FI 2016 nro 23

Erityiskertomus

EU:n meriliikenne vaikeuksissa – paljon tuloksettomia ja kestämättömiä investointeja

EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1
Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (http://europa.eu).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5809-0	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/234066	QJ-AB-16-023-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-5821-2	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/42864	QJ-AB-16-023-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5793-2	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/449171	QJ-AB-16-023-FI-E

© Euroopan unioni, 2016
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.
Kuvien 1 ja 5 sekä kuvassa 2 esiintyvien valokuvien käyttöön tai kopiointiin on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.

FI 2016 nro 23

Erityiskertomus

EU:n meriliikenne vaikeuksissa – paljon tuloksettomia ja kestämättömiä investointeja

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)

Tarkastustiimi

02

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti II tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Henri Grethen. Jaosto on erikoistunut yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien meno-aloihin. Tarkastus toimitettiin tarkastuksesta vastaavan jäsenen Oskar Hericsin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettiavustaja Thomas Obermayr; toimialapäällikkö Pietro Puricella, tehtävävastaava Luc T'Joen, sekä tarkastajat Kurt Bungartz, Luis de la Fuente Layos, Rafal Gorajski, Enrico Grassi, Di Hai, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Afonso Malheiro de Castro ja Christian Wieser.

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

Sisällys

Kohta

Sanasto

I–IV Tiivistelmä

1–25 Johdanto

1–7 Euroopan satamapalvelut pääpiirteittäin

8–9 Satamanpitäjien tarjoamat palvelut

10–16 Tärkeimmät satamia koskevat politiikka- ja lainsäädäntöaloitteet

17–24 Satamainfrastruktuurin rahoitus

25 Satamia koskeva Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aiempi erityiskertomus

26–30 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

31–101 Huomautukset

31–49 EU:n ja kansalliset satamastrategiat: keskeisenä puutteena oli se, ettei hyvin suunniteltua satamien lisäkapasiteettia toteutettu oikea-aikaisesti ja koordinoidusti

33–37 Kaikki viisi tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota olivat laatineet satamien kehittämisstrategian, mutta ongelmana oli luotettavan toteuttamissuunnitelman ja koordinoinnin puute

38–49 Satamia koskevaa EU:n strategiaa on kehitetty ajan mittaan, mutta luotettavat tiedot kapasiteetin suunnittelusta puuttuvat yhä

50–81 EU:n rahoittamat satamainfrastruktuurit: käyttämättömiä ja liian vähän käytettyjä infrastruktuureja, viivästyksiä ja kustannusylityksiä sekä naapurisatamiin tehtyjen samanlaisten infrastruktuurien rahoittamisen vuoksi kestämättömiä investointeja

52–55 EU:n rahoittamilla investoinneilla monia käyttämättömiä tai liian vähän käytettyjä infrastruktuureja

56–61 Viivästyksiä ja kustannusylityksiä useissa hankkeissa

62–65 EU:n rahoituksella vähäinen vastine rahalle

66–73 Samanlaisten infrastruktuurien rahoittaminen lisää kestämättömien investointien riskiä

74–81 Komission ja EIP:n välinen satamainfrastruktuurien rahoitusta koskeva koordinointi tehotonta

Sisällys

82–101 **Tasapuolisten toimintaedellytysten luominen satamille: on varmistettava paremmin, että yhteisiä sääntöjä, kuten valtiontuki- ja tullitarkastussääntöjä, sovelletaan johdonmukaisesti**

83–87 **Satamiin sovellettavien valtiontukisääntöjen noudattamista on valvottava entistä paremmin jäsenvaltioiden ja komission tasolla**

88–92 **Komission on toimittava entistä aktiivisemmin satamien valtiontukia koskevissa asioissa**

93–99 **Komission suorittama jäsenvaltioiden tullitarkastuskäytäntöjen seuranta ei kata keskeisiä tietoja**

100–101 **Sininen vyöhyke tarpeen – meriliikenne on edelleen maantieliikennettä heikommassa asemassa**

102–114 **Johtopäätökset ja suositukset**

Liite I – Meriliikennehankkeisiin käytetyt EU:n varat (vuodet 2000–2013)

Liite II – Tutkitut hankkeet jäsenvaltioittain

Liite III – Keskeneräiset hankkeet

Liite IV – Jäsenvaltioiden satamajärjestelmien pääpiirteet sekä tarkastetuille satama-alueille myönnetty EU:n ja EIP:n tuki (vuosina 2000–2013)

Liite V – EU:n rahoituksella yhteisrahoitettu käyttäjäkohtainen satamien varustus

Liite VI – Valtiontukipäätökset vuodesta 2007

Komission vastaus

Sanasto

05

Ennakkoehdot: Ennakkoehdot ovat kumppanuussopimuksissa esitettäviä ennalta määriteltyihin perusteisiin perustuvia ehtoja, joita pidetään sopimusten kattaman EU:lta saatavan rahoituksen vaikuttavan ja tehokkaan käytön välttämättöminä ennakkoedellytyksinä. Laatiessaan EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR:n toimenpideohjelmia ohjelmakaudelle 2014–2020 jäsenvaltioiden on arvioitava, täyttyvätkö nämä ehdot. Jos ehdot eivät täyty, on laadittava toimintasuunnitelmia, joilla varmistetaan ehtojen täyttyminen 31. joulukuuta 2016 mennessä.

Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR): Euroopan aluekehitysrahaston tarkoituksena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa poistamalla keskeisintä alueellista epätasapainoa. Rahastosta myönnetään rahoitustukea infrastruktuurin luomiseen sekä lähinnä yritysten tuotannollisiin investointeihin, jotka luovat työpaikkoja.

Euroopan laajuinen liikenneverkko (TEN-T): Euroopan laajuinen liikenneverkko (TEN-T) on Euroopan maantie- ja rautatie- sekä lento- ja vesiliikenneverkoista muodostuva suunniteltu liikenneverkko. TEN-T on osa laajempaa Euroopan laajuisten verkkojen järjestelmää, johon kuuluvat lisäksi televerkko (eTEN) ja ehdotettu energiaverkko (TEN-E). TEN-T:n infrastruktuurin kehittäminen liittyy läheisesti EU:n liikennepolitiikan täytäntöönpanoon ja edistämiseen.

Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot): Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot) käsittävät viisi erillistä rahastoa, joiden tavoitteena on vähentää alueellista epätasapainoa Euroopan unionissa monivuotisen rahoituskehyksen seitsemänvuotiseksi varainhoitokaudeksi määritellyillä toimintapoliittisilla kehyksillä. ERI-rahastot ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR).

Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto (INEA): Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto (INEA) on Euroopan laajuisen liikenneverkon toimeenpanoviraston (TEN-T EA) seuraaja. Euroopan komissio perusti TEN-T EA:n vuonna 2006 hallinnoimaan TEN-T-ohjelman teknistä ja taloudellista täytäntöönpanoa. INEA aloitti toimintansa virallisesti 1. tammikuuta 2014. INEA toteuttaa osia seuraavista EU:n ohjelmista: Verkkojen Eurooppa (CEF), Horisontti 2020 ja toimeenpanoviraston edeltäjältä siirtyneet ohjelmat TEN-T ja Marco Polo 2007–2013.

Jälleenlaivaussatama: Jälleenlaivaussatamat ovat satamia, joissa tavarat lastataan toiseen alukseen tai toisinaan toiseen kuljetusmuotoon lopulliseen määränpäähän siirtämistä varten.

Koheesiopolitiikka: Koheesiopolitiikka on EU:n varojen käytön kannalta suurimpia politiikanaloja. Koheesiopolitiikalla pyritään supistamaan kehityseroja eri alueiden välillä uudistamalla taantuvia teollisuusalueita ja monipuolistamalla maaseutualueita sekä edistämään rajat ylittävää, monikansallista ja alueiden välistä yhteistyötä. Koheesiopolitiikkaa rahoitetaan Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) ja koheesiorahastosta.

Sanasto

06

Koheesiorahasto: Koheesiorahaston avulla lujitetaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa rahoittamalla ympäristö- ja liikennehankkeita jäsenvaltioissa, joiden henkeä kohti laskettu bruttokansantulo on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Merten moottoritiet: Termillä ”merten moottoritiet” tarkoitetaan Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) meriliikenneosaa. Merten moottoriteiden yhteydessä rahoitetaan a) kattavan verkon satamien välisiä meriyhteyksiä tai kattavan verkon sataman ja kolmannen maan sataman välisiä meriyhteyksiä, jos tällaiset yhteydet ovat EU:lle strategisesti tärkeitä; b) satamalaitteita, satama-alueen ulkopuolella sijaitsevia mutta satamatoimintoihin liittyviä tavaraliikenneterminaaleja, logistisia alustoja ja tavaraliikennekeskuksia, tieto- ja viestintäteknologiaa, kuten sähköisiä logistiikan hallinnointijärjestelmiä, sekä turvallisuus-, varmuus-, hallinto- ja tullimenettelyjä vähintään yhdessä jäsenvaltiossa; c) infrastruktuuria suoraa maa- ja meriyhteyttä varten; d) laajempaa hyötyä tuottavia toimintoja, jotka eivät liity tiettyihin satamiin: esimerkiksi palveluja ja toimintoja, joilla edistetään henkilöiden ja tavaroiden liikkuvuutta; toimintoja, joilla parannetaan ympäristötehokkuutta (muun muassa maasähkön syöttö auttaisi aluksia vähentämään päästöjään) ja joilla mahdollistetaan jään murtaminen ja varmistetaan ympärivuotiset merenkulkumahdollisuudet, ruoppaus ja vaihtoehtoiset tankkausmahdollisuudet; toimintoja, joilla optimoidaan prosessit, menettelyt ja inhimillisen tekijän huomioiminen, sekä tieto- ja viestintätekniset alustat ja tietojärjestelmät (mukaan lukien liikenteenohjaus- ja sähköiset raportointijärjestelmät).

