



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.04.2000

SG(2000) /D 103098

Betreft: Steunmaatregel nr. N 464/99 - Nederland
Subsidie voor de bouw en de exploitatie van het "Pilot Transferium Sittard"

Excellentie,

I. PROCEDURE

1. Het verloop van de procedure tot nu toe kan als volgt worden samengevat. Bij brief van 26 juli 1999, bij het Secretariaat-generaal geregistreerd op 27 juli 1999, hebben de Nederlandse instanties het bovengenoemde infrastructuurproject overeenkomstig artikel 87, lid 3, EG-Verdrag bij de Commissie aangemeld. Bij brieven van 28 september en 15 november 1999 heeft de Commissie om aanvullende informatie verzocht. De Nederlandse regering heeft op deze verzoeken geantwoord bij brief van 7 februari 2000, die op 8 februari 2000 bij de Commissie werd geregistreerd.

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

Inleiding: Het Nederlandse beleid ten aanzien van het (gecombineerd) personenvervoer

2. Het beleid van de Nederlandse regering, vastgelegd in het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II), is erop gericht de groei van het autoverkeer te beperken en het gebruik van andere vervoermiddelen zoals de fiets en het openbaar vervoer te stimuleren. Door een pakket van push- en pull-maatregelen worden voorwaarden geschapen die een selectieve keuze van vervoerwijzen mogelijk maken om zo het vermijdbaar autogebruik tegen te gaan. De verkeers- en vervoermaatregelen zijn gericht op een duurzame samenleving door het terugdringen van congestie en filevorming; het verminderen van het aantal autokilometers en daarmee van de uitstoot van schadelijke stoffen als CO₂; het streven naar een hoogwaardige woon- en

Zijne Excellentie
de Heer J.J. VAN AARTSEN
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061

NL – 2500 – EB 's-GRAVENHAGE

werkomgeving; het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de stad; en het zorgvuldig omgaan met de schaarse ruimte in Nederland. Het accent ligt op het bevorderen van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. De grotere vraag naar openbaar vervoer zal tot een beter financieel draagvlak ervan leiden.

3. Tot de push-maatregelen behoren: het Locatiebeleid voor Bedrijven en Voorzieningen (concentratie van arbeidsintensieve en hoogwaardige werkgelegenheid zowel als toepassing van stringente parkeernormen; het sturend parkeerbeleid (= een terughoudend volumebeleid openbaar parkeerareaal; betaald en kort parkeren)) en het vervoermanagement bij bedrijven, dat werknemers mogelijkheden biedt en hen stimuleert om met andere vervoermiddelen naar het werk te komen.
4. Als pull-maatregel geldt de verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer en de aandacht voor de vele vormen van de ketenverplaatsing. Bij ketenverplaatsingen gaat het om mogelijkheden voor gecombineerd vervoer, waarbij personen tijdens de reis gebruik maken van verschillende vervoerwijzen (openbaar vervoer, fiets, taxi, personenauto). De Nederlandse instanties benadrukken dat dit gecombineerd, intermodaal personenvervoer vraagt om adequate overstapvoorzieningen. De realisatie en het beheer hiervan is in principe de verantwoordelijkheid van de lagere overheden, zoals de provincie of de gemeente. Dit sluit aan bij de decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor het openbaar vervoer in Nederland
5. In *Spoor 17: Transferia*, vraagt het SVV 11 de aandacht voor deze overstapvoorzieningen. De nadruk ligt op het bieden van een hoogwaardige kwaliteit en aantrekkelijke faciliteiten als tegenwicht voor de voordelen die de verwende automobilist op dit moment geniet. Hiermee wordt tevens een kwaliteitsimpuls voor de bestaande, eenvoudige P&R-terreinen beoogd. Volgens de Nederlandse regering vormt het transferium¹ een noodzakelijke, maar op zichzelf niet voldoende voorwaarde om een aanvaardbaar gebruik van het openbaar vervoer zeker te stellen. Om het concept van hoogwaardige overstapvoorzieningen uit te werken is de Landelijke Projectgroep Transferia ingesteld, bestaande uit medewerkers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en (regionale) directies van de Rijkswaterstaat

Het SVV-beleidstraject Pilot-transferia

6. Door de landelijke Projectgroep Transferia zijn sinds 1992 projecteisen geformuleerd ten aanzien van de kwaliteit van het transferium (inrichting, toegankelijkheid, herkenbaarheid), de locatie (toezicht, veiligheid, bereikbaarheid vanaf het hoofdwegenet) en het aansluitend openbaar vervoer (vrije baan, frequentie). Vervolgens is een apart beleidstraject gestart, dat de aanleg nastreeft van een achttal Pilot-transferia om ervaring op te doen, de projecteisen te toetsen en aanvullende kennis te verwerven omtrent realisatie en gebruik. In de jaren 2000 en 2001 is een evaluatie van het beleidstraject voorzien.
7. Via de pilot-transferia wil de Nederlandse regering enerzijds de mogelijkheden van kwalitatief hoogwaardige overstapvoorzieningen onder de aandacht brengen, en anderzijds bevorderen dat de provinciale en/of gemeentelijke overheden zich meer inzetten voor de aanleg van overstappunten ten gunste van het gecombineerd gebruik

¹ Transferium (mv.: transferia) is een nieuw Nederlands woord voor een multimodale voorziening voor het personenvervoer.

van vervoerwijzen (auto/fiets en openbaar vervoer). De Nederlandse regering is bereid financieel bij te dragen in de investeringskosten:

