP's op doeltreffende wijze kunnen worden ondersteund met EU-middelen, beveelt de Rekenkamer aan dat:

- a) de Commissie aan de EU-steun aan PPP-projecten de garantie verbindt dat de keuze voor de PPP-optie wordt gerechtvaardigd door kostenefficiëntieoverwegingen en dus niet al te sterk werd beïnvloed door overwegingen met betrekking tot budgettaire beperkingen of de statistische verwerking ervan;
- b) de lidstaten de transparantie verbeteren door periodieke lijsten van PPP-projecten te publiceren, met onder meer toereikende en betekenisvolle gegevens over de gefinancierde activa, de toekomstige verplichtingen ervan en de behandeling ervan op de balans, terwijl tegelijkertijd de bescherming van vertrouwelijke en commercieel gevoelige gegevens gewaarborgd is;
- c) de Commissie de bijkomende complexiteit beoordeelt van gemengde EU-PPP-projecten met het oog op verdere maatregelen gericht op de vereenvoudiging van relevante regels en procedures voor EU-programma's.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2019.

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Iliana IVANOVA, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 7 februari 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

BIJLAGE I**Door de EU gesteunde PPP's voor de periode 2000-2014, in miljoen euro, per land**

Land	Aantal projecten	Totale kosten	EU-bijdrage	% van de EU-bijdrage
Griekenland	8	6 806	3 301	58,53 %
Portugal	3	2 379	564	10,00 %
Frankrijk	21	9 856	324	5,74 %
Spanje	4	2 422	311	5,51 %
Polen	4	388	272	4,82 %
Duitsland	14	2 147	254	4,50 %
Italië	6	553	210	3,72 %
Verenigd Koninkrijk	3	2 212	110	1,95 %
België	2	686	101	1,79 %
Ierland	3	1 286	81	1,44 %
Litouwen	3	99	40	0,71 %
Slovenië	10	52	36	0,64 %
Kroatië	1	331	20	0,35 %
Malta	1	21	12	0,21 %
Estland	1	4	4	0,07 %
Totaal-generaal	84	29 242	5 640	100,00 %

Bron: Tabel opgesteld door de ERK, op basis van door de Commissie, EPEC en de geselecteerde lidstaten verstrekte gegevens. De bronnen van de EU-bijdrage waren: EFRO, Cohesiefonds, Margueritefonds, LGTT, PBI en Jessica.

In de overige dertien lidstaten werd geen EU-steun verleend aan PPP's.

BIJLAGE II

**Voornaamste problemen bij het gebruik van gemengde PPP's in de periode 2007-2013 en
in de verordening gemeenschappelijke bepalingen ingevoerde wijzigingen voor de
periode 2014-2020**

2007-2013	2014-2020
Omdat de publieke autoriteiten de private partner moesten selecteren voordat werd begonnen met de subsidieaanvraag, werden zij blootgesteld aan het risico dat de subsidie niet werd goedgekeurd, terwijl zij reeds een PPP-verbintenis waren aangegaan.	Hoewel het mogelijk bleef om pas een subsidie aan te vragen na de voltooiing van de PPP-aanbesteding, voorzagen de nieuwe bepalingen ook in de voorwaardelijke goedkeuring op basis van het vereiste dat de private partner een begunstigde van een subsidie moest zijn voordat hij officieel kon worden geselecteerd in het kader van het PPP-aanbestedingsproces. Zo kan de aanbestedende dienst de subsidieaanvraag parallel met de aanbestedingsprocedure voortzetten en een voorwaardelijke subsidiegoedkeuring verkrijgen voorafgaand aan de gunning van het PPP-contract, wat reeds in een vroeg stadium zorgt voor meer duidelijkheid en zekerheid met betrekking tot de financieringsbronnen, en het risico voor de publieke partner wegneemt dat de subsidie niet wordt goedgekeurd terwijl hij reeds een PPP-verbintenis is aangegaan.
Het vereiste dat subsidies binnen twee jaar na het jaar van de toekenning (de n+2-regel) moeten worden uitbetaald beperkte het gebruik van subsidies om op voorhand gemaakte kapitaalkosten te betalen en was niet bijzonder geschikt om PPP-structuren mogelijk te maken, waarbij betalingen gedurende een veel langere periode worden verricht.	De nieuwe bepalingen voorzien in een verlengde uitbetalingsperiode voor de subsidie, die zo lang kan zijn als de looptijd van het PPP. De subsidie wordt overgedragen naar een geblokkeerde rekening die door de publieke partner wordt beheerd en het mogelijk maakt dat betalingen meer in overeenstemming zijn met het betaalprofiel voor langere termijn van een PPP.
De complexiteit en onzekerheid van het berekenen van een exact maximumbedrag van EU-steun (de financieringskloof ¹) voor inkomstgenererende projecten vóór de afronding van de PPP-aanbesteding stelden de overheden bloot aan een financieringsrisico wanneer het subsidiebedrag lager was dan verwacht.	Hoewel de financieringstekortmethode nog steeds beschikbaar is voor de berekening van het bedrag aan EU-steun voor inkomstgenererende projecten, voorzien de nieuwe bepalingen in aanzienlijk vereenvoudigde alternatieven, waarbij vooraf vastgestelde vaste percentages voor de financieringskloof worden gebruikt voor specifieke sectoren.
	De nieuwe bepalingen maken het mogelijk dat de begunstigde private partner wordt vervangen zonder dat de subsidie verloren gaat, waardoor is gezorgd voor een betere afstemming op de rechten van de leningverstrekker op tussenkomst en vervanging.

¹ Inkomstgenererende projecten zijn projecten waarbij gebruikers direct betalen voor de diensten. Het beginsel houdt in dat de ESI-fondsen alleen mogen worden gebruikt om de

resterende kloof tussen de kosten van het project en de gegenereerde inkomsten te dichten. De som van de nationale en EU-bijdragen mag niet groter zijn dan het financieringstekort.

BIJLAGE III**Gecontroleerde projecten**

	Sector/Projecten	Status en looptijd van het contract	Vertraging in maanden	Geplande totale projectkosten	Voorlopige totale projectkosten	Extra kosten gedragen door de publieke partner	Kostenstijging in %	Opmerkingen	EU-steun	Bron van EU-financiering	Op/buiten de balans	Vergelijking met de overheidssector
				In miljoen euro					In miljoen euro			
	Griekenland											
1	Vervoer: Centrale autosnelweg E-65 ¹	Concessie van 30 jaar (tot 2038), aanleg is gaande	47	2 375	1 594	413	zie opmerking	De voorlopige totale kosten zijn lager dan de geplande totale kosten omdat de reikwijdte van het project met 55 % werd beperkt. De totale kosten per km namen echter met 47 % toe. Het bedrag van 413 miljoen euro omvat een aanvullende financiële bijdrage van de staat van 231,4 miljoen euro en betalingen aan de concessiehouder van 181,4 miljoen euro.	647,6	EFRO en Cohesiefonds	Aanvankelijk buiten de balans, na het resetten op de balans opgenomen	nee
2	Vervoer: Autosnelweg Olympia ²	Concessie van 30 jaar (tot 2038), aanleg is gaande	37	2 825	2 619	678	zie opmerking	De voorlopige totale kosten zijn lager dan de geplande totale kosten omdat de reikwijdte van het project met 45 % werd beperkt. De totale kosten per km namen echter met 69 % toe. Het bedrag van 678 miljoen euro omvat een aanvullende financiële bijdrage van de staat van 238,5 miljoen euro en betalingen aan de concessiehouder van 439,7 miljoen euro.	1 012,4	EFRO en Cohesiefonds	Aanvankelijk buiten de balans, na het resetten op de balans opgenomen	nee
3	Vervoer: Autosnelweg Moreas ³	Concessie van 30 jaar (tot 2038), aanleg is voltooid	52	1 543	1 791	84	zie opmerking	De totale kosten per km namen met 16 % toe. Het bedrag van 84 miljoen euro is voor betalingen aan de concessiehouder.	328,6	EFRO en Cohesiefonds	Aanvankelijk buiten de balans, na het resetten op de balans opgenomen	nee
	Spanje											
4	Vervoer: Autosnelweg A-1 ⁴	Concessie van 19 jaar (tot 2026), aanleg voltooid	24	475	633	158	33 %	Vereiste aanpassingen van de geplande werkzaamheden.	2,2	Margueritefonds	op	nee
5	Vervoer: Autosnelweg C-25 ⁵	Concessie van 33 jaar (tot 2044), aanleg is voltooid	14	695	838	144	21 %	Vereiste aanpassingen van de geplande werkzaamheden en nieuwe onderhandelingen over het contract.	70	LGTT	op	nee
	Ierland											
6	Vervoer: Autosnelweg N17/18 ⁶	Concessie van 25 jaar (tot 2042), aanleg is gaande	n.v.t.	946	n.v.t.	n.v.t.	zie opmerking	De aanleg van het project was nog gaande op het moment van de controle.	2,7	Margueritefonds	buiten	n.v.t.
7	ICT: Nationaal breedbandsysteem ⁷	Projectovereenkomst van 5/7 jaar, aanleg voltooid	0	223	169	n.v.t.	zie opmerking	Het project genereerde minder inkomsten dan verwacht ten opzichte van de oorspronkelijke inschrijving doordat klanten er aanzienlijk minder gebruik van maakten dan verwacht. Dit had ook gevolgen voor de algemene operationele kosten en leidde tot een afname van de aanvankelijk geschatte projectfinanciering.	36	EFRO	buiten	n.v.t.

