



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.8.2005
COM(2005)354 definitief

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

Tussentijdse evaluatie van het eTEN-programma

1. INLEIDING

Artikel 14 van de eTEN-beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende een geheel van richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken bepaalt dat "de Commissie [...] aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's verslag uitbrengt over de uitvoering die tussen juli 2000 en juni 2004 aan deze beschikking is gegeven".

Deze evaluatie werd uitbesteed aan een consortium bestaande uit Ramboll Management en IDATE onder leiding van een door de Commissie benoemde stuurgroep. Zij liep van januari tot december 2004. De twee doelstellingen ervan luiden:

- een *ex post*-evaluatie maken van de tenuitvoerlegging en prestaties aan de hand van de doelstellingen en resultaten van het programma gedurende de periode juli 2000 – juni 2004, met inbegrip van een beoordeling van de sociaal-economische effecten van het programma op langere termijn;
- een *ex ante*-beoordeling maken van eventuele bijstellingen van het programma in de nabije toekomst (tot eind 2006) en van de mogelijke beleidsopties voor een nieuwe fase van het programma die in 2006 moet ingaan.

De "Conclusies en aanbevelingen" van het ontwerp-eindrapport van deze evaluatie werden op 14 december 2004 ingediend bij het eTEN-beheerscomité.

2. VOORNAAMSTE KENMERKEN VAN HET eTEN-PROGRAMMA

eTEN valt onder het beleid van de EU inzake trans-Europese netwerken¹. De financiële verordening voor TEN², die ook op TEN-Transport en TEN-Energie van toepassing is, vormt de financiële grondslag voor de toekenning van subsidies. De technische grondslag van eTEN is in een afzonderlijke beschikking inzake richtsnoeren³ gedefinieerd.

Naar aanleiding van de vorige evaluatie van het TEN-Telecom-programma⁴ en ook het "Speciaal verslag van de Rekenkamer"⁵ werd bijlage 1 van de

¹ Het initiatief Trans-Europese Netwerken (TEN) berust op de artikelen 154, 155 en 156 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, die de realisatie van trans-Europese netwerken in de sectoren vervoer, telecommunicatie en energie tot doel hebben.

² Verordening (EG) nr. 1655/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 19 juli 1999 tot wijziging van Verordening nr. 2236/95 tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken, PB L 197 van 29.7.1999, blz. 1.

³ Beschikking nr. 1376/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 tot wijziging van Beschikking nr. 1336/97/EG betreffende een geheel van richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken, PB L 200 van 30.7.2002, blz. 1.

⁴ Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Verslag over de tenuitvoerlegging van Beschikking nr. 1336/97/EG betreffende een geheel van richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken, COM(2001)742 definitief.

richtsnoerenbeschikking herzien, waarbij de definitie van "diensten van gemeenschappelijk belang" werd gewijzigd. De naam van het programma werd daarbij in eTEN veranderd. Met deze aanpassingen werd eTEN afgestemd op de nieuwe beleidsdoelstellingen van de Lissabon-agenda, op de snelle ontwikkelingen in de telecommunicatiesector, met name de beschikbaarheid van nieuwe diensten en het nieuwe regelgevingskader, alsmede op de nieuwe maatschappelijke en economische behoeften als gevolg van de snelle ontwikkeling van internet. eTEN is nu gericht op een versnelde acceptatie van trans-Europese e-diensten van gemeenschappelijk belang in de EU en dient als ondersteuningsprogramma voor de realisatie van de doelstellingen van het eEurope-actieplan 2005.

Conform het subsidiariteitsbeginsel concentreert eTEN zich op de versterking van het aanbod van trans-Europese e-diensten, zoals gedefinieerd in de richtsnoerenbeschikking, waarbij de samenstelling van het op nationaal niveau vereiste dienstenpakket aan de lidstaten wordt overgelaten. Met "trans-Europees" wordt bedoeld pan-Europees, grensoverschrijdend en inspeland op de behoeften in diverse lidstaten.

eTEN had in 2003 en 2004 een jaarbudget van ongeveer 45 miljoen euro, dat voornamelijk werd besteed aan het verlenen van subsidies na jaarlijkse uitnodigingen tot het indienen van voorstellen. In 2005 en 2006 zal het budget naar verwachting op eenzelfde niveau liggen.