1. om de aanleg van pilot-transferia zeker te stellen;
 2. om ervaring op te doen met transferia;
 3. omdat het risico van onvoldoende gebruik niet door de markt alleen kan worden gedragen.
8. De Nederlandse regering rekent het daadwerkelijk tot stand brengen van overstappunten op het openbaar vervoer niet tot haar verantwoordelijkheid. Het initiatief daarvoor wordt aan de lagere overheden (gemeente of provincie) gelaten. Dit uitgangspunt geldt ook voor de pilot-transferia. De lagere overheden zijn dus verantwoordelijk voor de aanleg van het pilot-transferium, en dragen daarmee ook de zorg voor de financiering van het project, ongeacht het feit dat zij, als initiatiefnemer, voor de realisatie van het pilot-transferium subsidie kunnen aanvragen bij het rijk.
9. De omvang van de rijkssubsidie is afhankelijk gesteld van de aard van het pilot-transferium, omdat er een groot verschil is in de mate waarin het pilot-transferium de betrokken overheid tot voordeel strekt, dan wel nadelig is voor de overheid (wel de lasten, niet de voordelen). De Nederlandse regering onderscheidt de volgende typen transferia:
- transferia die, dicht bij de bestemming van de reiziger, aan de rand van de stad zijn gelegen bij halten van stedelijk of regionaal openbaar vervoer;
 - transferia, gelegen op aanmerkelijke afstand van de plaats van bestemming, nabij punten van het hoofdwegennet, waar structureel de filevorming begint en in de omgeving waarvan lijnen van openbaar vervoer aanwezig zijn;
 - transferia die op grote afstand van de plaats van bestemming en dicht bij de plaats van vertrek zijn gelegen nabij stations van het landelijk spoorwegennet.
10. De hoogte van de subsidie kan variëren van ten hoogste 50% van de investeringskosten voor transferia aan de stadsrand, omdat deze direct de bereikbaarheid en de leefbaarheid van de stad zelf bevorderen, tot maximaal 80% van de investeringskosten voor transferia, gelegen op grote afstand bij spoorstations en ver van de plaats van bestemming. Volgens de Nederlandse instanties is de hogere subsidie gerechtvaardigd omdat de voordelen van de overstap op openbaar vervoer buiten de gemeentegrens vallen (minder autogebruik, vermindering van de verkeersdruk op het hoofdwegennet en het bevorderen van de leefbaarheid en de bereikbaarheid in de plaats van bestemming).

Stand van zaken

11. In het kader van dit SVV-beleidstraject hebben de betrokken gemeenten inmiddels vijf pilot-transferia gerealiseerd (Noorddijk in Groningen, Amsterdam Arena, het recreatie-transferium in Renesse, Gelredôme in Arnhem en het transferium bij het station in Hoorn). De provincie Zuid-Holland heeft zeer recent (2 juni) het pilot-transferium 't Schouw-A44 opengesteld, gelegen op de grens van het stadsgewest Haaglanden. Het ligt langs de hoofdverkeersweg A44, op aanmerkelijke afstand van de agglomeratie Den Haag en aan de rand van de gemeente Leiden. De gemeente Utrecht is begonnen

met de bouw van het transferium Westraven aan de rand van de stad. Ondanks de ruime bekendheid van het SVV-beleidstraject hebben zich in de voorbije jaren geen marktpartijen aangemeld, die het initiatief tot de realisering van een pilot-transferium wilden nemen. In dit verband hebben de Nederlandse instanties aan de Commissie een verzameling persartikelen voorgelegd uit de periode 1994-1998, hoofdzakelijk afkomstig uit plaatselijke persorganen², om aan te tonen dat het beleidsproces rond de ontwikkeling van de transferia de nodige publiciteit heeft gekregen.

12. In de situatie Sittard bleek al snel dat de lagere overheden de zorg voor de realisatie van het pilot-transferium niet op zich wilden nemen. Q-Park B.V., een privaat parkeerbedrijf dat in Nederland parkeervoorzieningen exploiteert, heeft zich daarop bereid getoond om de realisatie en de exploitatie van dit project op zich te nemen, op voorwaarde van een overeenkomende rijksbijdrage, zoals ook de lagere overheid in het vooruitzicht was gesteld. Deze pilot is daarmee het eerste project waarin een private onderneming het risico van de aanleg en exploitatie van een transferium op zich wil nemen.

Pilot-transferium Sittard

13. Door haar ligging op grote afstand van de economische centra in Noord-Brabant en de Randstad, is Sittard, als poort van het dichtbevolkte Zuid-Limburg, en vanwege het intercity-station, gelegen aan het landelijk spoorwegennet, volgens de Nederlandse regering een voorbeeld van een transferium van de derde, hierboven genoemde categorie. Bij het station is als onderdeel van de openbare weginfrastructuur reeds een (vrij toegankelijke en gratis) parkeergelegenheid aanwezig ten behoeve van Park and Ride, met een capaciteit van circa 360 parkeerplaatsen. Het gebruik ervan neemt de laatste jaren toe, zodat de capaciteit doorgaans volledig wordt benut. De locatie leent zich volgens de Nederlandse regering bij uitstek voor het experiment met een pilot-transferium, omdat van een bestaande, eenvoudige P&R-voorziening kan worden uitgegaan. Wanneer het comfort en de kwaliteit op een voldoende hoog niveau worden gebracht, kan direct worden onderzocht in welke mate het gecombineerde personenvervoer als gevolg van de kwaliteitsverbeteringen verder zal toenemen.
14. Volgens de Nederlandse regering is het transferium Sittard een hoogwaardige parkeergelegenheid, prioritair bestemd voor autoreizigers die hun reis met de trein vervolgen, maar niet anders dan met de eigen auto het intercitystation Sittard kunnen bereiken. Het transferium ligt direct naast het station en heeft daarmee een geïntegreerde reizigersingang. Een permanente bewaking zal zorgen voor de veiligheid van de reiziger en toezien op het achtergelaten voertuig. Verder is er een informatiesysteem met de vertrektijden van de treinen aanwezig. De loopafstanden zijn kort. Het transferium garandeert zo een snelle, veilige en comfortabele overstap op de frequente hoogwaardige treinverbinding. De IC-treinen rijden op de Randstad en bieden voorts goede overstapmogelijkheden op treinen naar het Noorden en het Oosten van het Land. Er wordt een uitgebreide bewegwijzering vanaf het hoofdwegennet gerealiseerd. Met de bouw van het pilot-transferium, dat in de plaats van het P&R-terrein komt, wordt tevens de parkeercapaciteit uitgebreid (518 plaatsen).