	Sector/Projecten	Status en looptijd van het contract	Vertraging in maanden	Geplande totale projectkosten	Voorlopige totale projectkosten	Extra kosten gedragen door de publieke partner	Kostenstijging in %	Opmerkingen	EU-steun	Bron van EU-financiering	Op/buiten de balans	Vergelijking met de overheidssector
				In miljoen euro					In miljoen euro			
8	ICT: Metropolitan Area Networks ⁸	Tot 25 jaar vanaf de laatste MAN-certificering	n.v.t.	117	84	n.v.t.	zie opmerking	De reikwijdte van het project werd beperkt en de gemiddelde kosten per gedekte stad namen met 4,2 % toe. De kosten zijn exclusief het gebruik en het onderhoud van de infrastructuur, waarvoor een afzonderlijk contract bestaat, en de bijdrage van de lokale autoriteiten.	42,1	EFRO	op	n.v.t.
	Frankrijk											
9	ICT: Le numérique au service des Girondins ⁹	20 jaar (tot 2029), aanleg is voltooid	16	146	143	-4	-2 %	De aanleg van de infrastructuur werd op tijd voltooid, maar er was om administratieve redenen sprake van een vertraging van 16 maanden bij de ingebruikname van het project.	12,5	EFRO	op	ja
10	ICT: SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées ¹⁰	15 jaar (tot 2018), aanleg is gaande	n.v.t.	18	31	13	73 %	De aanleg van het project was nog gaande op het moment van de controle. Kostenstijging van 73 % om te voldoen aan ingevoerde wijzigingen in de regelgeving.	7,7	EFRO	op	n.v.t.
11	ICT: Proximit-e broadband in Meurthe-et-Moselle ¹¹	26 jaar (tot 2034), aanleg is voltooid	2	148	148	0	0 %		5,9	EFRO	op	ja
12	ICT: Haute Pyrénées numérique ¹²	22 jaar (tot 2031), aanleg is voltooid	0	107	106	-1	-1 %		0,9	EFRO	op	ja
	Totaal			9 618	8 156	1 490			2 169			

¹ Het project omvat: a) het ontwerp, de financiering, de aanleg, het gebruik en het onderhoud van een nieuwe autosnelweg met een lengte van 174 km en b) het gebruik, het onderhoud en de exploitatie van een deel van de autosnelweg Athene-Thessaloniki tussen Skarfia en Raches (57 km) die door de Griekse staat werd aangelegd (DBFMO).

² Het project omvat: a) het ontwerp, de aanleg, het gebruik, het onderhoud en de exploitatie van een nieuwe autosnelweg met een lengte van 283,7 km, die de Griekse steden Korinthos en Tsakona verbindt, en b) het gebruik, het onderhoud en de exploitatie van twee bestaande gedeelten van een autosnelweg van de stad Elefsina, nabij Athene, naar Korinthos (met een lengte van 63,2 km) en de ringweg van Patras (met een lengte van 18,3 km) (DBFMO).

³ Het project omvat: a) het ontwerp, de aanleg, het gebruik, het onderhoud en de exploitatie van een nieuwe autosnelweg met een lengte van 76 kilometer, die Tripoli en Kalamata verbindt en een andere nieuwe autosnelweg van 47 kilometer die deze autosnelweg vanaf Lefktro met Sparta verbindt, en b) de opwaardering, het gebruik, het onderhoud en de exploitatie van een gedeelte van een bestaande autosnelweg, met een lengte van 82 kilometer, tussen Korinthe en Tripoli (DBFMO).

⁴ Het project omvat de opwaardering tot autosnelweg en het onderhoud van de autosnelweg A-1 (het deel Santo Tomé del Puerto – Burgos), met een totale lengte van 150,12 km (DBFMO).

⁵ Het project omvat de aanleg van dubbele rijstroken, de opwaardering tot autosnelweg en het onderhoud van de autoweg (DBFMO).

⁶ Greenfield-DBFMO van 53 km aan tweebaansautosnelweg van Gort naar Tuam en een westelijke tot autosnelweg opgewaardeerde ringweg rond Tuam, en nog eens 4 km tweebaansautoringweg ten westen van Tuam (DBFMO).

⁷ Het doel van het NBS is het aanmoedigen en verzekeren van de verlening van betaalbare breedbanddiensten in aangewezen doelgebieden waarin dergelijke diensten momenteel nog niet beschikbaar zijn (projectovereenkomst).

⁸ Tweede fase van een programma dat bestaat in de traditionele aanbesteding van middle-mile, netwerkafhankelijke open glasvezelnetwerken door de lokale autoriteiten en de daaropvolgende concessie toegekend aan één enkele private partner voor beheer en onderhoud, en levering aan communicatienetwerkexploitanten (traditionele aanbesteding en concessie).

⁹ Dit project omvat de aanleg en de exploitatie van een zeer snelle telecommunicatie-infrastructuur in het departement Gironde. Het project is gericht op het voorzien in zeer snelle internetdiensten (d.w.z. meer dan 30 Mbps) (*très haut débit*) voor zones met een economische bestemming (ZAE) en openbare instellingen, evenals in zeer snelle internetdiensten (d.w.z. meer dan 2 Mbps) (*haut débit*) voor de bevolking in gebieden waarin deze infrastructuur niet beschikbaar is en waarvoor private initiatieven van dienstexploitanten ontbreken vanwege een lage rentabiliteit (*contrat de partenariat*).

¹⁰ Dit project omvat de exploitatie en commercialisering van een zeer snelle telecommunicatie-infrastructuur in de agglomeratie Pau-Pyrénées. Dit project was erop gericht zeer snelle internetdiensten aan te bieden (d.w.z. sneller dan 10 Mbps) (*haut débit*) aan alle gebruikers binnen de Communauté d'Agglomération de Pau Pyrénées (*délégation de service public*).

¹¹ Dit project omvat de aanleg en het gebruik van een departementaal snel telecommunicatienetwerk in Meurthe-et-Moselle. Het doel van dit project was te voorzien in een glasvezelbackbone-infrastructuur en een internetdekking van 100 % met een minimumsnelheid van 2 Mbps, waarvan 95 % met een snelheid van meer dan 6 Mbps, met gebruikmaking van een combinatie van technologieën: optische vezel, ADSL en WiFiMax (*contrat de partenariat*).

- ¹² Dit project omvat de aanleg en het gebruik van een departementaal snel telecommunicatienetwerk in het departement Hautes Pyrénées. Het doel van dit project was te voorzien in een glasvezelbackbone-infrastructuur en een internetdekking van 100 % met een minimumsnelheid van 2 Mbps, en meer dan 20 Mbps voor alle openbare locaties en bedrijfszones, met gebruikmaking van een combinatie van technologieën waaronder glasvezel, ADSL en WiMax en satelliet (*contrat de partenariat*).

BIJLAGE IV

Publiek-private partnerschapsprojecten – Overzicht van potentiële voordelen en risico's vergeleken met controleopmerkingen met betrekking tot de reikwijdte van de controle

Theoretische voordelen van PPP's	Risico's	Controleopmerkingen met betrekking tot de reikwijdte van de controle: Twaalf door de EU gefinancierde PPP's (zes autosnelweg- en zes ICT-projecten) in vier lidstaten: Frankrijk, Griekenland, Ierland en Spanje	
		Positief	Negatief
Kan het mogelijk maken grootschalige projecten in één keer uit te voeren.	<p>Minder concurrentie als gevolg van de omvang van de infrastructuur die moet worden aanbesteed.</p> <p>Illusie van betaalbaarheid, d.w.z. het gebruik van de begroting van de overheid voor meer of grotere projecten dan normaal gesproken betaalbaar zou zijn.</p>	Aanvullende financiering stelde overheden in staat grootschaliger infrastructuurplannen af te ronden.	Het uitvoeren van grootschaliger projecten verhoogde het risico op lage concurrentieniveaus – waardoor de overheid in een afhankelijke positie werd gebracht – en de algehele complexiteit van het project. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een autosnelweg in Griekenland, waar twee van de vier kandidaten die werden uitgenodigd om een voorstel in te dienen dit deden, maar slechts één voorstel in de laatste fase van de aanbesteding werd geëvalueerd.
Het samenvoegen van de ontwerp-, financierings-, aanleg-, gebruiks-, en onderhoudsfases van een project in één enkel contract kan zorgen voor een “whole life approach” met langetermijnvoordelen.	Het financieren van de volledige constructiekosten via de private partner kan het financieel akkoord gecompliceerder maken en vertragen, de financiële kosten doen stijgen en de private partner blootstellen aan grotere financiële risico's.		<p>Bij een autosnelwegproject in Ierland liep de aanbesteding drie jaar vertraging op, wat leidde tot een totale aanbestedingsduur van vijf jaar, als gevolg van problemen bij het bereiken van een financieel akkoord.</p> <p>Alle drie de autosnelwegprojecten in Griekenland werden opgeschort</p>