Rahoitusoikaisut: Rahoitusoikaisujen tarkoituksena on suojata EU:n talousarviota virheellisiltä tai sääntöjenvastaisilta maksusuorituksilta. Yhteistyössä hallinnoitujen menojen osalta ensisijaisesti jäsenvaltiot vastaavat aiheettomasti maksettujen varojen takaisinperinnästä. Rahoitusoikaisut voidaan tehdä siten, että sääntöjenvastaiset menot poistetaan jäsenvaltioiden menoilmoituksista, tai perimällä varat takaisin tuensaajilta. Myös komissio voi määrätä rahoitusoikaisuja.

Satamainfrastruktuurit: Sellaisen työn tuloksena syntynyt infrastruktuuri, jolla varmistetaan, että alukset voidaan kiinnittää turvallisesti (esimerkiksi laiturit, padot, aallonmurtajat), mahdollistetaan alusten kauttakulku eri tasolla olevien vesialueiden välillä (sulut) tai luodaan tiloja alusten rakentamista ja korjaamista varten (esimerkiksi kuivatelakka).

Satamien varustus: Satamien varustukseen kuuluu satamainfrastruktuureihin sijoitettuja käyttöomaisuushyödykkeitä (esimerkiksi suojia taikka varasto- tai toimistorakennuksia) sekä satama-alueella käytettävää kiinteää ja liikkuvaa kalustoa (esimerkiksi nostureita).

Sininen vyöhyke: Sinisen vyöhykkeen poliittiset puitteet koostuivat kahdesta toimenpiteestä: yksinkertaistetaan edelleen säännöllisen reittiliikenteen järjestelmää, jota on sovellettu maaliskuusta 2014 alkaen, ja kehitetään (tullikäyttöön tarkoitettu) sähköinen tavaraluettelo, joka mahdollistaa aluksen EU:n lastin ja muun kuin EU:n lastin erottamisen toisistaan niin, että unionitavaroiden kuljettaminen helpottuu. Uusi tavaraluettelo kuuluu välineisiin, joiden avulla toimija voi ilmoittaa tavaran unioniasemasta. Toimenpide koskee valtuutettuja toimijoita 1. toukokuuta 2016 alkaen. Muilla kuin valtuutetuilla toimijoilla on mahdollisuus rekisteröidä unioniaseman selvitys tullin hallinnoimaan uuteen keskustietokantaan, jonka on tarkoitus olla kaikilta osin toiminnassa lokakuusta 2019 lähtien. Kansalliset viranomaiset vaativat rahtiluettelon, kun alus saapuu EU:n satamaan tai lähtee EU:n satamasta, ja luettelon yhdenmukaistamista varten on perustettu eManifest-pilottihanke. Tällaisen eManifest-luettelon esittäminen ja sitä koskeva tietojenvaihto tapahtuvat Euroopan meriturvallisuusviraston kehittämän keskitetyn palvelupisteen (European Maritime Single Window) prototyypin avulla.

Sisämaata palvelevat satamat: Sisämaata palvelevat satamat ovat satamia, jotka palvelevat vaikutusalueensa (sisämaan) talouden ja teollisuuden tarpeita. Sekasatamat palvelevat sekä sisämaata että jälleenlaivausliikennettä.

TEU (Twenty Foot Equivalent Unit): Kapasiteetin mittaukseen käytettävä yksikkö, jota käytetään konttialusten ja konttiterminaalien kapasiteetin ilmoittamiseen. Yksikkö perustuu useissa kuljetusmuodoissa, kuten laivoissa, junissa ja kuorma-autoissa, käytettävän 20 jalkaa (6,10 m) pitkän kontin tilavuuteen.

Sanasto

07

Toimenpideohjelma (TPO): Toimenpideohjelmassa asetetaan jäsenvaltion prioriteetit ja erityistavoitteet sekä määritetään, kuinka rahoitus (EU:n sekä kansallinen julkinen ja yksityinen yhteisrahoitus) käytetään hankkeiden rahoittamiseen tietyn ajanjakson (tavallisesti seitsemän vuoden) kuluessa. Hankkeilla on edistettävä tietyn tavoitejoukon saavuttamista, ja tavoitteet määritellään toimenpideohjelman toimintalinjan tasolla. Toimenpideohjelmat voivat saada rahoitusta EAKR:sta, koheesiorahastosta ja/tai ESR:sta. Jäsenvaltio laatii toimenpideohjelman, joka komission on hyväksyttävä, ennen kuin EU:n talousarviosta voidaan suorittaa maksuja. Toimenpideohjelmia voidaan muuttaa niiden kattaman ajanjakson aikana ainoastaan, jos molemmat osapuolet suostuvat siihen.

Valtiontuki: Valtiontuella tarkoitetaan minkä tahansa muotoista suoraa tai välillistä rahoitustukea, jota viranomaiset myöntävät yksityisen sektorin yrityksille. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan valtiontuki on yleensä kiellettyä sisämarkkinoilla, paitsi jos sille on asianmukaiset perusteet. EU:n valtiontukisäännöissä määritellään, koska valtiontuki ei vääristä (tai uhkaa vääristää) kilpailua. Euroopan komissiolla on yksinomainen toimivalta arvioida, noudattaako jäsenvaltioiden myöntämä valtiontuki valtiontukisääntöjä. Unionin yleinen tuomioistuin ja unionin tuomioistuin valvovat Euroopan komission tekemiä menettelyä koskevia päätöksiä ja toteuttamia toimia.

Verkkojen Eurooppa -väline (CEF): Verkkojen Eurooppa -välineen (Connecting Europe Facility, CEF) rahoitustukea on myönnetty vuodesta 2014 lähtien kolmelle alalle: energia, liikenne sekä tieto- ja viestintätekniikat (TVT). Verkkojen Eurooppa -välineessä määritetään kutakin kolmea alaa varten ensisijaiset investointikohteet kymmenen seuraavan vuoden ajaksi. Niitä ovat esimerkiksi sähkö- ja kaasukäytävät, uusiutuvien energialähteiden käyttö, liikennekäytävien yhteenliittäminen ja puhtaampien liikennemuotojen kehittäminen, laajakaistayhteydet ja digitaaliset verkot.

Ydinverkon satamat: Ydinverkon satamat ovat EU:n merisatamia, joita pidetään strategisesti tärkeinä. Komissio esitti niistä 104 satamaa käsittävän luettelon vuonna 2013. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ydinverkon satamien sekä rautatie- ja maantieverkon ja sisävesiväylien verkon välillä on asianmukaiset yhteydet vuoteen 2030 mennessä.

Tiivistelmä

I

Merisatamat ovat Euroopan unionissa (EU) taloudellisesti hyvin tärkeitä. EU:n 28 jäsenvaltiosta 23:ssa on yhteensä yli 1 200 kaupallista merisatamaa. Ne ovat maailmanlaajuisen kaupan verkoston keskeisiä solmukohtia, koska niiden osuus EU:n ja kolmansien maiden välisistä lastikuljetuksista on noin kolme neljännestä ja EU:n sisäisestä tavaraliikenteestä yli kolmannes. Arvioiden mukaan EU:n merenkulkualan osuus EU:n BKT:sta oli vuonna 2013 noin 1 prosentti ja ala työllisti noin 2,2 miljoonaa henkilöä.

II

Satamainfrastruktuuriin tehtäviin investointeihin voidaan saada EU:n yhteisrahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja koheesiorahastosta yhteistyössä suoritettavan hallinnoinnin periaatteen mukaisesti, mutta myös Euroopan laajuinen liikenneverkko (TEN-T) -ohjelmasta ja Verkkojen Eurooppa (CEF) -välineestä, jolloin hankkeita hallinnoidaan suoraan Euroopan komissiossa. Kaiken kaikkiaan vuosina 2000–2013 EU:n talousarviosta myönnettiin satamainvestointeihin rahoitusta noin 6,8 miljardia euroa. EU:n talousarviosta myönnetyn rahoituksen lisäksi Euroopan investointipankki (EIP) rahoitti satamainvestointeja lainoilla, joiden määrä oli noin 10,1 miljardia euroa.

III

Tilintarkastustuomioistuin arvioi EU:n merirahtiliikennettä koskevia komission ja jäsenvaltioiden strategioita ja EU:n rahoittamilla satamainvestoinneilla rahalle saatua vastinetta. Tilintarkastustuomioistuin tutki satamissa 37 uutta hanketta ja arvioi uudelleen viisi hanketta. Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat yleiset havainnot:

– Jäsenvaltioiden ja komission käyttöön ottamissa satamien kehittämistä koskevissa pitkän aikavälin strategioissa ei luotu luotettavaa ja johdonmukaista perustaa EU:n satamissa tarvittavan kapasiteetin suunnittelulle ja satamainfrastruktuureille myönnettävän EU:n ja kansallisen julkisen rahoituksen todellisen tarpeen määrittelemiselle.

– Samanlaisten satamainfrastruktuurien ja -varustusten rahoittaminen naapurisatamissa on johtanut tuloksettomiin ja kestämättömiin investointeihin. Tutkituista ja vuosina 2000–2013 jo päätökseen saaduista 37 hankkeesta 30 hankkeessa joka kolmas euro (194 miljoonaa euroa 12 hankkeessa) on käytetty tähän mennessä tehottomasti. Lähes puolet tästä rahoituksesta (EU:n 97 miljoonan euron rahoitus yhdeksälle hankkeelle) sijoitettiin infrastruktuureihin, joita ei käytetty tai jotka olivat erittäin alikäytettyjä yli kolmen vuoden ajan rakennustöiden päätyttyä. Tämä on merkki tarpeiden ennakkoarvioinnin heikkouksista ja osoittaa, että on olemassa suuri vaara, että sijoitetut varat menevät hukkaan.