² Transferium-berichten, Limburgs Dagblad, de Courant Nieuws van de Dag, NRC Handelsblad, Recreatie en Toerisme, de Ingenieur.

15. Uit een in 1994 verrichte haalbaarheidsstudie, die aan de kennisgeving aan de Commissie was gehecht, bleek de potentie van een verdere groei van het aantal personen dat van het transferium Sittard gebruikmaakt. De prognose voor 2010 is 700 transferanten met een gemiddelde reisafstand van 95 km. Dit zou tot een reductie van ongeveer 133 000 (= 700 x 95 x 2) autokm's per dag leiden. Het huidige ontwerp gaat uit van een gebouwde parkeergarage van drie lagen met 518 parkeerplaatsen. Gelet op de prognose wordt bij de bouw en de subsidieverlening van de eerste fase reeds rekening gehouden met de uitbreiding tot 700 parkeerplaatsen, als de blijvende behoefte daaraan zal blijken.

Initiatiefnemer - Eigenaar/exploitant van het pilot-transferium Sittard

16. Naar aanleiding van berichtgeving in de Limburgse pers over de eerste resultaten van het haalbaarheidsonderzoek heeft Ruijters Parkeerbeheer, inmiddels Q-Park B.V. genaamd, als enig particulier bedrijf interesse getoond voor dit project. Bij de andere pilot-projecten is dit niet voorgekomen. Met instemming van alle betrokken partijen is Q-Park daarop als technisch deskundige betrokken bij het overleg over de voorbereiding van het planconcept en de uitwerking tot een globaal ontwerp van het transferium.
17. Tijdens het overleg met de Nederlandse regering hebben de provincie Limburg en de Gemeente Sittard zich terughoudend opgesteld ten aanzien van het initiatief om tot realisatie van het pilot-transferium te komen. In het overleg van 13 november 1996 hebben beide definitief meegedeeld dat zij de zorg voor de realisatie niet op zich zouden nemen. Wel verklaarden zij zich bereid de mogelijkheid van een financiële participatie in het project alsnog te overwegen. Ook de Nederlandse Spoorwegen hadden inmiddels afgezien van enig initiatief voor de bouw en de exploitatie van het pilot-transferium in Sittard.
18. Vervolgens heeft Q-Park zich bereid verklaard de realisatie en de exploitatie op zich te nemen, op basis van een rijksbijdrage en een eigen investering van 25% in de investeringskosten van de infrastructuur, met de toezegging dat de parkeeraccommodatie in de daluren van het transferiumgebruik ook voor lokaal parkeren kan worden gebruikt.
19. De Nederlandse regering laat de Commissie voorts weten dat gedurende de verdere besprekingen de gemeente en de provincie ook terughoudend bleken ten aanzien van een financiële participatie, omdat er voor hen geen voordelen tegenover stonden. In het overleg van 16 november 1998 respectievelijk 27 januari 1999 hebben zij definitief meegedeeld niet bij te dragen in de bouw van het pilot-transferium.

Overheidsbijdrage in de investeringskosten

20. In Zuid-Limburg zijn behalve bij het station Sittard ook bij de stations Heerlen, Geleen-Oost en Maastricht eenvoudige P&R-terreinen aanwezig, waar transferanten uit de directe omgeving hun auto parkeren. De lokale overheden dragen de zorg voor het beheer en onderhoud ervan. Voor het experiment met een kwalitatief hoogwaardig transferium is het huidige P&R-terrein in Sittard uitgekozen vanwege de korte afstand tot het hoofdwegennet (A2). Dit was een strategische keus omdat op deze manier de automobilist, voor wie comfort en gemak zo belangrijk is, als extra doelgroep kon worden bereikt.