Theoretische voordelen van PPP's	Risiko's	Controleopmerkingen met betrekking tot de reikwijdte van de controle: Twaalf door de EU gefinancierde PPP's (zes autosnelweg- en zes ICT-projecten) in vier lidstaten: Frankrijk, Griekenland, Ierland en Spanje	
		Positief	Negatief
	<p>Het combineren van verschillende fasen in één enkel contract voegt uitgebreide vereisten en risico's toe aan de aanbestedingsprocedure en kan leiden tot vertragingen.</p> <p>Contracten voor de lange termijn zijn niet verenigbaar met het snelle tempo van de technologische veranderingen.</p>		<p>omdat leningverstrekkers zich terugtrokken uit het project.</p> <p>De combinatie van PPP-aanbesteding en ICT-projecten in een omgeving waarin snelle technologische veranderingen plaatsvinden leidde tot extra kosten en mogelijke overlappings met toekomstige initiatieven (zoals in Frankrijk bij drie van de vier breedbandprojecten).</p>
<p>Risicodeling en de toewijzing van het risico aan de partij die dit het beste kan beheren.</p>	<p>De risicoverdeling kan worden beïnvloed door de onderhandelingsvaardigheden van de betrokken partijen, met onbevredigende resultaten.</p> <p>De risicoverdeling kan worden beïnvloed door overwegingen met betrekking tot de statistische behandeling van het project.</p>		<p>De risicoverdeling was onsamenhangend (bijv. een vergoeding van 14 % voor het risicokapitaal van de private partner, ondanks een lage risicoblootstelling) of niet passend omdat buitensporige risico's in verband met de vraag werden afgewenteld op de private partner (d.w.z. het volledige verkeersrisico).</p> <p>Bovendien werden in één geval de boetes gecompenseerd door de bonussen, wat ertoe leidde dat de private partner geen risico's droeg (= ondoeltreffende risicoverdeling).</p>
<p>Efficiëntie qua kosten en tijd.</p>	<p>Aanvullende vereisten zullen de duur van de aanbesteding waarschijnlijk</p>		<p>Aanzienlijke vertragingen bij de aanbesteding als gevolg van het</p>

Theoretische voordelen van PPP's	Risico's	Controleopmerkingen met betrekking tot de reikwijdte van de controle: Twaalf door de EU gefinancierde PPP's (zes autosnelweg- en zes ICT-projecten) in vier lidstaten: Frankrijk, Griekenland, Ierland en Spanje	
		Positief	Negatief
	<p>verlengen, waardoor eventuele efficiëntie bij de aanleg teniet wordt gedaan.</p> <p>De oorzaken van vertragingen zijn vaak onafhankelijk van de vraag of het project op traditionele wijze of als PPP werd aanbesteed.</p> <p>De gevolgen van tekortkomingen in de projectplanning en -uitvoering worden versterkt en kunnen leiden tot aanzienlijke betalingen die door de publieke partner moeten worden gedragen.</p>		<p>gebruik van de PPP-optie of van factoren die niet konden worden beïnvloed door deze keuze.</p> <p>Bovendien was tijdens de aanlegfase bij zeven van de negen voltooide projecten sprake van vertraging (van 2 tot 52 maanden), resulterend in 1,5 miljard euro aan extra kosten (voornamelijk Griekenland met 1,2 miljard euro en Spanje met 0,3 miljard euro) die door de publieke partner moesten worden gedragen (en waarvan 30 % door de EU werd gefinancierd), veroorzaakt door omstandigheden waarvoor hoofdzakelijk de publieke partner verantwoordelijk was.</p>
<p>Een realistischer en robuuster beoordeling van de infrastructuurbehoeften en het toekomstige gebruik.</p>	<p>De publieke partner kan vertrouwen op beoordelingen van de private partners en leningverstrekkers, die doelstellingen kunnen hebben die niet in het algemeen belang zijn.</p> <p>Het betalen van de infrastructuur in meerdere termijnen en, in sommige gevallen, zonder de infrastructuur op te nemen op de begroting, kan de stimulansen doen afnemen om de</p>		<p>Voor de meeste gecontroleerde projecten was er gekozen voor de PPP-optie zonder een robuuste analyse (bijv. een vergelijking met de overheidssector), waardoor niet kon worden aangetoond dat deze optie de beste prijs-kwaliteitsverhouding bood en het algemeen belang beschermde door te zorgen voor een gelijk speelveld tussen de verschillende aanbestedingsmethoden (bijv. PPP's</p>

Theoretische voordelen van PPP's	Risico's	Controleopmerkingen met betrekking tot de reikwijdte van de controle: Twaalf door de EU gefinancierde PPP's (zes autosnelweg- en zes ICT-projecten) in vier lidstaten: Frankrijk, Griekenland, Ierland en Spanje	
		Positief	Negatief
	omvang van projecten af te stemmen op de vereisten.		ten opzichte van traditionele aanbestedingen). De keuze voor de PPP-optie voorkwam niet dat overdreven optimistische scenario's werden opgesteld met betrekking tot de toekomstige vraag en voor de geplande infrastructuur (d.w.z. het daadwerkelijke gebruik door klanten was bij een ICT-project 69 % lager dan verwacht).
Hogere onderhouds- en servicenormen.	Een gebrek aan automatische boetes, met name bij langetermijncontracten, kan de stimulans beperken voor de private partner om te zorgen voor kwalitatief goed onderhoud.	Langetermijnbegrotingen, met name ten aanzien van onderhoud, kunnen ervoor zorgen dat goede service- en onderhoudsniveaus in stand worden gehouden tijdens de looptijd van het contract.	
Onder bepaalde voorwaarden kan het boekhoudkundig kader van de EU het toestaan dat de betrokkenheid van de overheid bij PPP's wordt geboekt als post buiten de balans, om gebruik hiervan voor een betere naleving van de euro-convergentiecriteria te bevorderen.	Een mogelijk gebrek aan een gelijk speelveld tussen verschillende aanbestedingsopties kan leiden tot een vooringenomen selectie. Bij de keuze voor de PPP-optie wordt minder aandacht besteed aan aspecten met betrekking tot de prijs-kwaliteitsverhouding. Het buiten de balans houden van PPP-projecten kan leiden tot de	In slechts een van de vier gecontroleerde lidstaten (Frankrijk) worden PPP-projecten systematisch opgenomen op de balans.	Bij vijf van de twaalf gecontroleerde projecten (met een totale waarde van 7,9 miljard euro) was de mogelijkheid om PPP's buiten de balans te boeken een belangrijke afweging bij de keuze voor de PPP-optie. Dit verhoogt het risico op negatieve neveneffecten die de prijs-kwaliteitsverhouding en de transparantie kunnen ondermijnen en kunnen leiden tot onevenwichtige regelingen voor de risicodeling.

Theoretische voordelen van PPP's	Risico's	Controleopmerkingen met betrekking tot de reikwijdte van de controle: Twaalf door de EU gefinancierde PPP's (zes autosnelweg- en zes ICT- projecten) in vier lidstaten: Frankrijk, Griekenland, Ierland en Spanje	
		Positief	Negatief
	verstrekking van onvolledige informatie.		
Uitgebreide wettelijke en institutionele kaders kunnen de uitvoering van PPP-projecten ondersteunen.	Een gebrek aan passende strategieën voor het gebruik van PPP's binnen een algemeen investeringsbeleid en aan passende PPP-wetgeving of standaardcontracten kan, naast een gebrek aan adequate administratieve capaciteit, leiden tot een minder goede uitvoering van PPP-projecten.		De institutionele en wettelijke kaders van de Commissie en de nationale overheden droegen bij tot de ondermaatse prestaties die wij op projectniveau constateerden, bijv. een beperkte kennis en capaciteit in de publieke sector om PPP's uit te voeren en een gebrek aan samenhang in de strategische benadering voor het gebruik van PPP's. Deze stroken derhalve niet met de extra aandacht die de EU besteedt aan een bredere en intensievere hefboomwerking van overheidsmiddelen in verband met private financiering en aan de rol die PPP's in dat opzicht kunnen spelen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"DOOR DE EU GESTEUNDE PUBLIEK-PRIVATE PARTNERSCHAPPEN: WIJDVERBREIDE TEKORTKOMINGEN DOEN POTENTIËLE VOORDELEN GROTENDEELS TENIET"

SAMENVATTING

III.

Eerste streepje: de Commissie is niet van mening dat de zeer grote reikwijdte en omvang van een project noodzakelijkerwijs leiden tot beperking van de concurrentie, aangezien dergelijke projecten internationaal worden aanbesteed; over het algemeen zijn de bouwmarkten in de EU en EER groot genoeg om voor voldoende concurrentie te zorgen.

De Commissie merkt op dat grootschalige projecten meestal door consortia worden uitgevoerd om alle benodigde technische, menselijke en financiële middelen te bundelen, zodat de geselecteerde inschrijver alle gevraagde producten of diensten kan aanbieden.

Tweede streepje: de Commissie beklemtoont dat de vertraging die uitsluitend aan de keuze voor de PPP-optie kon worden toegeschreven, bij de meeste van de betrokken projecten slechts een fractie van de duur van het totale aanbestedingsproces was. Dit kwam doordat de contracten in sommige gevallen (Griekenland) door het nationale parlement moesten worden geratificeerd omdat de nationale wetgeving hierin voor dergelijke grootschalige contracten voorziet.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 30 en 31.