Met eTEN worden twee soorten projecten gesteund: introductieprojecten en marktvalidatieprojecten. Introductieprojecten hebben een "downstream"-karakter en bieden steun aan de introductie van een e-dienst; de financiële bijdrage bedraagt maximaal 10% van de projectkosten. Zij vertegenwoordigen slechts een klein deel van de gefinancierde projecten. Marktvalidatieprojecten hebben juist een "upstream"-karakter en dienen om de kosten/baten-verhouding van een e-dienst te valideren; de maximale bijdrage bedraagt 50% van de projectkosten en zij vormen het leeuwendeel van de gefinancierde projecten en ingediende voorstellen.

3. ALGEMEEN OORDEEL VAN DE COMMISSIE OVER DE EVALUATIE

De Commissie beschouwt het evaluatierapport als een billijke beoordeling van het eTEN-programma in de periode juli 2000 - juni 2004.

Uit het rapport blijkt dat voor het eTEN-programma een belangrijke rol is weggelegd bij de toekomstige ontwikkeling van de informatiemaatschappij in Europa. Voorts is de Commissie verheugd over de conclusie van het rapport dat het beheer van het programma nu voldoet en dat het na de aanpassingen van juli 2002 strategisch beter gepositioneerd is en een sleutelrol speelt in het informatiemaatschappijbeleid. Het is evenwel ook duidelijk dat eTEN in zijn huidige vorm zijn verwachtingen niet volledig kan waarmaken en bij een eventueel vervolginiatief ingrijpend moet worden aangepast zodat het een meer vraaggestuurd karakter krijgt. Op grond van zowel de *ex ante*- als de *ex post*-conclusies verbindt de Commissie zich tot de uitwerking van een dergelijk vervoliprogramma. Zij aanvaardt ook de aanbevelingen

⁵ Speciaal verslag nr. 9/2000 over de trans-Europese netwerken (TEN) – Telecommunicatie, met de reacties van de Commissie.

van het rapport voor de korte en de middellange termijn en verbindt zich ertoe verbeteringen aan te brengen in het lopende programma.

4. (EX POST) CONCLUSIES VAN DE TUSSENTIJDSE EVALUATIE

4.1. **Conclusie 1: De aanpassing van de rechtsgrondslag van het programma in 2002 heeft een aanmerkelijk positief effect gehad op de tenuitvoerlegging van het programma.**

Het is duidelijk dat de positie van het eTEN-programma in deze snel veranderende sector voortdurend aanpassing behoeft. Het zwaartepunt van het programma, dat in het midden van de jaren 1990 nog op telecommunicatie lag, is later verplaatst naar internet, terwijl het programma nu in het Gemeenschapsbeleid is geïntegreerd als een programma dat in het kader van eEurope moet inspelen op de hedendaagse behoeften ten aanzien van overheidsdiensten. De Commissie is ingenomen met de conclusie van het rapport dat er sinds 2002 verbetering is opgetreden in de projecten en de uitvoering daarvan. Zij onderschrijft bovendien de aanbeveling van het evaluatierapport om het programma nog verder aan te passen teneinde de impact ervan te vergroten.

4.2. **Conclusie 2: Programmabeheer en -administratie zijn aanzienlijk verbeterd.**

De Commissie verheugt zich over de bevindingen ten aanzien van de betere prestaties en concludeert dat eTEN nu een goed beheerd programma is. De procedures voor de beoordeling van voorstellen zijn constant verbeterd en de Commissie meent dat zij nu in overeenstemming zijn met de beste praktijk. Voorts is de communicatiestrategie bij eTEN verbeterd en is het gelukt de nieuwe lidstaten volop te betrekken bij de uitnodiging tot het indienen van voorstellen van 2004. De Commissie is het ermee eens dat de financiële rompslomp te groot is. Een van de doelstellingen van het nieuwe programma is het financieel beheer van eTEN te stroomlijnen maar tegelijk de verenigbaarheid met het financieel reglement van de Commissie te handhaven.

4.3. **Conclusie 3: De impact van de projecten van voor 2002 was tot dusver beperkt, maar biedt nog aanzienlijke ruimte voor verbetering.**

De Commissie is het in grote trekken eens met deze conclusie en de ermee samenhangende conclusies 6, 7 en 8. In feite blijkt uit de evaluatie dat voor eTEN een belangrijke rol is weggelegd, maar dat het programma moet worden aangepast om de impact ervan te vergroten. De projecten van voor 2002 werden uitgevoerd volgens de richtsnoerenbeschikking zoals die tot juli 2002 van kracht was. Toch vermeldt het rapport ook dat "de meeste projecten (van voor 2002) tot een of andere vorm van introductie hebben geleid" en tevens dat "veel van deze resultaten zonder het programma niet of pas later zouden zijn bereikt dan wel kleinschaliger zouden zijn geweest". De richtsnoerenbeschikking werd in juli 2002 geactualiseerd door "meer nadruk te leggen op de overheidssector". Hierdoor en door de aanpassingen in het beheer van het eTEN-programma waren de projecten van na 2002 "beter afgestemd op introductie". Bovendien "zal het nieuwe initiatief ten aanzien van projectbegeleiding, dat erop gericht is de belemmeringen voor de toepassing van de

resultaten van marktvalidatieprojecten uit de weg te ruimen, een betere steun bieden aan de introductie, zoals de mogelijkheid om financieel te investeren".