21. Met de bouw van het pilot-transferium in Sittard ontstaat dan ook geen concurrentie voor de bestaande P&R-terreinen. Het project is er juist op gericht nieuwe transferanten aan te trekken. Evenmin zijn elders vergelijkbare plannen in ontwikkeling. De voorgenomen steunmaatregel voor dit project kan dan ook niet tot verstoring of ongunstige beïnvloeding van bestaande marktverhoudingen leiden.
22. Na afronding van de haalbaarheidsstudie is voor de aanleg van het pilot-transferium Sittard een aanzienlijke rijksbijdrage in het vooruitzicht gesteld. Op deze basis is gewerkt aan het ontwerpplan; vanaf eind 1996 in de vorm van een privaat-publieke-samenwerking, waaraan Q-Park als beoogd eigenaar en exploitant deelneemt. Medio 1998 werd door alle partijen een locatie nabij het station en een ontwerp van het pilot-transferium vastgesteld, waarvan de investeringskosten op NLG 11 miljoen werden geraamd. De rijksbijdrage werd op NLG 8,8 miljoen berekend, wat overeenkomt met 78,5% van de investeringskosten.
23. Daarna werd het project geconfronteerd met een wijziging van het stedenbouwkundig plan van de stationslocatie. Vanaf dat moment werd de rijkssubsidie bevroren op NLG 8,8 miljoen als maximale bijdrage van de overheid, ook al zouden de investeringskosten door de nieuwe ontwikkelingen verder stijgen. Het nieuwe stedenbouwkundig plan leidde tot een andere, iets gunstiger locatie, maar ook tot een ander, duurder ontwerp. Inmiddels worden de totale investeringskosten op ongeveer NLG 12 miljoen geraamd. De onveranderde rijksbijdrage van NLG 8,8 miljoen vormt nu ongeveer 73% van de investering. Door deze ontwikkelingen komt het verwachte rendement van dit project verder onder druk te staan. In bijlage 7 wordt een overzicht gegeven van de onderdelen van de infrastructuur, die voor een rijksbijdrage in aanmerking komen.
24. Als beoogd eigenaar en exploitant van het pilot-transferium wordt de keuze van de aannemer en het verlenen van de opdracht tot de bouw van het transferium voor de verantwoordelijkheid van Q-Park B.V. gelaten. Gezien het rendement heeft Q-Park B.V. belang bij zo laag mogelijke investeringskosten. Om de aanvraag van de rijksbijdrage te kunnen beoordelen wordt de offerte van de beoogde aannemer aan het rijk ter inzage gegeven.
25. Het transferium wordt gebouwd op grond die eigendom is van NS Vastgoed, een privaatrechtelijke onderneming en een dochterbedrijf van de NS, de nationale spoorwegonderneming, die op haar beurt weer eigendom is van de Nederlandse staat. Q-Park en NS Vastgoed hebben voor het terrein dan ook een langlopende huurovereenkomst gesloten. De looptijd van het contract bedraagt 50 jaar, waarna Q-Park een optie heeft op een verlenging voor nog eens 10 jaar.

Risico - Exploitatie - Verplichtingen

26. In het belang van een toename van de ketenverplaatsingen in het personenvervoer kan de werkelijke kostprijs niet worden doorberekend aan de parkerende transferant, omdat deze er dan de voorkeur aan zal geven zijn reis met de eigen auto te vervolgen. Ook moet de transferant de zekerheid van een parkeerplaats worden geboden. De voorwaarde van een plaatsgarantie voor de transferant tegen een aantrekkelijk parkeertarief is uitgangspunt van de exploitatieberekening.

27. Op basis van de voorgenomen rijksbijdrage van NLG 8,8 miljoen zijn door Q-Park een aantal exploitatiebegrotingen opgesteld ter indicatie van het rendement. Daarbij is uitgegaan van een eigen, lage investering in de infrastructuur van NLG 1,9 miljoen, respectievelijk een eigen, hoge investering van NLG 3,8 miljoen, bij verschillende parkeertarieven, namelijk NLG 5 per dag respectievelijk NLG 5,50 per dag. Ook is uitgegaan van de volledige eigen verantwoordelijkheid voor beheer en exploitatie van het transferium. Deze exploitatiebegrotingen zijn als bijlage 6 toegevoegd. Uitgaande van de lage eigen investering wordt het break-even-point na 7 jaar bereikt.
28. Het risico van een bij de prognose achterblijvend, daadwerkelijk gebruik door transferanten, kan ten dele worden gecompenseerd door opbrengsten uit het lokaal parkeren in de daluren. Dit risico wordt door Q-Park B.V. gedragen. Alleen het aanbod van een hoogwaardige voorziening biedt geen zekerheid over de verwachte en gewenste ontwikkeling van het gebruik van het transferium. Externe push-factoren zullen van meer doorslaggevend belang zijn, zoals de congestie en files onderweg naar het transferium, invoering van betaald parkeren en een beperkte beschikbaarheid van parkeervoorzieningen in de plaats van bestemming, en een strikt vervoermanagement bij bedrijven. Deze factoren kan Q-Park op geen enkele manier beïnvloeden.
29. De ketenverplaatsing vraagt ook om een gedragsverandering van de automobilist zelf, wat doorgaans een langdurig proces is. In de huidige situatie kan vrij en gratis worden geparkeerd. Invoering van betaald parkeren in het transferium zal dan ook een terugslag met zich brengen in het huidig aantal van ongeveer 360 transferanten, die nu van het P&R-terrein gebruikmaken. Na deze terugslag zal de geraamde toename van het aantal transferanten naar 500 en wellicht 700 in 2010 verder geleidelijk verlopen.
30. Aan Q-Park zal bij het verlenen van de rijkssubsidie een aantal verplichtingen worden opgelegd die het vrij ondernemerschap beperken:
- Q-Park kan de tarieven voor de transferantenplaatsen niet zelfstandig vaststellen. Hiervoor is toestemming van Verkeer en Waterstaat, als subsidieverlener vereist. Het begintarief is vastgesteld op NLG 5,- per dag. De tarieven van maand- en jaarabonnementen zijn NLG 50,- per maand respectievelijk NLG 550,- per jaar.
 - Om potentiële gebruikers aan te trekken worden speciale introductietarieven aangeboden gedurende de eerste periode na de ingebruikneming van het transferium.
 - Er zal een substantieel verschil moeten zijn tussen een relatief laag dagtarief voor transferanten en het parkeertarief dat in de daluren voor lokaal parkeren wordt gehanteerd. Het transferiumtarief in de daluren is nu vastgesteld op NLG 2,- per uur of NLG 10,- per dag. (De gemeente Sittard hanteert voor door haar geëxploiteerde parkeergarages en parkeerterreinen tarieven van NLG 0,50 tot NLG 2,- per uur).
 - Te allen tijde zal een parkeerplaats voor de aankomende transferant moeten worden gegarandeerd. Bovendien mogen op werkdagen vóór 10.00 uur geen parkeerplaatsen worden aangeboden voor lokaal parkeren.