Derde streepje: de Commissie erkent dat de gecontroleerde projecten te maken kregen met vertragingen en kostenoverschrijdingen. Zij is evenwel van mening dat deze vertragingen en kostenoverschrijdingen bij de in paragraaf 34 genoemde voorbeelden niet noodzakelijkerwijs verband hielden met de keuze van de aanbestedingsaanpak. Zij wijst ook op de gevolgen van de staatsschuldencrisis en de recessie waarmee de Europese economie te kampen had.

De Commissie wijst er voorts op dat de keuze voor de PPP-optie valt onder de bevoegdheid van de lidstaten (gedeeld beheer) of van de projectontwikkelaar. Een vast kenmerk van infrastructuurprojecten, en met name van grote projecten, is de aanzienlijke tijd die met opstarten en ontwikkeling gemoeid is, ongeacht het aanbestedingsmodel.

Vierde streepje: de Commissie merkt op dat de door de Rekenkamer gecontroleerde afgeronde autosnelwegprojecten in Griekenland een wezenlijke bijdrage leveren aan de voltooiing van het TEN-V-kernnetwerk, ondanks de uiterst ongunstige economische omstandigheden die sinds 2009 in Griekenland heersen. Zij wijst er voorts op dat uit de werkelijke verkeersgegevens voor de Moreas-autosnelweg tot eind 2017 blijkt dat het verkeersvolume zeer dicht bij de voorspelling van de resetoperatie ligt. Wat de Olympia-autosnelweg betreft, is het volgens de Commissie om de in antwoord op paragraaf 38 uiteengezette redenen redelijk om ervan uit te gaan dat het verkeersvolume voor 2018 - het eerste volledige jaar waarin de gehele snelweg in gebruik is - zal verbeteren.

De Commissie benadrukt voorts dat de ook door de Rekenkamer genoemde financiële crisis ten eerste ernstige gevolgen had voor de aanvankelijk geraamde verkeers- en opbrengstenvolumes van de (in het kader van de periode 2000-2006 voorbereide) projecten en ten tweede zorgde voor een liquiditeitsprobleem en een sterke risicoaversie bij alle deelnemende banken, zodat de gecontroleerde Griekse autosnelwegen naar de mening van de Commissie onder uitzonderlijke omstandigheden werden aangelegd. De Commissie merkt op dat er voorbeelden zijn van PPP's in Griekenland uit het midden van de jaren 90 die daadwerkelijk voordelen opleveren.

Vijfde streepje: ten aanzien van de Griekse autosnelwegprojecten en de in paragraaf 45 genoemde gefinancierde gedeelten, herinnert de Commissie eraan dat over de structuur van de PPP's voor de Griekse autosnelwegen uitsluitend de Griekse autoriteiten hebben beslist. Deze projecten zijn gerechtvaardigd gezien de sociaal-economische voordelen ervan.

Met betrekking tot het nationale breedbandproject (NBS) in Ierland, herinnert de Commissie eraan dat het aantal aansluitingen niet was gespecificeerd in het NBS-contract; het uiteindelijke verwachte klantenaantal was de marktprognose van de succesvolle inschrijver.

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 45 en 46 en tekstvak 1.

Zevende streepje: de Commissie merkt op dat de verantwoordelijkheid voor het analyseren van het potentieel van PPP's om een betere kosteneffectiviteit te realiseren, bij de lidstaten ligt.

Wat betreft het realiseren van grote, uit de ESI-fondsen gefinancierde projecten als PPP's, wijst de Commissie erop dat de GB-verordening voor 2014-2020 voorziet in een economische en financiële analyse voor PPP's als onderdeel van de kosten-batenanalyse. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 53.

De Commissie benadrukt dat voor het gebruik van het PSC-instrument (vergelijking met de overheidssector) aan een aanzienlijk aantal voorwaarden moet worden voldaan. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 50.

Voor sommige van de gecontroleerde projecten in kwestie zijn in de loop van de selectieprocedure diverse analyses uitgevoerd, waarbij de conclusie werd getrokken dat het combineren van de beschikbare EU- en nationale middelen met private middelen de enige haalbare optie was.

Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 50 en 52.

Achtste streepje: de risicoverdeling in het kader van een bepaald contract heeft vele facetten. De Commissie acht al deze facetten belangrijk bij de beoordeling van elementen zoals de respectieve door de private partners behaalde rendementsniveaus. Omdat er enorme verschillen zijn tussen afzonderlijke PPP's, is zij van mening dat individuele kwesties van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Hoewel de Commissie erkent dat sommige praktijken algemener zouden kunnen worden toegepast, merkt zij ook op dat zij niet over rechtsgrondslag beschikt om zich te mengen in de onderhandelingen tussen de partners.

De keuze voor de PPP-optie sluit niet uit dat bepalingen worden opgenomen die voor de nodige flexibiliteit zorgen om rekening te houden met technologische veranderingen. Wat het breedbandproject in Frankrijk betreft, zie ook het antwoord van de Commissie op tekstvak 3.

IV. De Commissie benadrukt dat er al verschillende kanalen zijn waarlangs de lidstaten bijstand kunnen krijgen, zoals JASPERS, de advieshub van de EIB, het Europees kenniscentrum PPP (EPEC) en de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS) die is opgericht in het kader van het steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP). Voorts heeft de Commissie bij haar mededeling van 3 november 2017 een helpdesk, een kennisgevingsmechanisme en een mechanisme voor informatie-uitwisseling ingevoerd die beogen de lidstaten en de aanbestedende diensten te helpen bij het ontwerpen van hun grote infrastructuurprojecten.

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 85 tot en met 87.

V. De Commissie erkent dat PPP's complexer zijn dan zuiver openbare projecten waarvoor de deskundigheid van de nationale autoriteiten vereist is. Hoewel de beslissing om het PPP-aanbestedingsmodel te kiezen een nationale bevoegdheid is, stelt de Commissie met het oog op de voorbereiding van projecten van goede kwaliteit, inclusief PPP's, op verzoek aan de nationale autoriteiten ondersteuning ter beschikking (zie voorbeelden in het antwoord van de Commissie op paragraaf IV).

Ten aanzien van de mogelijkheid om PPP's als posten buiten de balanstelling te behandelen heeft Eurostat, in samenwerking met het EPEC, al een handleiding voor de statistische behandeling van PPP's opgesteld die door de belanghebbenden gunstig is ontvangen. (Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 72.) De richtsnoeren vereisten dat PPP's worden aangegaan op basis van kosteneffectiviteit en een passende verdeling van risico's en operationele efficiëntie, met bijzondere aandacht voor betaalbaarheid en budgettaire verantwoordelijkheid op lange termijn.

(a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling voor zover deze de Commissie betreft, behoudens de antwoorden van de Commissie op de aanbevelingen 2 tot en met 5. Zie ook het antwoord van de Commissie op aanbeveling 1.

(b) De Commissie neemt er nota van dat deze aanbeveling (aanbeveling 2) tot de lidstaten is gericht.

(c) De Commissie neemt er nota van dat een deel van de daarmee samenhangende aanbeveling (aanbeveling 3a) tot de lidstaten is gericht. Wat grote, uit de ESI-fondsen gefinancierde projecten betreft, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 53. Zie ook het antwoord van de Commissie op aanbeveling 3a.

Wat betreft het door de Commissie aanvaarde deel van de aanbeveling dat betrekking heeft op het waarborgen dat de Rekenkamer toegang heeft tot de gevraagde informatie (aanbeveling 3b): de Commissie is van mening dat dit reeds wordt toegepast. Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 3b.

(d) De Commissie neemt er nota van dat een deel van de daarmee samenhangende aanbeveling (aanbeveling 4a) tot de lidstaten is gericht.

De Commissie gaat niet akkoord met het deel van de aanbeveling dat de Commissie vraagt om wijzigingen van de wetgeving voor te stellen om de financiële steun voor toekomstige PPP's te concentreren in sectoren die zij van grote strategische relevantie acht en die verenigbaar zijn met de langetermijnverplichtingen van PPP's, zoals het TEN-V-kernnetwerk (aanbeveling 4b), om de in het antwoord van de Commissie op aanbeveling 4b genoemde redenen.

(e) De Commissie gaat, om de in het antwoord van de Commissie op aanbeveling 5a genoemde redenen, niet akkoord met het deel van aanbeveling 5 dat de Commissie verzoekt om de EU-steun aan PPP-projecten te verbinden met de garantie dat de keuze voor de PPP-optie uit het oogpunt van kosteneffectiviteit gerechtvaardigd was (aanbeveling 5a), en dus niet werd beïnvloed door overwegingen in verband met budgettaire beperkingen of de statistische behandeling ervan.

De Commissie neemt er nota van dat het deel van aanbeveling 5 dat de lidstaten verzoekt de transparantie te verbeteren door periodieke lijsten van PPP-projecten te publiceren, met onder meer voldoende en betekenisvolle gegevens over de gefinancierde activa en de behandeling ervan op de balans, en tegelijkertijd de bescherming van vertrouwelijke en commercieel gevoelige gegevens te waarborgen, is gericht tot de lidstaten.