– Huomautus pätee myös viiteen uudelleen arvioituun satamaan, jotka tutkittiin myös vuonna 2010. Uudelleenarviointi osoitti, että rahalle saatiin kaiken kaikkiaan hyvin vähän vastinetta. EU:n näissä satamissa rahoittaman kapasiteetin käyttöaste oli liian alhainen vielä lähes kymmenen toimintavuoden jälkeen. Satama-alueet neljässä satamassa olivat yhä hyvin vähäisessä käytössä tai tyhjillään. Kaiken kaikkiaan 292 miljoonan euron investoinnit katsottiin tehottomiksi.

– Kustannusylitykset ja viivästykset kuvastavat nekin tutkituissa satamainfrastruktuuri-investoinneissa havaittua tehottomuutta. Tutkittujen EU:n rahoitusta saaneiden hankkeiden kustannusylitykset olivat kaikkiaan 139 miljoonaa euroa. Päätökseen saaduista 30 hankkeesta 19:ssä ilmeni lisäksi viiveitä. Näistä 12 hankkeessa viive oli yli 20 prosenttia hankkeen suunnitellusta kestosta. Viivästykset pidensivät hankkeiden alkuperäistä suunniteltua kestoa jopa 136 prosenttia. Seitsemän hanketta (joiden osuus EU:n rahoituksesta oli 524 miljoonaa euroa) oli kesken tarkastuksen ajankohtana ja näistä kuusi oli myös viivästynyt.

– Monia puuttuvia ja riittämättömiä yhteyksiä sisämaahan, kuten maanteitä ja rautateitä, varten tarvitaan vielä lisää julkista rahoitusta, jotta alkuperäiset satamainvestoinnit saadaan toimimaan kunnolla.

– Ei sen paremmin komission sisäinen koordinointi kuin satamainfrastruktuureille myönnettäväksi ehdotettujen EIP:n lainojen arviointiin tarkoitettu EIP:n ja komission välinen menettelykään ole toiminut kunnolla, koska EIP ei jaa kaikkia asiaan liittyviä tietoja komission kanssa. Lisäksi joidenkin lainaehdotusten kohdalla komission sisällä tuotiin esiin kriittisiä ongelmia, mutta komissio ei viestinyt niistä EIP:lle kielteisellä lausunnolla.

– Komissio ei ryhtynyt valtiontukien ja tullimenettelyjen alalla tarvittaviin toimenpiteisiin mahdollistaakseen satamien kilpailun tasapuolisin toimintaedellytyksin. Komissio olisi voinut valvoa valtiontukia proaktiivisemmin ja vaikuttavammin. Se olisi voinut seurata jälkikäteen, olivatko aiempien päätösten perusteena olleet ehdot pysyneet muuttumattomina (esimerkiksi toimilupasopimusten osalta). Komissio olisi myös voinut kieltäytyä tukemasta satamien käyttäjäkohtaisia varustuksia.

  Muun muassa hankkeita, jotka sisältävät yksityisten toimijoiden käyttämiä satamien varustuksia, oli yhteisrahoitettu EU:n talousarviosta noin 92,5 miljoonalla eurolla.

IV

Tilintarkastustuomioistuin esittää kertomuksessaan seuraavat suositukset:

– Ydinverkon satamien kapasiteettia on seurattava ottaen huomioon jäsenvaltioiden pitkän aikavälin strategioiden toteuttamista koskevat suunnitelmat.

– Koko EU:ssa riittävien kulkuyhteyksien ylläpitämiseksi välttämättömänä pidettävää ydinverkon satamien nykyistä 104 sataman määrää on tarkistettava.

– Ydinverkon satamille, meriväylille ja kanaville on laadittava EU:n laajuinen satamien kehittämistä koskeva suunnitelma.

– Hallinnollista rasitetta ja viivästyksiä hankkeiden valinnassa ja toteutuksessa on vähennettävä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa edistämällä kansallisten keskitettyjen asiointipisteiden periaatetta satamainfrastruktuuriin liittyviin investointeihin tarvittavien kaikkien lupien ja hyväksyntien myöntämisessä tai epäämisessä. Hiljaisen sopimuksen periaate (esimerkiksi kaksi vuotta) olisi lisäksi otettava käyttöön mahdollisimman pian.

– ERI-rahastoja käsittelevää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta ja Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevaa asetusta olisi sovellettava tiukasti kauden 2014–2020 heikosti tuottaviin investointeihin liittyvien rahoitusoikaisujen osalta.

– On arvioitava mahdollisuutta jättää konttien jälleenlaivauksen tai varastoinnin satamainfrastruktuuri (esimerkiksi laiturien, satama-altaiden ja varastokapasiteetin rakentaminen) EU-rahoituksen ulkopuolelle kaudella 2014–2020. Julkisen toimivallan piiriin kuulumaton satamien varustus olisi myös jätettävä EU:n rahoituksen ulkopuolelle, koska sen olisi katsottava kuuluvan kaupalliseen toimintaympäristöön.

– Ydinverkon satamat olisi asetettava etusijalle sekä Verkkojen Eurooppa -välineestä että ERI-rahastoista myönnettävän EU:n rahoituksen yhteydessä, jotta voidaan parantaa satamien sisämaayhteyksiä.

Tiivistelmä

10

- Muita satamainfrastruktuureja kuin yhteyksiä sisämaahan on rahoitettava vain, jos on selvästi määritelty tarve lisätä kapasiteettia, jos voidaan osoittaa EU:n lisäarvon tuottaminen ja jos on varmistettu riittävän suuri yksityisen sijoituksen osuus investoinnin kokonaismäärärahoista.

- On varmistettava, että ehdotettuja EIP:n lainoja koskevat kaikki tarvittavat tiedot jaetaan EIP:n ja komission kesken luotettavan arvioinnin helpottamiseksi.

- Komission sisällä on selvennettävä menettelyä, jolla määritetään, annetaanko ehdotetusta EIP:n lainasta kriittisten huomioiden perusteella kielteinen lausunto, ja sovellettava menettelyä johdonmukaisesti.

- On annettava merisatamien valtiontukia koskevat suuntaviivat.

- On varmistettava, että käyttäjäkohtaisia satamien varustuksia kohdellaan johdonmukaisesti.

- On lisättävä satamien valtiontukia koskevien, asiakirjoihin perustuvien tarkastusten määrää ja aiempien valtiontukipäätösten seurantaa sen varmistamiseksi, että alkuperäiset ehdot säilyvät muuttumattomina.

- Jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava komissiolle järjestelmällisesti kaikesta satamille myönnettävästä julkisesta rahoitustuesta EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti.

- Jäsenvaltioita olisi pyydettävä toimittamaan säännöllisin väliajoin tarkat tiedot tullimenettelyjen tyypistä ja määrästä ydinverkon satamittain, jotta olisi mahdollista arvioida, kohdellaanko satamia yhdenmukaisesti.

- Meriliikenteen kilpailuasemaa olisi parannettava suhteessa muihin kuljetusmuotoihin jatkamalla meriliikenteeseen ja tullimenettelyihin liittyvien muodollisuuksien yksinkertaistamista etenkin pyrkimällä toteuttamaan EU:n keskitetyt palvelupisteet.

Johdanto

Euroopan satamapalvelut pääpiirteittäin

EU:ssa yli 1 200 kaupallista merisatamaa

01

Satamat ovat Euroopan unionissa (EU) taloudellisesti hyvin tärkeitä. EU:n 28 jäsenvaltiosta 23:ssa on yhteensä yli 1 200 kaupallista merisatamaa. Ne ovat maailmanlaajuisen kaupan verkoston keskeisiä solmukohtia. Niiden osuus EU:n ja kolmansien maiden välisistä lastikuljetuksista on noin kolme neljännestä ja EU:n sisäisestä tavaraliikenteestä yli kolmannes. Vuonna 2014 nestemäisen irtolastin osuus kaikesta EU:n satamien kautta kulkeneesta lastista oli 37 prosenttia. Seuraavaksi eniten käsiteltiin kuivaa irtolastia (23 prosenttia) ja kontteja (21 prosenttia). Lisäksi satamia käyttää vuosittain noin 400 miljoonaa matkustajaa[1].

02

Arvioiden mukaan EU:n merenkulkualan osuus EU:n BKT:sta oli vuonna 2013 jopa 147 miljardia euroa (eli noin 1 prosentti)[2]. Lisäksi ala työllisti arviolta 2,2 miljoonaa henkilöä. Näistä noin 1,5 miljoonaa henkilöä oli suoraan EU:n satamien palveluksessa[3]. Satamilla on myös suuri merkitys saarien ja syrjäisten alueiden ja mantereen yhdistäjinä.

03

Satama-ala on hyvin heterogeeninen. Satamat eroavat toisistaan merkittävästi kooltaan, tyypiltään, organisaatioltaan ja sisämaayhteyksiltään. EU:n satamien tehokkuus ja tuottavuus vaihtelevat huomattavasti. Erot ovat jopa kasvaneet viime vuosina[4]. Noin 96 prosenttia EU:n satamien kautta kuljetettavista tavaroista ja 93 prosenttia EU:n satamien kautta matkustavista henkilöistä kulkee 329 keskeisen merisataman kautta. Ne määritellään Euroopan laajuista liikenneverkkoa (TEN-T) koskevissa suuntaviivoissa olennaisiksi sisämarkkinoiden toiminnan kannalta[5].

04

Jopa näiden keskeisten satamien välillä on huomattavia eroja. Kolmen suurimman EU:n sataman (Rotterdam, Hampuri ja Antwerpen) osuus lastin käsittelystä oli noin viidennes vuonna 2012. Tämä johtuu osittain siitä, että satamat sijaitsevat lähellä Luoteis-Euroopan suuria tuotanto- ja kulutusmarkkinoita. Sitä vastoin Välimeren alueen jäsenvaltioiden yhdeksän suurimman sataman osuus oli yhteensä alle 15 prosenttia kaikesta lastin käsittelystä[6].