- Gelet op de prognose wordt Q-Park verplicht de eventuele uitbreiding tot 700 parkeerplaatsen op eigen kosten te realiseren, zodra de toename van het aantal transferanten dit noodzakelijk maakt. Deze uitbreiding moet eveneens prioritair voor gebruik door transferanten beschikbaar worden gesteld.
- Het transferium zal moeten worden ingericht volgens de huisstijl, zoals die door het Ministerie Verkeer en Waterstaat is ontwikkeld.
- Wanneer Q-Park de intentie heeft de onderneming over te dragen of het object af te stoten, gaan de aangegane rechten en verplichtingen over op de nieuwe eigenaar. Voordat Q-Park daartoe kan overgaan, zal zij het ministerie van Verkeer en Waterstaat daarvan in kennis moeten stellen en in overleg treden om de belangen van het ministerie bij de nieuwe eigenaar te waarborgen.
- Vijf jaar na het in gebruik nemen van het pilot-transferium zal het verloop van het experiment worden geëvalueerd. Dan kunnen nieuwe afspraken worden gemaakt, waarbij bovenstaande verplichtingen in ieder geval uitgangspunt zullen zijn.

Door consultant uitgevoerde audit naar het pilot-project Transferium Sittard

31. Naar aanleiding van een reeks specifieke vragen in het verzoek van de Commissie om aanvullende informatie van 28 september en 15 november 1999, heeft de Nederlandse regering een onafhankelijke consultant (KPMG Metrum) opdracht gegeven voor een audit naar het pilot-transferiumproject Sittard³. In het rapport van de consultant wordt onder andere geconcludeerd dat de Nederlandse regering heeft getracht haar bijdrage aan het Sittard-project tot het minimumniveau te beperken ('de minimumprijs'). Deze conclusie is gebaseerd op het feit dat de Nederlandse regering de hoogte van de subsidie niet heeft vastgesteld als percentage van de all-inkosten van de bouw maar als een vast bedrag, waardoor het risico van kostenoverschrijding rechtstreeks door Q-Park wordt gedragen. Bovendien heeft de consultant zelf een beoordeling van de all-inkosten van de bouw uitgevoerd, waarbij hij uitkwam op een totaal van NLG 12 844 237, dus NLG 858 000 boven het bedrag dat in aanhangsel 7 bij de kennisgeving aan de Commissie van 26 juli 1999 wordt genoemd. Zoals gezegd draagt Q-Park het risico van eventuele meerkosten.
32. De consultant concludeerde tevens dat het niveau van de subsidie noodzakelijk is voor een redelijke, marktconforme exploitatie van het transferium, uitgaande van een optimistisch, een pessimistisch en een realistisch scenario, en dat Q-Park door de overheidssteun geen te hoge compensatie ontvangt. Volgens de exploitatieberekeningen van de consultant, zal het intern rendement (IRR)⁴ van Q-Park ten opzichte van de investeringen 7,06% (optimistisch scenario), 4,69% (realistisch scenario) of 1,57% (pessimistisch scenario)⁵ bedragen. In het consultantsrapport wordt er dan ook op gewezen dat het intern rendement in het pessimistische en het realistische scenario als onvoldoende moeten worden beschouwd om investeringen door de

³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat: Audit naar pilot-project Transferium Sittard; eindrapport, KPMG Metrum, De Meern, 22 december 1999, 994052 UK/JT.

⁴ Intern rendement (IRR: discontopercentage waarbij de huidige netto waarde van een investering nul bedraagt. Op basis van het IRR kunnen voorstellen voor kapitaaluitgaven worden beoordeeld.

⁵ Cijfers na betaling van vennootschapsbelasting en met de mogelijkheid van compensatie van verliezen uit het project door andere Q-Park business units.

particuliere sector te rechtvaardigen. Hoewel het rendement in het optimistische scenario in de buurt komt van een marktconform rendement, is het toch aan de lage kant. Volgens de consultant moet het feit dat Q-Park ondanks de bescheiden commerciële perspectieven toch geïnteresseerd bleef in het Transferium Sittard, worden gezien als een strategische keuze van Q-Park met het oog op de verdere ontwikkeling van het bedrijf.

III. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

Aanwezigheid van steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG-Verdrag

33. Volgens artikel 87, lid 1, EG-Verdrag zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt, tenzij in het Verdrag anders is bepaald.
34. De Commissie is van oordeel dat staatssteun voor vervoerinfrastructuur in het algemeen niet moet worden beschouwd als steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG-Verdrag, indien de infrastructuur op niet-discriminerende basis toegankelijk is voor alle potentiële gebruikers⁶. Indien een onderneming die losstaat van de overheid de infrastructuur beheert, dienen overheidssubsidies voor infrastructuurprojecten te worden getoetst op de aanwezigheid van elementen van staatssteun. De Commissie beschouwt een open, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure als het beste middel om ervoor te zorgen dat openbare steunverlening correspondeert met de marktprijs voor de uitvoering van het project. In dergelijke gevallen gaat de Commissie er gewoonlijk van uit dat er geen sprake is van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG-Verdrag. Voor het Sittard-project is een dergelijke aanbesteding evenwel niet gehouden.
35. Indien er geen aanbesteding is gehouden, kan de Commissie er slechts in *buitengewone* gevallen met zekerheid van uitgaan dat de overheidsfinanciering overeenkomt met de marktprijs, namelijk als de staatssteun wordt beoordeeld - en bij langlopende projecten wordt gemonitord - door een onafhankelijke deskundige op basis van algemeen aanvaarde marktindicatoren en waarderingsnormen, en er geen enkele redelijke twijfel over kan bestaan dat de steun overeenkomt met de minimumprijs die voor een dienst of goed moet worden betaald⁷. De Commissie merkt op dat de Nederlandse regering haar een door onafhankelijke deskundigen opgesteld rapport heeft verstrekt, maar dat daarin met betrekking tot de kwestie van de minimumprijs alleen wordt opgemerkt dat *kan* worden geconcludeerd dat naar een minimumprijs is gestreefd en dat de kosten zijn bepaald volgens gebruikelijke prijsramingsmethoden⁸. In het rapport wordt dus niet op ondubbelzinnige wijze vastgesteld dat de voorgenomen subsidie *daadwerkelijk*

⁶ Commissie: Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik: een gefaseerde aanpak van een gemeenschappelijk kader voor het in rekening brengen van het gebruik van vervoersinfrastructuur in de EU, COM(1998) 466 def. van 22 juli 1998, punt 43; Groenboek havens en maritieme infrastructuur, COM(1997) 678 def. van 10 december 1997, punt 42.

⁷ Besluit van de Commissie van 22 december 1998, N 517/98 - *Verenigd Koninkrijk*, PB C 81 van 24 maart 1999, blz. 8.

⁸ Ministerie van Verkeer en Waterstaat: Audit naar pilot-project Transferium Sittard; Eindrapport, KPMG Metrum, De Meern, 22 december 1999, 994052 UK/JT., blz. 28.

overeenkomt met de minimumprijs die moet worden betaald om de transactie te laten plaatsvinden. De Commissie kan derhalve niet bevestigen dat het bedrag van de subsidie de minimumkostprijs vertegenwoordigt van de bouw en de exploitatie van het transferium. Daarom kan zij op het basis van het consultantsrapport het bestaan van elementen van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, niet uitsluiten.

36. In het onderhavige geval verleent de Nederlandse staat een investeringssubsidie aan Q-Park en verschaft zij zodoende een voordeel aan een particuliere onderneming. Het bedrijf is actief op de markt voor de aanleg en exploitatie van parkeervoorzieningen, zoals openbare parkeerplaatsen bij luchthavens, P&R-terreinen en openbare parkeerfaciliteiten in stadscentra. Volgens het consultantsrapport zijn er steeds meer particuliere ondernemingen die zich op risicobasis op deze markt begeven. De Nederlandse markt is momenteel verdeeld tussen vijf spelers⁹. In Nederland is Q-Park op dit moment marktleider. Het bedrijf exploiteert en/of beheert 14% van de openbare parkeervoorzieningen in particuliere handen. Bovendien maken de meeste spelers op de Nederlandse markt voor commerciële parkeervoorzieningen deel uit van internationale parkeerbedrijven die ook in andere lidstaten van de EU actief zijn. Zo is Interparking - een andere speler op de Nederlandse markt - een onderdeel van de Interparking Group, die in Brussels is gevestigd en parkeerfaciliteiten exploiteert/beheert in België, Oostenrijk en Duitsland (onder de naam Contiparking), Frankrijk, Spanje, Italië en Nederland.
37. Het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn uitspraak in zaak T-14/96 van 28 januari 1999¹⁰ bevestigd dat het vaste rechtspraak is dat de betrekkelijk geringe omvang van een steun of de betrekkelijk geringe omvang van een steun ontvangende onderneming niet bij voorbaat de mogelijkheid uitsluit dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. Meer in het bijzonder geldt dat, zelfs indien de met de exploitatie van het transferium verband houdende activiteit beperkt blijft tot een plaatselijk geografisch gebied, de aan die activiteit gerelateerde markt niet aan diezelfde beperking onderworpen is. In het onderhavige geval kan de voorgenomen subsidie het handelsverkeer tussen de lidstaten in ongunstige zin beïnvloeden omdat de onderneming die de steun ontvangt actief is in een markt die openstaat voor concurrentie van ondernemingen die in meerdere lidstaten opereren.
38. Verder heeft Gerecht van Eerste Aanleg in zijn uitspraak in zaak T-14/96 van 28 januari 1999 gesteld dat “door de overheid verleende financiële steun die de positie van een onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen versterkt, [...] onder de werkingssfeer van artikel 87 [valt]. Uit de rechtspraak volgt, dat het vermogen van steun om de mededingingspositie van de begunstigde onderneming te versterken wordt beoordeeld aan de hand van het haar toegekende voordeel, zonder dat de door haar concurrenten geboekte bedrijfsresultaten behoeven te worden onderzocht”¹¹. In het onderhavige geval verleent de Nederlandse regering subsidie aan een onderneming, terwijl de omvang van de subsidie niet was vastgesteld via een open, transparante en niet-discriminerende procedure, bijvoorbeeld een openbare aanbesteding. Bovendien hebben de consultants in het in opdracht van de Nederlandse

⁹ Q-Park, Parkeer Management Nederland (PMN), Apoca, Interparking en Kamerbeek Parkeer.

