SL 2014 št. 21

Posebno poročilo

Letališka infrastruktura, financirana s sredstvi EU: slaba stroškovna učinkovitost

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-naslov: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (http://europa.eu).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2014

ISBN 978-92-872-1269-6
doi:10.2865/10030

© Evropska unija, 2014
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

SL 2014 št. 21

Posebno poročilo

Letališka infrastruktura, financirana s sredstvi EU: slaba stroškovna učinkovitost

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Vsebina

Odstavek

Glosar

I–V **Povzetek**

1–15 **Uvod**

1–5 Glavne značilnosti zračnega prometa v Evropi

6–8 Politika EU na področju zračnega prometa in financiranje letališke infrastrukture

9–11 Upravljanje naložb v letališko infrastrukturo v okviru ESRR in Kohezijskega sklada

12–15 Vrste preučene letališke infrastrukture

16–21 **Obseg revizije in revizijski pristop**

22–67 **Opažanja**

22–26 Potreba po novi ali nadgrajeni infrastrukturi je bila dokazana pri polovici preučenih letališč

27 Pri večini preučenih letališč je prišlo do zamud pri gradnji, pri polovici pa so bili prekoračeni stroški

28–35 Več kot polovica zgrajene infrastrukture je premalo izkoriščena

36–38 Sredstva EU so se porabljala za naložbe, ki niso gospodarne

39–45 Sedem od 20 revidiranih letališč ni finančno samozadostnih

46–48 Napovedano število potnikov je bilo za 12 od 20 preučenih letališč bistveno precenjeno

49–52 Vpliv naložb, financiranih s sredstvi EU, na število potnikov, storitve za stranke in ustvarjanje delovnih mest je omejen

53–59 Podobne naložbe v letališča, ki so v neposredni medsebojni bližini

60–65 Načrtovanje naložb v letališko infrastrukturo v glavnem ni bilo usklajeno na nacionalni ravni

66–67 Komisiji so bile na voljo omejene informacije v zvezi s financiranjem letališč s sredstvi EU

Vsebina

68–72 **Zaključki in priporočila**

Priloga I — Dodelitve iz ESRR in Kohezijskega sklada med letoma 2000 in 2013 za letališko infrastrukturo po državah članicah

Priloga II — Seznam revidiranih letališč in projektov

Priloga III — Pregled rezultatov revizije in ocena

Priloga IV — Analiza zaledij posameznih letališč

Odgovori Komisije

Glosar

04

Generalni direktorat (GD): Služba Evropske komisije. Za to revizijo sta bila relevantna direktorata, in sicer GD za regionalno in mestno politiko ter GD za mobilnost in promet.

Naložbe v letališko infrastrukturo: Naložbe v javne in nadzorovane dele letališč. Naložbe v infrastrukturo javnih delov letališč zajemajo gradnjo novih in širitev obstoječih terminalov ter gradnjo povezav s cestnim in železniškim omrežjem. Naložbe v infrastrukturo nadzorovanih delov letališč zajemajo gradnjo vzletno-pristajalnih stez, voznih in izhodnih voznih stez ter ploščadi, infrastrukturo in opremo za kontrolo zračnega prometa ter varnostno opremo.

Operativni program (OP): Dokument, ki se pripravi na centralni ali regionalni ravni v državi članici in ga odobri Komisija. Dokument je v obliki skladnega niza prednostnih nalog z večletnimi ukrepi.

Organ upravljanja: Organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, ki ga določi država članica in ki predloži operativni program Komisiji v potrditev ter je odgovoren za njegovo naknadno upravljanje in izvajanje.

Premik v zračnem prometu: Pristanek ali vzlet zrakoplova, udeleženega v zračnem prometu, na letališču. Zmogljivost nadzorovanega dela letališča se običajno meri v premikih v letalskem prometu na uro – tj. številu zrakoplovov, ki lahko pristanejo, parkirajo ali vzletijo v eni uri.

Skladi kohezijske politike: Skladi za spodbujanje politike, ki si prizadeva za krepitev ekonomske in socialne kohezije v Evropski uniji in zmanjšanje vrzeli v stopnji razvitosti različnih regij EU. Ta revizija je zadevala zlasti: (i) Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), namenjen naložbam v infrastrukturo, ustvarjanju in ohranjanju delovnih mest, podpiranju strategij lokalnega razvoja in dejavnosti malih in srednjih podjetij, ter (ii) Kohezijski sklad, namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije s financiranjem okoljskih in prometnih projektov v državah članicah, v katerih je BND na prebivalca nižji od 90 % povprečja EU.

Velik projekt in projekt Kohezijskega sklada: Projekt, ki zajema gospodarsko neločljiv niz del, ki izpolnjujejo točno določeno tehnično funkcijo in imajo točno določen namen, celotni strošek zanje, ki se je upošteval pri določanju prispevka iz skladov, pa presega 50 milijonov EUR. Odobritev Komisije je potrebna tako za velike projekte kot za projekte Kohezijskega sklada na ravni posameznega projekta.

Zaledje letališča: Območje, s katerega letališče pritegne obiskovalce in stranke, odvisno od okoliške poseljenosti in možnosti površinskega prometa.

Povzetek

I

V sklopu revizije je Sodišče analiziralo naložbe v letališko infrastrukturo, financirane s sredstvi EU, in preučilo, ali:

— je obstajala dokazana potreba po teh naložbah,

— so bila dela zaključena v predvidenem časovnem roku in s predvidenimi sredstvi,

— se novo zgrajena (ali nadgrajena) infrastruktura uporablja v celoti.

Poleg tega je Sodišče ocenjevalo, ali se je zaradi teh naložb povečalo število potnikov in ali so se izboljšale storitve za stranke. Sodišče je analiziralo tudi, ali so letališča, ki so se financirala s sredstvi EU, finančno vzdržna.

II

Revizija se je osredotočila na 20 letališč, financiranih s sredstvi EU, v petih državah članicah (Estonija, Grčija, Španija, Italija in Poljska). Ta letališča so v programskih obdobjih 2000–2006 in 2007–2013 iz ESRR in Kohezijskega sklada prejela skupaj 666 milijonov EUR sredstev EU.

III

Splošni sklep Sodišča je, da je bila stroškovna učinkovitost naložb v letališča, financiranih s sredstvi EU, slaba: sredstva je prejelo preveliko število letališč (ki so bila pogosto v neposredni medsebojni bližini), v številnih primerih pa je bila infrastruktura, financirana s sredstvi EU, preobsežna. Le polovici revidiranih letališč je uspelo povečati število potnikov, izboljšave storitev za stranke pa se bodisi niso merile bodisi niso bile dokazane.

IV

Sodišče je prav tako ugotovilo, da financiranje s sredstvi EU ni bilo gospodarno in da sedem od 20 preučenih letališč ni donosnih, zato obstaja tveganje, da jih bo treba zapreti, če ne bodo prejemala stalne javnofinančne podpore. To zlasti velja za mala regionalna letališča, ki imajo letno manj kot 100 000 potnikov. Sodišče je prav tako ugotovilo, da države članice financiranja s sredstvi EU ne usklajujejo ustrezno, poleg tega pa ga Komisija, zlasti v zvezi z velikimi projekti in projekti Kohezijskega sklada, ne nadzoruje dovolj, kar povzroča presežne zmogljivosti in slabo stroškovno učinkovitost.

V

Sodišče priporoča, naj:

(i) Komisija za programsko obdobje 2014–2020 zagotovi, da bodo države članice sredstva EU namenjale le za letališko infrastrukturo na tistih letališčih, ki so finančno vzdržna in za katera je bila potreba po naložbah ustrezno ocenjena in dokazana. To bi moralo biti tudi del odobravanja in spremljanja operativnih programov, ki ju izvaja Komisija;

(ii) države članice pripravijo usklajene regionalne, nacionalne in nadnacionalne načrte za razvoj letališč, da ne bi prišlo do presežnih zmogljivosti, podvajanja in neusklajenih naložb v letališko infrastrukturo.

Uvod

Glavne značilnosti zračnega prometa v Evropi

01

Zračni promet je glavna oblika prevoza potnikov na dolge razdalje, uporabljajo pa jih tudi številni potniki na srednje dolge razdalje. Po podatkih Eurocontrola se bo zračni promet do leta 2030 skoraj podvojil, Evropa pa velikega dela tega povpraševanja ne bo mogla zadovoljiti zaradi pomanjkanja vzletno-pristajalnih stez in talne infrastrukture, zlasti na velikih letalskih vozliščih.

02

V Evropi je danes več kot 500 komercialnih letališč, ki so razdeljena na:

(i) letalska vozlišča, ki ponujajo celoten nabor storitev (poslovne/prostočasne, notranje/evropske/medcelinske povezave) in združujejo promet z več manjših letališč, ter

(ii) regionalna letališča, ki oddaljene regije povezujejo s centri gospodarske dejavnosti in zagotavljajo povezave do letalskih vozlišč, pa tudi neposredne lete na druga regionalna letališča.

03

Na glavnih letalskih vozliščih v Evropi z vsaj 5 milijoni potnikov letno[1] poteka 78 % skupnega evropskega zračnega prometa, na letališčih z 1 do 5 milijonov potnikov 18 % prometa, manjša letališča z manj kot 1 milijonom potnikov letno pa uporabljajo le 4 % potnikov.

04

Zračni promet je pomemben sektor gospodarstva: evropska letališča neposredno in posredno zaposlujejo več kot milijon ljudi, ki delajo v letalskih prevoznikih ter na področju vzdrževanja, gostinskih storitev, maloprodaje in kontrole zračnega prometa. Letalski prevozniki in letališča k evropskemu BDP tako prispevajo več kot 140 milijard EUR[2].

05

Toda donosnost je pogosto problematična: kljub temu, da se je med letoma 2001 in 2010 promet na regionalnih letališčih v Evropi povečal za skoraj 60 %, je imela skoraj polovica evropskih letališč (48 %) leta 2010 izgubo. To velja predvsem za majhna regionalna letališča, ki jih javni organi morda želijo obdržati zaradi družbeno-gospodarskih razlogov.

Politika EU na področju zračnega prometa in financiranje letališke infrastrukture

06

Od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja je bila politika EU na področju zračnega prometa[3] usmerjena v reševanje težav z zmogljivostjo, in sicer z gradnjo dodatne in smotrnejšo rabo obstoječe infrastrukture. To optimizacijo bi lahko dosegli z učinkovitejšo rabo slotov[4], izboljšanjem storitev zemeljske oskrbe in boljšo povezanostjo z železniškim omrežjem.

1 Za pravila glede klasifikacije glej „Smernice Skupnosti o financiranju letališč in zagonski državni pomoči letalskim družbam z odhodi z regionalnih letališč“, oddelek 1.2.1 (12) (UL C 312, 9.12.2005, str. 1).

2 http://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal_market/

3 Uredba Sveta (EGS) št. 95/93 z dne 18. januarja 1993 o skupnih pravilih dodeljevanja slotov na letališčih Skupnosti (UL L 14, 22.1.1993, str. 1); COM(2001) 370 final, z dne 12. septembra 2001, Bela knjiga – Evropska prometna politika za 2010: čas za odločitev; COM(2006) 314 final, z dne 22. junija 2006, Naj Evropa ostane v gibanju – Trajnostna mobilnost za našo celino; COM(2006) 819 final, z dne 24. januarja 2007, Akcijski načrt za zmogljivost letališč, učinkovitost in varnost v Evropi; COM(2011) 144 final, z dne 28. marca 2011, Bela knjiga – Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu.

4 Dovoljenje za uporabo celotnega nabora letališke infrastrukture, potrebne za izvedbo storitve zračnega prometa na letališču na točno določen datum ob točno določeni uri za namen pristanka ali vzleta.

07

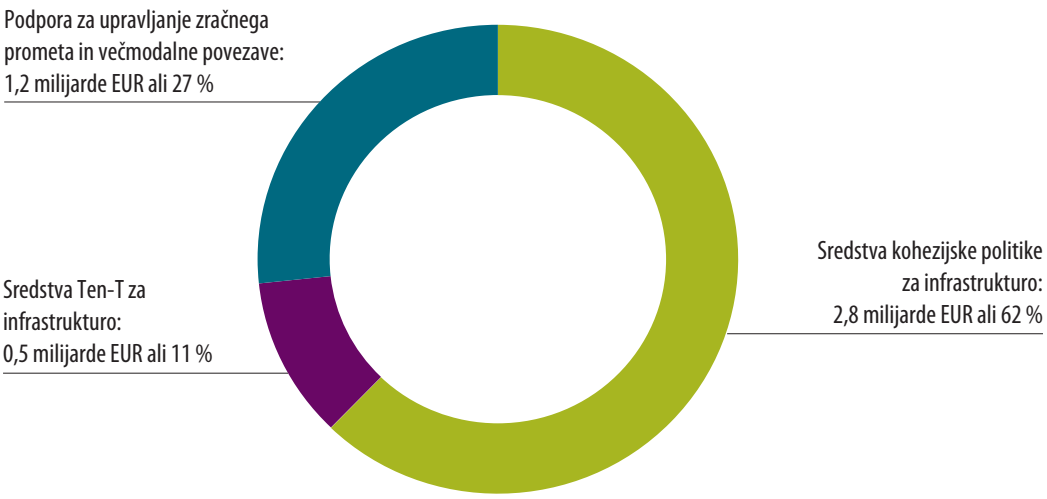
Projekti prometne infrastrukture, vključno z ukrepi, povezanimi z letališči, so pomembno področje porabe proračuna EU. EU je za letališko infrastrukturo v programskih obdobjih 2000–2013 iz ESRR, Kohezijskega sklada in TEN-T[5] namenila približno 4,5 milijarde EUR[6]. Približno 1,2 milijarde EUR (ali 27 % zneska) je bilo namenjene za z letališči povezane naložbe v tehnologijo in večmodalne povezave (npr. za infrastrukturo za upravljanje zračnega prometa in za povezave med letališčem in središčem mesta), glej ***sliko 1***.

5 Financiranje v okviru vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T) je namenjeno predvsem študijam in nekaterim manjšim infrastrukturnim delom na letališčih na območjih, ki niso vključena v kohezijsko politiko.

6 Poleg tega je Evropska investicijska banka od leta 2000 za podporo letališki infrastrukturi v regijah, ki niso vključene v kohezijsko politiko, namenila 14 milijard EUR, približno 2,3 milijarde EUR posojil pa so za podporo obnovi flote prejeli evropski letalski prevozniki (http://www.eib.org/projects/loans/sectors/transports.htm).

Slika 1

Pregled virov financiranja za naložbe v letališko infrastrukturo v obdobju 2000–2013



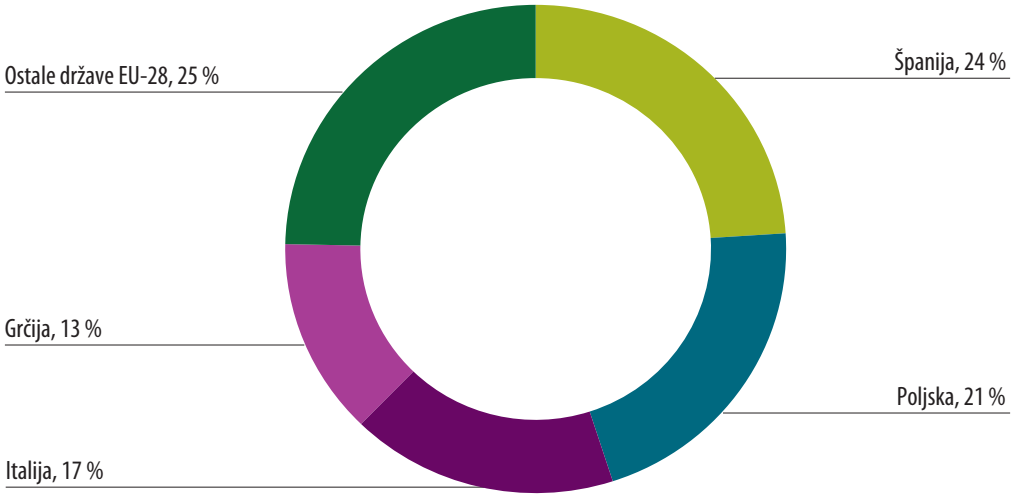
Vir: Evropsko računsko sodišče.

08

Več kot 2,8 milijarde EUR od skupaj 3,3 milijarde EUR (ali 85 %) podpore za infrastrukturo za obdobje 2000–2013 sta prispevala sklada kohezijske politike (tj. ESRR in Kohezijski sklad), 75 % teh sredstev pa je bilo namenjenih za naložbe v štirih državah članicah (v Grčiji, Španiji, Italiji in na Poljskem). Na ***sliki 2*** je pregled dodelitev, podrobnosti o dodelitvah po državah članicah pa so v ***Prilogi I***.

Slika 2

Pregled dodelitev sredstev iz skladov kohezijske politike za naložbe v letališko infrastrukturo po državah članicah za obdobje 2000–2013



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Upravljanje naložb v letališko infrastrukturo v okviru ESRR in Kohezijskega sklada

09
Odgovornost za porabo sredstev EU v okviru ESRR in Kohezijskega sklada si delijo Komisija in države članice[7]. Komisija oblikuje smernice za pripravo operativnih programov in se o teh programih, ki jih predlagajo organi upravljanja v državah članicah, pogaja ter jih odobri in nadzoruje njihovo izvajanje.

10
Komisija ima splošno odgovornost za ustrezno porabo sredstev, saj je odgovorna za nadzor vzpostavitve in delovanja kontrolnih sistemov v državah članicah ter povračilo odobrenih odhodkov. Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov, velike projekte in projekte Kohezijskega sklada pa mora odobriti Komisija[8].

11
Izvajalski organi, ki delujejo v imenu organov upravljanja, so običajno zadolženi za upravljanje projektov letališke infrastrukture. Za preučene projekte so bili relevantni naslednji organi: AENA (Španija), ENAC in ENAV (Italija) ter letališče Talin (Estonija). Center za projekte EU na področju prometa na Poljskem opravlja funkcije, ki jih je nanj prenesel organ upravljanja, projekte pa vodijo upravičenci. HCAA je javna služba v Grčiji, ki ima v lasti in upravlja vsa letališča, razen letališča v Atenah, in je odgovorna za prednostno razvrščanje in izbor projektov za naložbe v letališko infrastrukturo.

Vrste preučene letališke infrastrukture

12
Letališka infrastruktura ima javne ali nadzorovane dele. Naložbe v javne dele letališč zajemajo gradnjo novih in širitev obstoječih terminalov ter gradnjo povezav s cestnim in železniškim omrežjem. Naložbe v infrastrukturo nadzorovanih delov letališč zajemajo gradnjo vzletno-pristajalnih stez, voznih in izhodnih voznih stez ter ploščadi, infrastrukturo in opremo za kontrolo zračnega prometa ter varnostno opremo.

13
Večina naložb v preučenem vzorcu projektov je zadevala infrastrukturo nadzorovanih delov, in sicer je šlo za naložbe v vzletno-pristajalne steze, ploščadi, vozne steze in izboljšanje varnosti na 18 od 20 letališč. Naložbe v infrastrukturo javnih delov so večinoma zajemale gradnjo novih ali širitev obstoječih terminalov. Preostala revidirana sredstva so bila porabljena za razno infrastrukturo, kot so parkirišča, terminali za tovor in sistemi za samodejni prevoz oseb. V ***tabeli 1*** je predstavljen splošen pregled sofinanciranja s sredstvi EU po vrstah infrastrukture.

7 http://ec.europa.eu/regional_policy/how/index_sl.cfm

8 Odobritev Komisije za vse projekte Kohezijskega sklada je veljala le v programskem obdobju 2000–2006; v programskem obdobju 2007–2013 je bila potrebna le za projekte, ki so stali več kot 50 milijonov EUR.

Tabela 1

Vrste preučene letališke infrastrukture, financirane s sredstvi EU

Revidirane vrste letališke infrastrukture	Revidirana sredstva EU (v EUR)	%
Terminali (14 letališč)	164 227 220	35,66
Vzletno-pristajalne steze (13 letališč)	80 590 629	17,50
Ploščadi (14 letališč)	50 988 499	11,07
Vozne steze (10 letališč)	39 594 288	8,60
Varnostne izboljšave (12 letališč)	34 681 200	7,53
Drugo (npr. parkirišča, tovorni terminali, sistemi za samodejni prevoz oseb; 12 letališč)	90 419 523	19,64
SKUPAJ	**460 501 539**	**100,0**

14

Cilji večine preučenih projektov so bili obravnava obstoječih ali prihodnjih infrastrukturnih ozkih grl[9], izboljšanje ravni potniških storitev, prilagoditev novim varnostnim zahtevam ali izboljšanje povezav do letališč in z njih.

15

V ***okviru 1*** sta predstavljena dva primera vrste letališke infrastrukture, preučene v okviru revizije.

9 Ozko grlo je omejitev operativne zmogljivosti celotnega letališča, ki jo povzroča en sam element (npr. vzletno-pristajalna steza, ploščad, terminal), ki določa zmogljivost celotnega letališča in preprečuje izkoriščanje polne zmogljivosti drugih elementov.

Okvir 1

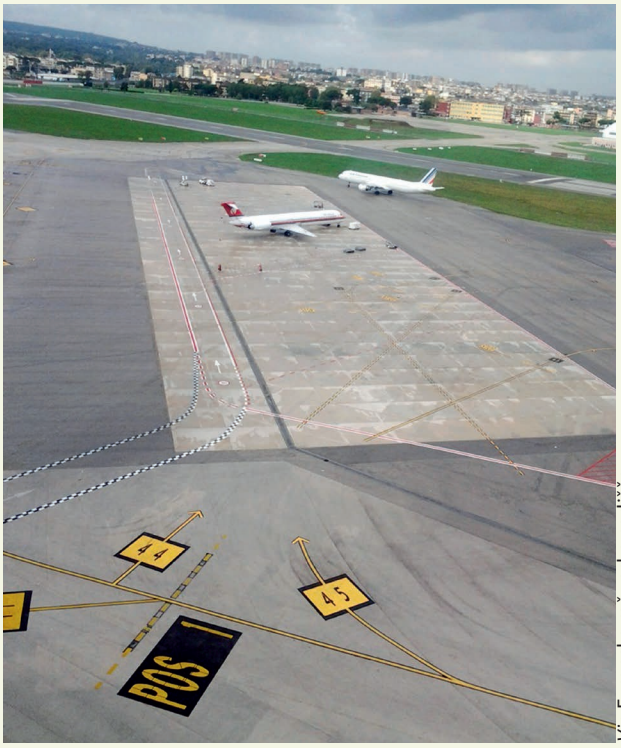
Primera letališke infrastrukture, financirane s sredstvi EU

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Fotografija 1 – Pogled na novi terminal in ploščad na letališču Talin.

(a) Na letališču Talin v Estoniji je bilo približno 53 milijonov EUR sredstev EU namenjenih širitvi terminala in vzletno-pristajalne steze, obnovi največjega dela ploščadi ter infrastrukturi za okolje, varnost in zaščito.

(b) Revidirane naložbe v neapeljsko letališče v Italiji so zajemale širitev terminala, vzletno-pristajalne steze in ploščadi ter opremo za upravljanje premikov v zračnem prometu. Strošek naložbe je znašal 52,4 milijona EUR, od česar je 20,6 milijona EUR prispevala EU.



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Fotografija 2 – Del razširjene ploščadi na neapeljskem letališču.

Obseg revizije in revizijski pristop

16
Sodišče je med revizijo analiziralo naložbe v letališko infrastrukturo, financirano s sredstvi EU, in preučilo, ali:

- je obstajala dokazana potreba po teh naložbah;
- so bila dela zaključena v predvidenem časovnem roku in s predvidenimi sredstvi;
- se novozgrajena (ali nadgrajena) infrastruktura uporablja v celoti.

Poleg tega je Sodišče ocenilo, ali se je zaradi teh naložb povečalo število potnikov in ali so se izboljšale storitve za stranke. Sodišče je analiziralo tudi, ali so letališča, financirana s sredstvi EU, finančno vzdržna.

17
Revizija se je osredotočila na 20 letališč, financiranih s sredstvi EU, v petih državah članicah (Estonija, Grčija, Španija, Italija in Poljska). Ta letališča so v programskih obdobjih 2000–2006 in 2007–2013 iz ESRR in Kohezijskega sklada prejela skupaj 666 milijonov EUR sredstev EU, od tega pa je bilo revidiranih 460 milijonov EUR.

18
Za revizijo je bilo izbranih osem letališč v Španiji, pet v Italiji, tri v Grčiji, dve na Poljskem in dve v Estoniji. Metodologija za izbiro vzorca je bila naslednja:

(i) izbrana so bila vsa letališča z velikimi projekti in projekti Kohezijskega sklada[10];

(ii) pet projektov je bilo izbranih naključno;

(iii) pet letališč je bilo izbranih na podlagi ocene tveganja. Preostala[11] štiri letališča so bila izbrana, ker je šlo za letališča z najvišjo porabo sredstev za infrastrukturne projekte, ki niso bili veliki projekti ali projekti Kohezijskega sklada. V ***Prilogi II*** je naveden seznam revidiranih letališč skupaj z revidiranimi zneski, obdobji izvajanja in vrsto revidirane infrastrukture po letališčih.