1 Meriliikennettä ja -taloutta koskevat Eurostatin tilastotiedot.

2 Oxford Economics, The economic value of the EU shipping industry – update: a report for the European Community Ship Owners' Association (ECSA), helmikuu 2015.

3 Euroopan komissio, "Euroopan merisatamien tavoitteet vuodeksi 2030", taustatiedote MEMO/13/448, 23.5.2013.

4 SWD(2013) 181 final, 23.5.2013, Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports.

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o1315/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi ja päätöksen N:o 661/2010/EU kumoamisesta (EUVL L 348, 20.12.2013, s. 1).

6 Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu (EPRS), Briefing: EU Legislation in Progress – The liberalisation of EU port services, 7.12.2015; s. 3.

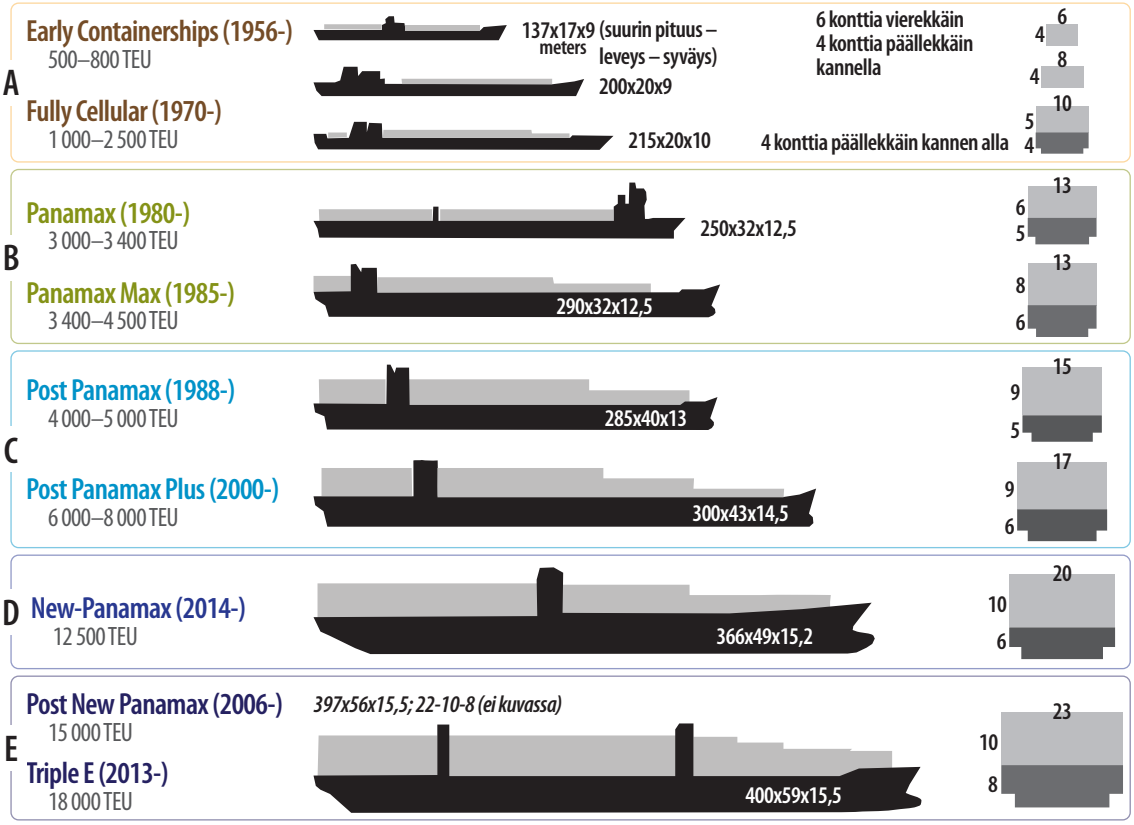
Laivojen koko kasvaa

05

Maailmanlaajuiset toimijat pyrkivät alentamaan kustannuksia, tehostamaan toimintaansa ja pienentämään meriliikenteen ympäristöjalanjälkeä, joten alusten koko on viime vuosina kasvanut kaikissa segmenteissä (esimerkiksi säiliöalukset, konttialukset) (ks. ***kuva 1***).

Kuva 1

Alusten koon kehitys: esimerkkinä konttialukset



Lähde: © 1998–2015, tohtori Jean-Paul Rodrigue, Dept. of Global Studies & Geography, Hofstra University.

06

Alusten suurta kokoa voi havainnollistaa seuraavasti: Triple E -luokan alus on 400 metriä pitkä (eli yhtä pitkä kuin kaksi jalkapallokenttää, kaksi jääkiekkokaukaloa ja kaksi koripallokenttää yhteensä), ja sen kapasiteetti on 18 000 TEU:ta (viime aikoina jopa 22 000 TEU:ta). Jos sama lasti lastattaisiin kuorma-autoihin, ne täyttäisivät moottoritien koko kaistan muodostaen Amsterdamista Pariisiin jatkuvan kuorma-autojonon (ks. ***kuva 2***).

Kuva 2

Esimerkki Triple E -luokan aluksen lastista

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

07
Suurempien alusten ansiosta merenkulun kuljetuskustannukset ovat entistä alhaisempia. Tällä on kerrannaisvaikutus: vastarakennettujen jättiläisalusten vuoksi tarpeettomiksi tulleita aluksia käytetään muilla kauppareiteillä, joissa alukset korvaavat muita aluksia, jotka puolestaan korvaavat muita aluksia ja niin edelleen, kunnes viimein pienimmät alukset jäävät pois käytöstä. Entistä suurempien alusten käyttö edellyttää uutta infrastruktuuria ja vaikuttaa myös satamaviranomaisten ja satamanpitäjien väliseen kilpailuun.

Satamanpitäjien tarjoamat palvelut

08
Satamissa on paljon erilaista teollista toimintaa, kuten petrokemian-, teräs-, auto- ja valmistusteollisuutta sekä energian jakelupalveluja.

09
Satamapalveluihin sisältyvät seuraavat palvelut:

– yleinen liikenneinfrastruktuuri (esimerkiksi kulkuväylät, laiturit) ja täydentävät infrastruktuurilaitteet (esimerkiksi ruoppauslaitteet, jäänmurtajat)

– meritekniset palvelut: luotsaus, hinaus ja kiinnitys (tavallisesti kaupallisia palveluja)[7]

– toiminnallinen infrastruktuuri ja varustus (esimerkiksi laituripaikat ja nosturit), jotka ovat tavallisesti terminaalinpitäjän tarjoamia

– lastinkäsittely- ja matkustajapalvelut.

Tärkeimmät satamia koskevat politiikka- ja lainsäädäntöaloitteet

Satamapalvelut ja infrastruktuuri-investoinnit

10
Komissio antoi vuonna 2013 tiedonannon, joka sisälsi toimintasuunnitelman[8]. Tiedonannossa kuvaillaan viimeaikaisia meriliikenteen kehityssuuntia, jotka edellyttävät usein merkittävää nykyisen satamainfrastruktuurin uusimista. Muutoksia ovat muun muassa seuraavat:

– merialusten koon kasvu ja alusten monimutkaistuminen edellyttävät suurempaa huippukapasiteettia lastin purkua varten tai entistä suuremman matkustajamäärän laivaan nousemista varten

7 'Luotsauksella' tarkoitetaan aluksen ohjaamista satamaan tai satamasta (pakollista kansainvälisten turvallisuusvaatimusten mukaan), 'hinauksella' aluksen avustamista satamaan tultaessa tai satamasta lähdettäessä hinaajan avulla ja 'kiinnityksellä' toimia, joilla alus kiinnitetään laituriin.

8 COM(2013) 295 final, 23.5.2013, "Satamat: kasvun moottori".

– öljyn ja öljyjalosteiden korvaaminen kaasulla ja vaihtoehtoisilla polttoaineilla, kuten nesteytetyllä maakaasulla, johtaa suuriin kaasutuslaitoksiin ja maasähkön syöttöön[9]

– satamiin liittyvät turvallisuusnäkökohdat, sillä satamat voivat olla myös portti huumeille, aseille ja salakuljetustavaroille sekä kemiallisille, biologisille, säteily- ja ydinmateriaaleille[10].

11
Lisäksi komissio esitteli lainsäädäntöaloitteen[11], jonka tavoitteena on helpottaa pääsyä satamapalvelujen markkinoille ja vahvistaa rahoituksen avoimuutta koskevat yhteiset säännöt ja hallintoelinten tai satamapalvelujen tarjoajien soveltamat maksut.

12
Vaikka Euroopan parlamentti oli hylännyt kaksi aiempaa näitä kysymyksiä koskevaa ehdotusta vuosina 2004 ja 2006 tai ehdotuksia oli muutettu merkittävästi ja komissio perui ne myöhemmin, neuvosto hyväksyi alustavan kannan lokakuussa 2015 ja myös parlamentti hyväksyi alustavan kannan vuoden 2013 ehdotuksesta maaliskuussa 2016. Näin tasoitettiin tietä lainsäädäntöelinten väliselle yhteisymmärrykselle.