¹⁰ Jurisprudentie 1999, deel II-0165, punt 77.

¹¹ Jurisprudentie 1999, deel II-0165, punt 78.

regering opgestelde rapport niet verklaard dat de voorgenomen subsidie gelijk is aan de minimumprijs die moet worden betaald om de transactie te laten plaatsvinden. Tegen de achtergrond van de geliberaliseerde markt voor openbare werken in het algemeen en de markt voor de exploitatie van parkeervoorzieningen in het bijzonder (effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten), en gezien de strategische belangen van de begunstigde (verstoring van de mededinging) kan de Commissie dan ook niet uitsluiten dat de voorgenomen subsidie als effect heeft dat de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming erdoor wordt *versterkt*, en zij is derhalve van oordeel dat het verlenen van de subsidie onder artikel 87, lid 1, EG-Verdrag valt.

Rechtsgrondslag voor de beoordeling

39. De toezegging die de Nederlandse regering ten aanzien van de ontwikkeling van het Transferium Sittard heeft gedaan, vormt een beleidsmaatregel die gericht is op de verbetering van het lokale en regionale personenvervoer, in een partnerschap met de private sector.
40. De Commissie erkent dat de Nederlandse toezegging aansluit bij de mededeling van de Commissie van 10 juli 1998¹² over "Developing the citizen's network". In die mededeling wordt het volgende gesteld: "Een goed functionerend Europees vervoersysteem kan niet buiten goed en duurzaam lokaal en regionaal personenvervoer, dat bijdraagt tot economische ontwikkeling en werkgelegenheid en tot vermindering van de congestie. Ook is het goed voor het milieu, aangezien energieverbruik, geluidshinder en vervuiling worden teruggedrongen".
41. Voorts bevestigt de Commissie dat de bevordering van publiek/private partnerschappen (PPP's) bij nieuwe infrastructuurprojecten voor openbaar vervoer een belangrijke plaats inneemt in het Gemeenschapsbeleid. Hoewel dit beleid met name is gericht op publiek/private partnerschappen in projecten voor het Trans-Europese vervoernetwerk, is het argument dat voor een dergelijke aanpak pleit ook van toepassing op plaatselijke infrastructuurprojecten: de verbetering van de financiële levensvatbaarheid van een infrastructuurproject door de bundeling van de deskundigheid van de openbare en de private sector.
42. De Commissie erkent dat de vanuit het oogpunt van duurzame mobiliteit vereiste infrastructuur voor openbaar vervoer niet uitsluitend via de marktwerking tot stand kan worden gebracht. Dat kan worden verklaard door een aantal ernstige tekortkomingen in het functioneren van de markt, in de vorm van negatieve externe effecten, aangezien de kosten van het particulier autogebruik geen goede afspiegeling vormen van de werkelijke kosten die hieraan voor de maatschappij verbonden zijn, en het gebruik van openbaar-vervoerinfrastructuur, waar minder milieukosten aan verbonden zijn, dan ook niet resulteert in lagere prijzen van het openbaar vervoer.

¹² COM(1998) 431 def., van 10.7.1998, Ontwikkeling van het "Citizens' network" - Het belang van goed lokaal en regionaal personenvervoer en de bijdrage van de Europese Commissie aan de totstandkoming daarvan, blz. 3.

43. De Commissie heeft steeds het standpunt ingenomen dat het concept van steun die voorziet in de behoefte aan coördinatie van het vervoer betrekking heeft op de noodzaak van overheidsmaatregelen die zich voordoet bij (1) het ontbreken van een concurrerende markt¹³ of bij (2) tekortkomingen van de markt¹⁴. De Commissie is dan ook van oordeel dat bij het ontbreken van een wetgevingskader voor de doorberekening van milieukosten, staatsteun ten behoeve van lokale openbaarvervoerinfrastructuur onder bepaalde voorwaarden kan bijdragen tot de coördinatie van het vervoer in de zin van artikel 73 EG-Verdrag. De Commissie zal de verenigbaarheid van de aangemelde subsidie met de gemeenschappelijke markt derhalve beoordelen in het licht van artikel 73 EG-Verdrag.
44. Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, geeft een interpretatie van artikel 73 in de vorm van een opsomming van categorieën steun die beantwoorden aan het coördinatiecriterium. In Verordening (EEG) nr. 1107/70 wordt niet expliciet gesproken over steun ten behoeve van de coördinatie van het vervoer bij het ontbreken van een systeem voor de toerekening van externe kosten. Aangezien artikel 73 prevaleert over Verordening (EEG) nr. 1107/70 en aangezien artikel 87, lid 1, van het Verdrag expliciet verwijst naar andere Verdragsbepalingen ("Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet") die steunverlening in specifieke omstandigheden kunnen rechtvaardigen, zal de Commissie artikel 73 direct toepassen om de aangemelde subsidieregeling betreffende projecten voor parkeerinfrastructuur te beoordelen, voor zover deze een steunmaatregel impliceren in de zin van artikel 87, lid 1¹⁵. De Commissie zal de verenigbaarheid van de aangemelde subsidie met de gemeenschappelijke markt derhalve beoordelen in het licht van artikel 73 EG-Verdrag.
45. Wat meer bepaald de steun aan exploitanten of beheerders van infrastructuur betreft, meent de Commissie dat de steun aan twee voorwaarden moet voldoen, wil hij beantwoorden aan de behoefte van de coördinatie van het vervoer in de zin van artikel 73 EG-Verdrag: de bijdrage van de staat in de totale financiering van het project moet *noodzakelijk* zijn om de uitvoering van het project of de activiteit mogelijk te maken, en de steun mag niet leiden tot een *zodanige verstoring van de mededinging dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad*. De Commissie is van oordeel dat in het onderhavige geval aan deze eisen is voldaan.
46. De Commissie meent dat aan investeringen in het transferium belangrijke zakelijke risico's verbonden zijn. In tegenstelling tot de gebruiker van een parkeerplaats bij een luchthaven of een commercieel centrum, is de potentiële gebruiker van het transferium niet afhankelijk van de parkeervoorziening, maar kan hij op ieder moment besluiten om zich met de auto naar zijn bestemming te begeven. De Commissie is het dus met de Nederlandse regering eens dat de commerciële levensvatbaarheid van het transferium in belangrijke mate afhankelijk is van factoren die zich aan de invloed van Q-Park onttrekken, zoals de congestie op de route naar het transferium, de prijs van de treinkaartjes, de beschikbaarheid van parkeerplaatsen op de plaats van bestemming, enzovoort. Niettemin zal Q-Park de exploitatierisico's voor de volle 100% dragen, aangezien er geen subsidie voor de exploitatie van de faciliteit wordt verleend.