4.4. Conclusie 4: Succesvolle projecten worden gestuurd door krachtige spelers, dikwijls ook eindgebruikers.

De Commissie neemt nota van deze conclusie. Zij is evenwel van mening dat de duurzaamheid van de resultaten van een geslaagd project afhankelijk is van de bereidheid van de lidstaten om de betrokken dienst ook werkelijk te gaan leveren.

4.5. Conclusie 5: Een groot deel van de op de B2C- en B2B-markten gerichte projecten is niet erg succesvol gebleken.

De betrokken diensten vallen niet langer onder de herziene richtsnoerenbeschikking.

4.6. Conclusie 6: Een geringe deelname van de publieke partners aan de projecten vormt een belemmering voor de introductie en het realiseren van schaalvoordelen.

De Commissie is het met deze conclusie eens. Haar reactie is te vinden in de punten 5.1 en 5.6.

4.7. Conclusie 7: De introductie gebeurt dikwijls op beperkte schaal.

De Commissie onderschrijft deze conclusie. Zij is evenwel gebaseerd op de resultaten van projecten van voor de aanpassing van het eTEN-programma in 2002. De Commissie is van plan een soortgelijke impactanalyse te maken voor de latere projecten, zodra deze zijn afgerond. De maatregelen die zijn genomen om de introductie te verbeteren, zijn genoemd in de punten 5.1 en 5.6.

4.8. Conclusie 8: Een beperkte en/of late introductie en een beperkte impact tot dusver.

De Commissie is het met deze conclusie eens. Zij is evenwel gebaseerd op de resultaten van projecten van voor de aanpassing van het eTEN-programma in 2002. De Commissie is van plan een soortgelijke impactanalyse te maken voor de latere projecten, zodra deze zijn afgerond. De maatregelen die zijn genomen om de introductie te verbeteren, zijn genoemd in de punten 5.1 en 5.6.

4.9. Conclusie 9: eTEN speelt een belangrijke rol in de waardeketen van onderzoek tot introductie.

De Commissie is verheugd over de conclusie van het rapport dat eTEN nog steeds relevant is en voor synergie met de onderzoekactiviteiten zorgt. De Commissie zet zich in voor een evenwichtige en holistische benadering van onderzoek, introductie en regelgeving op het gebied van de informatiemaatschappij. DG Informatiemaatschappij streeft ernaar zulke relaties te versterken door de hoofdverantwoordelijkheid te blijven dragen voor een samenhangend en consequent beheer op alle drie gebieden.

5. EX POST-KORTETERMIJNAANBEVELINGEN VOOR DE LOPENDE PROGRAMMAFASE

5.1. Aanbeveling 1: De evaluatiecriteria verder aanscherpen

De belangrijkste betrokkenen die voor duurzame ontwikkeling kunnen zorgen, zijn natuurlijk overheidsinstanties. De Commissie aanvaardt het belang van een gezonde business case, zowel voor overheidsdiensten als voor de particuliere sector, en beschouwt dit als iets dat van groot belang zal blijven voor de evaluatiecriteria.

De Commissie heeft de evaluatiecriteria voor het Werkprogramma 2005 ingrijpend aangepast door meer nadruk te leggen op de introductiemogelijkheden. Er is een nieuw gunningscriterium geïntroduceerd waardoor hieraan meer zichtbaarheid en belang wordt gegeven. Op de inzet van overheidsinstanties is al sterk de nadruk gelegd in de voorlichtingscampagne en door de aanscherping van de gunningscriteria. In 2005 zullen samen met het beheerscomité verdere stappen worden gezet om overheidsinstanties bij het programma te betrekken.

5.2. Aanbeveling 2: Prioriteit schenken aan de replicatie van diensten waarvan duurzaamheid en nut in een nationale context zijn aangetoond

In de voorlichtingscampagne voor eTEN is al behoorlijk de nadruk gelegd op het belang van goede praktijken en het hergebruik daarvan als basis voor eTEN-voorstellen. De inventarisatie van goede praktijken in de nieuwe lidstaten is een van de doelstellingen van een lopende studie en de resultaten daarvan zullen op grote schaal in de Gemeenschap worden verspreid om deze replicatie te promoten.