19
Revizija je zajemala dokumentacijski pregled relevantne zakonodaje, dokumentacije o načrtovanju zračnega prometa v petih državah članicah in publikacij glavnih panožnih združenj (vključno z Airports Council International, Air Transport Research Society, Eurocontrol, IATA, Mednarodnim prometnim forumom pri OECD itd.). Zajemala je tudi revizijske obiske na kraju samem, da bi ocenili izložke, rezultate in učinke financiranja EU ter finančni položaj letališč. Obseg revizije ni zajemal analize težav na področju državne pomoči v zvezi z letališko infrastrukturo.

20
Revizijsko delo je potekalo med majem 2013 in majem 2014.

10 Takšnih letališč je šest: tri v Španiji, eno v Italiji, eno v Grčiji in eno v Estoniji.

11 Revizija se je osredotočila na letališča na celini: mala otoška letališča so bila, če je bilo mogoče, izključena iz vzorca za revizijo, saj imajo v glavnem manjše ekonomije obsega, obenem pa ima prebivalstvo omejene možnosti za izbiro drugega letališča.

Obseg revizije in revizijski pristop

21
Sodišče je ugotovilo naslednje:

- Dolgoročni trend povpraševanja v zračnem prometu je pozitiven: kljub začasnemu upadu zaradi gospodarske krize se je skupno število potnikov v zračnem prometu leta 2010 v primerjavi z letom 2009 povečalo za 3,4 %[12]. Skupaj se je število potnikov v državah EU-27 med letoma 2007 in 2013 povečalo za 6 %.

- Nacionalna povprečja za letališča v petih državah članicah, preučenih v tem poročilu, so se med letoma 2007 in 2013 v povprečju povečala za 2 %.

- Čeprav je bilo v letih 2007 in 2008 občutiti omejen in začasen učinek krize, je v preostanku revidiranega obdobja sektor zračnega prometa beležil rast. Gospodarska kriza tako ni bistveno vplivala na rezultate preučenih projektov letališke infrastrukture.

12 Eurostat, *Air transport recovers in 2010*: št. 21/2012; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-021/EN/KS-SF-12-021-EN.PDF.

Opažanja

Potreba po novi ali nadgrajeni infrastrukturi je bila dokazana pri polovici preučenih letališč

22

Sodišče je med revizijo ocenilo, ali je v zvezi z javnimi deli letališč obstajala potreba po naložbah v terminale. Zato je primerjalo letno število potnikov na m^2 pred naložbo in po njej, pri čemer je kot merilo uporabilo evropsko referenčno vrednost[13], ki znaša 104 potnike letno na m^2.

23

Pri 10 od 14 projektov gradnje terminalov je bila dokazana potreba po širitvi, da v prihodnosti ne bi prišlo do zasičenosti ali predvidenih ozkih grl (Catania, Crotone, Neapelj, Fuerteventura, La Palma, Vigo, Heraklion, Solun, Rzeszów in Talin). V dveh primerih (Comiso in Tartu) so bili novi terminali potrebni, da bi omogočili komercialni promet. Širitev terminalov na letališčih Alghero (porabljena sredstva EU: 5,2 milijona EUR) in Badajoz (porabljena sredstva EU: 6 milijonov EUR) pa ni bila nujna – občasne prometne konice na teh letališčih bi lahko namesto z gradnjo trajne infrastrukture, ki je v glavnem premalo izkoriščena, bolje obravnavali z začasnimi rešitvami[14] (glej ***sliko 3***).

24

Glede nadzorovanih delov letališč so bile ugotovitve podobne – polovica širitev vzletno-pristajalnih stez in ploščadi, ki so se financirale s sredstvi EU, je bila potrebna za obravnavo ozkih grl, ki nastajajo v urah najgostejšega prometa: potreba po širitvi zmogljivosti je bila dokazana v devetih od 18 naložb v nadzorovane dele letališč, financiranih s sredstvi EU (Badajoz, La Palma, Murcia, Vigo, Catania, Neapelj, Gdansk, Rzeszów in Talin). V treh primerih (Kordova, Fuerteventura in Kastoria) potreba po širitvi zmogljivosti ni bila upravičena: obstoječa infrastruktura nadzorovanih delov letališč v Kordovi in Fuerventuri je tudi na dolgi rok več kot zadoščala načrtovanemu povpraševanju, poslovna študija v Kastoriji, na podlagi katere je bil projekt širitve vzletno-pristajalne steze utemeljen, pa ni bila ustrezna.

25

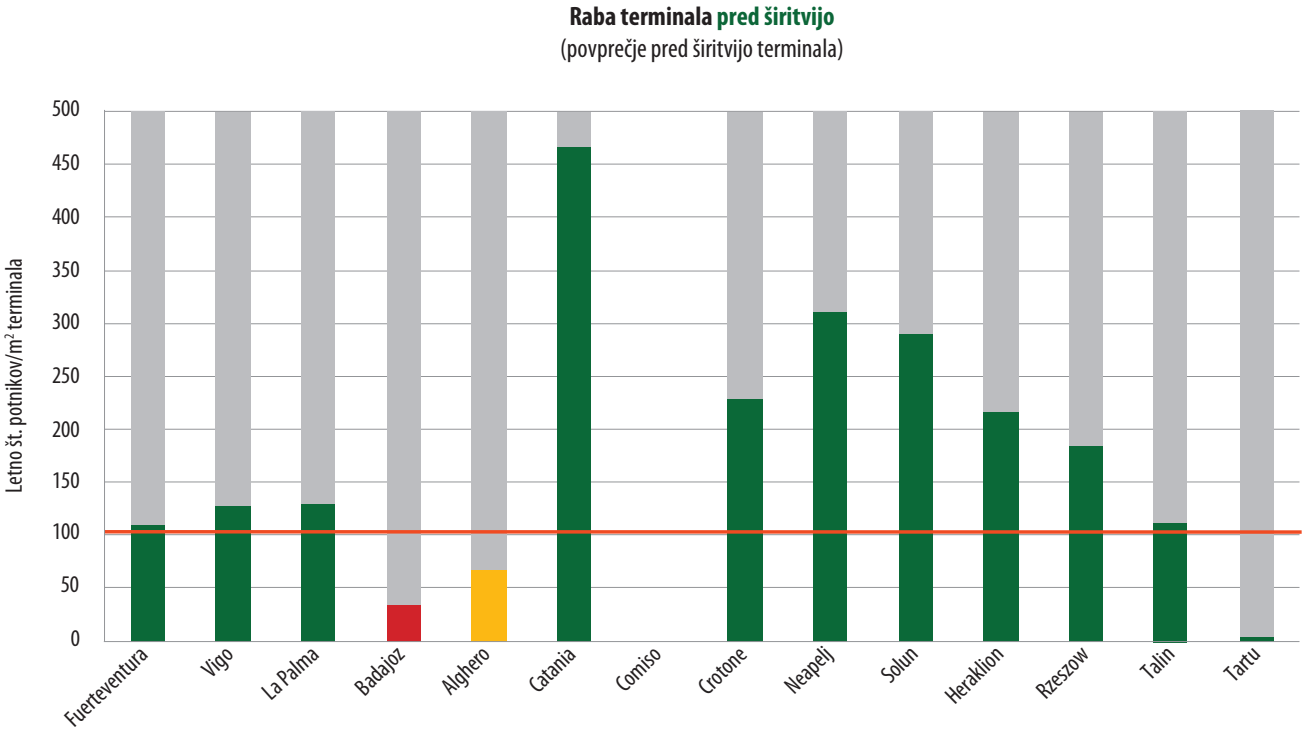
Pri devetih revidiranih letališčih od 20 vsaj po en projekt v vzorcu za revizijo sploh ni bil potreben. To pomeni 28 % ali 129 milijonov EUR sredstev EU, dodeljenih preučenim letališčem.

13 *2012 Airport Benchmarking Report* za leto 2012, ki ga je objavilo združenje ATRS – Air Transport Research Society; http://www.atrsworld.org/docs/KeyFindings2012ATRSBenchmarkingReport-June22.pdf.

14 Npr. zaposlitvijo več delavcev (s skrajšanim delovnim časom), da bi pospešili obravnavo prihajajočih in odhajajočih potnikov, namestitvijo začasne in mobilne infrastrukture za prevoz potnikov med javnim in nadzorovanim delom letališča.

Slika 3

Raba terminala pred širitvijo



Vir: Podatki letaliških organov.

Legenda: Referenčna vrednost, ki znaša 104 potnike na m², je prikazana kot rdeča črta; raba obstoječih zmogljivosti pred širitvijo, ki presega to referenčno vrednost, je označena z zeleno; oranžna je uporabljena za letališča, katerih promet dosega med 50 in 100 % referenčne vrednosti, rdeča pa za letališča, katerih promet znaša manj kot 50 % referenčne vrednosti. Comiso je novo letališče, ki je bilo odprto šele leta 2013, zato analiza rabe terminala pred širitvijo ni smiselna.

26
V ***okviru 2*** sta primera infrastrukturnih projektov, financiranih s sredstvi EU.

Okvir 2

Primera letališke infrastrukture, financirane s sredstvi EU

(a) Izgradnja novega terminala:
V Catanii v Italiji je bila stavba terminala premajhna za število potnikov, ki uporabljajo letališče. Hangar lokalnega letalskega kluba je bil zato nadgrajen in je služil kot začasen terminal za odhode do odprtja novega potniškega terminala (glej ***fotografijo 3***), ki bi lahko sprejel ves potniški promet in odpravil prejšnja ozka grla.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Fotografija 3 – Novi terminal na letališču Catania.

Okvir 2

(b) Nepotrebna širitev nadzorovanega dela letališča:

V osrednjem načrtu za letališče Kordova v Španiji iz leta 2001 je bilo na podlagi napovedi prometa in tipov pričakovanih zrakoplovov navedeno, da širitev obstoječih vzletno-pristajalnih stez ne bo potrebna (najvišje dotedanje število premikov v letalskem prometu na uro je za Kordovo znašalo 4 premike na uro, obstoječa zmogljivost ploščadi in vzletno-pristajalnih stez pa je znašala 11 premikov na uro). Poleg tega je 99 % od 4,2 milijona prebivalcev, ki živijo v zaledju tega letališča, od vsaj enega drugega letališča oddaljeno dve uri vožnje ali manj. Promet, ki ga pritegneta bližnji letališči v Malagi (12,5 milijona potnikov leta 2012) in Sevilji (4,3 milijona potnikov), skupaj s povezljivostjo, ki jo zagotavlja hitra železniška povezava med Seviljo, Kordovo in Madridom, močno omejuje povpraševanje po zračnem prometu za to letališče. Kljub temu se je španska vlada leta 2008 odločila, da bo razširila vzletno-pristajalno stezo, in to brez analize potreb, študije potencialne rasti, analize stroškov in koristi ali utemeljitve tega nenadnega pričakovanega povečanja potniškega prometa. Vzletno-pristajalna steza je bila razširjena, kar je omogočilo pristajanje in vzletanje večjih zrakoplovov – stroški širitve so znašali več kot 70 milijonov EUR, od česar je več kot 12,6 milijona EUR prispeval proračun EU. Vendar je zračni promet, večinoma je šlo za nekomercialne dejavnosti splošnega letalstva, ostal na enako nizki ravni kot pred širitvijo. Razširjena je bila tudi ploščad, in sicer za 17 300 m^2, kljub temu, da so prvotni načrti predvidevali zgolj širitev za 6 775 m^2. Stroški te širitve so znašali 1,5 milijona EUR, od česar je 810 000 EUR prispeval proračun EU. Ker je komercialnega prometa na tem letališču malo (manj kot 7 000 potnikov v letu 2013), se razširjena vzletno-pristajalna steza uporablja le redko, razširjena ploščad pa se uporablja kot parkirišče za nekomercialna letala (splošno letalstvo) (glej ***fotografijo 4***).

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Fotografija 4 – Ploščad v Kordovi: širitev se uporablja le za namene splošnega letalstva.

Pri večini preučenih letališč je prišlo do zamud pri gradnji, pri polovici pa so bili prekoračeni stroški

27

Sodišče je preučilo tudi, ali so bili preučeni projekti letališke infrastrukture dokončani pravočasno in v okviru zastavljenega proračuna. Revizija je pokazala naslednje:

- v času revizije so bili dokončani vsi projekti razen enega;
- pri 17 od 20 revidiranih letališč je prišlo do zamud pri gradnji in končni predaji letališke infrastrukture[15]. V 14 primerih je zamuda trajala več kot eno leto, v povprečju pa je znašala 23 mesecev. Najdaljše zamude so bile ugotovljene na letališčih Murcia-San Javier, Solun in Neapelj[16];
- pri devetih od 20 revidiranih letališč so bile ugotovljene prekoračitve stroškov, zaradi česar je bilo porabljenih približno 95,5 milijona EUR več, kot je bilo sprva načrtovano (pri osmih od teh devetih letališč[17] so prekoračitve stroškov znašale več milijonov EUR). Največje prekoračitve stroškov so bile ugotovljene v La Palmi, kjer je prekoračitev znašala 25,6 milijona EUR za revidirane projekte, in v Solunu, kjer je podaljšanje vzletno-pristajalne steze v času revizije napovedane stroške prekoračilo za 21,7 milijona EUR. Omenjene prekoračitve stroškov so znašale več kot 10 % celotnih stroškov za teh devet letališč, krile pa so se iz nacionalnih proračunov[18].

Več kot polovica zgrajene infrastrukture je premalo izkoriščena

28

V priročniku Mednarodnega združenja letalskih prevoznikov IATA[19] je predlagan pazljiv pristop pri naložbah v letališko infrastrukturo, in sicer se priporoča politika modularne rasti[20]. V smernicah Evropske komisije o gradnji letališke infrastrukture je poudarjeno, da je treba najprej bolje izkoristiti obstoječe zmogljivosti in graditi le infrastrukturo, ki je potrebna in sorazmerna z zadanim ciljem ter srednjeročno obeta zadovoljivo raven rabe[21].

29

Sodišče je preučilo dejansko rabo infrastrukture, financirane s sredstvi EU, na revidiranih letališčih. Zato je rabo dodatno zgrajenih terminalskih površin ocenilo tako, da je analiziralo letno število potnikov na m^2 ter rabo terminalov v urah najgostejšega prometa. Za naložbe v nadzorovane dele letališč je Sodišče rabo novih zmogljivosti preučilo z analizo razvoja števila premikov v letalskem prometu.

15 Letališča brez zamud pri gradnji in predaji infrastrukture glede na prvotne načrte so bila Crotone, Gdansk in Tartu.

16 V primeru letališča Murcia-San Javier so zmogljivosti na nadzorovanem delu letališča, kontrolni stolp in vzletno-pristajalna steza pričeli z obratovanjem 5 let po tem, ko so bili dokončani. V Solunu je zamuda pri projektu izgradnje terminala znašala 4,5 let. Tudi pri projektu na področju upravljanja zračnega prometa v Neaplju je zamuda znašala 4,5 let, in to kljub temu, da je organ naročnik zaradi nujnosti dela oddal neposredno.

17 Izjema je bilo letališče Badajoz, kjer je prekoračitev znašala le 223 000 EUR ali 2,8 % proračuna.

18 V eni izmed drugih revizij je Sodišče ugotovilo podobne pomanjkljivosti pri načrtovanju projekta letališke infrastrukture, ki se je financiral v okviru TEN-T. V primeru mednarodnega letališča Berlin Brandenburg dokumenti za načrtovanje niso bili pripravljeni in jih je bilo treba med razpisnim postopkom prilagoditi, zaradi česar so bili stroški bistveno prekoračeni.

19 IATA je panožno združenje svetovnih letalskih prevoznikov. Zastopa približno 240 letalskih prevoznikov oziroma 84 % celotnega zračnega prometa. IATA podpira dejavnosti letalskih prevoznikov in prispeva k oblikovanju panožne politike in standardov.

20 Modularna izgradnja infrastrukture (fazno) v časovnih presledkih, kar omogoča, da je zmogljivost infrastrukture vseskozi nekoliko večja od povpraševanja in da se ohranijo vnaprej določene in zahtevane ravni storitev. *Vir:* Oddelek C1.13.7 referenčnega priročnika IATA za razvoj letališč iz leta 2004.

21 Točka 61 smernic Skupnosti o financiranju letališč in zagonski državni pomoči letalskim družbam z odhodi z regionalnih letališč (UL C 312, 9.12.2005, str. 1).

30

Kar zadeva javne dele letališč, je uporaba novih oziroma dodatnih terminalskih površin le na štirih od 14 revidiranih letališč (Catania, Neapelj, Heraklion in Solun) dosegla referenčno vrednost[22], ki znaša 104 potnike letno na m^2. Povprečna raba preostalih 10 letaliških terminalov je bila občutno nižja od referenčne vrednosti, pri sedmih[23] pa je bila letna stopnja uporabe pod 50 % (glej ***sliko 4***). Skupaj je bila več kot polovica revidiranih sredstev EU (55 % ali 255 milijonov EUR) namenjena za infrastrukturo, ki je po nepotrebnem velika.

31

Pri ocenjevanju rabe dodatnih terminalskih površin v času najgostejšega prometa (običajno gre za uro najgostejšega prometa v mesecu z največ prometa[24]), je bila za osem letališč (Alghero, Catania, Comiso, Solun, Heraklion, Rzeszów, Talin in Tartu) ugotovljena dobra, za tri (La Palma, Vigo in Neapelj) pa razumna raba zmogljivosti. Dve letališči (Badajoz in Fuerteventura) pa imata zmogljivosti, ki se v uri najgostejšega prometa niso uporabljale v celoti.

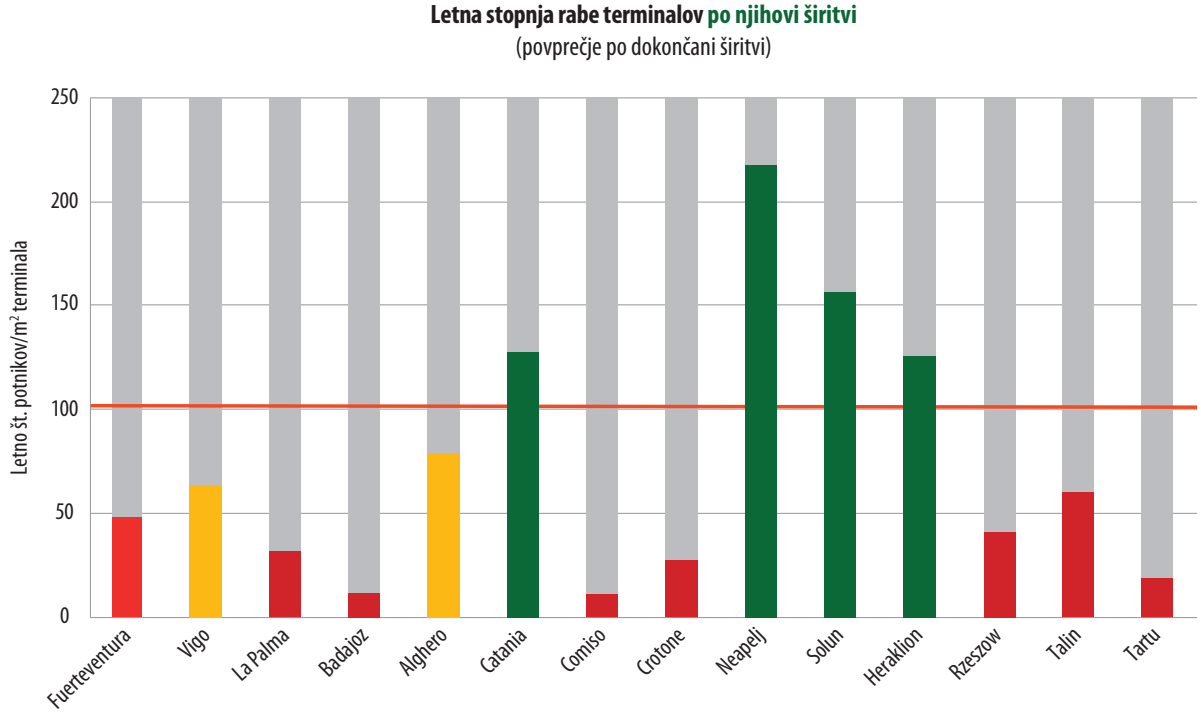
22 Kot jo je objavilo združenje ATRS – Air Transport Research Society v zvezi z evropskimi letališči leta 2010; http://www.atrsworld.org/docs/KeyFindings2012ATRSBenchmarkingReport-June22.pdf.

23 Izmed sedmih terminalov, ki so bili opredeljeni kot premalo izkoriščeni, sta terminala na letališčih Comiso in Rzeszów pričela obratovati šele leta 2013 oziroma 2012. Po lastnih napovedih bosta ti letališči referenčno vrednost 104 potnikov na m^2 dosegli leta 2018 (Comiso) in leta 2031 (Rzeszów).

24 V Španiji je referenčna ura za najgostejši promet opredeljena bodisi kot 30. ura z najgostejšim prometom v letu ali ura, v kateri se zvrsti 97,75 % prometa.

Slika 4

Letna stopnja rabe terminalov po njihovi širitvi



Vir: Podatki letaliških organov.

Legenda: Referenčna vrednost, ki znaša 104 potnike na m^2, je prikazana kot rdeča črta; zelena je uporabljena za letališča, katerih povprečna raba po širitvi presega referenčno vrednost; oranžna je uporabljena za letališča, ki dosegajo 50 do 100 % referenčne vrednosti, rdeča pa za letališča, katerih povprečna raba dosega manj kot 50 % referenčne vrednosti.

32
Sodišče je podobno ocenjevalo zmogljivost nadzorovanih delov letališč, ki je odvisna od števila in značilnosti vzletno-pristajalnih stez, velikosti in konfiguracije ploščadi, obstoja voznih in izhodnih voznih stez ter vrste zrakoplovov, ki uporabljajo letališče. Le v štirih primerih širitve infrastrukture nadzorovanih delov letališč z uporabo sredstev EU (v Catanii, Neaplju, Solunu in Talinu) je bila gradnja v skladu z dejanskimi potrebami. Na enem letališču (Alghero) je bila raba v uri najgostejšega prometa razumna, na preostalih 11 revidiranih letališčih pa so bile zgrajene presežne zmogljivosti.

33
V ***okviru 3*** sta primera preobsežne infrastrukture.

Okvir 3

Primera preobsežne infrastrukture

(a) Nov terminal:
Na letališču Fuerteventura v Španiji je bil izveden projekt širitve terminala, ki ga je z 21 milijoni EUR financirala EU. S projektom se je obstoječa površina skoraj potrojila (s 34 000 m^2 na 93 000 m^2), dodanih je bilo 14 izhodov za vkrcanje (število se je povečalo z 10 na 24), osem tekočih trakov za prtljago (število se je povečalo s sedem na 15) in štirje avio mostovi (število se je povečalo s pet na devet). Obseg del je bil določen glede na število potnikov, ki naj bi se po napovedih do leta 2015 povzpelo na 7,5 milijona, vendar je leta 2013 število potnikov na letališču znašalo le 4,3 milijona. Tudi če bi dosegli napovedanih 7,5 milijona potnikov, bi bil terminal prevelik, saj bi v skladu s standardi IATA zadostovalo deset namesto 15 zgrajenih tekočih trakov za prtljago. Ker število potnikov ne zadostuje za uporabo celotne zmogljivosti novega terminala in ker v skladu z zadnjimi napovedmi do leta 2030 ne bo dovolj prometa, se je letališki organ odločil, da del terminala (šest od 24 izhodov) zapre, da bi zmanjšal skupne stroške vzdrževanja (glej ***fotografijo 5***).

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Fotografija 5 – Zaprt del terminala na letališču Fuerteventura.

Okvir 3

(b) Širitev vzletno-pristajalne steze:

Čeprav je potreba po širitvi nadzorovanega dela letališča na La Palmi, enem od Kanarskih otokov, obstajala, dodatne zmogljivosti, pridobljene leta 2008 s širitvijo ploščadi in deli na vzletno-pristajalni stezi (vključno z dvema parkirišč̌ema pod vzletno-pristajalno stezo, ki se ne uporabljata), niso bile v skladu z dejanskimi potrebami. Po širitvi (skupni stroški so znašali 36,4 milijona EUR, od česar je prispevek iz sredstev EU znašal 17,1 milijona EUR) se je nova zmogljivost nadzorovanega dela letališča povečala z 12 na 30 premikov v letalskem prometu na uro, po širitvi pa je število premikov v letalskem prometu v času najgostejšega prometa znašalo le 13 na uro. Dodatna zmogljivost bo tako še naprej premalo izkoriščena, dokler se število premikov v letalskem prometu na uro ne bo bistveno povečalo (glej ***fotografijo 6***).

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Fotografija 6 – Prevelika ploščad na letališču La Palma.

34
Sodišče je ocenilo tudi, ali je bila zgrajena infrastruktura v času revizije v uporabi. Večina infrastrukture se je uporabljala, vendar je bilo v infrastrukturo, za katero to v času revizije ni veljalo, vloženih približno 38 milijonov EUR sredstev EU (ali 8 % vseh sredstev).