Zoals de Commissie heeft uiteengezet in haar antwoord op aanbeveling 5c, aanvaardt zij het deel van de aanbeveling dat de Commissie oproept de extra complexiteit van gemengde EU-PPP-projecten te beoordelen met het oog op verdere maatregelen ter vereenvoudiging van relevante regels en procedures van EU-programma's.

INLEIDING

6. Hoewel ESR 2010 het opnemen van PPP's als posten buiten de balanstelling van de overheid toestaat als het grootste deel van de risico's en beloningen voor rekening van de private partner komt, is er geen duidelijke correlatie met betrekking tot stimulansen. In enkele landen worden PPP's altijd in de balanstelling van de overheid opgenomen.

10. Gedurende de gehele tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie worden de nationale kaders voor PPP's regelmatig beoordeeld en worden aanbevelingen gedaan om ze efficiënter te maken.

OPMERKINGEN

27. De Commissie is van mening dat het standpunt van de Griekse autoriteiten, namelijk dat de beschikbare nationale en EU-overheidsmiddelen niet toereikend waren om de trans-Europese autosnelwegen in Griekenland binnen een redelijke termijn te voltooien, steek houdt. Ook de aanzienlijke vertragingen die in het verleden stelselmatig optraden bij de aanleg van andere delen van het snelwegennet die door de Griekse autoriteiten als openbare werken werden aanbesteed, rechtvaardigen de PPP-keuze. De vijf autosnelwegconcessies werden in het kader van de programmeringsperiode 2007-13 voor het EFRO en het CF in het nationaal strategisch referentiekader voor Griekenland opgenomen.

De latere beperking van de omvang van twee autosnelwegconcessies was op grond van de economische crisis terecht.

28. De Commissie is niet van mening dat de zeer grote reikwijdte en omvang van een project noodzakelijkerwijs leiden tot beperking van de concurrentie, aangezien dergelijke projecten internationaal worden aanbesteed; over het algemeen zijn de bouwmarkten in de EU en EER groot genoeg om voor voldoende concurrentie te zorgen.

Voorts merkt de Commissie op dat grootschalige projecten meestal door consortia worden uitgevoerd juist om alle benodigde technische, menselijke en financiële middelen te bundelen, zodat de geselecteerde inschrijver alle gevraagde producten of diensten kan aanbieden.

29. De Commissie erkent de specifieke omstandigheden van de centrale autosnelweg in Griekenland.

De grote omvang van de aanbestede PPP's voor autosnelwegprojecten in Griekenland heeft echter gegadigden uit heel Europa aangetrokken.

30. De Commissie is van mening dat de moeilijkheden die zich als gevolg van de crisis van 2008 op de markten voordeden, gezien het onverwachte karakter en de omvang van de crisis niet te wijten waren aan de PPP-mechanismen of de daaraan gerelateerde noodzaak van een alomvattende aanpak van uitvoering, financiering, gebruik en onderhoud van het project. Voorts kan het in veel gevallen als goede praktijk worden beschouwd rekening te houden met problemen bij projecten op langere termijn.

31. De Commissie erkent dat slechts 3,5 maand van de in totaal 6,5 jaar die nodig was om de Griekse autosnelwegen aan te besteden, uitsluitend aan de keuze voor de PPP-optie te wijten was. De nationale wetgeving voorziet in bekrachtiging van de contracten door het Griekse parlement voor elk afzonderlijk PPP en concessieproject waarvan de totale kosten hoger zijn dan 500 miljoen EUR. Dit heeft dus niets te maken met het ontbreken van een EU-rechtskader voor concessies, maar houdt veeleer verband met de noodzaak om kwesties als de heffing van tol- en luchthavengelden en dergelijke op nationaal niveau te regelen.

34. De Commissie is van mening dat de in dit voorbeeld genoemde kostenwijzigingen en vertragingen niet noodzakelijkerwijs verband houden met de aanbestedingsaanpak.

In het Franse geval werden de sporadische verhogingen van de budgettaire behoeften door de private partner aangepakt, met volledige inachtneming van de contractuele voorwaarden van de PPP's.

(a) Wat de autosnelweg C-25 in Spanje betreft, liep de financiële afsluiting van het project volgens de van de EIB ontvangen informatie inderdaad aanzienlijke vertraging op, maar dit was het gevolg

van de wereldwijde financiële crisis; bij de heronderhandelingen over de concessieovereenkomst werd rekening gehouden met de gevolgen van de crisis voor de financieringskosten en de verkeersvolumes. De infrastructuur kwam in januari 2013 beschikbaar voor het publiek, dus zeven maanden vóór augustus 2013, de bij de heronderhandelingen vastgestelde uiterste termijn.

(b) De Commissie merkt op dat het ICT-project Pau Pyrénées destijds bijzonder innovatief was, aangezien geen enkele andere Franse lokale autoriteit met een dergelijk project was gestart. Er werd een bestek opgesteld, maar geen enkele private marktdeelnemer kon aan de eisen voldoen, en voor dit soort project was geen standaardcontract beschikbaar op regionaal of nationaal niveau. De financieringsregeling werd aan de Franse regionale auditautoriteit voorgelegd. Het project kende de volgende positieve resultaten: de doelstelling om een digitale infrastructuur op te bouwen in een afgelegen gebied werd volledig gerealiseerd, de prijs per aansluiting voor individuele consumenten is gelijk aan die van de meer recente projecten, dankzij de laatste jaren kon over het geheel genomen een positief financieel resultaat worden behaald en de specifieke doelstelling om 55 000 aansluitingen tot stand te brengen, is zelfs overtroffen.

(c) De Commissie is ervan op de hoogte dat de Ierse autoriteiten de 95 voor het MAN-project geselecteerde steden aan een grondige heroverweging hebben onderworpen naar aanleiding van zeer significante veranderingen in de telecommarkten en de beschikbaarheid van breedband in Ierland. Als gevolg hiervan werden in 66 in plaats van 95 steden MAN's aangelegd. Deze herziening werd nodig nadat de aanbesteding en aanleg van sommige MAN's al was begonnen.

De hogere kosten per MAN waren een gevolg van het besluit om in een aantal steden effectievere glasvezelnetwerken aan te leggen in plaats van draadloze oplossingen. Dit was een besluit van strategische aard, aangezien hierdoor belangrijke moderne infrastructuur beschikbaar kwam die zich in de praktijk heeft bewezen.

35. Met deze drie gecontroleerde concessieovereenkomsten, die in 2007 werden ondertekend, was in totaal 6,743 miljard EUR aan geplande projectkosten gemoeid, dat is ongeveer 25 % van de totale kosten van alle in dit verband door de Rekenkamer gecontroleerde projecten. De betrokken overeenkomsten waren gebaseerd op analyses van gegevens en prognoses voor verkeer en inkomsten die waren gemaakt in de periode 2000-2006, toen het Griekse bruto binnenlands product (bbp) gemiddeld met ongeveer 3 % per jaar toenam. Deze prognoses werden natuurlijk beïnvloed door de crisis van 2009 in Griekenland, in de eerste plaats door een ongekende afname van het verkeer en de inkomsten voor de snelwegen in aanleg, en in de tweede plaats door een liquiditeitsprobleem en een sterke risicoaversie bij alle deelnemende banken. De Griekse staatschuldencrisis, die in 2009 uitbrak, heeft geleid tot de ernstigste en langste recessie die er in de laatste twee eeuwen ooit in één land is geweest. Om deze redenen is de Commissie van oordeel dat de omstandigheden waaronder de gecontroleerde Griekse autosnelwegen werden aangelegd, uitzonderlijk waren. De Commissie merkt op dat er voorbeelden zijn van PPP's in Griekenland uit het midden van de jaren 90 die daadwerkelijk voordelen opleveren.

38. De Commissie is van mening dat de aanvullende bedragen die door de EU en de nationale publieke sector in Griekenland ter beschikking werden gesteld, gerechtvaardigd waren om de tot stilstand gekomen autosnelwegprojecten opnieuw op gang te brengen. Dankzij deze resetoperatie konden de gecontroleerde autosnelwegconcessies, die in de periode 2009-2013 ernstig te lijden hadden onder de Griekse economische crisis, in maart 2017 worden afgerond.

De Commissie merkt op dat de afgeronde projecten een wezenlijke bijdrage leveren aan de voltooiing van het TEN-V-kernnetwerk, ondanks de uiterst ongunstige economische omstandigheden die sinds 2009 in Griekenland heersen.

Zij wijst er voorts op dat uit de werkelijke verkeersgegevens voor de Moreas-autosnelweg tot eind 2017 blijkt dat het verkeersvolume zeer dicht bij de voorspelling van de resetoperatie ligt, wat

optimistischere vooruitzichten voor de toekomstige verkeersvolumes mogelijk maakt. Wat Olympia Odos betreft, die pas in augustus 2017 helemaal voltooid en beschikbaar voor de gebruikers was, lag het vastgestelde verkeersvolume voor 2017 15 % lager dan de prognoses die in het kader van de resetoperatie waren gemaakt voor de jaarlijkse verkeersvolumes met een geheel voltooid project. Het is redelijk om ervan uit te gaan dat het verkeersvolume voor 2018, het eerste volledige jaar waarin de gehele snelweg in gebruik is, zal verbeteren.