Tot dusver is de inventarisatie van goede praktijken aan de indieners overgelaten, maar de Commissie zal deze kwestie steeds meer in samenwerking met de lidstaten aanpakken in het kader van de zogenaamde "top-down"-benadering.

5.3. Aanbeveling 3: Marktvalidatie en introductie bij meerfasenprojecten integreren

De Commissie stemt in met de integratie van marktvalidatie en initiële introductie bij meerfasenprojecten. Daarvoor is een aanpassing van de financiële verordening nodig, die momenteel eveneens van toepassing is op TEN-Transport en TEN-Energie. Aan deze kwestie zal terdege aandacht worden besteed bij de besprekingen over de toekomstige ontwikkeling van eTEN in verband met het voorgestelde vervolgprogramma voor 2007 en daarna, waarvoor een nieuwe rechtsgrondslag vereist is.

5.4. Aanbeveling 4: Blijven aandringen op een verhoging van het algehele financieringsplafond voor projecten

Gezien het feit dat er weinig kwalitatief goede voorstellen zijn ontvangen voor initiële-introductieprojecten, lijkt het erop dat een groot deel van de eTEN-achterban het huidige financieringsplafond van 10% afwijst. Aangetoond is dat een bijdrage van dit niveau onvoldoende is om de overhead, de extra kosten en de risico's van de introductie van een "trans-Europese" dienst te dekken. Uit de informatie waarover de Commissie beschikt, blijkt dat het financieringsplafond tot 30% moet worden verhoogd en dat hierover op tijd een gunstig besluit moet worden genomen zodat hier nog in 2005 in de contracten rekening mee kan worden gehouden.

5.5. Aanbeveling 5: Projectdoelstellingen en milestones definiëren in termen van concrete resultaten in plaats van als deliverables

De Commissie erkent dat het van belang is meer nadruk te leggen op milestones en concrete resultaten in plaats van op het produceren van "deliverables". De Commissie heeft bepaalde deliverables nodig om na te gaan of the consortia goed functioneren en of er vooruitgang wordt geboekt bij het bereiken van de projectdoelstellingen. Sommige deliverables, vooral die met een administratief karakter, vormen een bindend onderdeel van het contract. Toch bevatten de contracten gewoonlijk op voorstel van de consortia nog veel meer deliverables in de vorm van documenten. Bij de laatste ronde van besprekingen heeft de Commissie de noodzaak van alle door de consortia voorgestelde deliverables ter discussie gesteld in een poging deze tot het strikte minimum te beperken.

5.6. Aanbeveling 6: Het werkprogramma blijven verfijnen

In het Werkprogramma 2005 is rekening gehouden met de ervaringen met voorgaande uitnodigingen tot het indienen van voorstellen en met de aanbevelingen van het evaluatierapport. De rechtsgrondslag maakt een thematische benadering noodzakelijk, doch tegelijkertijd is voorzien in een horizontale aanpak op grond waarvan bij alle voorstellen moet worden ingegaan op de relevante problematiek van "e-inclusie" en "vertrouwen en veiligheid". Er wordt meer nadruk gelegd op introductie door toevoeging van een speciaal gunningscriterium hiervoor, alsmede op de pioniersrol van overheidsinstanties. De administratieve rompslomp wordt verminderd door het model voor de opzet van voorstellen te vereenvoudigen en door voor het eerst elektronische indiening toe te staan naast indiening op papier.

De Commissie zal in 2006 doorgaan met dit verfijningsproces binnen de door de rechtsgrondslag gegeven grenzen. In 2005 zal de Commissie met name nagaan wat de mogelijkheden zijn voor het invoeren van een vraaggestuurde benadering, gekoppeld aan de huidige "bottom up"-benadering op basis van uitnodigingen tot het indienen van voorstellen.

6. BEOORDELING VAN DE MOGELIJKE OPTIES VOOR EEN NIEUW PROGRAMMA

In het rapport worden vijf mogelijkheden voor de toekomst besproken. De eerste drie worden als theoretische mogelijkheden gepresenteerd. Uit een analyse daarvan blijkt de essentiële rol die dit programma speelt in het overbruggen van de kloof tussen onderzoek en marktintroductie, waarin andere initiatieven van de Gemeenschap niet voorzien. De Commissie is het er mee eens dat "het te riskant zou zijn de "bottom up"-benadering volledig te laten vallen".