35
V ***okviru 4*** je primer infrastrukture, ki se ne uporablja.

Okvir 4

Letališka infrastruktura, ki je prazna in se ne uporablja

Projekt na področju tovornega prometa na letališču v Solunu v Grčiji je zajemal izgradnjo dveh novih terminalov za tovor, obnovo dveh obstoječih terminalov za tovor in gradnjo parkirišča. Novozgrajeni stavbi terminalov za tovor sta ostali prazni (glej ***fotografijo 7***), v času revizijskega obiska pa se je redno uporabljal le eden od dveh terminalov za tovor, ki sta bila obnovljena (prispevek iz sredstev EU: 7 milijonov EUR). Dokazov, da bi bila izvedena kakršna koli študija, ki bi pokazala potrebo po širitvi zmogljivosti za letalski prevoz tovora v regiji, ni bilo.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Fotografija 7 – Eden izmed dveh terminalov za tovor na letališču v Solunu, ki sta bila v času revizije prazna.

Sredstva EU so se porabljala za naložbe, ki niso gospodarne

36

Za infrastrukturne projekte odločanje o naložbi v fazi odobritve projektne vloge poteka na podlagi predvidenih stroškov in prihodkov, ki jih bo prineslo obratovanje. Teoretično bi moral biti projekt odobren le, če napovedani prihodki presegajo stroške in po možnosti prispevajo k finančni vzdržnosti. Tveganje za naložbe EU v take projekte je, da bi se napovedani stroški in prihodki izkazali za nerealistične. Kar zadeva vrsto pregledanih projektov, med glavna tveganja spada to, da se število potnikov ne bo povečalo v skladu s pričakovanji in da se stroški ocenijo prenizko.

37

Sodišče je izračunalo ocenjeni strošek na dodatnega potnika in ga primerjalo z načrtovanimi stroški, navedenimi v napovedih, ki so bile pripravljene med odločanjem o naložbah, da bi ocenilo tveganje za EU, povezano z naložbami v negospodarno letališko infrastrukturo. Izračun tega stroška na dodatnega potnika je potekal tako, da so se kapitalske naložbe v 20 letališč v obdobju 2000–2012 delile s številom potnikov v teoretičnem 20-letnem obdobju[25] (ki temelji na dejanskem številu potnikov do leta 2013 in zadnjih napovedih, ki so jih letališča navedla za preostanek obdobja, glej ***sliko 5***).

38

Ocena[26] Sodišča kaže naslednje:

- za 10 letališč (Alghero, Catania, Comiso, Crotone, Neapelj, Solun, Heraklion, Rzeszów, Gdansk in Talin) je strošek na dodatnega potnika znašal manj kot 10 EUR, kar je bilo na splošno v skladu z napovedanimi stroški;

- za Madrid je ocenjeni dejanski strošek na potnika znašal 32 EUR, kar je bistveno več od 19 EUR, predvidenih v fazi načrtovanja;

- za šest španskih letališč (Fuerteventura, Burgos, Murcia, La Palma, Badajoz, Kordova) in letališče Tartu v Estoniji so ocenjeni dejanski stroški pritegnitve dodatnega potnika več kot dvakratnik napovedanih. To kaže, da za te naložbe obstaja večje tveganje, da ne bodo donosne, in da so bile napovedi, na katerih so temeljile, preveč optimistične;

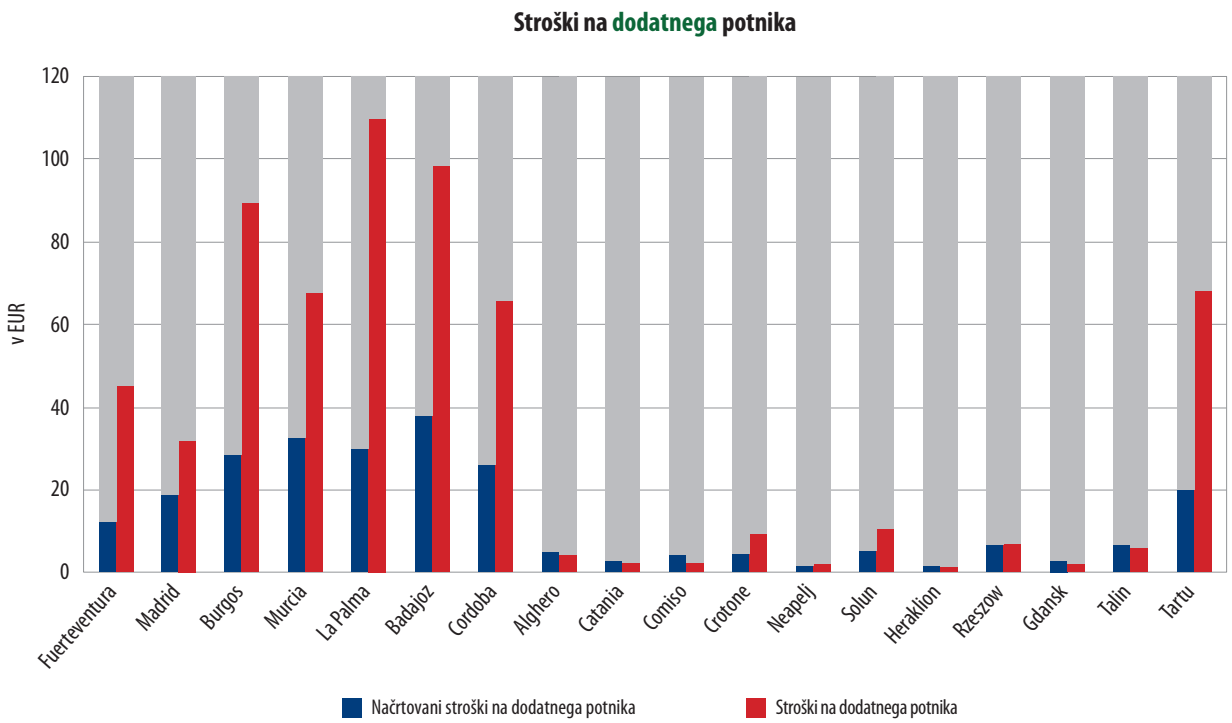
- za letališči Vigo in Kastoria ocenjenih stroškov na dodatnega potnika ni bilo mogoče izračunati, saj naložbe niso pritegnile dodatnih potnikov.

25 Za ocenjevanje življenjske dobe letališke infrastrukture se uporabljajo različno dolga časovna obdobja: smernice Evropske komisije za analizo stroškov in koristi predlagajo obdobje 25 let, v smernicah Skupne pomoči pri podpori projektov v evropskih regijah je navedena doba od 20 do 40 let za stavbe in od 15 do 30 let za vzletno-pristajalne steze, vozne steze in ploščadi, združenje IATA predlaga gradnjo za obdobje 10 let, nacionalni izvršilni organi pa standardno upoštevajo obdobje 20 ali 25 let. Na podlagi tega je bilo pri izračunu Sodišča kot predvidena življenjska doba infrastrukture upoštevano obdobje 20 let.

26 Opozoriti velja, da navedeni zneski vključujejo le začetne stroške za infrastrukturo, operativni stroški, npr. stroški vzdrževanja in stroški za policijo, gasilsko službo, carino in trženje, pa niso bili vključeni.

Slika 5

Stroški na dodatnega potnika[1]



Vir: Podatki letaliških organov.

Legenda: Z modro barvo so označeni načrtovani stroški na dodatnega potnika, z rdečo pa izračunani stroški na dodatnega potnika.

1 Izračun načrtovanega stroška na dodatnega potnika je potekal tako, da se so kapitalske naložbe v 20 letališč v obdobju 2000–2012 delile s številom napovedanih potnikov v teoretičnem 20-letnem obdobju. Sodišče je strošek na dodatnega potnika izračunalo tako, da je kapitalske naložbe v 20 letališč delilo z dejanskim številom potnikov do leta 2013, za preostanek obdobja pa z najnovejšimi napovedmi, ki so jih zagotovile uprave letališč.

Sedem od 20 revidiranih letališč ni finančno samozadostnih

39
Sodišče je ocenjevalo tudi, ali so revidirana letališča finančno samozadostna in donosna[27]. Zato je analiziralo računovodske izkaze letališč.

40
Analiza je pokazala, da so bila štiri od 20 revidiranih letališč (Catania, Neapelj, Talin in Gdansk) v revidiranem obdobju redno donosna. Za sedem letališč je, čeprav še niso bila donosna, obstajala verjetnost, da bodo srednjeročno dosegla prag dobička (Fuerteventura, Madrid-Barajas, Murcia, Alghero, Comiso, Rzeszów in Tartu), nadaljnjih sedem revidiranih letališč (Badajoz, Burgos, Kordova, La Palma, Vigo, Crotone in Kastoria) pa je med letoma 2007 in 2012 ustvarilo znatno izgubo.

41
Sodišče je s pomočjo računovodskih izkazov letališč izračunalo tudi dobiček oziroma izgubo na potnika in letališča razvrstilo v kategorije ob upoštevanju treh pragov, ki temeljijo na povprečnem številu potnikov, ki so letališče uporabili v revidiranem obdobju: manj kot 100 000 potnikov, med 100 000 in 1 500 000 potnikov ter več kot 1 500 000 potnikov. Ta analiza (glej ***sliko 6***) kaže, da so letališča z manj kot 100 000 potniki letno v revidiranem obdobju v povprečju ustvarila izgubo v višini 130 EUR na potnika.

42
Čeprav število potnikov ni edini dejavnik, dejstvo, da je na številnih revidiranih letališčih nizko, pomeni, da obstaja veliko tveganje, da srednjeročno ne bo prišlo do finančnega preobrata (čim nižje je število potnikov, tem višja je izguba na potnika, saj se postavke, kot so fiksni stroški in amortizacija, porazdelijo na razmeroma majhno število). Običajno gre pri letališčih z manj kot 100 000 potniki letno za manjša regionalna letališča, ki bodo v prihodnosti le stežka obratovala brez nadaljnje podpore iz javnih sredstev.

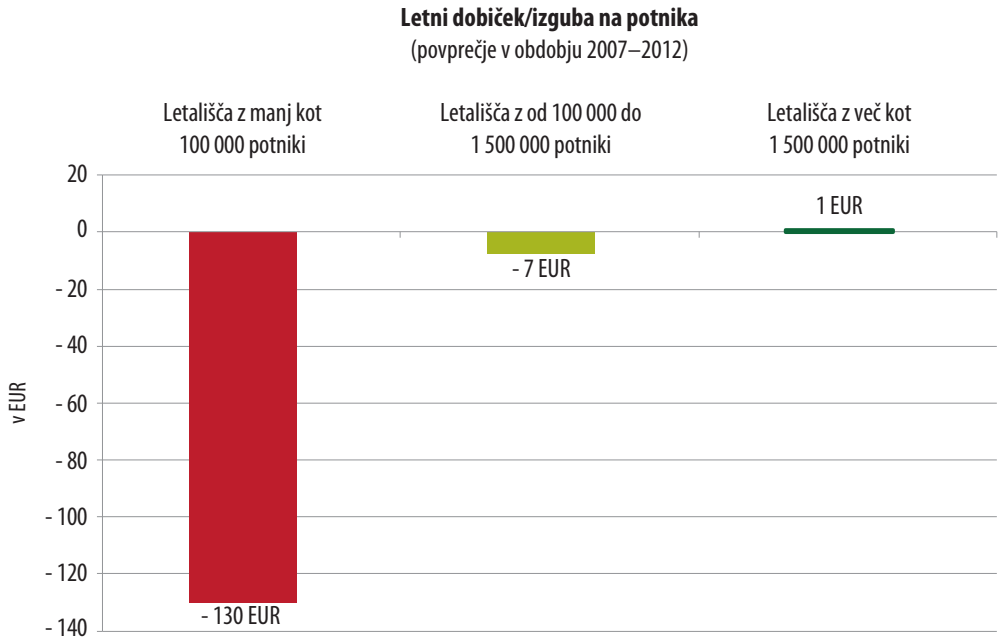
43
Naložbe v letališko infrastrukturo v prihodnjih letih povzročajo tudi dodatne stroške za obratovanje in vzdrževanje. Zato mora vsaka odločitev o naložbah v letališča temeljiti na prepričljivih dokazih, da bodo družbeno-gospodarske koristi odtehtale pogosto visoke povezane stroške[28].

27 Na podlagi računovodskih izkazov, ki jih je HCAA predložil za letališča v Solunu, Heraklionu in Kastorii, je Sodišče lahko pripravilo le oceno denarnih tokov.

28 Npr. špansko ministrstvo za razvoj se je junija 2012 odločilo, da bo znižalo stroške za vzdrževanje 17 letališč, ki imajo manj kot 500 000 potnikov letno, in zmanjšalo njihov tedenski obratovalni čas in število zaposlenih, da bi znižalo stroške manjših letališč, obenem pa bi ta še vedno lahko obratovala.

Slika 6

Povprečni dobiček ali izguba na potnika za revidirana letališča v obdobju 2007–2012



Vir: Računovodski podatki letaliških organov. Izguba na potnika je dejansko lahko višja, saj:
(i) nekateri stroški, povezani z obratovanjem letališča, niso prikazani v njegovih računovodskih izkazih (npr. strošek za policijo, gasilsko službo, carino, trženje itd.),
(ii) grška letališča ne računajo stroškov amortizacije in v izkaze ne vključujejo obresti.

44

Težave, s katerimi se soočajo manjša letališča, so razvidne iz primera letališča Burgos. To letališče je zaradi visokih stroškov amortizacije za infrastrukturo in nizkega števila potnikov (18 905 potnikov leta 2013) od odprtja julija 2008 do konca leta 2012 ustvarilo finančno izgubo v višini 30 milijonov EUR (67 % skupnih sredstev). Ker poleg tega 90 % vseh komercialnih letov izvaja en sam letalski prevoznik do ene same destinacije (Barcelona), za letališče obstaja veliko tveganje, da bo tudi v prihodnje število potnikov nevzdržno nizko, saj lahko prebivalstvo v zaledju letališča leti še z vsaj petih drugih letališč[29], ki so oddaljena dve uri vožnje ali manj (glej tudi ***okvir 5***).

29 Letališča Bilbao, Leon, Logrono, Valladolid in Vitoria so od Burgosa oddaljena manj kot dve uri vožnje, Pamplona, Santander in San Sebastian pa 2 uri in 10 minut.

Okvir 5

Primer letališča, ki ni finančno samozadostno

Prihodki letališča Kastoria so v obdobju 2005–2012 znašali 176 000 EUR, skupni stroški obratovanja letališča v tem obdobju pa 7,7 milijona EUR. V navedenem obdobju je letališče skupaj uporabilo 25 000 potnikov, kar predstavlja izgubo v višini približno 275 EUR na potnika. Približno 16,5 milijona EUR (od tega 5,6 milijona EUR sredstev EU) je bilo vloženih v širitev vzletno-pristajalne steze na tem letališču, ki do časa priprave tega poročila ni bila nikoli uporabljena za vrsto letal, za katero je bila širitev namenjena. Tega ne moremo šteti za uspešno porabo javnih sredstev.

45

V skladu s poročilom organizacije Airports Council International (ACI) o gospodarskih vidikih iz leta 2011 lahko letališča z več kot 5 milijoni potnikov letno obratujejo z dobičkom, letališča, pri katerih letno število potnikov znaša od 1 do 5 milijonov, lahko krijejo svoje stroške obratovanja, prihodki manjših letališč pa ne zadostujejo niti za kritje spremenljivih stroškov. To je v skladu z lastnimi izračuni Sodišča, predstavljenimi na ***sliki 6***.

Napovedano število potnikov je bilo za 12 od 20 preučenih letališč bistveno precenjeno

46

Sodišče je ocenilo kakovost in zanesljivost napovedi prometa, ki so bile pripravljene v podporo odločanju o naložbah, tako da je preučilo odstopanje od dejanskega razvoja števila potnikov.

47

Sodišče je ugotovilo, da so bile napovedi o številu dodatnih potnikov, ki so bile del teh načrtov, bistveno previsoke za 12 letališč od 20. Za letališče Kordova je bilo tako za leto 2013 napovedanih 179 000 potnikov, medtem ko jih potovalo 6 955; napoved za letališče Crotone je znašala 306 000 potnikov, dejansko pa je letališče uporabilo 28 892 potnikov.

48

Ob upoštevanju števila potnikov, ki so letališče uporabili do leta 2013, in napovedi letališč za prihodnja leta bo število dodatnih potnikov verjetno v povprečju za 36 % nižje od števila, napovedanega v času odločanja o naložbah. Le v šestih primerih (Alghero, Catania, Comiso, Gdansk, Heraklion in Talin) je dejansko število potnikov leta 2013 preseglo napovedi. Napovedi za dve letališči sta bili od dejanskega števila dodatnih potnikov višji za manj kot 10 % (Neapelj in Rzeszów), napovedi za vsa ostala letališča pa so bile bistveno previsoke (glej ***sliko 7***).

Vpliv naložb, financiranih s sredstvi EU, na število potnikov, storitve za stranke in ustvarjanje delovnih mest je omejen[30]

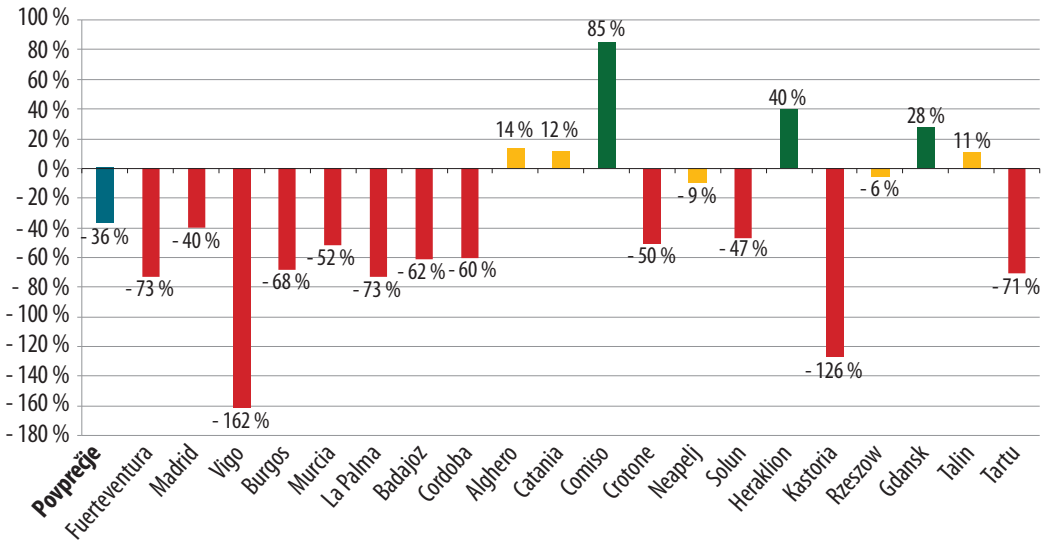
49

Sodišče je preučilo, ali so bili doseženi predvideni rezultati, in sicer tako, da je analiziralo razvoj števila potnikov in storitev za stranke ter vpliv naložb na ustvarjanje delovnih mest.

30 Seznam revidiranih letališč s celovitim pregledom ugotovitev in rezultatov revizije je v ***Prilogi III***.

Slika 7

Kakovost napovedi[1]



Vir: Podatki letaliških organov.

Legenda: Za letališča, pri katerih je število dodatnih potnikov v 20 letih po širitvenih delih višje od napovedanega, je uporabljena zelena barva, za letališča, pri katerih je število dodatnih potnikov od napovedanega manjše za manj kot 10 %, je uporabljena oranžna barva, za letališča, ki omenjenega praga ne dosegajo, pa rdeča.

1 Sodišče je ocenilo kakovost napovedi tako, da je za vsako letališče primerjalo prvotno napoved dodatnih potnikov z dejanskim številom potnikov, ki so uporabili letališče do leta 2013, za preostanek obdobja pa z najnovejšimi napovedmi, ki so jih zagotovile uprave letališč. Izračun je bil narejen za obdobje 20 let po širitvenih delih.

50

V ***tabeli 2*** so navedeni podatki o potnikih za revidirana letališča za leta 2007 (prvo leto, v katerem je bila opravljena meritev), 2010 (podatki o potnikih po nastopu gospodarske krize) in 2013. Le desetim od 20 revidiranih letališč je med letoma 2007 in 2013 uspelo povečati število potnikov. Število potnikov se je najbolj povečalo v Gdansku (za 1,1 milijona potnikov) ter v Catanii, Heraklionu in Rzeszówu (od 300 000 do 400 000 potnikov več). Na devetih letališčih (Fuerteventura, Madrid, Vigo, Murcia, La Palma, Badajoz, Kordova, Crotone in Neapelj) je bilo število potnikov leta 2013 še nižje kot leta 2007.

Tabela 2

Pregled gibanja števila potnikov na preučenih letališčih

	2007	2010	2013	Razlika med letoma 2007 in 2013
Fuerteventura	4 629 877	4 173 590	4 259 341	**– 8 %**
Madrid	52 110 787	49 866 113	39 729 027	**– 24 %**
Vigo	1 405 968	1 093 576	678 720	**– 52 %**
Burgos	13 037	33 595	18 905	**45 %**
Murcia	2 002 949	1 349 579	1 140 447	**– 43 %**
La Palma	1 207 572	992 363	809 521	**–33 %**
Badajoz	91 585	61 179	29 113	**– 68 %**
Kordova	22 410	7 852	6 955	**– 69 %**
Alghero	1 300 115	1 388 217	1 563 908	**20 %**
Catania	6 083 735	6 321 753	6 400 127	**5 %**
Comiso			59 513	
Crotone	106 122	103 828	28 892	**– 73 %**
Neapelj	5 775 838	5 584 114	5 444 422	**– 6 %**
Solun	4 168 557	3 910 751	4 337 376	**4 %**
Heraklion	5 438 825	4 907 337	5 675 653	**4 %**
Kastoria	3 806	3 019	5 304	**39 %**
Rzeszów	279 996	454 237	589 920	**111 %**
Gdansk	1 715 816	2 225 113	2 844 308	**66 %**
Talin	1 728 430	1 384 831	1 958 801	**13 %**
Tartu	1 182	23 504	13 790	**1 067 %**
SKUPAJ	**88 086 607**	**83 884 551**	**75 594 043**	**– 14 %**

Vir: Podatki letaliških organov o številu potnikov.

51

Dokazi o izboljšanju storitev za stranke so bili omejeni. Na treh letališčih (Fuerteventura, Solun in Heraklion) je bil eden izmed izrecnih ciljev projektov, financiranih s sredstvi EU, povečati kakovost storitev za potnike. Ankete, izvedene med potniki in letalskimi prevozniki z uporabo t. i. kazalnikov zadovoljstva, so pokazale trend izboljšanja storitev za stranke na teh treh letališčih od leta 2010. To velja tudi za osem drugih letališč (Badajoz, La Palma, Madrid-Barajas, Vigo, Alghero, Catania, Neapelj in Rzeszów). Na preostalih devetih letališčih se kakovost storitev za potnike ni izboljšala, ali pa izboljšav niso merili.

52

Ustvarjanje delovnih mest in gospodarska rast se na splošno štejeta za dobra razloga za naložbe v letališča, vendar je Sodišče ugotovilo, da se družbeno-gospodarske koristi večinoma ne merijo. Tudi za to, da so bila zaradi naložb EU v revidirane projekte ustvarjena nova delovna mesta, je bilo malo dokazov. V primeru štirih letališč (Comiso, Rzeszów, Gdansk in Talin) je mogoče z revidiranimi projekti EU povezati omejeno število novo ustvarjenih stalnih delovnih mest. V študijah, ki so jih predložila letališča Madrid-Barajas, Alghero in Gdansk, so navedene generične koristi, ki jih regiji prinašata lokacija letališča in njegovo delovanje. Vendar v teh študijah izboljšanje BDP regije ni pripisano s sredstvi EU financiranim naložbam v letališko infrastrukturo.

Podobne naložbe v letališča, ki so v neposredni medsebojni bližini

53

Sodišče je preučilo tudi velikost območja vpliva letališča, tj. zmožnost letališč, da pritegnejo obiskovalce in stranke (zaledje letališča), ki je odvisna od okoliške poseljenosti in možnosti kopenskega in vodnega prevoza. Zato je Sodišče uporabilo najnovejše razpoložljive podatke Eurostata o trenutnih cestnih povezavah, hitrosti prometnega toka, poseljenosti in številu potencialnih turistov[31]. Sodišče je analiziralo prekrivanje zaledij letališč, pri čemer je uporabilo enotno merilo razdalje, ki jo je mogoče prevoziti v 120 minutah[32].