Sinisen vyöhykkeen aloite ja tullimenettelyt

13
Merenkulku on muita liikennemuotoja heikommassa asemassa, koska jäsenvaltioiden aluevesiltä (12 meripeninkulmaa rannalta) poistuvien alusten katsotaan poistuvan EU:n tullialueelta, minkä vuoksi sekä aluksen poistuessa satamasta että saapuessa satamaan EU:ssa tavaroille on suoritettava tullimuodollisuudet, mikä aiheuttaa viivästyksiä ja lisää kustannuksia. Liikennemuotojen välisen kilpailun vääristymistä koskeva ongelma on ollut olemassa vuodesta 1992. Vuonna 2013 komissio antoi tiedonannon toimenpiteistä, joilla yksinkertaistetaan hallinnollisia menettelyjä ja tullimuodollisuuksia (sinisen vyöhykkeen aloite)[12]. Tämä johti tullilainsäädännön muuttamiseen. Tietojen ilmoittamista varten perustettaviin kansallisiin keskitettyihin palvelupisteisiin liittyvä työ on meneillään kuljetuksia koskevien ilmoitusmuodollisuuksien osalta (ilmoitusmuodollisuuksista annetun direktiivin mukaisesti)[13]. Tavoitteena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa meriliikenteeseen sovellettavia hallinnollisia menettelyjä tekemällä sähköisestä tiedonsiirrosta vakiomenettely ja vähentämällä ilmoitusmuodollisuuksia. Samaan aikaan kehitetään sähköisissä tullijärjestelmiä. Niihin sovelletaan vuoteen 2020 saakka ulottuvaa siirtymäkautta, jotta uuden uudistetun unionin tullikoodeksin vaatimukset voidaan ottaa asteittain käyttöön.

9 Vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta 22 päivänä lokakuuta 2014 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/94/EU (EUVL L 307, 28.10.2014, s. 1) edellytetään, että TEN-T-ydinverkon kaikki merisatamat varustetaan nesteytetyn maakaasun tankkauspisteillä ja maasähkön syötöllä vuoden 2025 loppuun mennessä.

10 Satamien turvallisuuden parantamisesta 26 päivänä lokakuuta 2005 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2005/65/EY (EUVL L 310, 25.11.2005, s. 28) sekä alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 725/2004 (EUVL L 129, 29.4.2004, s. 6) edellytetään, että komissio toteuttaa yhdessä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa tarkastuksia sen varmistamiseksi, että asiaankuuluvia turvallisuustoimenpiteitä sovelletaan EU:n satamissa.

11 COM(2013) 296 final, 23.5.2013, ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus satamapalvelujen markkinoille pääsyä koskevista puitteista ja satamien rahoituksen avoimuudesta”.

12 COM(2013) 510 final, 8.7.2013, ”Yhtenäinen meriliikennealue – sininen vyöhyke”.

13 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/65/EU, annettu 20 päivänä lokakuuta 2010, jäsenvaltioiden satamiin saapuvia ja/tai satamista lähteviä aluksia koskevista ilmoitusmuodollisuuksista ja direktiivin 2002/6/EY kumoamisesta (EUVL L 283, 29.10.2010, s. 1).

14
Tullitarkastusten osalta on hyväksytty uusi uudistettu unionin tullikoodeksi[14], joka korvaa vuoden 1992 tullikoodeksin[15]. Tullikoodeksissa vahvistetaan yleiskehys, jolla säännellään jäsenvaltioiden tulliviranomaisten työtä.

Valtiontuki

15
Rahoituksen myöntäminen infrastruktuuriin, jota ei ole tarkoitus hyödyntää kaupallisesti, ei muodosta perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komissio ei niin ollen voi valvoa sitä. Valtiontuesta ei ole kyse esimerkiksi silloin, kun rahoitusta myönnetään infrastruktuuriin, jota käytetään sellaisiin toimintoihin, joista valtio yleensä huolehtii osana julkisen vallan käyttöä (esimerkiksi majakat ja muut yleiseen navigointiin liittyvät laitteet, myös sisävesillä, yleisen edun mukainen tulvien torjunta ja vedenkorkeuden sääntely, poliisi ja tullilaitos). Valtiontukea ei myöskään muodosta rahoitus infrastruktuuriin, jota ei käytetä tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen markkinoilla (esimerkiksi maksutta yleisessä käytössä olevat tiet). Jos infrastruktuuria kuitenkin on tarkoitus käyttää kaupalliseen toimintaan (esimerkiksi satamainfrastruktuurit), rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Satamainfrastruktuurien julkinen rahoitus ja/tai satamaviranomaisille myönnetty rahoitustuki voivat vääristää satamien välistä kilpailua, koska saamansa tuen ansiosta ne voivat veloittaa meriliikenteen harjoittajilta alhaisempia hintoja houkutellakseen liikennettä. Tämä saattaa päteä myös kyseisille talouden toimijoille (eli terminaalinpitäjille) ja käyttäjille annettuun välilliseen tukeen, jos nämä eivät maksa markkinahintaa sataman infrastruktuurista. Kaikesta valtiontuesta on ilmoitettava komissiolle, jotta tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille voidaan arvioida.

16
Uudessa yleisestä ryhmäpoikkeuksesta annetussa asetuksessa[16], joka tuli voimaan heinäkuussa 2014, määritellään tapaukset, joissa valtiontukea voidaan myöntää yrityksille ilmoittamatta asiasta komissiolle etukäteen. Komissio käsittelee parhaillaan ongelmattomien satamainvestointien määrittelemistä asetusta varten (eli satamainvestointiryhmiä, joista ei tarvitse ilmoittaa).

14 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013, annettu 9 päivänä lokakuuta 2013, unionin tullikoodeksista (EUVL L 269, 10.10.2013, s. 1). Keskeisiä säännöksiä sovelletaan 1. toukokuuta 2016 alkaen.

15 Neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92, annettu 12 päivänä lokakuuta 1992, yhteisön tullikoodeksista (EYVL L 302, 19.10.1992, s. 1).

16 Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1).

Satamainfrastruktuurin rahoitus

Merenkulun nykyisiä tärkeimpiä kehityssuuntia

17
Suurin osa EU:n satamaviranomaisista on julkisessa omistuksessa. Satamaviranomainen omistaa perusinfrastruktuurin ja vuokraa sen satamanpitäjille tavallisesti toimilupasopimuksen avulla mutta valvoo itse toimintaa (”vuokranantajamalli”). Satamatoiminnoista vastaavat yksityiset yritykset, jotka järjestävät oman varustuksensa, myös terminaalien rakennukset ja lastinkäsittelylaitteet, ja ylläpitävät sitä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa jotkin suurista satamista (kuten Felixstowe, Manchester, Liverpool, Immingham ja Southampton) on yksityistetty kokonaisuudessaan.

18
Satamaviranomaisilla on yleensä rajoitettu oikeus määrätä satamamaksuista (joiden tason määrittelee tavallisesti valtio), mutta kyseiset viranomaiset kantavat silti huomattavan osuuden investointivastuusta[17].

19
Ainakin suurimmissa EU:n satamissa keskeinen tekijä, jonka vuoksi tarvitaan lisäkapasiteettia ja uutta satamainfrastruktuuria ja varustusta, on aluskoon kasvu. Satamien mukauttamiseksi tarvittavien erityisten investointien lisäksi jättiläisalukset luovat satamille myös muita haasteita. Alusten merkittävästi suurempi lastimäärä johtaa satamatoiminnassa kuormitushuippuihin ja aiheuttaa ruuhkautumisen vaaraa satama-alueella sekä sataman ja sen taloudellisen vaikutusalueen välisissä kuljetusyhteyksissä. Näiden pulmien lieventäminen voi olla kallista. Lisäksi satamat tarvitsevat kuormitushuippujen vuoksi lisää maata. Koska jättiläislaivat ovat kannattavia vain, jos ne käsitellään hyvin nopeasti satamissa, myös automaatio lisääntyy. Jättiläislaivat lisäävät myös kestämättömien satamainfrastruktuuri-investointien riskiä, koska merkittäviä konttimääriä ja suuria lastimääriä voidaan siirtää satamasta toiseen, mikä luo satamille lisäpaineita tarjota houkuttelevia purkumaksuja.

17 *Lähde:* ESPO, European Port Governance, Report of an enquiry into the current governance of European seaports, 2010, s. 7–11.

EAKR:n/koheesiorahaston, TEN-T-ohjelman ja Verkkojen Eurooppa -välineen välityksellä myönnetty EU:n rahoitus

20
Investointeja satamainfrastruktuuriin on yhteisrahoitettu EU:n talousarviosta Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja koheesiorahaston kautta yhteistyössä suoritettavan hallinnoinnin periaatteen mukaisesti, mutta myös Euroopan laajuinen liikenneverkko (TEN-T) -ohjelmasta ja Verkkojen Eurooppa (CEF) -välineestä suoran hallinnoinnin periaatteen mukaisesti.

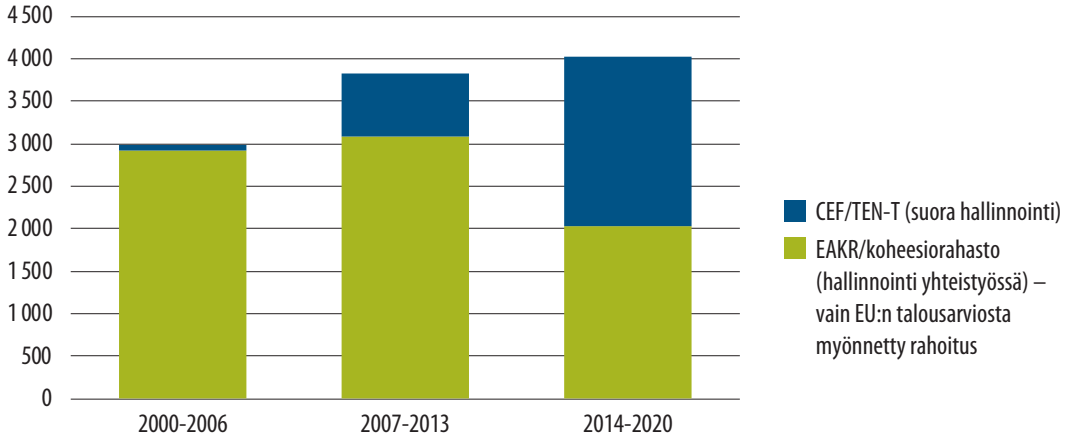
21
Kaiken kaikkiaan vuosina 2000–2013 EU:n talousarviosta myönnettiin merisatamien investointeihin noin 6,8 miljardia euroa: 3 miljardia euroa ohjelmakaudella 2000–2006 ja 3,8 miljardia euroa kaudella 2007–2013. Molemmilla kausilla suurin osa EU:n rahoituksesta (noin 91 prosenttia) myönnettiin EAKR:sta/koheesiorahastosta toimenpideohjelmien kautta (ks. jäsenvaltioittainen yleiskatsaus ***liitteessä I***).