In het geval van de Moreas-autosnelweg worden de jaarlijkse verkeersvolumes en inkomsten gemeten op het niveau van de gehele concessie, en niet per afzonderlijk gedeelte, zoals het gedeelte Lefktro-Sparta.

Het gedeelte van de centrale autosnelweg is op 22 december 2017 opgeleverd, en er zijn nog geen verkeersgegevens beschikbaar.

39.

Derde alinea: De Commissie merkt op dat de concessieovereenkomsten duidelijke bepalingen bevatten over de risico's van vertragingen als gevolg van archeologische vondsten, milieuvergunningen en landonteigeningen.

40.

De Commissie wijst erop dat in het geval van de concessies voor de Olympia-autosnelweg in Griekenland de kapitaaluitgaven voor de aanleg van de autosnelweg bij het resetten werden verlaagd van 2 220 miljoen EUR tot 1 238 miljoen EUR, aangezien de fysieke reikwijdte van het project aanzienlijk werd verminderd.

45. De Commissie merkt op dat over de structuur van de PPP's voor de Griekse autosnelwegen uitsluitend de Griekse autoriteiten hebben beslist. Voorts zijn deze projecten gerechtvaardigd gezien de sociaal-economische voordelen ervan. Twee PPP-autosnelwegprojecten profiteren ook van inkomsten uit rendabelere gedeelten, en deze regeling draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor regionale ontwikkeling.

Tekstvak 1 - Voorbeeld van een autosnelweg in Griekenland waarbij het risico wordt gelopen op zware onderbenutting

De Commissie merkt op dat de volledige aanleg van de E65 is uitgesteld. De beslissing om de resterende gedeelten aan te leggen, is aan Griekenland. De medefinanciering van het zuidelijke gedeelte van Lamia naar Xyniada is voorzien in de programmeringsperiode 2014-20 van het EFRO en het CF. De Commissie zal de projecten beoordelen aan de hand van de relevante bepalingen van de verordening betreffende de ESI-fondsen die van kracht is wanneer de aanvraag om EU-financiering bij de Commissie wordt ingediend.

46. Bij het Franse project werd het bedrag van de tarieven en inkomsten geraamd op basis van haalbaarheidsstudies en schattingen vóór de start van het project. De inkomsten zijn bijgesteld tot de huidige werkelijk geïnde bedragen en worden niet meer afgezet tegen de hypothetische inkomsten. Deze cijfers worden geëvalueerd over een periode van 10 jaar, tot 2020, maar zij blijven onder de aanvankelijke verwachtingen.

Het in januari 2009 gelanceerde National Broadband Scheme (NBS) heeft zijn contractuele doelstelling om uiterlijk in het najaar van 2010 in alle aangewezen doelgebieden van het NBS breedband beschikbaar te maken, gehaald. Hoewel de klantenaantallen inderdaad lager waren dan verwacht, was in het NBS-contract geen aantal aansluitingen gespecificeerd. Het uiteindelijke verwachte klantenaantal was de marktprognose van de succesvolle inschrijver. Wat de invoering van breedband in het algemeen betreft: andere exploitanten hebben op het NBS gereageerd. Tegen

2011 bedroeg het totale aantal breedbandabbonnementen in NBS-gebieden (zowel NBS als commercieel) twee derde van de oorspronkelijke doelstelling.

50. In het geval van de Griekse autosnelwegen is vóór de aanbesteding ervan een verkeersanalyse, financiële analyse, technische analyse en juridische analyse uitgevoerd door consultants die via een open en op concurrentie stoelende selectieprocedure werden geselecteerd. Uit al deze analyses bleek dat de enige haalbare optie om de projecten voor het TEN-autosnelwegennet in Griekenland in de volgende 10 jaar af te ronden, het combineren van de beschikbare EU- en nationale middelen met private middelen was. Voor het gebruik van het PSC-instrument (vergelijking met de overheidssector) moet aan een aanzienlijk aantal voorwaarden worden voldaan, aangezien de methode ervan berust op hypothetische aannamen over de meest waarschijnlijke en efficiënte vorm van uitvoering van overheidswege die kan worden ingezet om te voldoen aan alle elementen van de outputspecificatie.

Gezien de chronische tekortkomingen van de traditionele openbare aanbesteding, zou de PSC hoe dan ook geen toegevoegde waarde hebben gehad voor het besluit inzake de structuur van de overeenkomsten voor autosnelwegconcessies in Griekenland. Zowel de bij traditionele overheidsopdrachten voor werken geconstateerde vertragingen als het gebrek aan voldoende financiële middelen pleitten voor de PPP-optie.

Voor de toegang van de Rekenkamer tot documentatie zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 51.

51. Tot de voorwaarden die de Commissie stelt wanneer zij middelen investeert, behoort al de toegang van de Rekenkamer tot de desbetreffende documentatie. Bovendien behoudt de Commissie zich het recht voor de lidstaat om de informatie te verzoeken die van belang is om de wettigheid, de regelmatigheid en het nuttig effect van de uitgaven te controleren in het kader van controles die de Commissie overeenkomstig de toepasselijke wettelijke en contractuele regelingen kan uitvoeren. De langs deze weg verzamelde informatie kan zo nodig aan de Rekenkamer ter beschikking worden gesteld.

De Commissie is van mening dat de toegang tot de door de Rekenkamer bedoelde documenten over identificatie, planning en aanbesteding door de betrokken lidstaat moet worden verstrekt, aangezien de Rekenkamer tijdens de aanbestedingsprocedure overeenkomstig de nationale voorschriften moet toezien op de inachtneming van de criteria inzake wettigheid, regelmatigheid en nuttig effect.

52. Hoewel bij het Ierse project een formele kosten-batenanalyse niet wettelijk verplicht was en niet werd uitgevoerd, was de aanleg van de MAN's in fase II "op een kosteneffectieve wijze" een van de criteria bij de herziening, die leidde tot een vermindering van het aantal aangelegde MAN's. Deze herziening werd nodig nadat de aanbesteding en aanleg van sommige MAN's al was begonnen.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 34, onder (c).

53. Wat grote projecten in het kader van de ESI-fondsen betreft, is krachtens artikel 101 van de GB-verordening voor de huidige programmeringsperiode 2014-2020 (zoals nader uitgewerkt bij Uitvoeringsverordening (EU) 2015/207 van de Commissie) voor PPP's al een volledige economische en financiële analyse vereist als onderdeel van de kosten-batenanalyse voor grote projecten.

56. De Commissie benadrukt dat de risicoverdeling in het kader van een bepaald contract vele facetten heeft. Zij acht al deze facetten belangrijk bij de beoordeling van elementen zoals de respectieve door de private partners behaalde rendementsniveaus.

(b) De risicoverdeling in het kader van een bepaald contract heeft vele facetten. De Commissie erkent dat sommige praktijken algemener zouden kunnen worden toegepast, maar zij merkt ook op

dat zij niet over rechtsgrondslag beschikt om zich te mengen in de onderhandelingen tussen de overeenkomstsluitende partners.

(c) De ernst en de duur van de economische crisis had gevolgen voor alle openbare werken en bouwprojecten in Griekenland. In Griekenland is een beoordeling van het vraagriscico uitgevoerd voor zowel de E65 als de Moreas-autosnelweg. Tijdens de exploitatiefase van deze projecten was een overheidssubsidie voorzien.

58. Wat technologische veroudering betreft: de NBS-infrastructuur heeft bijgedragen aan de latere invoering van 4G-technologie in de betrokken gebieden.

59. De keuze van de PPP-optie sluit niet uit dat bepalingen worden opgenomen die voor de nodige flexibiliteit zorgen om rekening te houden met technologische veranderingen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op tekstvak 3.

Tekstvak 3 - PPP's en snelle technologische veranderingen - het project in Meurthe-et-Moselle

Het project in Meurthe-et-Moselle omvat en houdt rekening met technologische ontwikkelingen. Alle telecommunicatienetwerken moeten hun apparatuur regelmatig actualiseren. Daarom moeten qua beheer en planning voor latere ontwikkelingen bijna even veel middelen worden uitgetrokken als voor de aanvankelijke investering. Het glasvezelnetwerk was vanaf het begin bedoeld om als backbone, maar ook als transmissienetwerk voor het toekomstige FTTH-netwerk te dienen, hetgeen de investeringen in de naleving voor toekomstige installaties zal beperken.

62.

(b) De Commissie merkt op dat de Griekse nationale wetgeving voor grote infrastructuurprojecten van meer dan 500 miljoen EUR inclusief btw, zoals de vijf Griekse autosnelwegen, bepaalt dat zij eerst moeten worden goedgekeurd door een interministerieel comité (IMC) voor PPP's en concessies, op basis van een voorstel van het bevoegde ministerie. Na een positief advies van het IMC moet het nationale parlement de PPP- en concessieovereenkomsten volgens de wet onderzoeken en uiteindelijk bekrachtigen. Om deze reden vallen PPP's en concessies van meer dan 500 miljoen EUR buiten het toepassingsgebied van het PPP-wetgevingskader van wet 3389/2005.