54

Ta analiza (vsi diagrami za revidirana letališča so v ***Prilogi IV***) kaže, da:

- za 13 od 18 revidiranih letališč[33] obstajajo bistvena prekrivanja[34] z zaledji sosednjih letališč, v številnih primerih pa gre za prekrivanja z več zaledji. Velika večina prebivalstva, ki živi v zaledju revidiranih letališč, je imela na voljo več drugih možnosti, da potuje z zrakoplovom z letališča, oddaljenega manj kot dve uri vožnje. Samo lokacija petih letališč (Madrid-Barajas, Badajoz, Tartu, Talin in Rzeszów) v revidiranem vzorcu je takšna, da ima večina prebivalstva omejene možnosti za izbiro drugega letališča, ki je oddaljeno dve uri vožnje ali manj;

31 Najnovejši podatki, ki so bili na voljo, so bili podatki TeleAtlasa o cestnem omrežju iz leta 2009. Podatki o poseljenosti so temeljili na rastrskem zemljevidu poseljenosti iz leta 2006. Tudi podatki o turističnem obisku so bili iz leta 2006, temeljili pa so na številu nočitev v turističnih nastanitvenih zmogljivostih in številu postelj. Lokacije letališč so bile prevzete iz referenčne podatkovne zbirke Eurostata (GISCO). Bližnja konkurenčna letališča so bila opredeljena na podlagi letnega števila potnikov (letališča, ki so imela manj kot 15 000 potnikov letno, niso bila upoštevana).

32 Ob upoštevanju, da ima vsako letališče svoje posebnosti, se je Sodišče odločilo, da bo pri svoji oceni uporabilo opredelitev zaledja letališča kot območja, ki je od zadevnega kraja oddaljeno dve uri vožnje ali manj, kar je podprto tudi z različnimi navedbami v strokovni literaturi, npr. v Starkie 2008 ter Marucci in Gatta 2009. Poleg tega so številni potniki do letališča pripravljeni potovati še dlje – tako na primer obstajajo redne avtobusne povezave med revidiranim letališčem Tartu in Rigo, pri katerih vožnja traja tri ure in pol (https://www.airbaltic.com/en/bus).

33 Letališči Fuerteventura in La Palma sta bili izključeni iz te ocene, saj gre za edini letališči na otokih.

34 Sodišče meni, da je prekrivanje bistveno, kadar ima več kot 75 % prebivalcev dostop do več letališč, ki so oddaljena največ dve uri vožnje.

- vedno več je letališč, ki so v neposredni medsebojni bližini in ki so vlagala v podobno infrastrukturo (terminali, ploščadi, vzletno-pristajalne steze): kljub bistvenim prekrivanjem pri večini letališč so se naložbe v sosednja letališča le malo upoštevale, kar bi bilo potrebno za racionalno načrtovanje in optimizacijo porabe sredstev EU.

55

Sodišče je izvedlo še eno analizo, pri kateri je kot merilo uporabilo 90 minut vožnje (tako merilo je uporabila tudi Komisija pri študiji iz leta 2013[35]). Ta analiza je privedla do podobnih ugotovitev[36].

56

Le nekaj letališč je za načrtovanje svojih prihodnjih naložb uporabilo analizo zaledja. Poleg tega je vsako letališče zaledje opredelilo drugače, saj nobena izmed držav članic ni vzpostavila skupne opredelitve. Analiza zaledja se na splošno ni uporabljala za ugotavljanje prekrivanj med letališči, ki so v neposredni medsebojni bližini, in posledic teh prekrivanj za potencial za rast. Posledično so bili potencialni potniki pogosto dvakrat upoštevani pri skupnem številu, ki ga je navedlo vsako letališče, da bi upravičilo širitev (npr. v osrednjih načrtih za letališči Catania in Comiso, katerima so bili dodeljeni visoki zneski sredstev EU, je bil velik del prebivalstva, ki živi v zaledju obeh letališč, upoštevan dvakrat).

57

Vpliv naložb v bližnja letališča ali vpliv konkurenčnih načinov kopenskega in vodnega prevoza običajno nista bila upoštevana pri odločanju o tem, ali naj se zmogljivost letališča poveča ali ne (glej primera v ***okviru 6***). Pomembna izjema je bilo letališče Madrid-Barajas, kjer se je v napovedih obsega prometa upoštevalo to, da bo zaradi pričakovanega odprtja hitre železniške proge število potnikov na letalski povezavi z Barcelono upadlo za 40 %.

35 Objava Komisije z naslovom *Measuring accessibility to passenger flights in Europe: Towards harmonised indicators at regional level, Regional Focus*, št. 01/2013, september 2013.

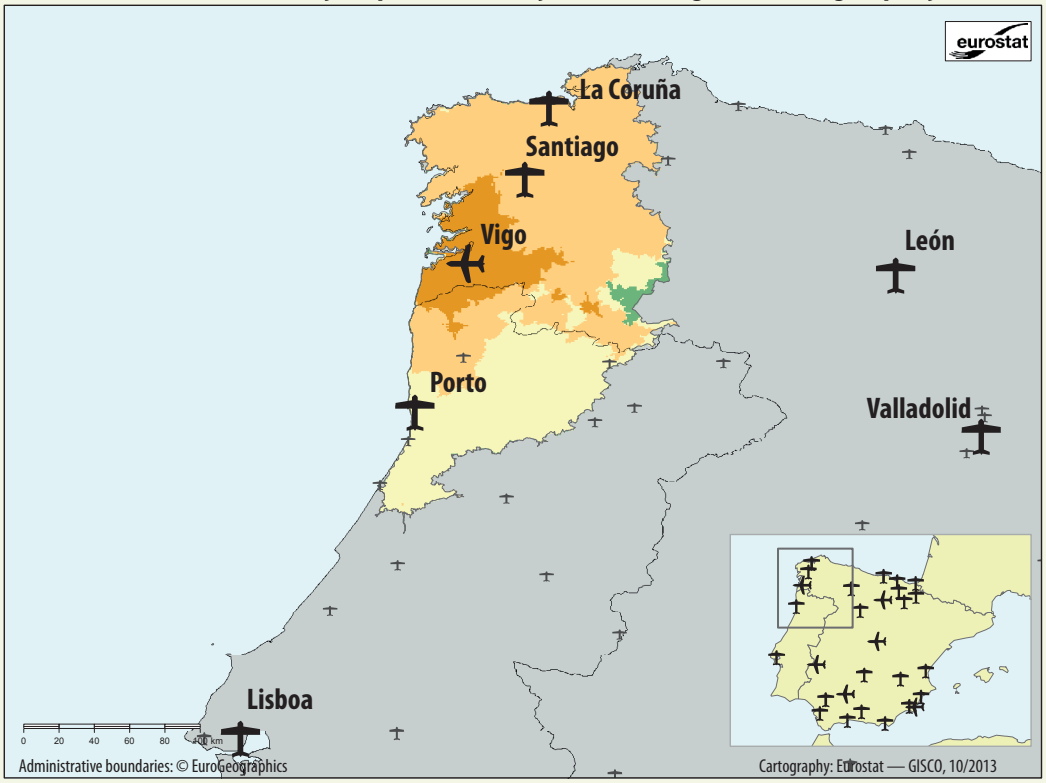
36 Če se za oddaljenost uporabi merilo 90 minut vožnje namesto 120 minut, ostane odstotek prebivalcev, ki imajo dostop do več letališč, višji od 75 % pri 12 revidiranih letališčih.

Okvir 6

Primera analize zaledja letališča

(a) V primeru letališča Vigo obstajajo obsežna prekrivanja, saj ima skoraj celotno prebivalstvo (99,92 % od 6 164 630 prebivalcev v zaledju letališča Vigo) dostop do vsaj še enega letališča, ki je oddaljeno dve uri vožnje ali manj. Na povpraševanje po letalskem prevozu s tega letališča bodo vplivala bližnja letališča La Coruña, Santiago de Compostela in Porto ter hitre železniške povezave z drugimi deli Španije.

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Vigo, Španija (LEVX)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Vigo (LEVX): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
La Coruña (LECO)	2 431 790	39,45	137	83
Santiago (LEST)	3 316 240	53,79	93	57
Porto (LPPR)	4 658 720	75,57	128	77
León (LELN)	411	0,01	328	234
Lisbon Portela (LPPT)	527	0,01	439	226

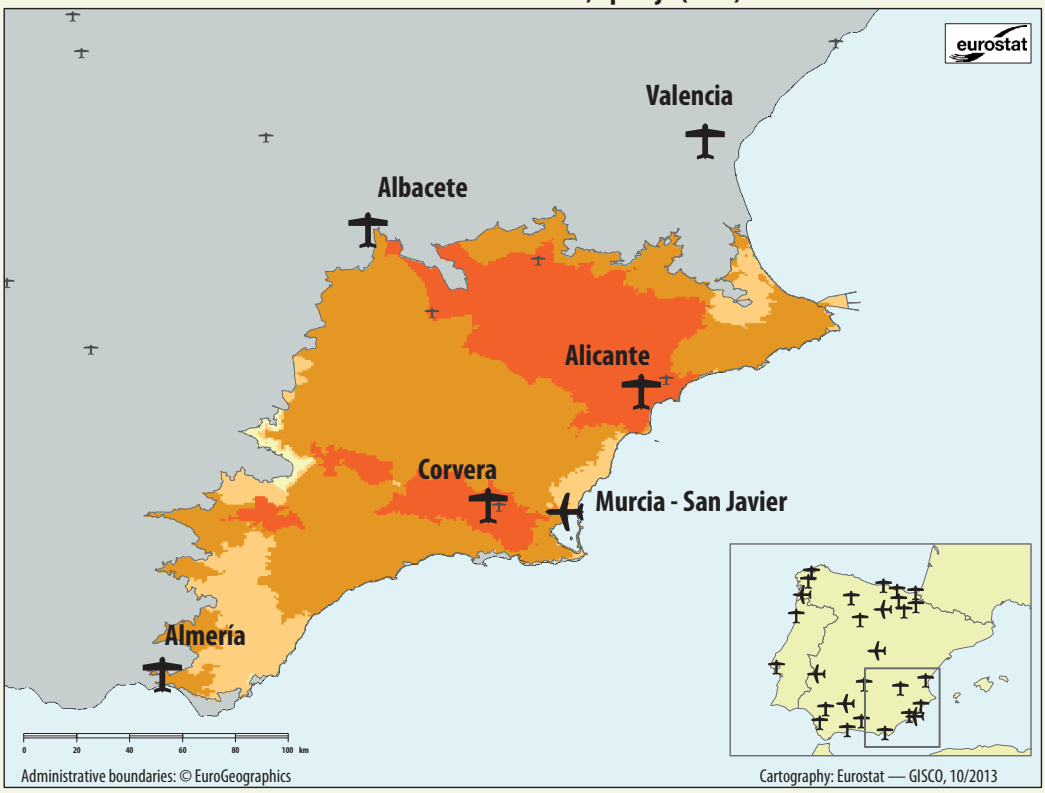
Št. **prebivalcev** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	Št. **turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
6 164 630	6 159 440	99,92	3,02	2,98	19 166 393

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Okvir 6

(b) Letališče Murcia San-Javier je bilo sprva vojaško letališče, odprto za civilni promet, in sicer z omejitvami glede obratovalnega časa. Med letoma 2003 in 2007 so bile sprejete odločitve o gradnji dodatnih zmogljivosti nadzorovanega dela letališča za vojsko, kar naj bi civilnemu letališču omogočilo obratovanje tudi v dopoldanskih urah. Vendar analiza prekrivanja z zaledji letališč San Javier in Alicante ali bližnjega letališča Corvera, oddaljenega le 37 kilometrov, ni bila opravljena[37]. Letališče Corvera je bilo dokončano leta 2012, istočasno kot naložbe v letališče Murcia San-Javier, vendar v času revizije ni obratovalo, saj še ni pridobilo dovoljenja, za katero je zaprosilo oktobra 2011.

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Murcia - San Javier, Španija (LELC)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Murcia (LELC): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Albacete (LEAB)	2 451 970	66,39	183	123
Alicante (LEAL)	3 532 000	95,64	69	52
Almeria (LEAM)	691 125	18,71	201	118
Granada (LEGR)	77 610	2,10	307	200
Valencia (LEVC)	1 733 710	46,94	232	149
Corvera (LEMI)	3 431 170	92,91	36	33

Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
3 693 100	3 692 610	99,99	13,28	13,02	28 630 490

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

58

V primeru letališč Kordova, Vigo, Murcia, Burgos, Alghero, Crotone, Neapelj, Catania, Comiso, Kastoria in Gdansk so bila prekrivanja zaledij posebej izrazita. Najbližje konkurenčno letališče je v večini primerov oddaljeno zgolj uro vožnje, 97 % prebivalstva, ki živi v območju, ki je od navedenih 11 letališč oddaljeno dve uri vožnje ali manj, pa ima dostop do vsaj še enega letališča, oddaljenega dve uri vožnje ali manj. V primeru letališč Kordova, Vigo, Murcia in Neapelj so dve uri vožnje ali manj oddaljena tri konkurenčna letališča, v primeru letališča Burgos pa je konkurenčnih letališč v isti oddaljenosti celo pet, glej ***tabelo 3***.

59

Po opredelitvi, ki jo uporablja Komisija za izdajanje odločitev o državni pomoči, zaledje letališča na splošno pomeni geografsko tržno mejo, ki je običajno določena na 100 kilometrov ali na okoli 60 minut vožnje z avtomobilom, avtobusom, vlakom ali hitrim vlakom. Komisija je na podlagi novih smernic o državni pomoči, sprejetih februarja 2014, sprejela številne odločitve o naložbah in pomoči za tekoče poslovanje letališč in letalskih prevoznikov, v katerih je poudarila, da (i) subvencije za infrastrukturo letališč, ki so si preblizu, ne prispevajo k regionalni dostopnosti ali razvoju ter da (ii) je podvajanje neprofitne infrastrukture potrata davkoplačevalskega denarja, ki izkrivlja konkurenco med letališči[38]. Ta opažanja so v skladu z rezultati revizije, ki jo je opravilo Sodišče.

37 Leta 2003 je zamisel o novem letališču v Corveri potrdilo ministrstvo, letališče pa je bilo razglašeno za infrastrukturo splošnega pomena za državo. Koncesija je bila po javnem razpisu podeljena maja 2007, tehnični načrti so bili pripravljeni junija 2008, fizična dela pa končana aprila 2012.

38 Izjava podpredsednika Komisije Joaquína Almunie z dne 1. oktobra 2014; glej tudi: IP/14/1065, MEMO/14/544.

Tabela 3

Število letališč, ki konkurirajo revidiranim letališčem, skupaj s podatki o času vožnje in oddaljenosti

Država	Revidirana letališča	Število konkurenčnih letališč, od revidiranega letališča oddaljenih 2 uri ali manj	Povprečen čas vožnje do konkurenčnih letališč (v min) za prebivalce zaledij, ki se prekrivajo	Najbližje konkurenčno letališče	Čas vožnje do najbližjega konkurenčnega letališča (v min)	Cestna razdalja do najbližjega konkurenčnega letališča (v km)
Španija	Kordova	3	113	Sevilja	87	119
	Vigo	3	72	Santiago	57	93
	Fuerteventura	1	79	Lanzarote	79	81
	La Palma	0				
	Murcia	3	80	Corvera	33	36
	Badajoz	0	134	Lizbona	127	226
	Burgos	5	100	Vitoria	70	114
	Madrid-Barajas	0	158	Valladolid	140	213
Italija	Alghero	2	109	Olbia	93	126
	Crotone	1	101	Lamezia T.	62	88
	Neapelj	3	94	Salerno	47	73
	Catania	2	103	Comiso	67	84
	Comiso	1	111	Catania	66	84
Grčija	Solun	1	105	Kozani	87	137
	Heraklion	1	116	Sitia	107	102
	Kastoria	2	85	Kozani	52	68
Poljska	Gdańsk	2	65	Gdynia	37	32
	Rzeszów	0	152	Lublin	138	155
Estonija	Talin	0	131	Helsinki	124	109
	Tartu	0	174	Talin	160	189

Načrtovanje naložb v letališko infrastrukturo v glavnem ni bilo usklajeno na nacionalni ravni

60
Sodišče je preučilo trdnost dolgoročnih strategij za razvoj letališč, ki jih je pripravilo pet obiskanih držav članic, in sicer tako, da je preverilo, ali obstaja strateški okvir za usklajen razvoj vseh letališč na njihovem ozemlju, ki temelji na opredelitvi potreb.

61
Sodišče je ugotovilo, da je imela v času sprejemanja odločitev o glavnih naložbah v letališča v revidiranem vzorcu le ena izmed petih držav članic dolgoročno strateško vizijo: Poljska je pripravila program razvoja letališč s seznamom naložb v letališko infrastrukturo, ki so bile opredeljene kot potrebne.

62
Španija, Italija, Grčija in Estonija dolgoročnih strateških načrtov za razvoj letališč niso pripravile. Te države so imele splošne in dolgoročne načrte za vse vrste prevoza, ki pa: (i) niso bili posebej osredotočeni bodisi na letalski prevoz bodisi na razvoj letališč in (ii) niso bili usklajeni z razvojem drugih načinov prevoza, ki bi lahko bili konkurenčni letalskemu.

63
Osrednji načrti so bili običajno pripravljeni za posamezna letališča, v njih pa so bile opisane geografske in gospodarske razmere. Oceno potreb po dodatnih naložbah v letališko infrastrukturo pa je v svoje načrte vključilo le 11 od 20 letališč (Badajoz, Burgos, Fuerteventura, La Palma, Madrid-Barajas, Murcia, Vigo, Catania, Heraklion, Solun in Kastoria).

64
Cilji revidiranih letaliških projektov običajno niso bili ne količinsko ne časovno opredeljeni. Večinoma so bili izraženi v obliki gradbenih izložkov, npr. „zgraditi letališče za 400 000 potnikov letno“ ali „izboljšati raven storitev za potnike in infrastrukturo“. Ko so bili projekti izvedeni, so organi držav članic pregledali rezultate, vendar niso preverjali, ali in koliko so bili doseženi cilji projekta.

65
Kazalniki za merjenje uspešnosti projekta so bili večinoma kazalniki fizičnih izložkov in število z gradnjo ustvarjenih delovnih mest. V redkih primerih, ko so bili uporabljeni kazalniki rezultatov, ti ali niso bili dovolj natančno opredeljeni, zanje ni bila opisana izhodiščna raven ali pa ni bilo navedeno, kako in kdaj naj bi se merilo, ali so bili doseženi ali ne. Ponekod so bili projektni podatki združeni z drugimi projekti, zaradi česar doseganja ciljev posameznih projektov naknadno ni bilo mogoče izmeriti[39]. Zato so se v okviru sistemov upravljanja in spremljanja v državah članicah doseženi izložki primerjali le s fizičnimi kazalniki.

39 Kazalnik „pričakovana rast števila domačih potnikov“ za projekte, izvedene na letališču Tartu v obdobju 2007–2013, ne omogoča analize rasti števila letalskih potnikov, saj je to število združeno s številom potnikov, ki uporabljajo trajekt.

Komisiji so bile na voljo omejene informacije v zvezi s financiranjem letališč s sredstvi EU

66
Zaradi načina delovanja sistema poročanja v okviru deljenega upravljanja v obdobju 2000–2006 informacije o infrastrukturnih projektih ESRR na letališčih EU Komisiji niso bile na voljo vse do zaključka operativnega programa (najprej konec leta 2009). V večletnem obdobju financiranja 2007–2013 bi moralo priti do izboljšav, saj naj bi organi upravljanja informacije o takih projektih objavljali na svojih spletnih straneh. Kljub temu celovit pregled infrastrukturnih projektov, ki se financirajo s sredstvi ESRR in Kohezijskega sklada, še vedno ni na voljo.

67
To Komisiji onemogoča celovit pregled vseh naložb EU v letališča in omeju-je njene možnosti za spremljanje in zagotavljanje, da so politike ustrezno zasnovane in da se ustrezno izvajajo.

Zaključki in priporočila

68
Splošni sklep Sodišča je, da je bila stroškovna učinkovitost naložb v letališča, financiranih s sredstvi EU, slaba: sredstva je prejelo preveliko število letališč (ki so bila pogosto v neposredni medsebojni bližini), v številnih primerih pa je bila infrastruktura, financirana s sredstvi EU, preobsežna.

69
Sodišče je ugotovilo zlasti naslednje:

- potrebo po naložbah v letališko infrastrukturo, financiranih s sredstvi EU, je mogoče dokazati za približno polovico preučenih projektov (na podlagi primerjave referenčnih vrednosti primerljivih letališč, odstavki 22 do 26);
- od skupaj 20 revidiranih letališč je pri 17 prišlo do zamud pri gradnji in končni predaji letališke infrastrukture, pri devetih pa do prekoračitve stroškov (odstavek 27);
- več kot polovica novo zgrajene (ali nadgrajene) infrastrukture se ni uporabljala v celoti. V nekaterih primerih se infrastruktura ni uporabljala v celoti niti v urah najgostejšega prometa (odstavki 28 do 35).

70
Sodišče je prav tako ugotovilo, da financiranje s sredstvi EU ni bilo gospodarno in da sedem od 20 preučenih letališč ni donosnih, zato obstaja tveganje, da jih bo treba zapreti, če ne bodo prejemala stalne javnofinančne podpore. To zlasti velja za mala regionalna letališča, ki imajo letno manj kot 100 000 potnikov (odstavki 36 do 48).

71
Poleg tega naložbe, financirane s sredstvi EU, niso vedno dosegle pričakovanih rezultatov: dejansko število potnikov je bilo bistveno nižje od prvotnih napovedi, le desetim od 20 letališč pa je med letoma 2007 in 2013 uspelo povečati število potnikov. Izboljšanje storitev za stranke se v večini primerov ni merilo, zato ga je težko oceniti (odstavki 49 do 52).

Priporočilo 1

Sodišče priporoča, naj Komisija za programsko obdobje 2014–2020 zagotovi, da bodo države članice sredstva EU namenjale le za letališko infrastrukturo na tistih letališčih, ki so finančno vzdržna in za katera je bila potreba po naložbah ustrezno ocenjena in dokazana. To bi moralo predstavljati del odobravanja in spremljanja operativnih programov, ki ju izvaja Komisija.

72

V številnih primerih se sredstva EU dodeljujejo letališčem, ki so v neposredni medsebojni bližini. Analiza Sodišča je pokazala, da so pri 13 od 18 preučenih letališč obstajala bistvena prekrivanja z zaledji sosednjih letališč. To lahko povzroči presežne zmogljivosti in slabo stroškovno učinkovitost (odstavki 53 do 59). Financiranje letališč s sredstvi EU se ne usklajuje primerno na nacionalni ravni, poleg tega pa ga Komisija, zlasti v zvezi z velikimi projekti in projekti Kohezijskega sklada, ne nadzoruje dovolj. Komisija za projekte, ki so jih izbrale države članice, na splošno nima podatkov o tem, katera letališča prejemajo sredstva in kolikšna je višina teh sredstev (odstavki 60 do 67).

Priporočilo 2

Sodišče priporoča, naj države članice pripravijo usklajene regionalne, nacionalne in nadnacionalne načrte za razvoj letališč, da ne bi prišlo do presežnih zmogljivosti, podvajanja in neusklajenih naložb v letališko infrastrukturo.

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi g. Henri GRETHEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgu na zasedanju 12. novembra 2014.

Za računsko sodišče

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Priloga I

Dodelitve iz ESRR in Kohezijskega sklada med letoma 2000 in 2013 za letališko infrastrukturo[1] po državah članicah (v EUR)

	Država	ESRR in Kohezijski sklad (2000–2006)	ESRR in Kohezijski sklad (2007–2013)	ESRR in Kohezijski sklad (2000–2013)	% vsote ESRR in Kohezijski sklad
1	Španija	390 324 552	295 047 976	685 372 528	23,98 %
2	Poljska	0	601 446 388	601 446 388	21,04 %
3	Italija	306 237 009	187 381 345	493 618 354	17,27 %
4	Grčija	170 111 813	202 400 000	372 511 813	13,03 %
5	Češka	4 203 169	96 510 469	100 713 638	3,52 %
6	Francija	44 861 420	50 609 810	95 471 230	3,34 %
7	Latvija	16 562 376	78 500 000	95 062 376	3,33 %
8	Estonija	54 973 097	12 526 683	67 499 780	2,36 %
9	Litva	11 388 469	48 066 024	59 454 493	2,08 %
10	Portugalska	13 820 420	40 959 745	54 780 165	1,92 %
11	Združeno kraljestvo	30 703 979	23 000 000	53 703 979	1,88 %
12	Bolgarija (ISPA)	45 000 000	0	45 000 000	1,57 %
13	Romunija	0	41 061 301	41 061 301	1,44 %
14	Slovenija	0	28 700 000	28 700 000	1,00 %
15	Čezmejno sodelovanje EU	13 789 117	14 007 318	27 796 435	0,97 %
16	Madžarska	15 516 000	0	15 516 000	0,54 %
17	Medregionalno sodelovanje v EU	6 060 967		6 060 967	0,21 %
18	Nemčija	5 341 238	490 000	5 831 238	0,20 %
19	Slovaška	4 261 687	0	4 261 687	0,15 %
20	Švedska	0	3 347 149	3 347 149	0,12 %
21	Avstrija	1 317 325	0	1 317 325	0,05 %
	Skupaj	**1 134 472 638**	**1 724 054 208**	**2 858 526 846**	**100 %**

1 Ne vključujejo sredstev kohezijske politike, namenjenih tehnologijam in naložbam v multimodalnost, ki po ocenah znašajo okoli 1,2 milijarde EUR.