¹³ Zie het besluit van de Commissie van 25 maart 1998, PB C 211 van 7.7.98, blz. 5.

¹⁴ Zie het besluit van de Commissie van 22 oktober 1997, N 79/97, PB C 377 van 12.12.1997, blz. 3.

¹⁵ Zie de besluiten van de Commissie van 31 maart 1999, N 588/98 - *Denemarken*, en van XX 1999, N 121/99 - *Oostenrijk*; deze besluiten betroffen steun voor het gebruik en steun voor de bouw en de exploitatie van infrastructuur. In beide gevallen heeft de Commissie artikel 73 direct toegepast.

Bovendien heeft Q-Park voor het vaststellen van de tarieven de toestemming van de overheid nodig; dit dient weliswaar het algemeen belang maar houdt tegelijkertijd een potentiële beperking in van de mogelijkheden van Q-Park om de transferia volgens strikt commerciële criteria te exploiteren.

47. De Commissie neemt nota van de conclusies van het consultantsrapport, met name wat betreft de berekeningen betreffende de winstgevendheid van de exploitatie van het transferium. De Commissie is van mening dat de consultant algemeen aanvaarde marktindicatoren en beoordelingscriteria heeft gebruikt om de rendementsverwachting voor het transferium vast te stellen, uitgaande van optimistische, realistische en pessimistische vooronderstellingen. In de verschillende scenario's is rekening gehouden met variaties in de toename van het aantal transferiumgebruikers, de all-in-bouwkosten van de voorziening, de stijging van de tarieven en de betaling van de vennootschapsbelasting voor alleen het project Sittard of afgezet tegen andere business units van Q-Park. Gelet op het verwachte intern rendement in relatie tot de investeringen van Q-Park in de diverse scenario's (7,06% (optimistisch scenario), 4,69% (realistisch scenario) of 1,57% (pessimistisch scenario)), en rekening houdend met de aan de exploitatie van de transferia verbonden zakelijke risico's, is de Commissie van oordeel dat de subsidie van NLG 8,768 miljoen niet neerkomt op een te hoge compensatie ten gunste van Q-Park. Kort samengevat meent de Commissie dat de voorgenoemde investering noodzakelijk is om de realisatie van het project Sittard in partnerschap met de private sector mogelijk te maken.
48. De Commissie is van oordeel dat het Transferium door zijn specifieke karakter niet zal concurreren met soortgelijke faciliteiten in naburige landen, daar het onrealistisch is te veronderstellen dat een Nederlandse forens naar Duitsland of België zal rijden om daar de trein te nemen naar zijn werk in Nederland. Bovendien merkt de Commissie op dat de locatie van het transferium in Sittard gekozen is vanwege de nabijheid van het hoofdwegennet (A2) en dat er in Zuid-Limburg geen concurrerende P&R-voorziening is die speciaal bestemd is voor gebruikers van het hoofdwegennet. De Commissie concludeert derhalve dat de voorgenoemde subsidie de mededinging niet zodanig zal verstoren dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad.
49. Voorts wijst de Commissie erop dat haar beoordeling in het onderhavige geval beperkt blijft tot de voorgenoemde subsidie, zoals aangemeld door de Nederlandse regering, en geen betrekking heeft op bijkomende afspraken die eventueel deel uitmaken van de regelingen tussen Q-Park en de Nederlandse overheidsinstanties.

IV. Besluit

50. De Commissie beschouwt de steunmaatregel als verenigbaar met het EG-Verdrag, aangezien de uitzondering van artikel 73 EG-Verdrag op de steunmaatregel van toepassing is.

51. Wanneer deze brief vertrouwelijke gegevens zou bevatten die niet aan derden mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Wanneer de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek ontvangt, neemt zij aan dat u ermee akkoord gaat dat deze brief in zijn geheel wordt gepubliceerd. Dit verzoek dient per aangetekend schrijven of per faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Vervoer en Energie
Directoraat E/2
Wetstraat 200
B-1049 Brussel
Fax : 00322-2995887

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie

Loyola de PALACIO