De voorbereiding en uitvoering van PPP's en concessies van minder dan 500 miljoen EUR worden in Griekenland gecoördineerd door het IMC en het speciale secretariaat voor PPP's bij het ministerie van Economische Zaken. Drie PPP-projecten in het kader van wet 3389/2005. Dergelijke PPP-projecten en concessies worden door het speciale secretariaat tijdens de voorbereidings- en uitvoeringsfase ondersteund. Drie van de betrokken projecten hebben onlangs internationale onderscheidingen en prijzen gewonnen: a) het PPP-project 24 scholen kreeg de onderscheiding "Onderwijsproject van het jaar 2014" van het tijdschrift World Finance, b) het PPP-project afvalbeheer in West-Macedonië kreeg de onderscheiding "Afvalproject van het jaar 2014" van hetzelfde tijdschrift en c) het PPP-project breedband voor plattelandsgebieden kreeg de "Europese breedbandprijs 2017" van de Europese Commissie in de categorie territoriale samenhang in plattelandsgebieden en afgelegen gebieden.

66. De wetgevingsbesluiten inzake de besteding van EU-middelen en de uitvoering van de EU-begroting verstrekken altijd een concreet actieterrein voor EU-instrumenten, en deze specifieke voorwaarden zijn ook van toepassing op het gebruik van PPP's. Dergelijke wetgevingsbesluiten omvatten echter geen verdere vereisten die uitsluitend voor PPP's gelden, zoals een beperking van het gebruik van PPP's tot projecten die tot het prioritaire TEN-V-kernnetwerk behoren enz.

69. De Commissie erkent dat PPP's zeker complexer zijn dan zuiver openbare projecten en dat de deskundigheid van de nationale autoriteiten vereist is voor de voorbereiding en uitvoering ervan. De Commissie stelt aan de nationale autoriteiten op hun verzoek ondersteuning beschikbaar met het

oog op de voorbereiding van projecten van goede kwaliteit, inclusief PPP's, eventueel in combinatie met subsidies uit de ESI-fondsen. JASPERS en de advieshub (zie antwoord van de Commissie op paragraaf 85) zijn bijvoorbeeld essentiële instrumenten om de lidstaten hierbij te helpen.

70. De Commissie merkt op dat zij voor de programmeringsperiode 2007-2013 van de structuurfondsen 28 grote, door het EFRO en het CF medegefinancierde projecten heeft goedgekeurd die PPP-projecten waren.

71. De Commissie benadrukt dat momenteel in verschillende lidstaten PPP-projecten in voorbereiding zijn die in het kader van de programmeringsperiode 2014-2020 uit de ESI-fondsen zullen worden medegefinancierd via subsidies of financiële instrumenten.

72. De Commissie beklemtoont dat PPP's in sommige landen systematisch in de balanstelling van de overheid worden opgenomen.

Om het statistische kader te verbeteren heeft Eurostat, in samenwerking met het EPEC, al een handleiding voor de statistische behandeling van PPP's opgesteld die zeer positieve reacties heeft gekregen van alle publieke en private belanghebbenden, inclusief de ECOFIN-Raad, en die in de lidstaten onder de aandacht wordt gebracht.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Antwoord van de Commissie op de paragrafen 73 tot en met 75:

Hoewel het waar is dat "de meeste risico's en voordelen moeten worden verschoven naar de private partner om PPP's buiten de balans van de overheid te houden", benadrukt de Commissie dat in de bovengenoemde handleiding voor de statistische behandeling van PPP's wordt vermeld dat PPP's op basis van kosteneffectiviteit en een passende verdeling van risico's en operationele efficiëntie moeten worden aangegaan, met bijzondere aandacht voor betaalbaarheid en budgettaire verantwoordelijkheid op lange termijn.

74. De beslissing om voor een PPP-project te kiezen is een nationale bevoegdheid. De Commissie is dus niet in de positie om op de uiteenzettingen van de Rekenkamer in te gaan.

(b) De Commissie merkt op dat zelfs in een land met een zware schuldenlast als Griekenland de geldende ESR-regels zijn toegepast, en na het resetten van de gecontroleerde PPP-overeenkomsten voor autosnelwegen, zijn zij opnieuw als balansposten geclassificeerd.

76. De Commissie is van mening dat de bepaling inzake PPP-verplichtingen en de daaraan verbonden verplichtingen een nationale bevoegdheid is.

Eurostat heeft informatie verstrekt over de impact van voorwaardelijke verplichtingen, inclusief PPP's, van de lidstaten op het niveau van de schulden en overheidstekorten, op basis van informatie die door de nationale bureaus voor de statistiek werden verstrekt.

Conclusies en aanbevelingen

77. De Commissie erkent dat de gecontroleerde projecten te maken kregen met vertragingen en kostenoverschrijdingen. Zij is evenwel van mening dat dit niet noodzakelijkerwijs verband houdt met de aard van de PPP-projecten. Zij wijst op de gevolgen van de staatsschuldencrisis en de recessie waarmee de Europese economie te kampen had. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 34, onder (a).

78. De Commissie merkt op dat de verantwoordelijkheid voor het analyseren van het potentieel van PPP's om een betere kosteneffectiviteit te realiseren, bij de lidstaten ligt.

Aanbeveling 1 – Bevorder geen intensiever en breder gebruik van PPP's voordat de vastgestelde problemen zijn aangepakt en de volgende aanbevelingen op succesvolle wijze zijn uitgevoerd

De Commissie aanvaardt de aanbeveling voor zover deze de Commissie betreft, behoudens de antwoorden van de Commissie op de aanbevelingen 2 tot en met 5.

De nationale kaders voor PPP's worden regelmatig beoordeeld tijdens het beleidscoördinatieproces, en als er problemen worden vastgesteld, worden de lidstaten aangemoedigd om deze aan te pakken. De in de context van het Europees Semester gedane landspecifieke aanbevelingen kunnen betrekking hebben op aspecten van PPP's. In het kader van het Europees Semester en de Europa 2020-strategie wordt een intensiever gebruik van PPP's niet specifiek aangemoedigd. In dit verband houden de landanalyses van de Commissie reeds rekening met de in de aanbeveling genoemde doelstellingen.

Wat sectorale instrumenten betreft, zijn PPP's een van de instrumenten waarover de lidstaten en projectontwikkelaars beschikken voor de uitvoering van het beleid. De Commissie beschikt niet over een rechtsgrondslag om de lidstaten te verzoeken meer of minder PPP's te gebruiken in vergelijking met traditionele overheidsopdrachten.

In het kader van het gedeeld beheer van de ESI-fondsen wordt de beslissing om PPP's te gebruiken uitsluitend aan de lidstaten overgelaten.

79. Zie de antwoorden van de Commissie op de punten 10 en 28.

80. De Commissie erkent dat de gecontroleerde projecten te maken kregen met vertragingen en kostenoverschrijdingen. Zij is evenwel van mening dat dit niet noodzakelijkerwijs verband houdt met de keuze van het PPP-aanbestedingsmodel. Zij wijst op de gevolgen van de staatsschuldencrisis en de recessie waarmee de Europese economie te kampen had.

De Commissie wijst er voorts op dat de keuze van de PPP-optie valt onder de bevoegdheid van de lidstaten (gedeeld beheer) of van de projectontwikkelaar. Een vast kenmerk van infrastructuurprojecten is de aanzienlijke tijd die met opstarten en ontwikkeling gemoeid is, ongeacht het aanbestedingsmodel.

81. Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 22 en 46.

Aanbeveling 2 – Beperk de financiële gevolgen van vertragingen en nieuwe onderhandelingen over de kosten van PPP's die worden gedragen door de publieke partner

De Commissie neemt er nota van dat deze aanbeveling tot de lidstaten is gericht.

82. Wat de uitvoering van grote, uit de ESI-fondsen als PPP gefinancierde projecten betreft, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 53.

Ten aanzien van het gebruik van het PSC-instrument (vergelijking met de overheidssector), zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 50.

83. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 51.

84. De risicoverdeling in het kader van een bepaald contract heeft vele facetten. De Commissie acht al deze facetten belangrijk bij de beoordeling van elementen zoals de respectieve door de private partners behaalde rendementsniveaus. Gezien de enorme verschillen tussen afzonderlijke PPP's is zij bovendien van mening dat individuele kwesties van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Hoewel de Commissie erkent dat sommige praktijken algemener zouden kunnen worden toegepast, merkt zij ook op dat zij niet over rechtsgrondslag beschikt om zich te mengen in de onderhandelingen tussen de partners.

Aanbeveling 3 – Baseer de keuze voor de PPP-optie op deugdelijke vergelijkende analyses ten aanzien van de beste aanbestedingsoptie

(a) De Commissie merkt op dat dit deel van de aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

Wat grote, uit de ESI-fondsen gefinancierde projecten betreft, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 53.

(b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele, zoals hieronder wordt toegelicht. Voor het deel dat wordt aanvaard, is de Commissie van mening dat het reeds wordt toegepast.

Tot de voorwaarden die de Commissie stelt wanneer zij middelen investeert, behoort al de toegang van de Rekenkamer tot de desbetreffende documentatie. Bovendien behoudt de Commissie zich het recht voor de lidstaat om de informatie te verzoeken die van belang is om de wettigheid, de regelmatigheid en het nuttig effect van de uitgaven te controleren in het kader van controles die de Commissie overeenkomstig de toepasselijke wettelijke en contractuele regelingen kan uitvoeren. De langs deze weg verzamelde informatie kan zo nodig aan de Rekenkamer ter beschikking worden gesteld.