Priloga II

Seznam revidiranih letališč in projektov

Država	Letališče	Sredstva EU za revidirane projekte	Začetni datum (glavna dela)	Končni datum (glavna dela)	Revidirani terminali (sredstva EU)	Revidirane ploščadi (sredstva EU)	Revidirane vozne steze (sredstva EU)	Revidirane vzletno-pristajalne steze (sredstva EU)	Revidirani varnostni sistemi in sistemi v kontrolnih stolpih (sredstva EU)	Drugo (npr. sistemi za samodejni prevoz oseb, tovorni terminali, parkirišče) (sredstva EU)
Španija	Badajoz	6 134 779	2008	2010	4 047 417	1 409 190		84 785		593 387
	Burgos	191 603	2007	2008						191 603
	Kordova	13 468 562	2006	2008		810 855		12 657 707		
	Fuerteventura	53 695 604	2004	2010	21 358 194	7 549 633	3 464 284	17 463 071	2 631 649	1 228 773
	La Palma	49 764 569	2004	2010	26 315 005	13 661 002		3 435 400	220 835	6 132 327
	Madrid	41 043 520	2000	2007						41 043 520
	Murcia	20 396 706	2004	2011			2 636 907	2 937 427	2 775 913	12 046 459
	Vigo	6 058 451	2006	2009	734 640	2 459 015			2 017 122	847 674
Italija	Alghero	13 278 792	2001	2007	5 179 050	2 338 322	2 482 393	2 192 707	1 086 320	
	Catania	44 660 578	2002	2006	28 012 093	2 688 203	6 090 574	2 329 754	5 539 954	
	Comiso	20 263 062	2004	2010	5 209 079	1 366 465	1 578 057	5 607 996	5 183 279	1 318 186
	Crotone	4 736 007	2006	2011	869 283	1 877 056	1 199 550	437 453	352 665	
	Neapelj	20 649 583	2000	2009	5 517 072	2 817 663	5 106 493	3 124 613	4 083 742	
Grčija	Solun	54 054 434	2001	2009	11 779 105	1 524 912		23 908 629		16 841 788
	Heraklion	9 240 605	2001	2005	9 240 605					
	Kastoria	5 635 060	1999	2003				5 635 060		
Poljska	Gdańsk	13 732 481	2007	2012		1 401 465	5 594 565			6 736 451
	Rzeszów	18 597 944	2009	2013	15 686 246				2 090 980	820 718
Estonija	Talin	53 093 520	2005	2008	29 212 175	10 308 691	10 665 438		288 579	2 618 637
	Tartu	11 805 499	2008	2012	1 067 256	776 027	776 027	776 027	8 410 162	
	Revidirana populacija:	460 501 359			164 227 220	50 988 499	39 594 288	80 590 629	34 681 200	90 419 523
	V %:				35,66 %	11,07 %	8,60 %	17,50 %	7,53 %	19,64 %

Priloga III

Pregled rezultatov revizije in ocena[1]

Država	Letališče	Je bila naložba dobro načrtovana?	So bili doseženi fizični izložki?	So bile naložbe potrebne?	Se vsi izložki uporabljajo?	So bili med letoma 2007 in 2013 doseženi pričakovani količinsko opredeljeni rezultati?	So bile dosežene kvalitativne koristi?	Je bil dokazan kakršen koli učinek na regionalno gospodarstvo?	So stroški na dodatnega potnika razumni?	Je to letališče vzdržno?
Španija	Badajoz									
	Burgos									
	Kordova									
	Fuerteventura									
	La Palma									
	Madrid-Barajas									
	Murcia									
	Vigo									
Italija	Alghero									
	Catania									
	Comiso									
	Crotone									
	Neapelj									
Grčija	Heraklion									
	Kastoria									
	Solun									
Poljska	Gdańsk									
	Rzeszów									
Estonija	Talin									
	Tartu									

1 Glej legendo na naslednji strani.

Priloga III

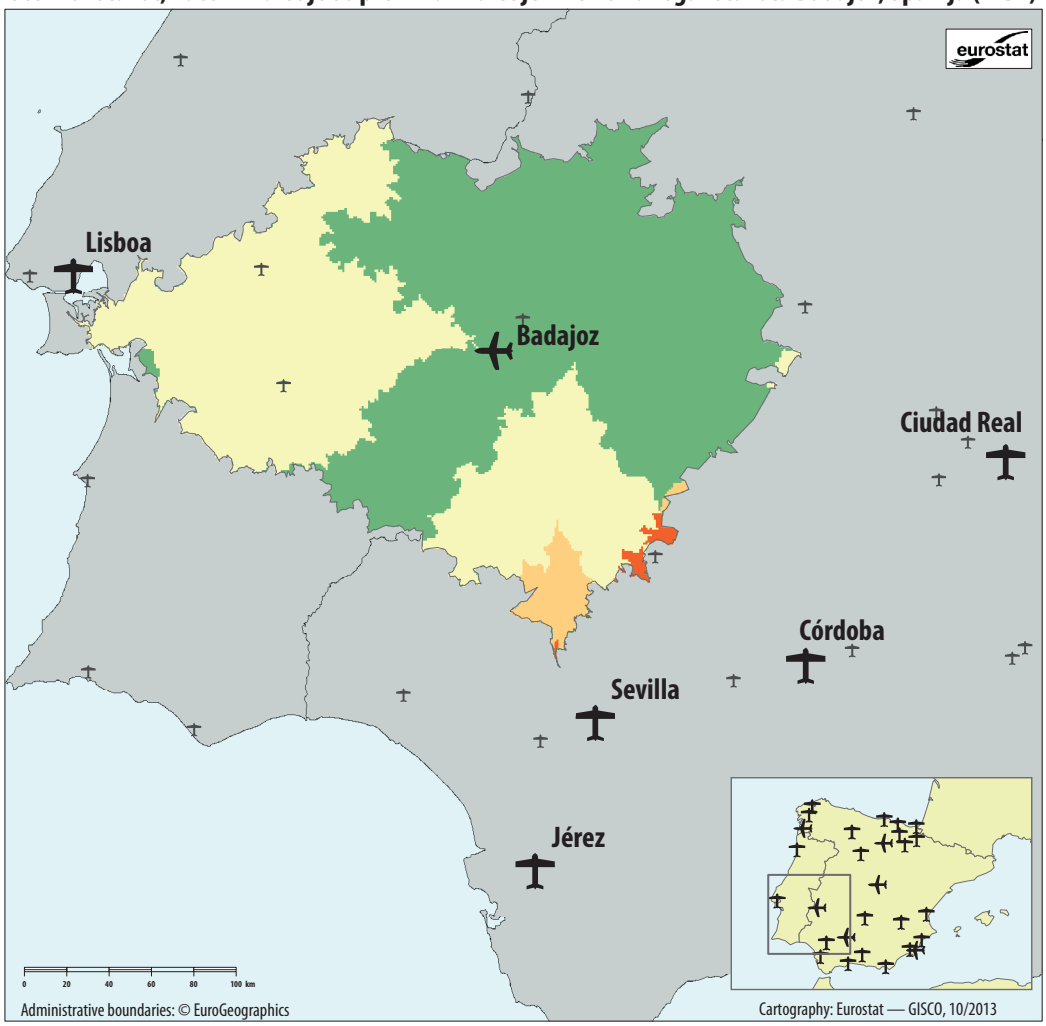
Legenda k Prilogi III

	Je bila naložba dobro načrtovana?	So bili doseženi fizični izložki?	So bile naložbe potrebne?	Se vsi izložki uporabljajo?	So bili med letoma 2007 in 2013 doseženi pričakovani količinsko opredeljeni rezultati?	So bile dosežene kvalitativne koristi?	Je bil dokazan kakršen koli učinek na regionalno gospodarstvo?	So stroški na dodatnega potnika razumni?	Je to letališče vzdržno?
„Zelena“ označuje zadovoljive rezultate:	izdelan je dolgoročen načrt letalskega sektorja; osrednji načrt letališča vsebuje analizo zaledja in zanesljive napovedi	izložki so bili zgrajeni, kot je bilo načrtovano	obstajajo dokazi, da je bila ocena potreb ustrezna	sofinancirana infrastruktura se uspešno uporablja	pričakovane količinsko opredeljene izboljšave so bile dosežene	pričakovane kvalitativne koristi so bile dokazane z anketiranjem potnikov	dokazan je bil pozitiven učinek na regionalno gospodarstvo	dejanski stroški na dodatnega potnika znašajo manj kot 20 EUR	letališče je dobičkonosno
„Rumena“ označuje delno zadovoljive rezultate:	obstajajo nekateri od zgoraj navedenih elementov	izložki so bili zgrajeni, vendar z nekaj odstopanji od načrta	za nekatere naložbe ni dokazov, da so bile potrebne	sofinancirana infrastruktura se uporablja, vendar še zdaleč ne dovolj	izboljšave so bile dosežene, vendar ne toliko, kot je bilo pričakovano, ali pa je še prezgodaj za oceno (Comiso)	kvalitativne koristi so bile dosežene, ne pa tudi izmerjene	izvedene so bile študije o učinku na regionalno gospodarstvo, vendar brez povezave z naložbami	dejanski stroški na dodatnega potnika znašajo med 20 in 80 EUR	letališče ni dobičkonosno, vendar bo na srednji rok doseglo prag dobička (7 let), ali pa ne obstajajo pregledni izkazi (2 grški letališči)
„Rdeča“ označuje nezadovoljive rezultate:	noben od teh elementov ne obstaja oziroma ni bil upoštevan pri odločitvi o naložbi	načrtovani izložki (ali del njih) (še) niso bili zgrajeni	obstajajo dokazi, da naložbe niso bile potrebne	infrastruktura (ali del infrastrukture) se ne uporablja	ni bilo količinsko opredeljenih izboljšav	ni dokazov o kvalitativnih koristih	pozitiven učinek na regionalno gospodarstvo ni bil dokazan	dejanski stroški na dodatnega potnika znašajo več kot 80 EUR	letališče je pri svojem delovanju odvisno od stalne podpore.

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Badajoz

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Badajoz, Španija (LEBZ)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Badajoz (LEBZ): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Sevilla (LEZL)	204 602	14,80	211	143
Lisbon Portela (LPPT)	486 566	35,20	226	127
Córdoba (LEBA)	8 488	0,61	248	216
Jérez (LEJR)	16 550	1,20	284	188
Ciudad Real Central (LERL)	1 372	0,10	278	225

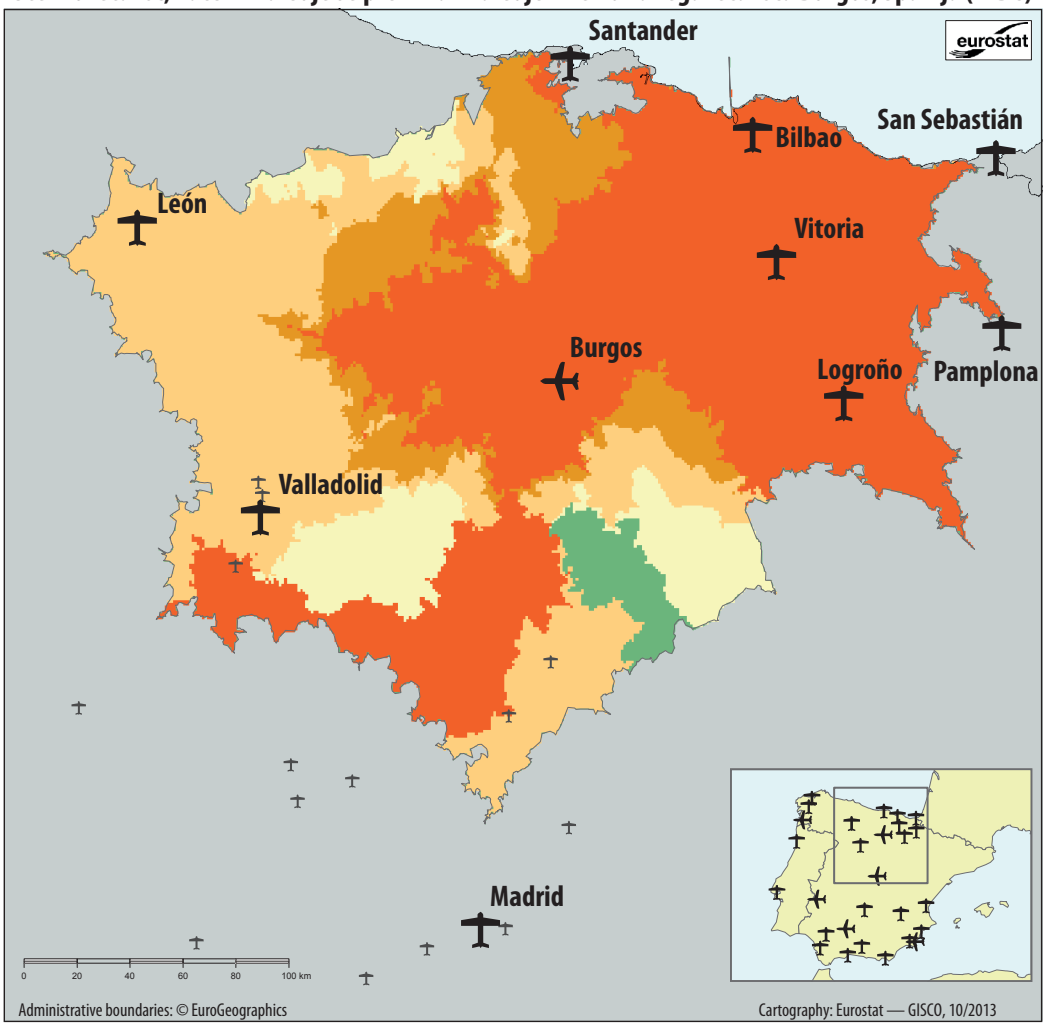
Št. **prebivalcev** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	Št. **turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
1 382 390	693 233	50,15	6,01	6,01	6 167 787

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Burgos

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Burgos, Španija (LEBG)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Burgos (LEBG): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Bilbao (LEBB)	2 987 330	73,59	150	90
León (LELN)	1 056 690	26,03	184	105
Madrid-Barajas (LEMD)	148 291	3,65	237	151
Pamplona (LEPP)	2 523 380	62,16	194	124
Valladolid (LEVD)	1 220 930	30,08	140	96
Vitoria (LEVT)	3 047 830	75,08	114	70
Santander (LEXJ)	2 721 210	67,04	153	122
San Sebastián (LESO)	2 549 690	62,81	226	126
Logroño (LERJ)	2 835 972	69,86	120	85

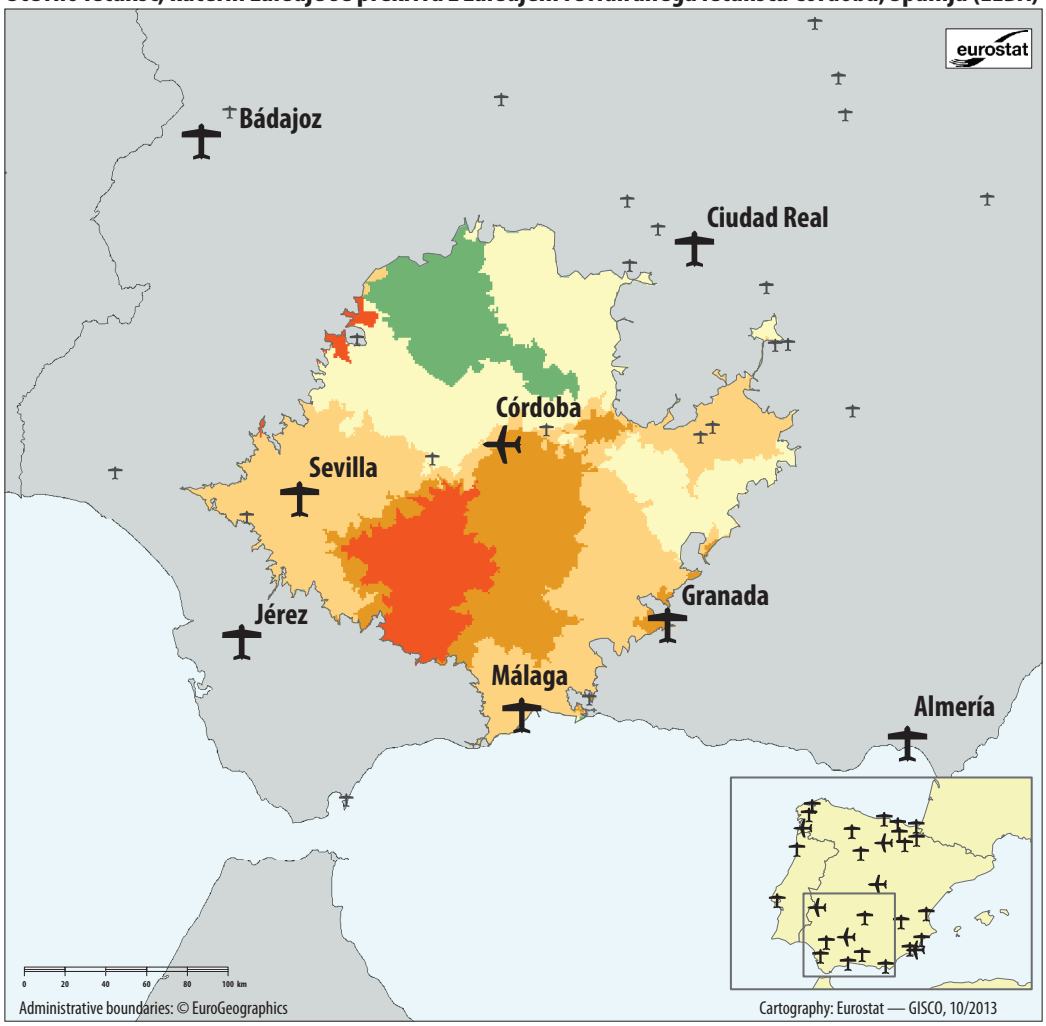
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
4 059 290	4 048 972	99,75	0,52	0,23	17 919 871

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Kordova

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Cordoba, Španija (LEBA)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Kordova (LEBA):prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Granada (LEGR)	2 322 320	55,51	157	117
Jerez (LEJR)	1 762 730	42,13	195	143
Málaga (LEMG)	1 981 110	47,35	167	109
Sevilla (LEZL)	2 526 950	60,40	119	87
Ciudad Real Central (LERL)	300 514	7,18	180	146
Almería (LEAM)	20 044	0,48	303	224
Badajoz (LEBZ)	8 488	0,20	249	217

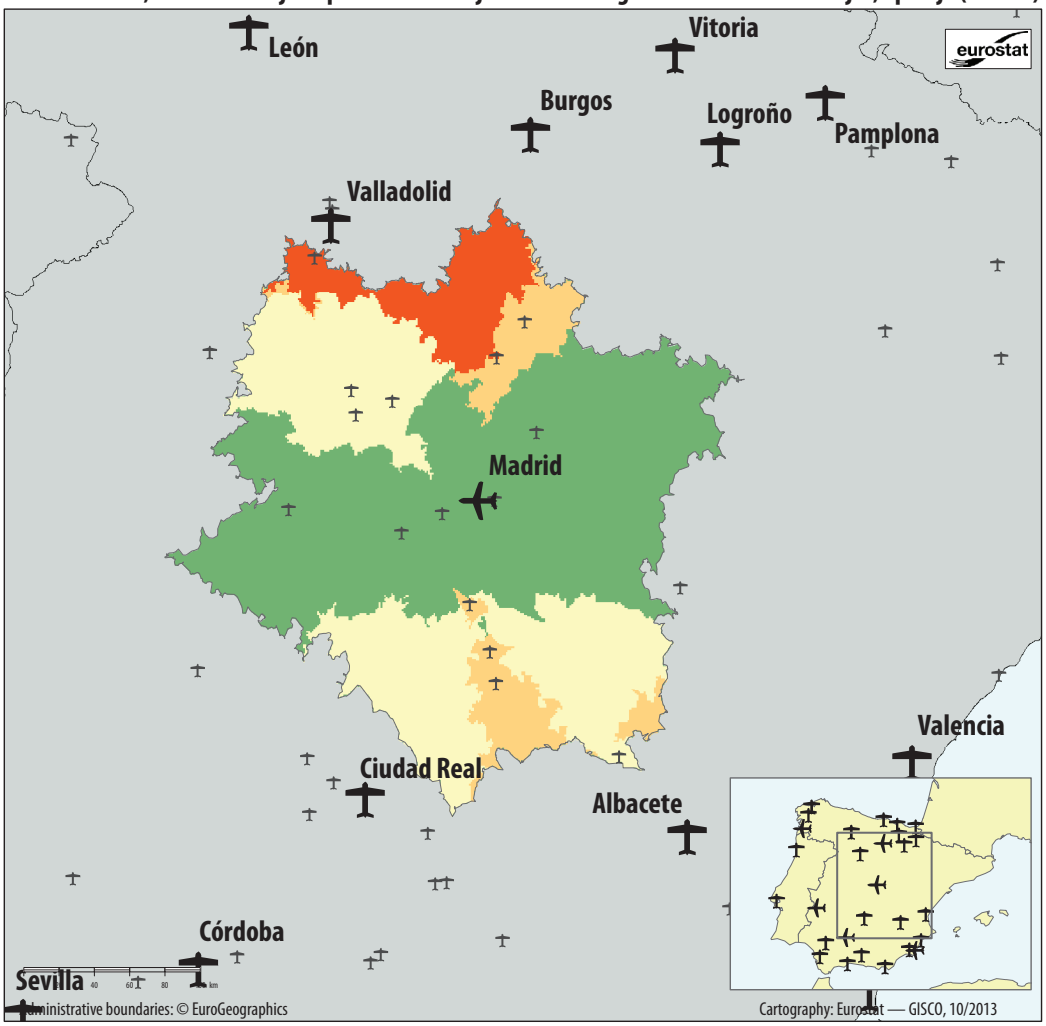
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
4 183 640	4 130 200	98,72	1,40	1,31	14 544 934

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Madrid-Barajas

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Madrid Barajas, Španija (LEMBD)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Madrid Barajas (LEMBD): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	**Št. prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Ciudad Real Central (LERL)	364 187	4,86	215	155
Albacete (LEAB)	212 409	2,83	248	156
Bilbao (LEBB)	124	0	379	231
Burgos (LEBG)	148 291	1,98	236	152
León (LELN)	40 648	0,54	335	205
Logroño (LERJ)	404	0,01	565	379
Valencia (LEVC)	4 724	0,06	335	218
Valladolid (LEVD)	552 119	7,37	213	140
Vitoria (LEVT)	32 433	0,43	345	211

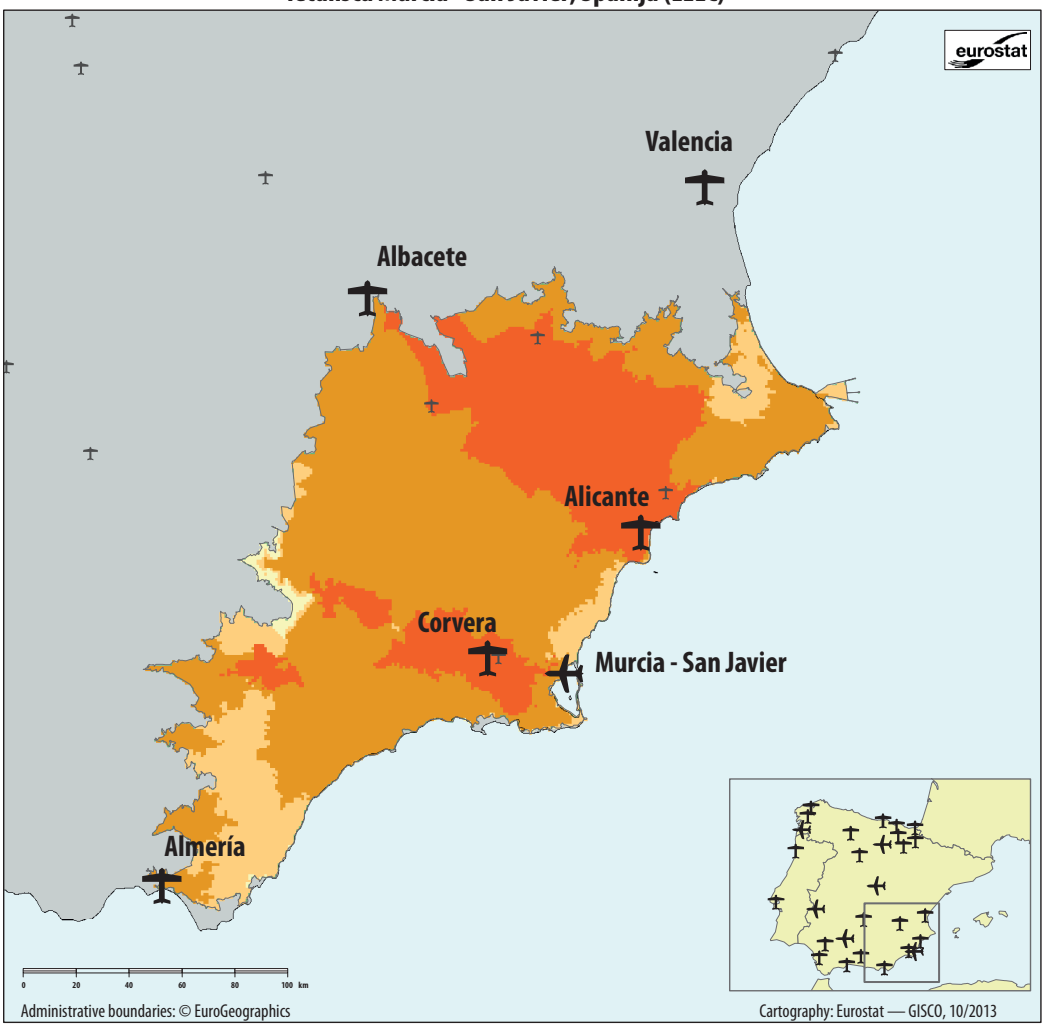
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
7 493 690	1 032 770	13,78	1,76	1,02	20 680 692