22
Muiden julkisten ja yksityisten satamainvestointien kuin niiden, joihin EU on myöntänyt yhteisrahoitusta, kokonaisarvosta jäsenvaltioissa ei kuitenkaan ole saatavissa kattavia tietoja.

23
Ohjelmakaudella 2014–2020 EU:n rahoitus on edelleen tärkeää. Verkkojen Eurooppa -välineellä (CEF) on varannut alustavasti 24 miljardia euroa liikenneinvestointien (kaikki liikennemuodot) yhteisrahoitukseen. Varoja hallinnoidaan joko suoraan tai käyttäen rahoitusvälineitä (hallinnointi on siirretty EIP:lle). Tätä rahoitusta voidaan myöntää meriliikennehankkeille, myös satamainfrastruktuuriin tehtäville investoinneille ja merten moottoriteille. Merten moottoriteihin liittyville hankkeille on osoitettu enintään 900 miljoonaa euroa, kun taas kattavan verkon hankkeilla on käytettävissään enintään 1 miljardi euroa ja tavaraliikenteen palvelujen hankkeilla 200 miljoonaa euroa. Vastauksena Verkkojen Eurooppa -välineen ensimmäiseen ehdotuspyyntöön (vuonna 2014) toimitetuissa hakemuksissa haettiin 7,1 miljardin euron yhteisrahoitusta satamille. Avustuksia on myönnetty yhteensä 907 miljoonan euron arvosta, pääasiassa ydinverkkoon kuuluville 104 satamalle (ks. kohta 41) ja merten moottoriteihin liittyville hankkeille. Lisäksi merisatamille on osoitettu EU:n rahoitusta noin 2 miljardia euroa EAKR:sta/koheesiorahastosta: 1,5 miljardia euroa suurille (TEN-T-)merisatamille ja 0,5 miljardia euroa pienemmille merisatamille (ks. ***kaavio 1***).

Kaavio 1

Satamainfrastruktuurille ohjelmakausilla 2000–2006, 2007–2013 ja 2014–2020 myönnetty EU:n rahoitus (miljoonaa euroa)



Huomautus: Kauden 2014–2020 suoraan hallinnoitava määrä on arvio, joka perustuu Verkkojen Eurooppa -välineestä myönnettävän rahoituksen ensimmäisestä ehdotuspyynnöstä kerättyihin tietoihin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolta sekä innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirastolta saatujen tietojen perusteella.

EIP:n myöntämä rahoitustuki

24

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) mukaan Euroopan investointipankin (EIP) ”tehtävänä on unionin edun mukaisesti myötävaikuttaa sisämarkkinoiden tasapainoiseen ja vakaaseen kehitykseen käyttäen sekä pääomamarkkinoita että omia varojaan”[18]. Tehtäväänsä suorittaessaan pankki ”helpottaa yhteydessä rakennerahastoista ja muista unionin rahoitusvälineistä saatavien avustusten kanssa investointiohjelmien rahoittamista”. Lisäksi Euroopan investointipankin perussäännön mukaan EIP huolehtii siitä, että varoja käytetään unionin edun kannalta mahdollisimman järkevästi. EIP voi myöntää lainoja ja antaa takauksia vain, ”jos investoinnin toteuttaminen lisää taloudellista tuottavuutta yleensä ja edistää sisämarkkinoiden toteuttamista”[19]. EU:n talousarviosta myönnettävän rahoituksen lisäksi EIP on rahoittanut satamainfrastruktuureihin ja satamien varustukseen EU:ssa ja Välimeren alueen naapurimaissa (Marokko ja Egypti) tehtyjä investointeja myöntämällä lainoja noin 10,1 miljardia euroa vuosina 2000–2013.

18 SEUT:n 309 artikla.

19 EIP:n perussäännön 18 artikla.

Satamia koskeva Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aiempi erityiskertomus

25
Vuonna 2012 julkaistussa aiemmassa erityiskertomuksessa Euroopan tilintarkastustuomioistuin toi esiin ongelmia, joita se oli havainnut satamainfrastruktuurihankkeille EAKR:sta/koheesiorahastosta myönnetyn EU:n ja kansallisen rahoituksen suunnittelussa ja kohdentamisessa. Kertomusta varten tilintarkastustuomioistuin tutki 27 satunnaisotannalla poimittua satamahanketta vuonna 2010. Kertomuksessa todettiin muun muassa, että monia hankkeista ei ollut saatu päätökseen, osa infrastruktuureista ei ollut käytössä ja osa edellytti huomattavia lisäinvestointeja, ennen kuin niitä voitaisiin käyttää vaikuttavalla tavalla[20].

20 Erityiskertomus nro 4/2012 ”Rakennerahastojen ja koheesiorahaston käyttö merisatamien liikenneinfrastruktuurien osarahoittamiseen: onko kyseessä vaikuttava investointi?” (http://eca.europa.eu).

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

26
Tilintarkastustuomioistuin arvioi tässä tarkastuksessa EU:n merirahtiliikennettä koskevia komission ja jäsenvaltioiden strategioita ja EU:n rahoittamilla satamapalveluinvestoinneilla rahalle saatua vastinetta. Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti:

– ovatko jäsenvaltiot ja komissio ottaneet käyttöön johdonmukaisia strategioita merirahtiliikenteen satamapalvelujen kehittämistä varten, kehittäneet luotettavaa kapasiteetin suunnittelua ja määritelleet satamainfrastruktuurien edellyttämän EU:n ja kansallisen rahoituksen tarpeen

– oliko EU:n rahoittamat satamainfrastruktuurihankkeet (jotka valittiin vuosilta 2000–2013) saatu päätökseen talousarvion ja aikataulun mukaisesti ja toteutettu vaikuttavasti niin, että ne paransivat merirahtiliikenteen satamapalveluja ja tavaroiden kuljettamista sataman vaikutusalueelle sisämaahan

– oliko komissio ryhtynyt valtiontukien ja tullimenettelyjen osalta tarvittaviin toimenpiteisiin mahdollistaakseen merisatamien kilpailun tasapuolisin toimintaedellytyksin.

27
Tarkastus koostui asiakirjojen tarkastelusta (joka käsitti meriliikennettä koskevia EU:n ja kansallisia strategioita, satamien kehittämissuunnitelmia ja satamien yleissuunnitelmia), komission sekä jäsenvaltioiden alue- ja satamaviranomaisten edustajien haastatteluista sekä paikan päällä satamissa ja satamahankkeissa tehdyistä tarkastuksista. Lisäksi haastateltiin satamaviranomaisten, satamanpitäjien, alusten omistajien ja logistiikkayritysten järjestöjen (keskeiset sidosryhmät) edustajia ja heille tehtiin kyselytutkimus[21]. Lisäksi OECD:n ja VUB:n (Brysselissä sijaitseva Vrije Universiteit Brussel -yliopisto) asiantuntijoilta saatiin analyysi satamien kapasiteetista ja arvioita rahtimääristä.

28
Tarkastus toimitettiin helmikuun 2015 ja huhtikuun 2016 välisenä aikana sekä komissiossa (liikenteen ja liikkumisen pääosastossa, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastossa, kilpailun pääosastossa, talouden ja rahoituksen pääosastossa, verotuksen ja tulliliiton pääosastossa ja budjettipääosastossa) että viidessä jäsenvaltiossa, jotka olivat Espanja, Italia, Saksa, Puola ja Ruotsi. Näiden maiden osuus kaikista satamainfrastruktuuriin tehdyille investoinneille vuosina 2000–2013 osoitetuista EU:n varoista on 60 prosenttia, ja maiden satamissa käsiteltiin Eurostatin mukaan noin 40 prosenttia (arvolla mitattuna) EU:n kaikkien satamien kautta vuonna 2013 kulkeneista tavaroista.

21 Kuullut eurooppalaiset järjestöt olivat European Sea Ports Organisation (ESPO, merisatamien järjestö), The European Ship Owner's Association (ECSA, alusten omistajien järjestö), the Federation of European Private Port Operators (FEPORT, yksityisten satamanpitäjien järjestö) sekä European Association for forwarding, transport, logistics and customs services (CLECAT, huolinta-, kuljetus-, logistiikka- ja tullipalvelujen tarjoajien järjestö).

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

29

Tässä kertomuksessa käsiteltävissä viidessä jäsenvaltiossa tehty tarkastus käsitti

– tarkastuskäynnit 19 merisatamaan, joissa tutkittiin EU:n rahoittamien satamainfrastruktuuriin tehtyjen investointien tuloksia[22]. Satamat valittiin sijainnin (samanlaisia palveluja tarjoavien satamien läheisyys) ja EU:lta saadun rahoituksen kokonaismäärän perusteella sekä sen perusteella, missä määrin infrastruktuuria oli rakennettu tiettyä yksityistä toimijaa varten. Lisäksi valittiin satamia, joilla oli vuonna 2012 julkaistussa aiemmassa kertomuksessa todettu olevan joko tyhjillään olevaa infrastruktuuria tai huonot sisämaayhteydet.

– Italian luoteisrannikolla (Genova, La Spezia, Livorno ja Savona) ja Adrianmeren alueella Italiassa, Sloveniassa ja Kroatiassa (NAPA:n (North Adriatic Ports Association, pohjoisen Adrianmeren alueen satamien järjestö) satamat: Venetsia, Trieste, Koper ja Rijeka) sijaitsevien naapurisatamien erityiset tapaustutkimukset, joiden avulla arvioitiin satamien välisen yhteistyön mahdollisuuksia ja etuja, sekä Saksan Nord-Ostsee-Kanalia (NOK) koskevan tapaustutkimuksen.