De Commissie is van mening dat de toegang tot de door de Rekenkamer bedoelde documenten over identificatie, planning en aanbesteding door de betrokken lidstaat moet worden verstrekt, aangezien deze tijdens de aanbestedingsprocedure overeenkomstig de nationale voorschriften moet toezien op de inachtneming van de criteria inzake wettigheid, regelmatigheid en nuttig effect.

Antwoord van de Commissie op de paragrafen 85 tot en met 87:

De Commissie benadrukt dat er al verschillende kanalen zijn waarlangs de lidstaten bijstand kunnen krijgen.

JASPERS, dat op initiatief van de Commissie wordt medegefinancierd uit EFRO en CF en technische bijstand omvat, kan de lidstaten en regio's op hun verzoek helpen bij de voorbereiding en uitvoering van PPS-projecten van goede kwaliteit.

De advieshub binnen de EIB kan de lidstaten en projectontwikkelaars bijstand verlenen voor PPP's, eveneens op hun verzoek.

Het Europees kenniscentrum PPP (EPEC) werd in 2008 opgericht om de lidstaten en kandidaat-lidstaten van de EU en andere partijen te ondersteunen bij hun werk met PPP's. Het maakt deel uit van de Adviesdienst van de Europese Investeringsbank (EIB) en adviseert 41 organisaties die lid zijn van EPEC: nationale of regionale PPP-eenheden en andere met PPP's belaste overheidsinstanties, alsmede de Europese Commissie. EPEC houdt zich uitvoerig bezig met de ontwikkeling van PPP-richtsnoeren en -instrumenten en de uitwisseling van informatie, ervaringen en goede praktijken op het gebied van PPP's, met als doel de overheidssector te helpen deugdelijke PPP's tot stand te brengen, terwijl het tegelijkertijd neutraal tegenover de PPP-oplossing staat. Een voorbeeld van een dergelijk instrument is het projectvoorbereidingsstatus-instrument, dat beoogt de aanbestedende diensten te helpen bij het voorbereiden van deugdelijke PPP-projecten door a) passende actielijsten op te stellen en b) mogelijke en daadwerkelijke tekortkomingen in het proces te signaleren.

Voorts heeft de Commissie bij haar mededeling "Investerings ondersteunen via een vrijwillige voorafgaande beoordeling van de aanbestedingsaspecten voor grote infrastructuurprojecten" van 3 november 2017 a) een helpdesk, b) een kennisgevingsmechanisme en c) een informatie-uitwisselingsmechanisme ingevoerd om de lidstaten en de aanbestedende diensten te helpen hun grote infrastructuurprojecten, mede in de vorm van PPP's, overeenkomstig de EU-aanbestedingsregels te ontwerpen.

In het kader van het steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP) kan de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS) van de Commissie de lidstaten op hun verzoek technische ondersteuning bieden met het oog op de versterking van de bestuurlijke capaciteit met betrekking tot onder meer PPP's, voor zover dergelijke steun bijdraagt tot een structurele hervorming in een lidstaat.

89. De EU-middelen en de wetgevingsbesluiten inzake de uitvoering van de EU-begroting, inclusief die welke, in voorkomend geval, bijdragen aan PPP-projecten, voorzien in toepassingscriteria zoals vastgesteld in de betrokken wetgevingstekst.

De keuze voor de PPP-optie sluit niet uit dat bepalingen worden opgenomen die voor de nodige flexibiliteit zorgen om rekening te houden met technologische veranderingen.

Aanbeveling 4 - Stel duidelijk PPP-beleid en duidelijke PPP-strategieën vast

(a) De Commissie neemt er nota van dat deze aanbeveling tot de lidstaten is gericht.

Hoewel de Commissie het belangrijk acht PPP's als instrument te ontwikkelen en de lidstaten te helpen de belemmeringen voor een succesvol gebruik ervan weg te nemen, acht zij het niet nuttig strategieën te ontwerpen met concrete sectoren of situaties waarin PPP's bij voorkeur moeten worden gebruikt. De Commissie heeft geen mandaat om op te treden op dit gebied, dat valt onder de bevoegdheid van de aanbestedende autoriteiten op het niveau van de lidstaten.

Voorts merkt de Commissie op dat inhoudelijke richtsnoeren voor aanbestedings- en uitvoeringskwesties bij PPP's in de EU zijn verstrekt door EPEC, het Europees kenniscentrum dat de overheidssectoren in Europa ondersteunt bij de totstandbrenging van betere PPP's.

(b) De Commissie verwerpt deze aanbeveling.

De wetgevingsbesluiten inzake de besteding van EU-middelen en de uitvoering van de EU-begroting verstrekken altijd een concreet actieterrein voor EU-instrumenten, en waar nodig ook voor het gebruik van PPP's. De Commissie is niet voornemens wetgevingsbepalingen voor te stellen waarmee verdere beleidsbeperkingen en voorwaarden kunnen worden opgelegd die uitsluitend verband houden met projecten die als PPP worden uitgevoerd.

91. PPP's zijn complexe regelingen die veelal door private actoren worden geproduceerd, en de risico's moeten duidelijk worden omschreven, zelfs wanneer de projecten buiten de overheidsbalans worden geboekt.

In de bovengenoemde handleiding voor de statistische behandeling van PPP's wordt al vermeld dat PPP's moeten worden aangegaan op basis van kosteneffectiviteit en een passende verdeling van risico's en operationele efficiëntie, met bijzondere aandacht voor betaalbaarheid en budgettaire verantwoordelijkheid op lange termijn.

92. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 69.

Aanbeveling 5 – Verbeter het EU-kader voor een betere doeltreffendheid van PPP-projecten

(a) De Commissie verwerpt deze aanbeveling.

Hoewel de Commissie erkent dat de keuze voor de PPP-optie door de lidstaat op kostenefficiëntieoverwegingen moet berusten, acht zij het niet haalbaar om aan EU-steun voor een PPP-project de voorwaarde te verbinden dat de lidstaat moet bevestigen dat dergelijke overwegingen in verband met de keuze van het aanbestedingsmodel (d.w.z. die welke verband houden met budgettaire beperkingen of de statistische behandeling) niet ten koste gaan van de kostenefficiëntie. De statistische behandeling kan doorgaans pas bij de financiële afsluiting worden bevestigd, wat niet noodzakelijkerwijs samenvalt met het tijdstip waarop het besluit over steun uit de EU-begroting voor de financiering van een PPP-project wordt vastgesteld. In het kader van het

gedeeld beheer van de ESIF in de huidige programmeringsperiode 2014-2020 keurt de Commissie programma's goed en wordt over de uitvoering ervan op de hoogte gehouden via door de lidstaten ingediende jaarlijkse uitvoeringsverslagen. De Commissie ontvangt geen informatie over en verleent geen goedkeuring voor medefinanciering van individuele projecten door de ESIF, met uitzondering van grote projecten die deel uitmaken van programma's. De Commissie ontvangt wel informatie over en verleent al dan niet goedkeuring voor de ESIF-bijdrage aan grote, reeds door de beheersautoriteiten geselecteerde projecten.

(b) De Commissie neemt er nota van dat deze aanbeveling tot de lidstaten is gericht.

(c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, zoals hieronder wordt toegelicht.

De Commissie bezint zich op manieren om de regels inzake systemen voor uitvoering en beheer voor het volgende meerjarig financieel kader in het algemeen te vereenvoudigen. De vereenvoudiging van alle uitgaveninstrumenten, inclusief subsidies en financiële instrumenten, is een belangrijke doelstelling.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	20.4.2016
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	23.11.2017
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	7.2.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	8.3.2018

Publiek-private partnerschappen (PPP's) maken gebruik van zowel de publieke als de private sector voor het leveren van goederen en diensten die gewoonlijk door de publieke sector werden geleverd, en verlichten tegelijkertijd de druk van budgettaire beperkingen van de overheidsuitgaven. We stelden vast dat, hoewel PPP's het potentieel hebben om te zorgen voor een snellere uitvoering van beleid en goede onderhoudsniveaus te waarborgen tijdens de gehele looptijd ervan, de gecontroleerde projecten niet altijd doeltreffend werden beheerd en geen behoorlijke prijs-kwaliteitsverhouding boden. De potentiële voordelen van PPP's werden vaak niet gerealiseerd, aangezien er sprake was van vertragingen, kostenstijgingen en onderbenutting, wat leidde tot 1,5 miljard euro aan ondoeltreffende uitgaven, waarvan 0,4 miljard euro door de EU werd gefinancierd. Dit was ook te wijten aan een gebrek aan adequate analyses, strategische benaderingen van de gebruikmaking van PPP's en institutionele en juridische kaders. Aangezien slechts weinig lidstaten ervaring met en expertise in het uitvoeren van succesvolle PPP-projecten hebben, bestaat er een hoog risico dat PPP's niet in de verwachte mate bijdragen tot de doelstelling om een groter deel van de EU-middelen ten uitvoer te leggen door middel van gemengde projecten, waaronder PPP's.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.