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Murcia

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Murcia - San Javier, Španija (LELC)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Murcia (LELC): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Albacete (LEAB)	2 451 970	66,39	183	123
Alicante (LEAL)	3 532 000	95,64	69	52
Almeria (LEAM)	691 125	18,71	201	118
Granada (LEGR)	77 610	2,10	307	200
Valencia (LEVC)	1 733 710	46,94	232	149
Corvera (LEMI)	3 431 170	92,91	36	33

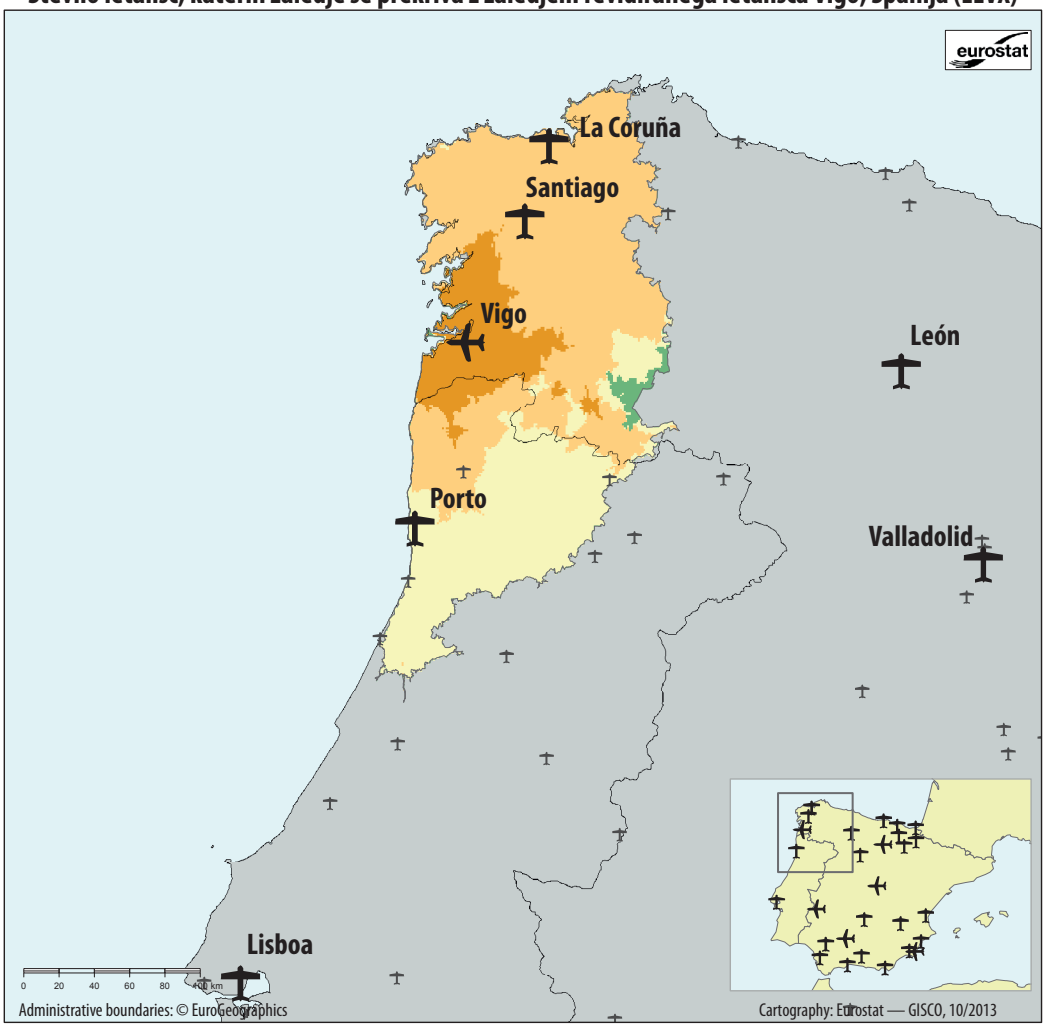
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
3 693 100	3 692 610	99,99	13,28	13,02	28 630 490

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Vigo

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Vigo, Španija (LEVX)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Vigo (LEVX): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
La Coruña (LECO)	2 431 790	39,45	137	83
Santiago (LEST)	3 316 240	53,79	93	57
Porto (LPPR)	4 658 720	75,57	128	77
León (LELN)	411	0,01	328	234
Lisbon Portela (LPPT)	527	0,01	439	226

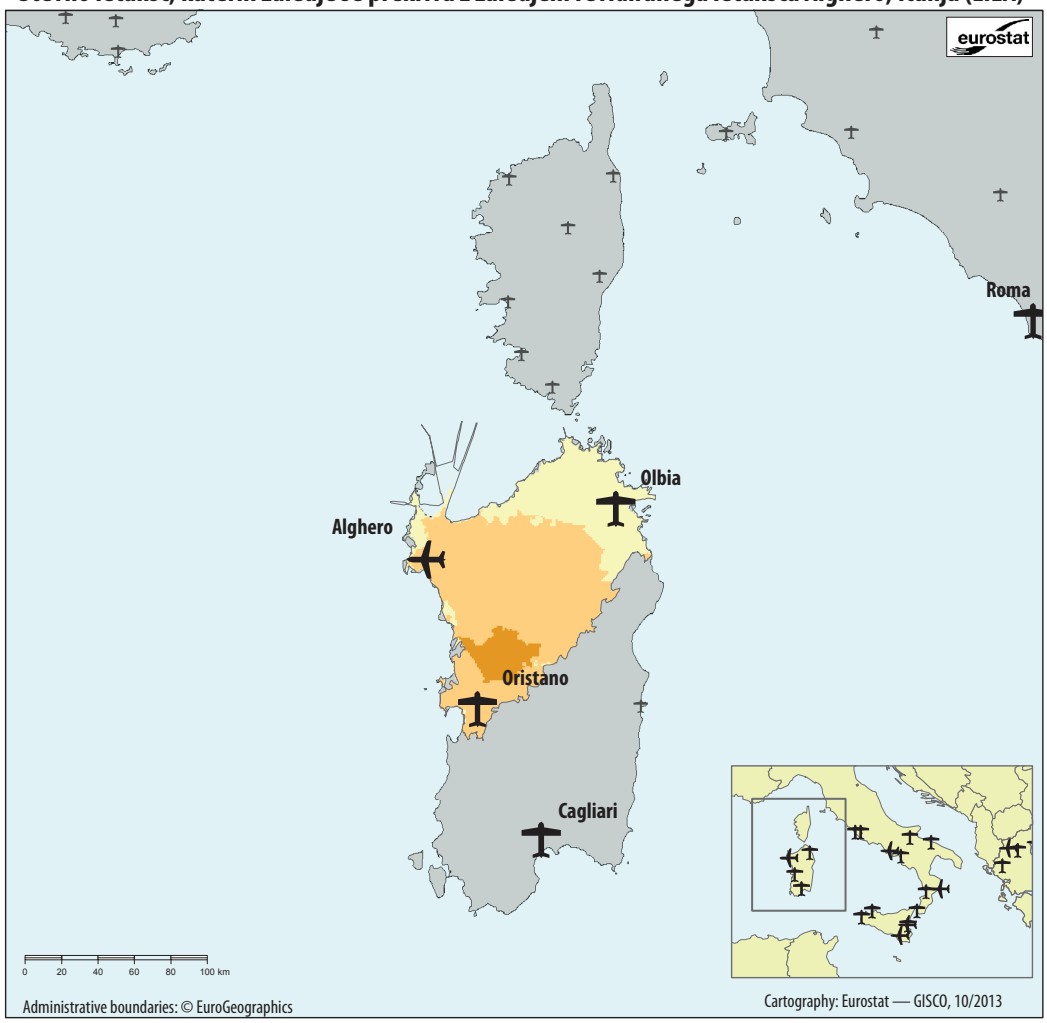
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
6 164 630	6 159 440	99,92	3,02	2,98	19 166 393

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Alghero

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Alghero, Italija (LIEA)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Alghero (LIEA): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Cagliari Elmas (LIEE)	125 890	18,69	202	177
Olbia - Costa Smeralda (LIEO)	580 098	86,11	126	93
Oristano (LIER)	520 798	77,31	117	111

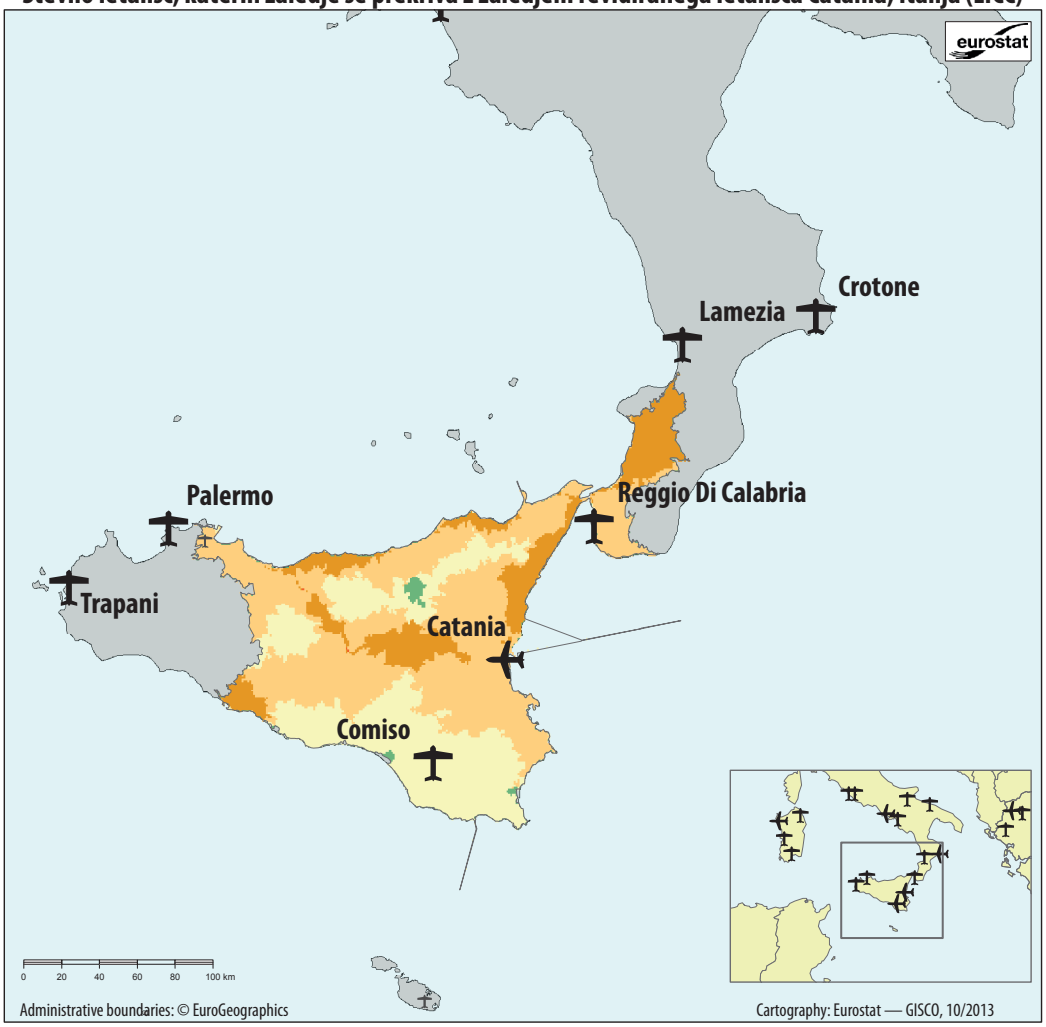
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
673 656	670 032	99,46	6,06	6,05	9 850 595

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Catania

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Catania, Italija (LICC)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Catania (LICC): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Palermo/Falcone-Borselino (LICJ)	1 567 350	35,04	236	130
Reggio di Calabria (LICR)	2 437 880	54,87	122	82
Vicenzo Florio (LICT)	960 610	21,62	300	169
Comiso (LICB)	2 733 510	61,52	84	67
Crotone (LICB)	225 174	5,07	306	189
Trapani/Lamezia Terme (LICA)	1 188 268	26,74	224	129

Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
4 473 650	4 435 420	99,15	8,89	1,16	13 018 947

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Comiso

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Comiso, Italija (LICB)

Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Comiso (LICB): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Catania (LICC)	2 733 510	99,10	84	66
Trapani/Vincenzo Florio (LICT)	115 839	4,20	254	200
Palermo/Falcone - Borselino (LICJ)	524 789	19,03	247,92	175,11
Reggio di Calabria (LICR)	1 619 010	58,70	203,49	137,35
Lamezia Terme (LICA)	477 309	17,3	306,1	185,2

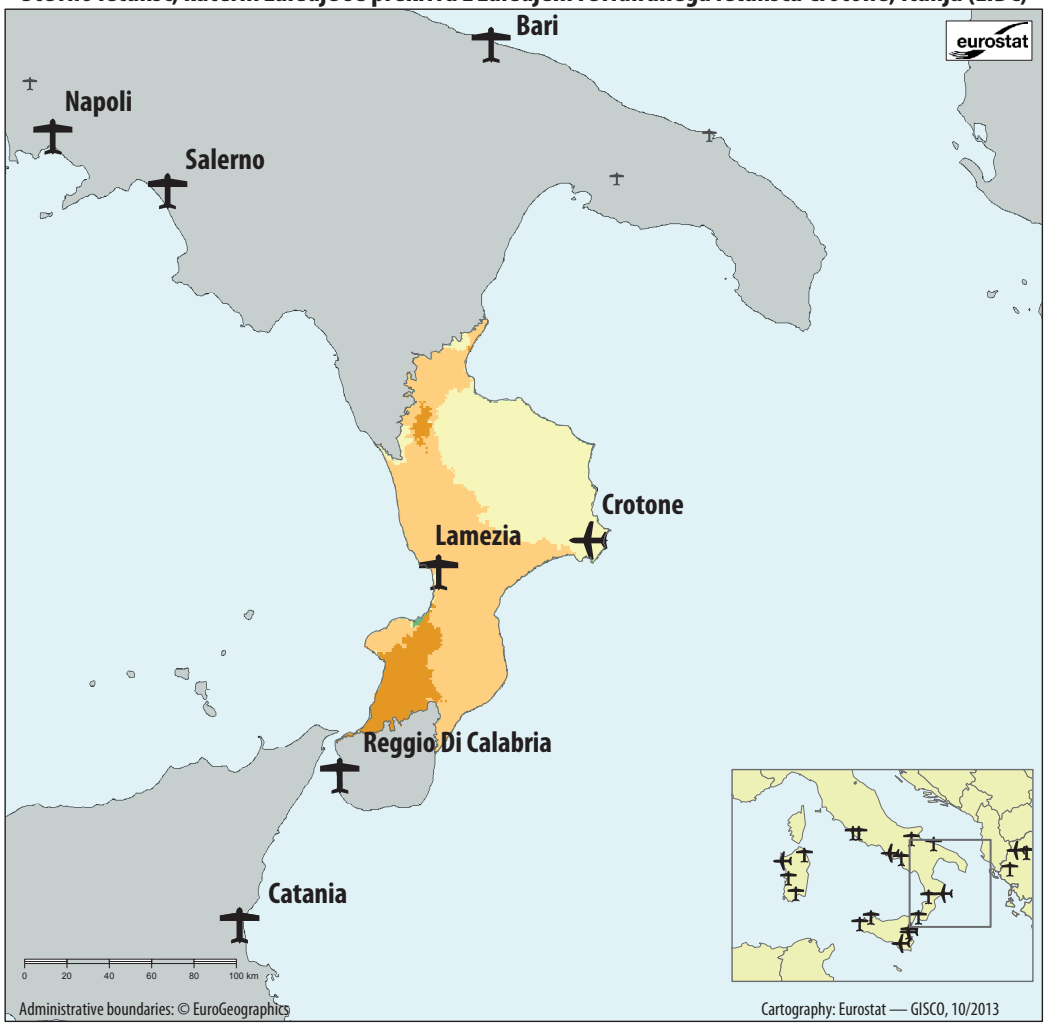
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
2 758 230	2 753 410	99,83	7,72	4,38	6 532 819

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Crotone

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Crotone, Italija (LIBC)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Crotone (LIBC):prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Lamezia Terme (LICA)	1 511 610	98,61	88	62
Reggio di Calabria (LICR)	1 061 540	69,25	211	128
Bari (LIBD)	10 695	0,70	300	222
Catania (LICC)	225 174	14,69	307	189
Salermo (LIRI)	96 220	6,28	325	209

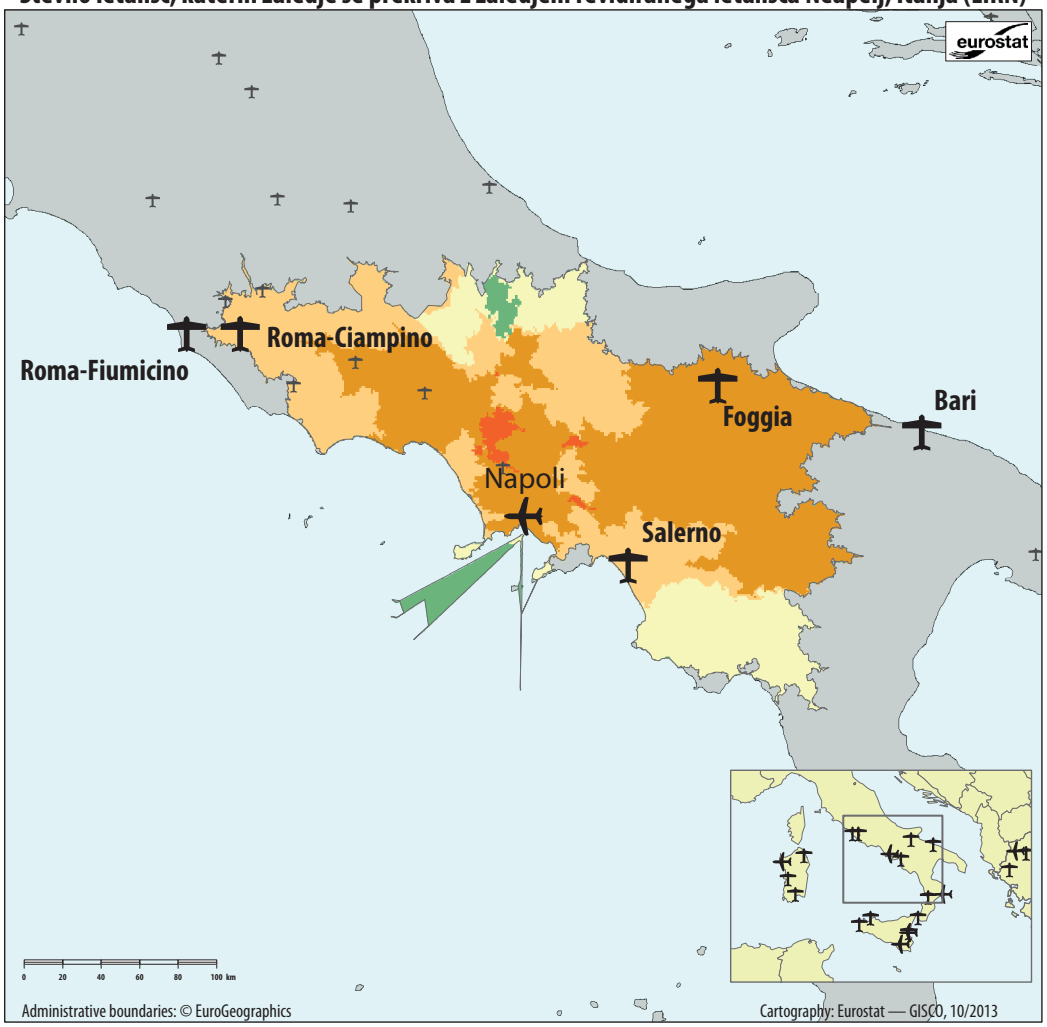
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
1 532 920	1 514 999	98,83	5,96	5,86	13 361 638

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Neapelj

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Neapelj, Italija (LIRN)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Neapelj (LIRN): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Bari (LIBD)	1 459 880	14,96	243	135
Foggia (LIBF)	6 320 640	64,78	146	102
Fiumicino - Leonardo da Vinci (LIRF)	2 964 220	30,38	239	137
Salerno (LIRI)	7 401 890	75,87	73	47
Rome Ciampino (LIRA)	6 532 240	66,95	201	111

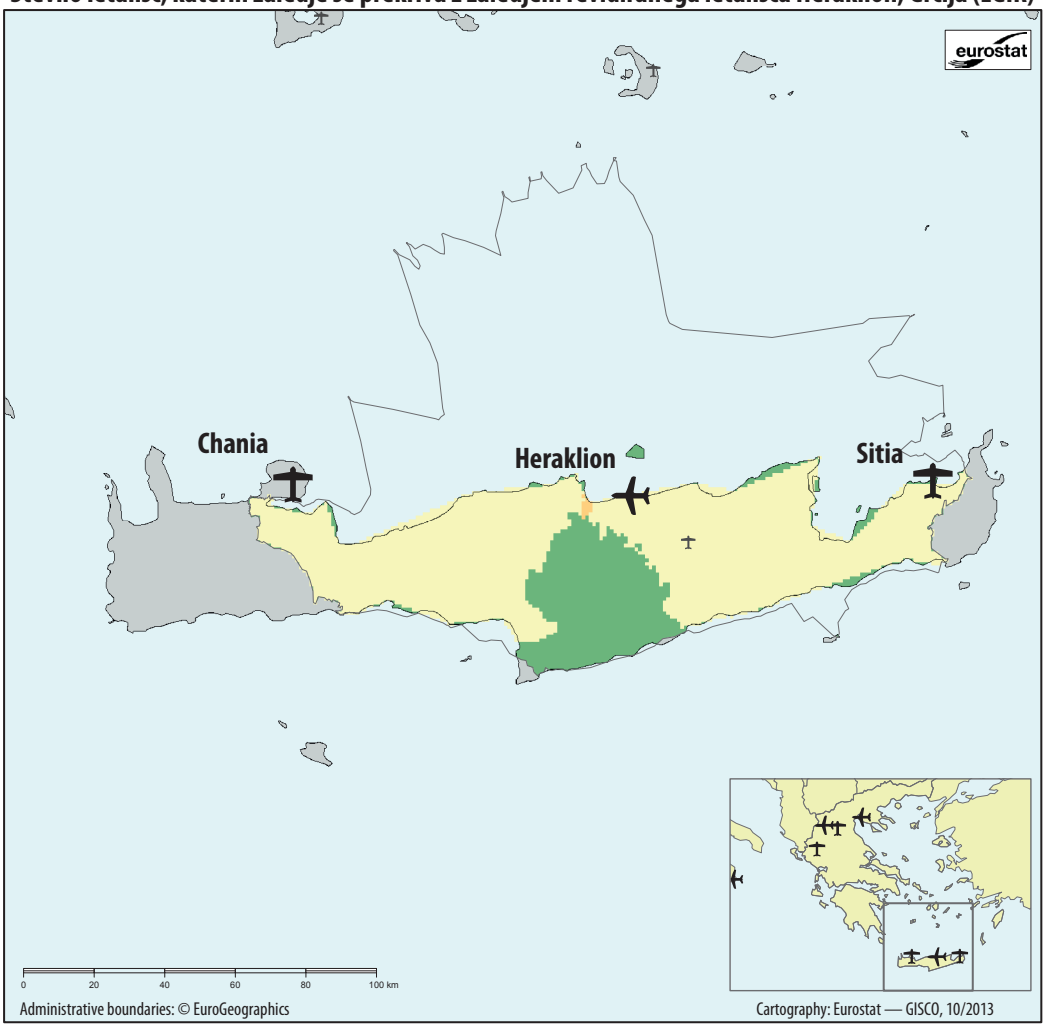
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
9 756 490	9 728 730	99,72	9,78	1,33	33 232 248

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Heraklion

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Heraklion, Grčija (LGIR)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Heraklion Kazantzakis (LGIR): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Sitia (LGST)	294 139	56,87	102	107
Chania (LGSA)	168 734	32,62	144	131