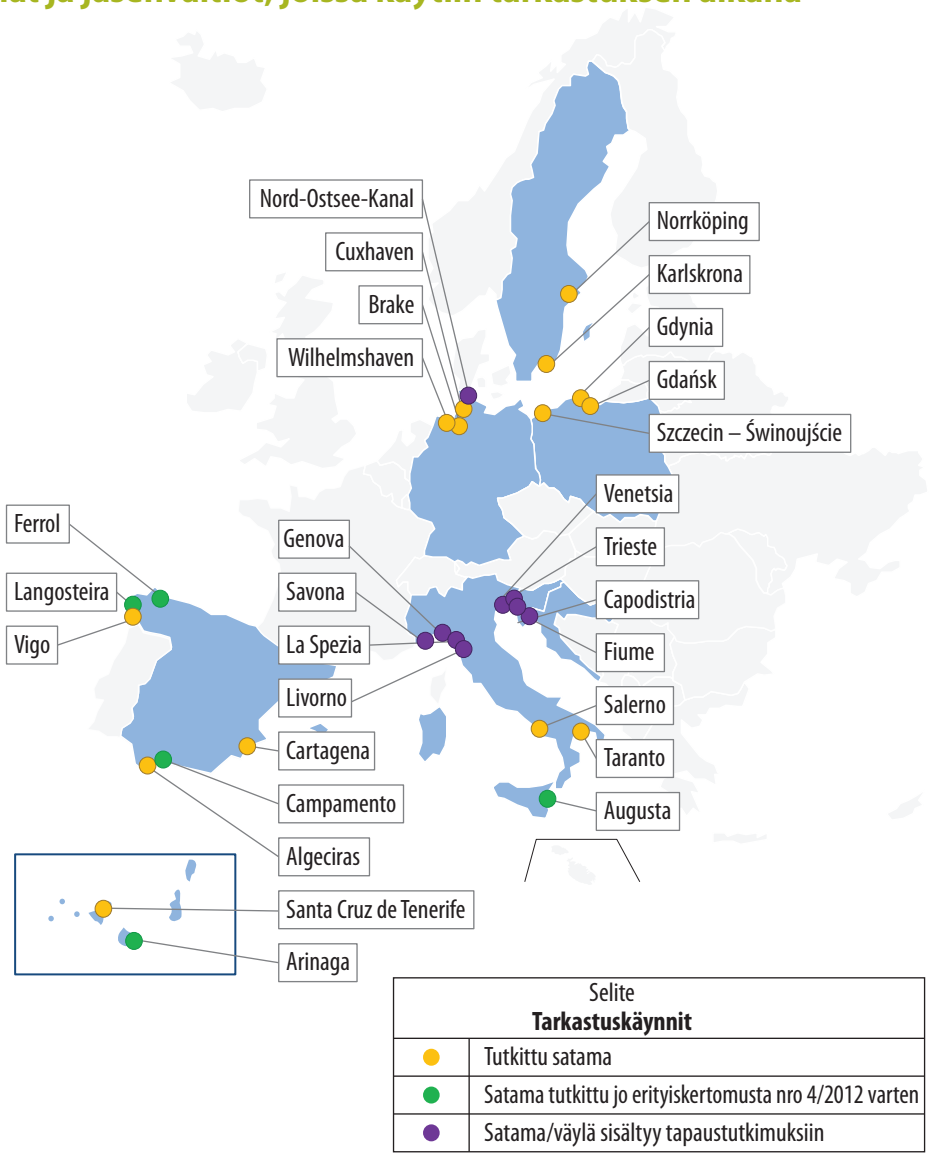
30

Tarkastus kattoi satamainfrastruktuuriin tehdyt investoinnit, jotka olivat saaneet 1,4 miljardia euroa EU:n rahoitusta vuosina 2000–2013 (noin 20 prosenttia EU:n yhteisrahoituksen kokonaismäärästä). Määrä jakautuu kahteen osaan: 1 076 miljoonaa euroa (tutkitut 37 uutta hanketta) ja 329 miljoonaa euroa (viiden vuonna 2010 tutkitun hankkeen tulosten uudelleenarviointi). Useimmat tutkituista hankkeista koskivat kapasiteetin lisäämistä. Tutkituista 42 hankkeesta 24 hanketta, joiden osuus otoksen hankkeille myönnetystä EU:n rahoituksesta oli 55 prosenttia (774 miljoonaa euroa), käsitti laiturien ja aallonmurtajien rakentamista tai laajentamista. Seuraavana ryhmänä oli satamien maayhteyksien parantaminen (maantiet ja rautatiet: 17 hanketta, joiden osuus EU:n rahoituksesta oli noin 600 miljoonaa euroa). Loppuosa tutkituista menoista koski varustusten hankintaa yhdessä tapauksessa (muun muassa nostureita). ***Kuvassa 3*** esitetään yleiskatsaus satamista, joissa käytiin tarkastuksen aikana.

22 Neljä satamaa Espanjassa (Algeciras, Cartagena, Santa Cruz de Tenerife ja Vigo), kolme satamaa Puolassa (Gdańsk, Gdynia ja Szczecin-Świnoujście) ja Saksassa (Brake, Cuxhaven ja Wilhelmshaven) sekä kaksi satamaa Italiassa (Salerno ja Taranto) ja Ruotsissa (Karlskrona ja Norrköping). Arinagan, Campamenton, Ferrolin ja Langosteiran (Espanja) sekä Augustan (Italia) satamat arvioitiin uudelleen (satamat tarkastettiin jo vuonna 2010).

Kuva 3

EU:n satamat ja jäsenvaltiot, joissa käytiin tarkastuksen aikana



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

EU:n ja kansalliset satamastrategiat: keskeisenä puutteena oli se, ettei hyvin suunniteltua satamien lisäkapasiteettia toteutettu oikea-aikaisesti ja koordinoidusti

31

Satamainfrastruktuuriin ja satamien varustukseen tehtävät investoinnin ovat hyvin kalliita ja edellyttävät pitkäaikaista suunnittelua kannattavuuden varmistamiseksi. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön luotettava ja johdonmukainen pitkän aikavälin strategia satamiensa kehittämistä varten. TEN-T-asetuksessa on vuodesta 2013 alkaen säädetty EU:n laajuisesta infrastruktuurien suunnittelusta. Asetuksessa määritetään ydinverkko ja kattava verkko sekä niihin liittyvät tekniset standardit ja toteutuksen määräajat. Edellytykseksi satamainvestointien tukemiselle EU:n rahoituksella kaudella 2014–2020 on jopa asetettu oikeudellinen velvollisuus sisällyttää investoinnit osaksi laajempaa, yleisempää strategista satamien kehittämissuunnitelmaa (ennakkoehtoja koskevat säännöt[23]). Suunnitelman pitäisi parantaa mahdollisuuksia lisätä satamainfrastruktuuriin vastaisuudessa tehtävien investointien vaikuttavuutta, koska kyseisessä strategiassa olisi määritettävä olemassa oleva satamakapasiteetti ja lisäkapasiteetin tarve, arvioitava nykyistä ja todennäköistä tulevaa markkinakysyntää ja tutkittava mahdollisuuksia satamien yhteistyöhön, synergiaetuihin ja erikoistumiseen.

32

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko tarkastukseen sisältyvät viisi jäsenvaltiota ottaneet käyttöön tällaisen strategian satamien kehittämistä ja infrastruktuurisuunnittelua varten.

Kaikki viisi tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota olivat laatineet satamien kehittämisstrategian, mutta ongelmana oli luotettavan toteuttamissuunnitelman ja koordinoinnin puute

33

Tarkastuksessa havaittiin, että kaikki viisi tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota olivat ottaneet käyttöön satamia koskevan pitkän aikavälin strategian vuoden 2015 loppuun mennessä. Espanjassa strategian pohjana olevia asiakirjoja alettiin laatia jo vuosina 1998 ja 2000, ja ne saatiin valmiiksi vuosina 2005 ja 2013. Puolassa oli ollut suunnitelma vuodesta 2007, Saksassa vuodesta 2009, Ruotsissa vuodesta 2010 ja Italiassa vasta vuodesta 2015. Saksassa strategiaa tarkistettiin vuonna 2016, kun taas Ruotsissa strategiaa on päivitetty säännöllisesti (ks. ***taulukko 1***).

23 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320), liite XI, ennakkoehdot 7.1 ja 7.3.

Taulukko 1

Tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden hyväksymät satamastrategiat

Jäsenvaltio	Satamastrategian nimi	Hyväksymisvuosi
Saksa	Gemeinsame Plattform des Bundes und der Küstenländer zur Deutschen Seehafenpolitik Nationales Hafenkonzept für die See- und Binnenhäfen Nationales Hafenkonzept für die See- und Binnenhäfen 2015	1999 2009 2016
Espanja	Marco Estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal (MESPTE) Plan de Infraestructuras 2000–2007 (PIT) Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (2005–2020) (PEIT) Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (2012–2024) (PITVI)	1998 2000 2005 2013
Italia	Piano Strategico Nazionale della Portualità e della logistica	2015
Puola	Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku	2007
Ruotsi	Nationell plan för transportsystemet för perioden 2010–2021	2010, päivitys neljän vuoden välein

34
Tilintarkastustuomioistuimen näihin kansallisiin strategioihin kohdistama analyysi osoitti, että pelkkä strategian olemassaolo ei välttämättä merkinnyt kestävien investointien menestyksekästä toteuttamista. Kansallisista strategioista annetaan tietoja ***laatikossa 1***.