Het rapport wijst op de noodzaak van een ingrijpende aanpassing van het huidige programma en stelt voor te kiezen voor een optimale combinatie van benaderingen waaronder een meer gecoördineerde, vraaggestuurde strategie. Bij een dergelijke benadering zouden de vereisten door een comité worden gedefinieerd en zouden de projecten op basis van een openbare aanbestedingsprocedure worden uitgevoerd. De Commissie zal nagaan in hoeverre de open coördinatiemethode kan bijdragen tot beleidsleren, uitwisseling van goede praktijken, benchmarking en een betere coördinatie van strategieën ten aanzien van lokale, regionale en nationale activiteiten.

De productiviteitsstijging die nodig is om de Lissabon-doelstellingen te realiseren, zal in belangrijke mate worden gerealiseerd door de toepassing van doeltreffende e-diensten. De Commissie neemt kennis van de in het evaluatierapport aanbevolen doelstelling voor het nieuwe programma, te weten *"Bijdragen aan de introductie van e-diensten (of e-oplossingen) waarmee wordt ingespeeld op essentiële behoeften van de overheidssector, evenals aan de grensoverschrijdende interoperabiliteit van diensten en systemen, teneinde te helpen de belemmeringen voor burgers en bedrijven voor een volwaardige deelname aan de interne markt te verminderen en te profiteren van een efficiënte en doeltreffende levering van overheidsdiensten"*.

6.1. Een vraaggestuurde in plaats van een aanbodgestuurde aanpak: sleutelfactoren

De Commissie onderschrijft de conclusie (zie punt 5) dat het noodzakelijk is diensten van gemeenschappelijk belang op meer strategische, gecoördineerde wijze te introduceren. Uit ervaring is gebleken dat open uitnodigingen tot het indienen van voorstellen niet tot een gecoördineerde introductie van trans-Europese openbare e-diensten leiden. Bij de definitie van het vervolgprogramma dient een beoordeling te worden gemaakt van de verschillende mechanismen, waaronder die welke hierboven al bij punt 6 zijn genoemd en waarmee een meer gecoördineerde aanpak kan worden bereikt.

6.2. Verhoging van het effect van de eTEN-middelen

De Commissie is het ermee eens dat "de projecten, om echt effect te hebben, op een groot deel van de behoeften op de gekozen terreinen moeten inspelen". De in punt 6.1 bedoelde "top down"-benadering die met de hulp van de lidstaten wordt gerealiseerd, zal een cruciale rol gaan spelen bij het inventariseren van de vraag. De introductie van grootschaliger diensten van gemeenschappelijk belang vergt niet alleen een groter budget dan momenteel beschikbaar is, maar is ook afhankelijk van de beschikbaarheid van aantrekkelijkere deelnamevoorwaarden dan de huidige 10%-limiet, die de betrokkenen duidelijk als te laag ervaren en om deze reden afwijzen.

7. CONCLUSIES

De Commissie is in het algemeen verheugd over dit rapport, dat een goede gelegenheid biedt om nieuwe opvattingen over beleidsontwikkeling een steun in de rug te geven.

De Commissie heeft de activiteiten van de contractant op de voet gevolgd teneinde de noodzakelijke verbeteringen al in een vroeg stadium op het spoor te komen. **Daarom is het mogelijk geweest de meeste, in punt 5 beschreven aanbevelingen al in het Werkprogramma 2005 te verwerken.**

Op grond van de conclusie van het evaluatierapport dat "de algemene doelstellingen van eTEN volledig in overeenstemming zijn met de Lissabon-strategie", is bij de nieuwe opzet voor het programma als kernelement van een nieuw vervolginiatief voor eEurope 2005, namelijk het op 1 juni 2005 door eurocommissaris Reding gelanceerde i2010-initiatief, rekening gehouden met de aanbevelingen voor de

langere termijn, zoals bedoeld in punt 6. Bovendien heeft de Commissie het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie⁶, dat ook een voorstel voor een vervolgprogramma voor eTEN omvat, vastgesteld⁷ en bij het Europees Parlement en de Raad ingediend in het kader van de nieuwe financiële vooruitzichten.

⁶ Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (2007-2009), COM(2005)121 van 6.4.2005.

⁷ In het licht van deze algemene herziening zal de Commissie geen apart voorstel doen voor een herziening van bijlage I van de huidige richtsnoerenbeschikking, waardoor die op 31 december 2006 zal komen te vervallen, behalve wat betreft de uitnodigingen tot het indienen van voorstellen die nog vóór die datum in het Publicatieblad zullen verschijnen.