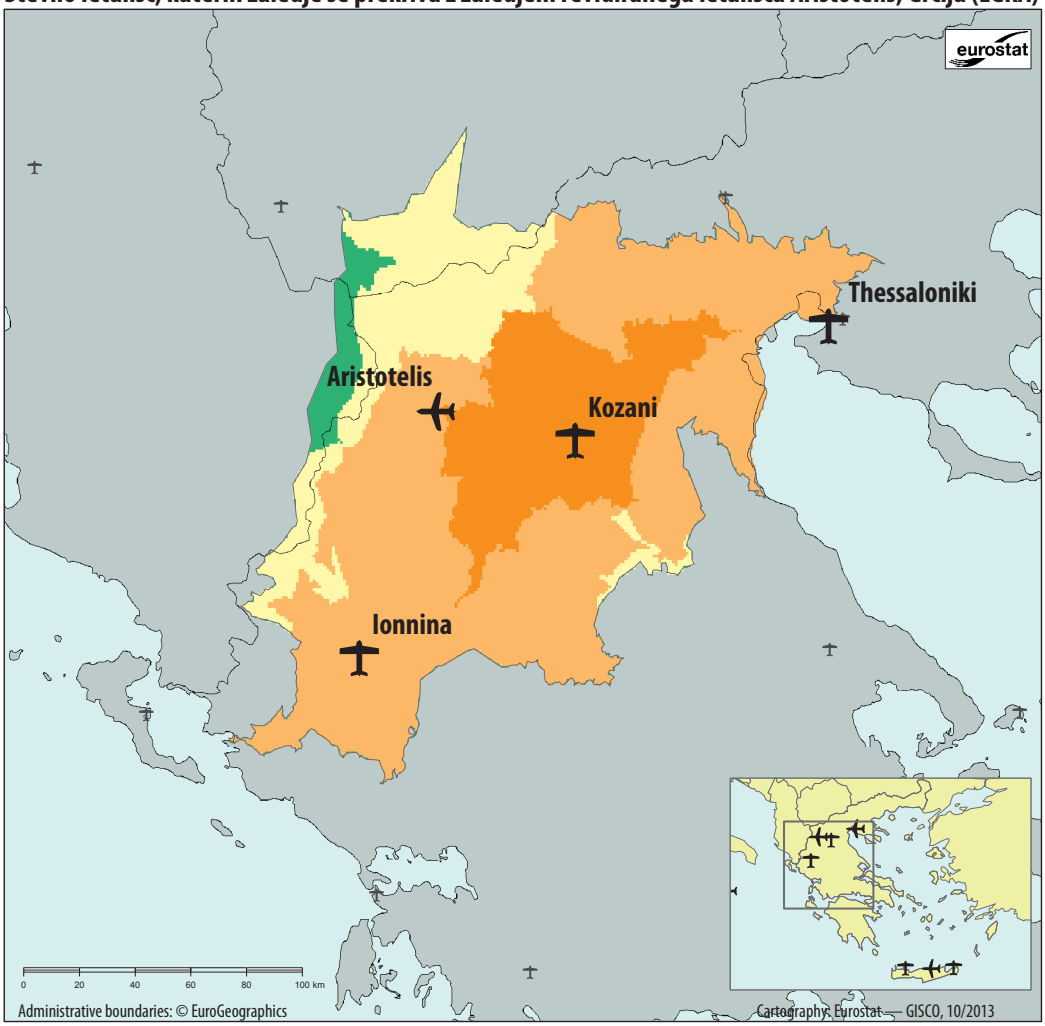
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
517 246	459 637	88,86	320,53	280,84	9 403 257

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Kastoria

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Aristotelis, Grčija (LGKA)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Aristotelis (LGKA): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Kozani (LGKZ)	1 953 400	99,80	68	52
Thessaloniki „Macedonia“ (LGTS)	1 557 190	79,56	196	121
Ioannina (LGIO)	632 234	32,30	150	93

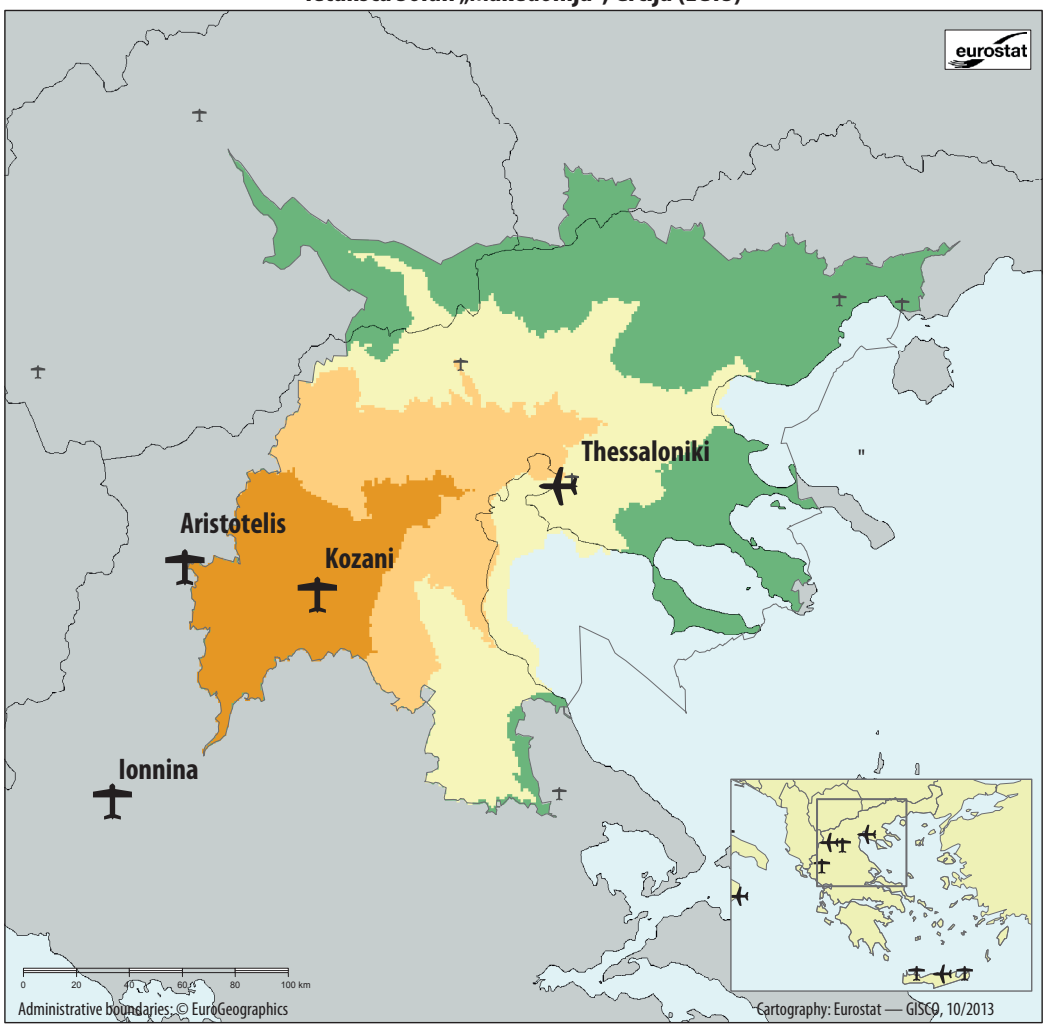
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
1 957 300	1 953 400	99,80	132,70	36,10	3 792 879

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Solun

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Solun „Makedonija“, Grčija (LGTS)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Solun „Makedonija“ (LGTS): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Kozani (LGKZ)	2 063 090	78,74	137	87
Aristotelis (LGKA)	1 557 190	59,43	196	121
Ioannina (LGIO)	279 278	10,66	270	154

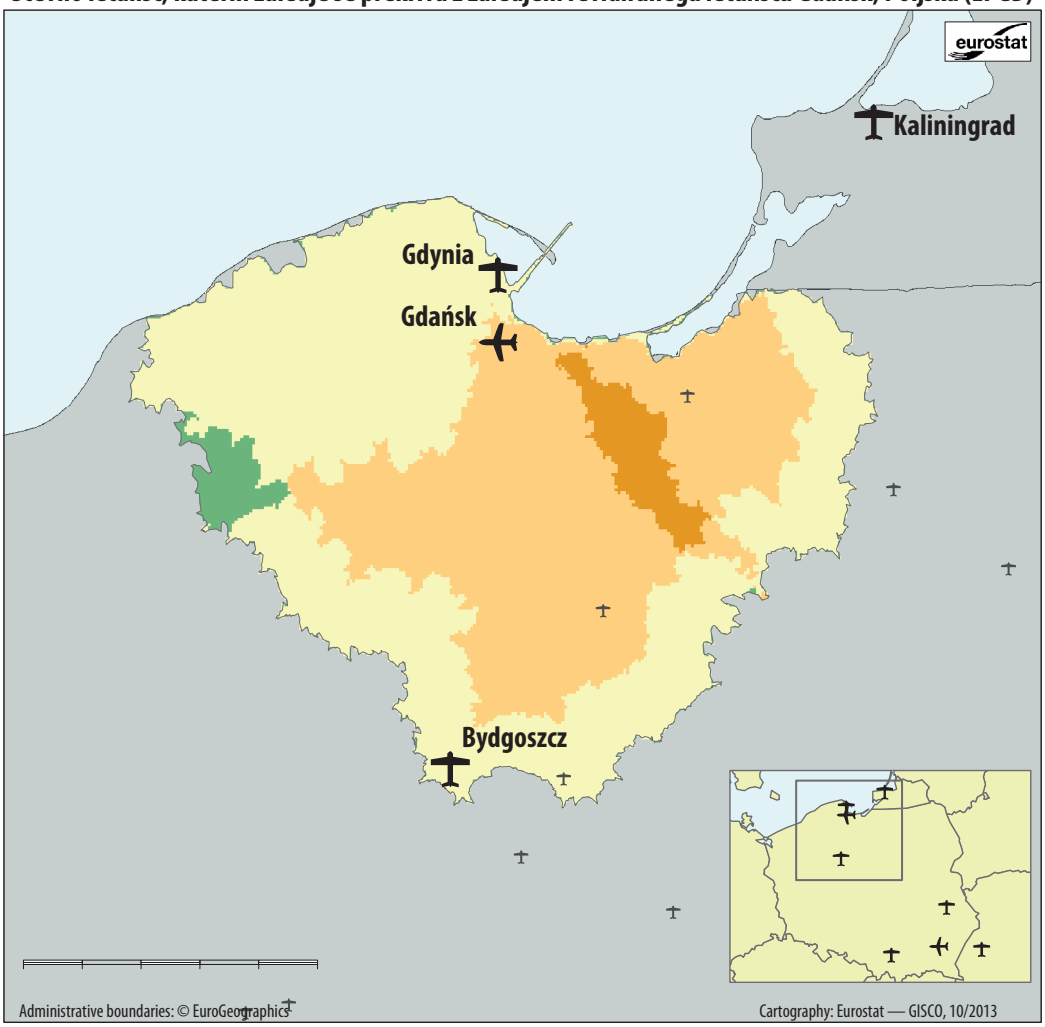
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
2 620 110	2 063 090	78,74	17,22	12,81	10 276 325

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Gdansk

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Gdansk, Poljska (EPGD)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Gdansk (EPGD): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Bydgoszcz (EPBY)	2 361 950	63,15	166	111
Khrabrovo/Kaliningrad (UMKK)	528 010	14,12	N/A	N/A
Gdynia (EPOK)	2 620 577	70,12	32	37

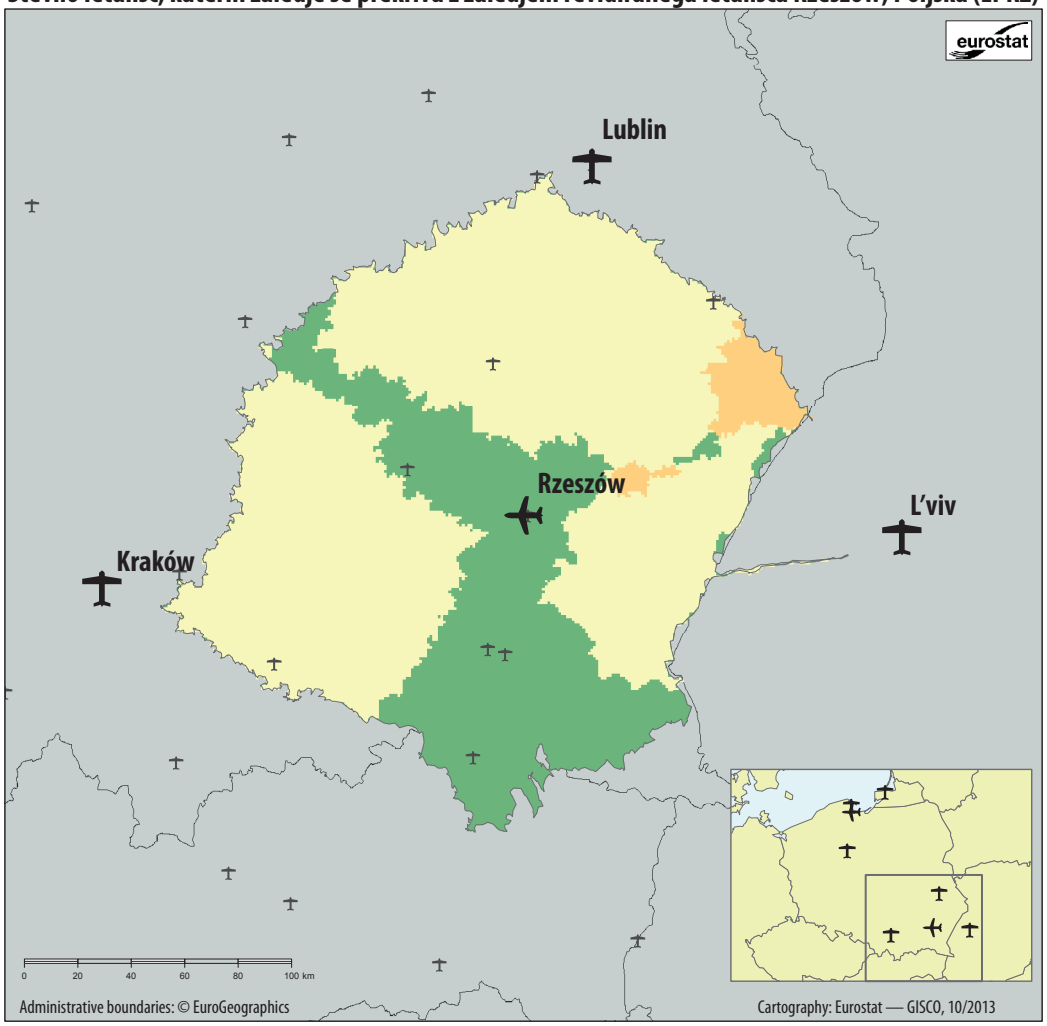
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
3 717 825	3 738 940	99,39	1,90	0,83	7 816 900

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Rzeszów

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Rzeszów, Poljska (EPRZ)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Rzeszów (EPRZ): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Kraków/John Paul II International Airport (EPKK)	1 305 790	33,31	217	167
L'viv (UKLL)	509 919	13,01	169	140
Lublin (EPLB)	1 022 582	26,08	155	138

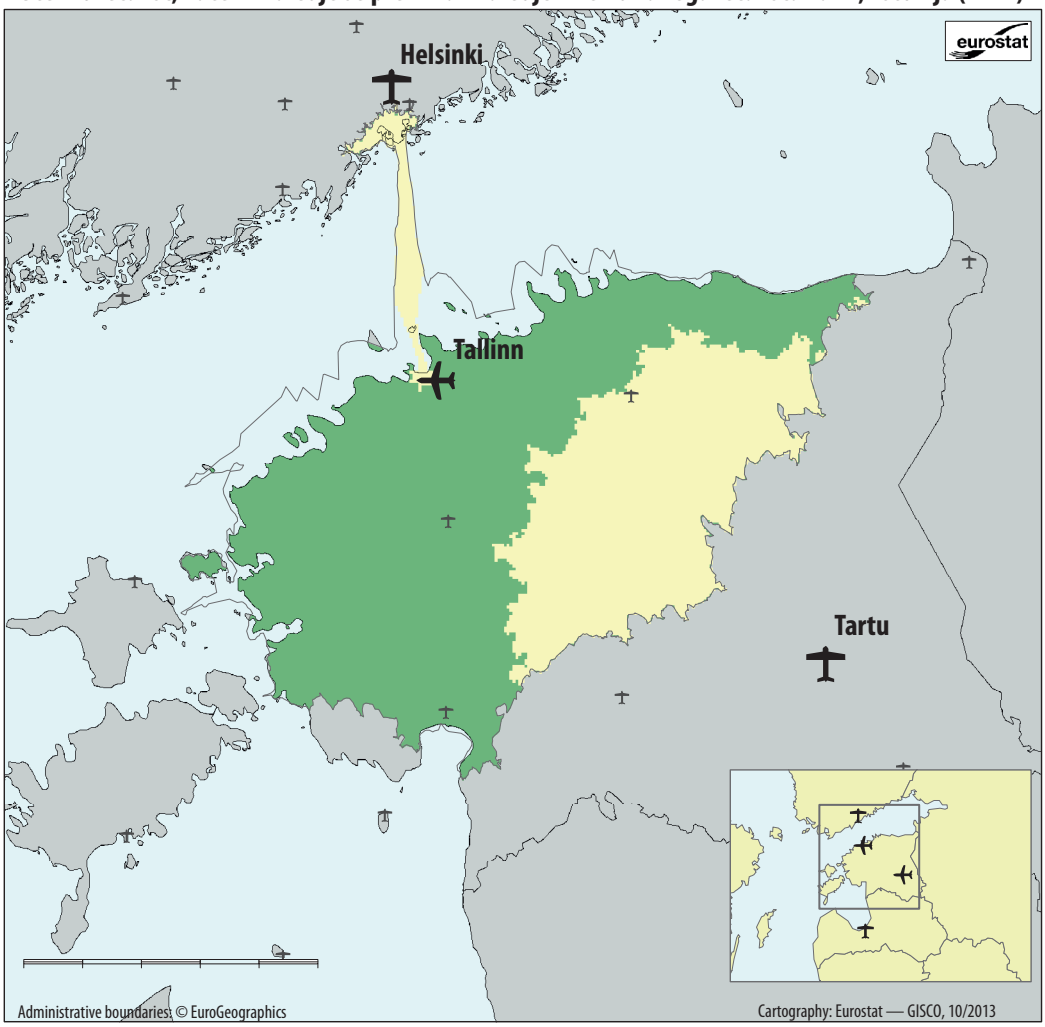
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
3 920 450	2 761 281	70,43	3,81	3,77	2 937 098

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Talin

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Talin, Estonija (EETN)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Talin (EETN): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	Št. **prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Helsinki (EFHK)	562 190	43,81	109	124
Tartu (EETU)	120 234	9,37	190	161

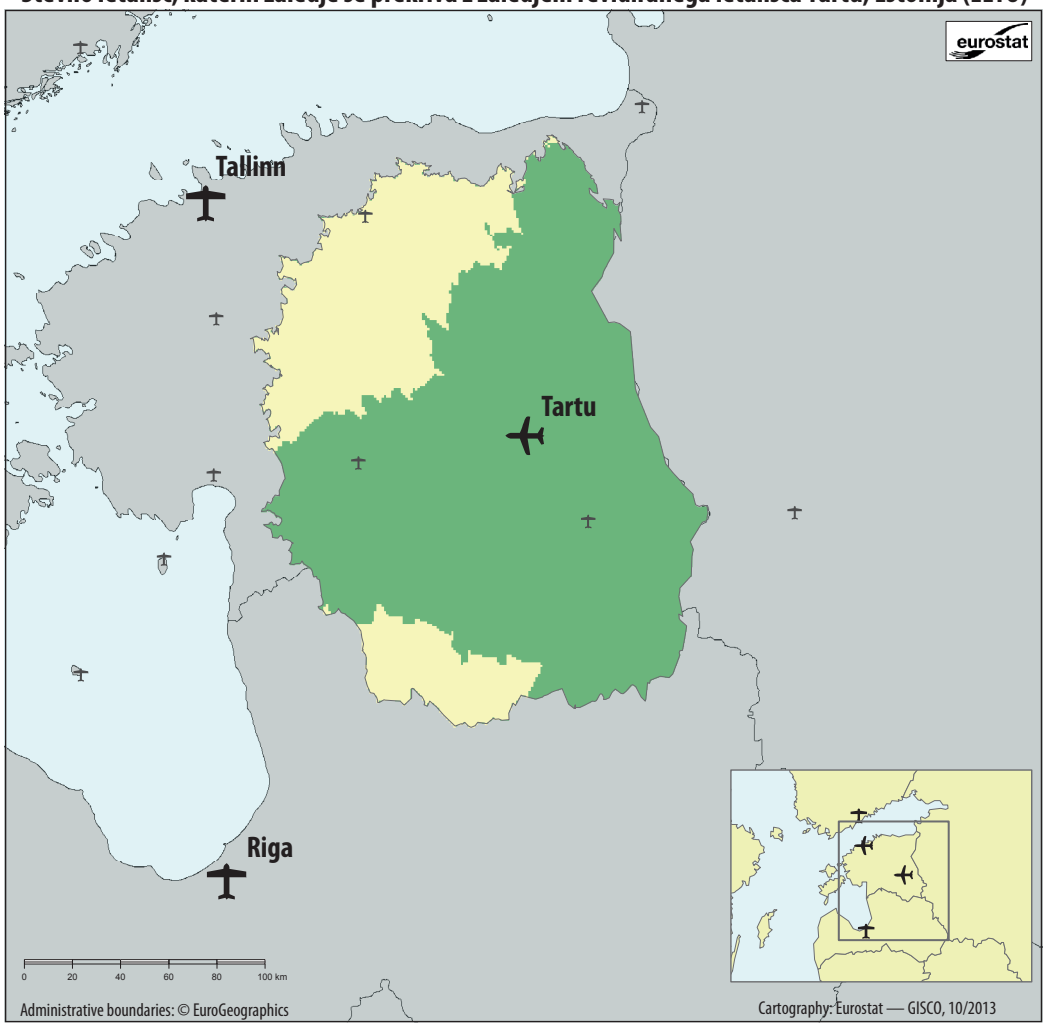
Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
1 283 340	682 424	53,18	2,36	0,83	1 707 093

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Priloga IV

Analiza zaledij posameznih letališč: Tartu

Število letališč, katerih zaledje se prekriva z zaledjem revidiranega letališča Tartu, Estonija (EETU)



Legenda

- 2 uri ali manj vožnje od revidiranega letališča
- Revidirana letališča
- Konkurenčna letališča
- Nekonkurenčna letališča

Število letališč, katerih zaledje se prekriva

- Ni prekrivanj
- 1
- 2
- 3
- 4 >
- Državna meja

Tartu (EETU): prekrivanje zaledja z zaledjem letališča (koda ICAO)	**Št. prebivalcev** na območju prekrivanja na letališče	**Prebivalci** na območju prekrivanja (%)	**Razdalja** do konkurenčnega letališča (v km)	**Čas** do konkurenčnega letališča (v min.)
Tallinn (EETN)	120 234	20,59	189	160
Riga (EVRA)	60 168	10,30	248	202

Št. prebivalcev na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**	Skupno št. **prebivalcev** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč	**Prebivalci** na območju prekrivanja z dostopom do več letališč (%)	**Razdalja** do železniške postaje (v km)	**Razdalja** do železniške proge (v km)	**Št. turističnih nočitev na leto** na območju, ki je od revidiranega letališča oddaljeno **do 2 uri**
583 965	180 401	30,89	2,32	1,82	997 201

Vir: Podatki Eurostata o prebivalstvu (za leto 2006) in turizmu (za obdobje 2006–2010).

Odgovori Komisije

Povzetek

III

Komisija pozdravlja zaključke Sodišča glede revidiranih projektov za obdobji 2000–2006 in 2007–2013 ter priznava, da v teh programskih obdobjih podpora iz kohezijskih sredstev za letališko infrastrukturo v nekaterih primerih ni pomenila učinkovite porabe sredstev EU. Poudariti želi, da so bile pridobljene izkušnje že uporabljene in zato je v zakonodaji za programsko obdobje 2014–2020 uporabljen bistveno drugačen pristop.

Nov regulativni okvir je strožji, kar zadeva naložbe v letališko infrastrukturo, in omejuje možnosti na izboljšave okoljske učinkovitosti in varnostih elementov infrastrukture. Poleg tega se službe Komisije pri pogajanjih bolj omejujejo in se osredotočajo zlasti na letališča, ki so del osrednjega omrežja TEN-T.

Kar zadevo strateško načrtovanje, novi okvir kot poseben predhodni pogoj zahteva že obstoječe prometne načrte na regionalni ali nacionalni ravni, ki določajo celovito prometno strategijo po sektorjih in prispevek k dokončanju omrežja TEN-T ter vključujejo seznam projektov za izvajanje („zrela in realna projektna struktura“). Komisija v celoti upošteva te načrte pred odobritvijo katerega koli operativnega programa, ki predvideva naložbe v prometni sektor.

V zvezi z velikimi projekti je Komisija sprejela delegirane in izvedbene akte, ki določajo postopek pregleda kakovosti in kakovostne elemente analize stroškov in koristi, ki jih je treba upoštevati pri vseh velikih projektih, kot so glavne koristi in stroški po sektorjih, seznam tveganj, ki jih je treba preučiti, natančna referenčna obdobja po sektorjih itd. Poleg tega bodo kmalu izdane smernice za analizo stroškov in koristi, ki bodo vsebovale praktična priporočila za posamezne sektorje in študije primerov, da bodo upravičenci lahko prilagodili svoje projekte tako, da bi imeli čim boljšo dodano vrednost EU.

Pri vseh velikih projektih bo pred odobritvijo Komisije obvezen pregled kakovosti, ki ga bo izvedla Komisija ali pa neodvisni strokovnjaki (Jaspers (skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah) ali drugi subjekti, ki jih imenujejo države članice in potrdi Komisija).

IV

Komisija ugotavlja, da se lahko regionalna letališča pogosto uporabljajo za komunikacijske namene na ravni regije ali skupnosti, javni organi pa želijo ohraniti njihovo delovanje tudi zaradi drugih razlogov, ne samo finančnih. Zato se ohranja delovanje javne prometne infrastrukture, ki ni donosna in zahteva državno podporo.

Dejstvo, da Komisija nima popolnega in podrobnega poznavanja vseh projektov, financiranih s sredstvi EU, po vsej EU in po sektorjih, ne pomeni, da ne izpolnjuje svoje regulativne nadzorne vloge. Nasprotno, Komisija izvaja svojo nadzorno vlogo, pogosto prek svojih regulativnih pooblastil, z letnim poročanjem in spremljanjem, po potrebi tudi na ravni posameznih projektov, priložnostno obravnavo problematičnih vprašanj in posebnimi revizijami. Poleg tega je Komisija v preteklosti zavrnila sofinanciranje regionalnih letališč, za katera ni bilo nedvomnih poslovnih razlogov in se niso zdela utemeljena z vidika kohezije.

Komisija ugotavlja tudi, da so bili projekti Kohezijskega sklada v obdobju 2000–2006 neposredno odobreni, medtem ko so bili v obdobju 2007–2013 vključeni v programe in posamično odobreni le, če je šlo za velike projekte. Komisija je v obdobju 2007–2013 sprejela ukrepe za izboljšanje ocenjevanja velikih projektov, in sicer z uvedbo pobude Jaspers (skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah), ki zagotavlja tehnično pomoč državam članicam, pripravo izčrpnih smernic za analizo stroškov in koristi ter uporabo zunanjega strokovnega znanja in izkušenj, če je to potrebno.

V obdobju 2007–2013 je Komisija prejela 17 vlog za velike projekte za letališča. Komisija posveča med ocenjevanjem veliko pozornosti vprašanjem skupnih stroškov projekta, koristi in dodane vrednosti za družbo. To je privedlo do posameznih primerov, kot je zmanjšanje obsega projektov (npr. letališči Iasi in Vroclav) ali vključitev pogojev v sklep o odobritvi (za letališče Gdansk zaradi gradbenih načrtov za sosednje letališče v Gdynii). Komisija je vedno skrbno preverila analizo povpraševanja. V nekaterih primerih je Komisija pozvala nacionalne organe, naj opustijo projekte (npr. letališči v mestih Kielce in Białystok) zaradi nezadostnega povpraševanja in pomislekov Komisije v zvezi s finančno vzdržnostjo teh letališč.

V(i)

Komisija sprejema to priporočilo in ga bo izvajala med pogajanji o operativnih programih za obdobje 2014–2020. Pristop služb Komisije med pogajanji je, da se financiranje letališke infrastrukture s sredstvi EU osredotoča zlasti na letališča, ki so del osrednjega omrežja TEN-T. Komisija zahteva tudi, da celostni osrednji prometni načrti služijo kot podlaga za izbiro prednostnih prometnih naložb. Vse naložbe morajo prispevati k doseganju ciljev zadevne prednostne osi in zlasti pri naložbah v katero koli letališče bi morali biti predhodno podrobno ocenjeni ekonomska sposobnost in konkurenčnost (npr. ali bi lahko naložbe financirali zasebni subjekti). Poleg tega bi morale naložbe temeljiti na rezultatih, ki so v zahtevani študiji izvedljivosti ocenjeni kot verjetni, in pozitivni analizi stroškov in koristi.

V(ii)

Komisija se strinja glede pomembnosti usklajenega strateškega načrtovanja za letališča, da v prihodnje ne bi prišlo do neustreznih zmogljivosti.

Komisija se strinja s priporočilom, ki je naslovljeno na države članice (usklajeni regionalni, nacionalni in, kjer je primerno in mogoče, nadnacionalni načrti za razvoj letališč). Komisija bo preverila izvajanje med pogajanji o operativnih programih za obdobje 2014–2020, in sicer z oceno prometnih načrtov v okviru izpolnjevanja predhodnih pogojev. Glej tudi odgovor na odstavke 68–71.

Na drugi ravni bo Komisija okrepila spremljanje in ocenjevanje sposobnosti trga zračnega prometa EU za spopadanje s prihodnjimi izzivi in prepoznavanje priložnosti.

Uvod

01

Zadnja študija Eurocontrola o izzivih za rast iz leta 2013 potrjuje in ponovno poudarja, da letališke zmogljivosti ostajajo velik izziv, ki je bil prepoznan že v predhodnih študijah.

V najverjetnejšem primeru (omejene zmogljivosti) bo v letu 2035 za 50 % več letov kot leta 2012. Skoraj dveh milijonov letov ne bo mogoče izvesti (12 % skupnega povpraševanja potnikov) zaradi krčenja načrtov za širitev letališč. To je enako približno 120 milijonom potnikom, ki ne bodo mogli opraviti povratnih letov (skupno 240 milijonov potnikov na leto).

Poleg tega bo do leta 2035 več kot 20 letališč delovalo v svoji polni ali skoraj polni zmogljivosti v primerjavi z le tremi v letu 2012 („žarišča“ – vključno z letališči v Španiji in Grčiji).

Študija kaže, da je neustrezna zmogljivost tema za nadaljnjo razpravo in da bo po nedavnih poročilih o načrtih za širitev letališč v naslednjih 20 letih v Evropi prišlo do pomanjkanja zmogljivosti.

Vir: Študija „Challenges of Growth 2013“ (Izzivi za rast 2013), na voljo na https://www.eurocontrol.int/articles/challenges-growth.

06

Komisija je v beli knjigi o prometni politiki iz leta 2011 ocenila, da je preobremenjenost velik problem. Ugotovila je, da je treba letalske zmogljivosti „optimizirati in jih po potrebi povečati zaradi naraščajočega povpraševanja po potovanju“[1].

1 Bela knjiga iz leta 2011 z naslovom Načrt za enotni evropski prometni prostor (odstavek 28), ki je na voljo na http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN.

V poznejšem spremnem sporočilu k letališkemu svežnju iz leta 2011 je Komisija potrdila, da je preobremenjenost letališč izziv za Evropo. Če bo talna zmogljivost letališč nezadostna, bo ogrožen uspeh projekta enotnega evropskega neba kot celote. Obenem se evropski letalski sektor srečuje z vse večjo konkurenco in premikom trga mednarodnega letalskega prometa v smeri regij, kot so Azijsko-pacifiška regija, Bližnji vzhod in Latinska Amerika, ki ogrožajo privilegiran položaj Evrope kot stičišča svetovnega letalskega omrežja in koristi, ki jo zagotavlja ta položaj v smislu povezljivosti[2].

Obseg revizije in revizijski pristop

21 Prva alinea

Čeprav se je zračni promet v EU-27 od leta 2010 povečal, Komisija meni, da ni bilo nobene splošne oživitve zračnega prometa v obdobju 2007–2013. Povprečne številke za celotno EU same po sebi ne morejo odražati različnega razvoja zračnega prometa v različnih državah članicah, ki se med seboj bistveno razlikujejo. Leta 2010 je 21 držav članic zabeležilo povečanje in šest zmanjšanje števila potnikov; leta 2011 je 25 držav članic zabeležilo povečanje in dve zmanjšanje števila potnikov; leta 2012 je 18 držav članic zabeležilo povečanje in devet zmanjšanje števila potnikov; leta 2013 pa 21 držav članic povečanje in šest zmanjšanje števila potnikov. Nihanje med povečanjem in zmanjšanjem števila potnikov v zadnjih nekaj letih je bilo znatno v Španiji, Italiji in Grčiji – gospodarske tegobe vseh treh so dobro dokumentirane. Podatki Eurostata za leto 2013 potrjujejo, da število letalskih potnikov v Grčiji in Španiji ni doseglo ravni pred krizo.

2 Sporočilo o evropski politiki na področju letališč iz leta 2011, na voljo na http://ec.europa.eu/transport/modes/air/airports/index_en.htm.

21 Druga alinea

Komisija meni, da v revidiranih državah članicah ni jasnega trenda razvoja potniškega zračnega prometa. Za obdobje 2007–2013 se je zračni promet v Grčiji zmanjšal za 3,3 %, v Španiji pa za 3,5 %. V Španiji se je potniški zračni promet zmanjšal v letih 2008, 2009, 2012 in 2013, v Grčiji v letih 2008, 2009, 2010 in 2012, v Italiji pa v letih 2008, 2009, 2012 in 2013.

21 Tretja alinea

Komisija ugotavlja, da gospodarstvo v EU-27 bodisi stagnira bodisi je v recesiji od leta 2007, z edino izjemo v letih 2010 in 2011. Nekatere revidirane države članice se spopadajo z velikim padcem BDP: Grčija je že šesto leto zapored v recesiji, Italija in Španija pa sta bili v recesiji štiri od šestih let. Zato Komisija meni, da kriza resno in trajno vpliva na zračni promet.

Opažanja

Skupni odgovor na odstavka 28 in 30

Letališča predstavljajo infrastrukturo z dolgo življenjsko dobo. Komisija meni, da je treba stopnjo uporabe letališč preveriti med celotno življenjsko dobo izvršene naložbe, da bi ocenili, ali so letališča dosegla polno operativno uporabo. Poleg tega bi bila gradnja letališke infrastrukture v fazah, da bi bila ta blizu ali tik nad referenčno vrednostjo, sicer idealna, vendar bi v praksi pomenila, da bi bilo treba na letališču nenehno izvajati dela, kar bi zahtevalo posebne ureditve in motnje pri delovanju in storitvah, ki jih letališče ponuja.

37
Komisija meni, da je težko prepoznati trend iz podatkov o potniškem prometu za obdobje 2007–2013, na katere se Sodišče opira pri ponovnem izračunu stroškov na dodatnega potnika. Zato Komisija meni, da bi bila ocena na podlagi mejnikov in vmesnih pregledov ustrezna podlaga za oceno stroškovne učinkovitosti projektov. Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 21.

Skupni odgovor na odstavke 40–43
Finančno vzdržnost za namen ocene velikih projektov na področju kohezijske politike Komisija razume kot zmogljivost projekta, da ustvari dovolj prihodkov za pokrivanje stroškov obratovanja v vsakem letu njegovega delovanja, in ne sposobnost ustvarjanja dobička. Čeprav bi bilo idealno, da bi bila podpora EU zagotovljena za donosno infrastrukturo, pa se dogaja, da določene prometne infrastrukture ustvarjajo izgubo kljub obstoju prihodkov, in v takih primerih je odločitev o zagotovitvi podpore EU odvisna od tega, ali je projekt družbeno in gospodarsko zaželen (tj. prinaša več koristi kot stroškov).

45
Regionalna letališča se lahko uporabljajo za komunikacijske namene na ravni regije ali skupnosti, javni organi pa želijo ohraniti njihovo delovanje tudi zaradi drugih razlogov, ne samo finančnih. Zato se ohranja delovanje javne prometne infrastrukture, ki ni donosna in zahteva državno podporo.

50
Med letoma 2007 in 2013 se je potniški zračni promet v Španiji zmanjšal za približno 3,5 %, v Grčiji pa za 3,3 %. Komisija meni, da so revidirana letališča sledila temu trendu in prav tako zabeležila zmanjšanje prometa, kar je v skladu s stanjem španskega in grškega gospodarstva, ki sta že od leta 2007 skoraj neprekinjeno v recesiji.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 21.

Skupni odgovor Komisije na odstavke 53–55
Opredelitev, ki jo uporablja Komisija za izdajo sklepov o državni pomoči je, da „‚[c]iljno območje letališča' na splošno pomeni geografsko tržno mejo, ki je običajno določena na približno 100 kilometrov ali 60 minut potovanja z avtomobilom, avtobusom, vlakom ali hitrim vlakom. Vendar je lahko ciljno območje danega letališča različno in mora upoštevati posebnost vsakega posameznega letališča. Velikost in oblika ciljnega območja se razlikujeta med letališči in sta odvisni od različnih značilnosti letališča, vključno z njegovim poslovnim modelom, lokacijo in letalskimi destinacijami, na katere opravlja lete." Prag 100 km (200 km, če obstaja železniška proga za visoke hitrosti) je enako opredeljen v členu 24 uredbe o TEN-T, ki določa merila za komponente infrastrukture zračnega prometa. Kot je navedlo Sodišče, so službe Komisije v nedavni študiji o dostopnosti potniških letov v Evropi sprejele zaključke na podlagi ciljnega območja letališča v obsegu 90 minut potovalnega časa do letališča. Komisija meni, da bi se morali pri ciljnih območjih letališč upoštevati tudi drugi elementi, kot so poslovni model letališča, število in vrsta destinacij, razpoložljivost letaliških zmogljivosti na drugih letališčih, javne prometne povezave, časovno občutljivi potniki ter podatek, ali letališče služi predvsem domačim prebivalcem ali obiskovalcem, ki pripotujejo na to območje.

Regionalna letališča pogosto ne ponujajo letov na iste destinacije in enako pogosto kot njihova sosednja letališča, to pa še toliko bolj drži za glavno letališče v državi članici.

Skupni odgovor na odstavke 61–63

Kar zadeva strateško načrtovanje, je bila za obdobje 2014–2020 uvedena korenita reforma, po kateri pravni okvir določa izpolnjevanje posebnih predhodnih pogojev v prometnem sektorju, ki zahtevajo obstoj določenega celostnega načrta ali okvira na nacionalni ali regionalni ravni pred odobritvijo podpore za operativne programe. Prometni načrt naj bi določil prispevek k enotnemu evropskemu prometnemu prostoru, osrednjemu in celovitemu omrežju TEN-T, v katerega bodo vložena sredstva iz ESRR in Kohezijskega sklada, ter realno in zrelo strukturo projektov, ki se bodo izvajali v okviru operativnih programov.

Operativni programi vključujejo analizo stanja in posebnih potreb v času programskega načrtovanja ter povezavo z načrtovanimi intervencijami. Komisija jih kot takšne šteje za dokumente načrtovanja za namen intervencij, sofinanciranih s sredstvi EU.

Skupni odgovor na odstavka 66 in 67

V okviru sistema deljenega upravljanja so pooblastila deljena med Komisijo in državami članicami, pri čemer so države članice pristojne za vsakodnevno upravljanje, Komisija pa je odgovorna za spremljanje in pregled na ravni programa (in ne na ravni projekta). To pomeni, da Komisija ne bi smela in ne more osnovati svojih dejavnosti izvajanja in spremljanja skladnosti s sklicevanjem na podrobne podatke o vsakem posameznem projektu, glede na to, da je v okviru kohezijske politike vsako leto sofinanciranih na tisoče projektov.

Zaključki in priporočila

Skupni odgovor na odstavke 68–71

Komisija pozdravlja zaključke Sodišča glede revidiranih projektov za obdobji 2000–2006 in 2007–2013 ter se strinja, da v teh programskih obdobjih podpora iz kohezijskih sredstev za letališko infrastrukturo v nekaterih primerih ni pomenila učinkovite porabe sredstev EU. Poudariti želi, da so bile pridobljene izkušnje že uporabljene in zato je v zakonodaji za programsko obdobje 2014–2020 uporabljen bistveno drugačen pristop.

Nov regulativni okvir je strožji, kar zadeva naložbe v letališko infrastrukturo, in omejuje možnosti na izboljšave okoljske učinkovitosti in varnostih elementov infrastrukture. Poleg tega se službe Komisije pri pogajanjih bolj omejujejo in se osredotočajo zlasti na letališča, ki so del osrednjega omrežja TEN-T.

Kar zadevo strateško načrtovanje, novi okvir kot poseben predhodni pogoj zahteva že obstoječe prometne načrte na regionalni ali nacionalni ravni, ki določajo celovito prometno strategijo po sektorjih in prispevek k dokončanju omrežja TEN-T ter vključujejo seznam projektov za izvajanje („zrela in realna projektna struktura“). Komisija v celoti upošteva te načrte pred odobritvijo katerega koli operativnega programa, ki predvideva naložbe v prometni sektor.

V zvezi z velikimi projekti je Komisija sprejela delegirane in izvedbene akte, ki določajo postopek pregleda kakovosti in kakovostne elemente analize stroškov in koristi, ki jih je treba upoštevati pri vseh velikih projektih, kot so glavne koristi in stroški po sektorjih, seznam tveganj, ki jih je treba preučiti, natančna referenčna obdobja po sektorjih itd. Poleg tega bodo kmalu izdane smernice za analizo stroškov in koristi, ki bodo vsebovale praktična priporočila za posamezne sektorje in študije primerov, da bodo upravičenci lahko prilagodili svoje projekte tako, da bi imeli čim boljšo dodano vrednost EU.

Pri vseh velikih projektih bo pred odobritvijo Komisije obvezen pregled kakovosti, ki ga bo izvedla Komisija ali pa neodvisni strokovnjaki (Jaspers (skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah) ali drugi subjekti, ki jih imenujejo države članice in potrdi Komisija).

69 Prva alinea

Komisija meni, da je treba stopnjo uporabe letališč preveriti med celotno življenjsko dobo izvršene naložbe, da bi ocenili, ali so letališča dosegla polno operativno uporabo.

70

Regionalna letališča se lahko uporabljajo za komunikacijske namene na ravni regije ali skupnosti, javni organi pa želijo ohraniti njihovo delovanje tudi zaradi drugih razlogov, ne samo finančnih. Zato se včasih ohranja delovanje javne prometne infrastrukture, ki ni donosna in zahteva državno podporo.

Priporočilo 1

Komisija sprejema to priporočilo in ga bo izvajala med pogajanji o operativnih programih za obdobje 2014–2020. Pristop služb Komisije med pogajanji je, da se financiranje letališke infrastrukture s sredstvi EU osredotoča zlasti na letališča, ki so del osrednjega omrežja TEN-T. Komisija zahteva tudi, da celostni osrednji prometni načrti služijo kot podlaga za izbiro prednostnih prometnih naložb. Vse naložbe morajo prispevati k doseganju ciljev zadevne prednostne osi in zlasti pri naložbah v katero koli letališče bi morali biti predhodno podrobno ocenjeni ekonomska sposobnost in konkurenčnost (npr. ali bi lahko naložbe financirali zasebni subjekti). Poleg tega bi morale naložbe temeljiti na rezultatih, ki so v zahtevani študiji izvedljivosti ocenjeni kot verjetni, in pozitivni analizi stroškov in koristi.

72

Opredelitev, ki jo uporablja Komisija za izdajo sklepov o državni pomoči je, da „‚[c]iljno območje letališča' na splošno pomeni geografsko tržno mejo, ki je običajno določena na približno 100 kilometrov ali 60 minut potovanja z avtomobilom, avtobusom, vlakom ali hitrim vlakom. Vendar je lahko ciljno območje danega letališča različno in mora upoštevati posebnost vsakega posameznega letališča. Velikost in oblika ciljnega območja se razlikujeta med letališči in sta odvisni od različnih značilnosti letališča, vključno z njegovim poslovnim modelom, lokacijo in letalskimi destinacijami, na katere opravlja lete." Prag 100 km (200 km, če obstaja železniška proga za visoke hitrosti) je enako opredeljen v členu 24 uredbe o TEN-T, ki določa merila za komponente infrastrukture zračnega prometa. Kot je navedlo Sodišče, so službe Komisije v nedavni študiji o dostopnosti potniških letov v Evropi sprejele zaključke na podlagi ciljnega območja letališča v obsegu 90 minut potovalnega časa do letališča. Komisija meni, da bi se morali pri ciljnih območjih letališč upoštevati tudi drugi elementi, kot so poslovni model letališča, število in vrsta destinacij, razpoložljivost letaliških zmogljivosti na drugih letališčih, javne prometne povezave, časovno občutljivi potniki ter podatek, ali letališče služi predvsem domačim prebivalcem ali obiskovalcem, ki pripotujejo na to območje.

Regionalna letališča pogosto ne ponujajo letov na iste destinacije in enako pogosto kot njihova sosednja letališča, to pa še toliko bolj drži za glavno letališče v državi članici.

Dejstvo, da Komisija nima popolnega in podrobnega poznavanja vseh projektov, financiranih s sredstvi EU, po vsej EU in po sektorjih, ne pomeni, da ne izpolnjuje svoje regulativne nadzorne vloge. Nasprotno, Komisija izvaja svojo nadzorno vlogo, pogosto prek svojih regulativnih pooblastil, z letnim poročanjem in spremljanjem, po potrebi tudi na ravni posameznih projektov, priložnostno obravnavo problematičnih vprašanj in posebnimi revizijami. Poleg tega je Komisija v preteklosti zavrnila sofinanciranje regionalnih letališč, za katera ni bilo nedvomnih poslovnih razlogov in se niso zdela utemeljena z vidika kohezije.

Komisija ugotavlja tudi, da so bili projekti Kohezijskega sklada v obdobju 2000–2006 neposredno odobreni, medtem ko so bili v obdobju 2007–2013 vključeni v programe in posamično odobreni le, če je šlo za velike projekte. Komisija je v obdobju 2007–2013 sprejela ukrepe za izboljšanje ocenjevanja velikih projektov, in sicer z uvedbo pobude Jaspers (skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah), ki zagotavlja tehnično pomoč državam članicam, pripravo izčrpnih smernic za analizo stroškov in koristi ter uporabo zunanjega strokovnega znanja in izkušenj, če je to potrebno.

V obdobju 2007–2013 je Komisija prejela 17 vlog za velike projekte za letališča. Komisija posveča med ocenjevanjem veliko pozornosti vprašanjem skupnih stroškov projekta, koristi in dodane vrednosti za družbo. To je privedlo do posameznih primerov, kot je zmanjšanje obsega projektov (npr. letališči Iasi in Vroclav) ali vključitev pogojev v sklep o odobritvi (za letališče Gdansk zaradi gradbenih načrtov za sosednje letališče v Gdynii). Komisija je vedno skrbno preverila analizo povpraševanja. V nekaterih primerih je Komisija pozvala nacionalne organe, naj opustijo projekte (npr. letališči v mestih Kielce in Białystok) zaradi nezadostnega povpraševanja in pomislekov Komisije v zvezi s finančno vzdržnostjo teh letališč.

Priporočilo 2

Komisija se strinja glede pomembnosti usklajenega strateškega načrtovanja za letališča, da v prihodnje ne bi prišlo do neustreznih zmogljivosti.

Komisija se strinja s priporočilom, ki je naslovljeno na države članice (usklajeni regionalni, nacionalni in, kjer je primerno in mogoče, nadnacionalni načrti za razvoj letališč). Komisija bo preverila izvajanje med pogajanji o operativnih programih za obdobje 2014–2020, in sicer z oceno prometnih načrtov v okviru izpolnjevanja predhodnih pogojev. Glej tudi odgovor na odstavke 68–71.

Na drugi ravni bo Komisija okrepila spremljanje in ocenjevanje sposobnosti trga zračnega prometa EU za spopadanje s prihodnjimi izzivi in prepoznavanje priložnosti.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
  na spletni strani EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
  pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
  pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
  pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
  s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

  (*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Plačljive naročnine:

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije
  (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).

QJ-AB-14-020-SL-N

ISSN 1977-5784

Sodišče je pri reviziji 20 letališč v petih državah članicah ugotovilo, da se sredstva EU v številnih primerih dodeljujejo letališčem, ki so v neposredni medsebojni bližini: pri 13 letališčih obstaja bistveno prekrivanje z zaledji sosednjih letališč. To je povzročilo slabo stroškovno učinkovitost, infrastruktura, financirana s sredstvi EU, je bila zato preobsežna in zgrajene so bile presežne zmogljivosti. Sodišče je ugotovilo tudi, da financiranje s sredstvi EU ni bilo gospodarno in da sedem od preučenih letališč ni donosnih: te bo morda treba zapreti, če ne bodo prejemala stalne javnofinančne podpore. Financiranje letališč s sredstvi EU se ne usklajuje primerno na nacionalni ravni. Poleg tega Komisija financiranja, zlasti v zvezi z velikimi projekti in projekti Kohezijskega sklada, ne nadzoruje dovolj, saj na splošno nima podatkov o tem, katera letališča prejemajo sredstva in kolikšna je višina teh sredstev.

CURIA RATIONUM

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

Urad za publikacije