Satamaviranomaisten ilmoittamat tiedot epätäydellisiä eivätkä aina luotettavia

35
Tilintarkastustuomioistuin tutki tämän kertomuksen kattaman satamaotoksen osalta satamaviranomaisten ilmoittamien konttien jälleenlaivauskapasiteettia koskevien tietojen luotettavuutta (eli sitä, kuinka paljon konttiliikennettä voidaan käsitellä vuosittain TEU:ina ilmaistuna). Analyysissa todettiin, että tämän kertomuksen kattamista 16 satamasta, joissa harjoitettiin konttien jälleenlaivausta, seitsemässä satamaviranomaiset eivät lainkaan ilmoittaneet yhdistettyjä tietoja kapasiteetista[24]. Lopuista yhdeksästä satamasta, jotka olivat koonneet kontteja koskevia kapasiteettitietoja, seitsemällä todellinen käytettävissä oleva kapasiteetti oli satamaviranomaisten ilmoittamaa kapasiteettia suurempi[25]. Kahdella satamalla ilmoitettu luku oli suurempi kuin tilintarkastustuomioistuimen laskelmien mukainen luku[26]. Tämä osoittaa, että vaikka satamaviranomaiset ilmoittaisivatkin kapasiteettitietoja, tietojen luotettavuus on kyseenalainen. Voidaankin kysyä, millä perusteella satamainfrastruktuuriin tehtävistä suurista investoinneista päätetään.

24 Cuxhaven, Brake, Salerno, Gdańsk, Vigo, Ferrol ja Karlskrona.

25 Wilhelmshaven, Taranto, Gdynia, Szczecin-Świnoujście, Cartagena, Santa Cruz de Tenerife ja Norrköping.

26 Algeciras ja Augusta (joka on tyhjillään).

Laatikko 1

Jäsenvaltioiden pitkän aikavälin strategiat: yleiskatsaus

- **Saksalla** oli pitkän aikavälin kansallinen satamastrategia, mutta osavaltiot päättivät keskeisistä satama-infrastruktuuriin tehdyistä investoinneista. Toimia ei koordinoitu tehokkaasti alueellisten ja liitovaltion viranomaisten kesken. Liittovaltio (Bund) ei vastaa satamien suunnittelusta, vaan se tehdään paikallisella ja alueellisella tasolla. Liittovaltion suora osallistuminen satamien suunnitteluun paikallistasolla ei ole riittävää eikä riittävän oikea-aikaista. Liittovaltio on kuitenkin vastuussa sisämaayhteyksistä ja väylien ruoppauksesta.

- **Espanjalla** oli kattava strategia, ja julkisista töistä ja liikenteestä vastaavaan kansalliseen ministeriöön yhteydessä oleva keskushallinnon elin arvioi ja seurasi satamainvestointien tarvetta jatkuvasti koko maassa. Vaikka joissakin asiakirjoissa havaittiin puutteita (esimerkiksi ei sisämaa-analyysia eikä vapaan kilpailun vuoksi synergian hakua naapurisatamien välillä), hankkeiden käynnistämistä varten oli yleensä riittävästi teknistä tukea.

- Myös **Italia** oli hyväksynyt kansallisen strategian, jossa oli paljon osatekijöitä, joita olisi voitu käyttää perustana hyvien satamainvestointien tekemiselle, mutta strategia oli hyväksytty vuonna 2015 eikä siihen liittynyt vielä toteuttamissuunnitelmaa. Ensimmäinen toimi strategian toteuttamiseksi oli ottaa käyttöön uusi satamien hallinnointijärjestelmä, jossa useita satamia päätettiin yhdistää, minkä ansiosta satamaviranomaisten määrä väheni ja koordinointi- ja kustannussäästömahdollisuudet lisääntyivät.

- **Puola** oli hyväksynyt kansallisen strategian, jossa oli paljon osatekijöitä, joita olisi voitu käyttää perustana hyvien satamainvestointien tekemiselle, mutta strategiaan ei liittynyt toteuttamissuunnitelmaa eikä strategiaa seurattu asianmukaisesti. Valitut hankkeet eivät siksi aina olleet tärkeimpiä tai riittävän hyvin suunniteltuja. Lisäksi meriliikenteelle osoitetuilla varoilla oli joissakin tapauksissa rahoitettu muita kuin meriliikenteen hankkeita (esimerkiksi katuja, turistikohteiden laitureita).

- Vaikka satamien riittävä kapasiteetti on **Ruotsin** valtion keskeinen tavoite, maan 52 tärkeimmän sataman infrastruktuuriin tehtävistä investoinneista päättävät kunnat. Valtio vastaa vain kulkuväylistä (pääsystä satamiin) ja satamien maayhteyksistä. Tämä järjestelmä heijastuu strategiaan, ja kansallisen ministeriön tasolla oli saatavissa vain vähän tietoja satamainfrastruktuuriin tehdyistä investoinneista.

36

Tilanne on samanlainen työpaikkojen syntymistä koskevien tietojen osalta. Tarkastus osoitti, että satamaviranomaiset eivät yleensä kyenneet antamaan työllisyystietoja muun muassa toimilupasopimusten haltijoidensa ja ulkoisten palveluntarjoajiensa luomista työpaikoista. Myös komission tiedot satamien luomista työpaikoista ovat niin ollen hyvin vähäisiä.

37
Komissio käynnisti vuonna 2013 tutkimushankkeen (Portopia), jossa kerätään satamia koskevia tietoja vapaaehtoisuuteen perustuen. Vain harvat jäsenvaltiot ja satamaviranomaiset toimittivat kuitenkin tietoja, ja työpaikkavaikutusten analysoinnissa havaittiin menetelmäeroja.

Satamia koskevaa EU:n strategiaa on kehitetty ajan mittaan, mutta luotettavat tiedot kapasiteetin suunnittelusta puuttuvat yhä

Komissio hyväksyi satamia koskevan pitkän aikavälin strategiansa vuonna 2013

38
Jo yli kahden vuosikymmenen ajan eli siitä lähtien, kun komission ensimmäinen valkoinen kirja liikenteestä julkaistiin vuonna 1992[27], EU:lla on ollut politiikka, jolla tuetaan satamien ja niiden infrastruktuurien kehittämistä liikkuvuuden parantamiseksi. Satamainfrastruktuuriin, multimodaaliterminaaleihin ja yhteentoimivuuteen tehtäviä investointeja on siitä lähtien pidetty oleellisen tärkeinä kestävän liikkuvuuden lisäämiseksi Euroopassa.

39
Vuonna 1997 komissio julkaisi satamia ja meriliikenteen infrastruktuuria koskevan vihreän kirjan[28]. Vuonna 2007 komissio antoi tiedonannon, jossa korostettiin tarvetta parantaa tärkeimpien satamien yhteyksiä taloudelliseen vaikutusalueeseensa ja käyttää eri liikennemuotoja EU:ssa entistä tasapainoisemmin[29].

40
Vuonna 2013 komissio antoi uuden tiedonannon, jossa EU:n satamien kehittämistä koskevaa strategiaa kehitettiin edelleen[30]. Asiakirjassa yhdistetään ehdotetut infrastruktuuri-investoinnit ensimmäistä kertaa Verkkojen Eurooppa -välineestä ohjelmakaudella 2014–2020 myönnettävään EU:n rahoitukseen. Tämä oli merkittävä parannus aiempaan vuonna 2007 annettuun tiedonantoon verrattuna.

41
Lisäksi komissio määritteli 329 satamaa EU:n keskeisiksi satamiksi. Näistä 104 satamaa katsottiin ydinverkon satamiksi ennalta määriteltyjen vaatimusten perusteella[31]. Komission tavoitteena on, että ydinverkon satamien sisämaayhteydet toteutetaan vuoteen 2030 mennessä, kun taas määräaika lopuille 225 satamalle, jotka kuuluvat kattavaan verkkoon, on vuosi 2050[32]. Ydinverkon satamille on tämän vuoksi käytännössä annettu etusija yhteyksien EU-rahoituksessa.

27 (COM(92) 494 final, 2.12.1992, White Paper 1992. The Future Development of the Common Transport Policy – *A Global Approach to the C*onstruction of a Community Framework for Sustainable Mobility (valkoinen kirja yhteisen liikennepolitiikan tulevasta kehityksestä – yleinen lähestymistapa kestävää liikkuvuutta koskevan yhteisön sääntelyn luomiseksi).

28 KOM(97) 678 lopullinen, 10.12.1997, ”Satamia ja meriliikenteen infrastruktuuria koskeva vihreä kirja”.

29 KOM(2007) 616 lopullinen, 18.10.2007, ”Tiedonanto Euroopan satamapolitiikasta”.

30 COM(2013) 940 final, 7.1.2014, ”Liikenteen ydinverkon rakentaminen: ydinverkkokäytävät ja Verkkojen Eurooppa -väline”.

31 SWD(2013) 542 final, 7.1.2014. Esimerkiksi ’määräperusteiset satamat’: jos sataman liikennemäärä on yli 1 prosenttia EU:n kokonaisliikennemäärästä, satama katsotaan ydinverkon satamaksi, jos osuus on yli 0,1 prosenttia, satama kuuluu kattavaan verkkoon; ”koheesioperusteisiin satamiin” (joissa liikennemäärät ovat pieniä mutta jotka palvelevat laajaa sisämaa-aluetta) ja saarten satamiin sovelletaan muita perusteita.

32 Asetus (EU) N:o 1315/2013.

42
Tarkastuksen aikana jotkin sidosryhmien organisaatiot huomauttivat, että komission strategiassa nimettyjä ydinverkon satamia on liikaa. Komissio oli ehdottanut alun perin 94:ää ydinverkon satamaa, mutta lisäehdotuksia oli tehty lainsäädäntömenettelyn aikana[33]. Jopa komission alkuperäinen ehdotus oli kuitenkin ollut merkittävästi suurempi kuin 50 ydinverkon satamaa, jota määrää pidettiin välttämättömänä riittävien kulkuyhteyksien ylläpitämiseksi koko EU:ssa[34].

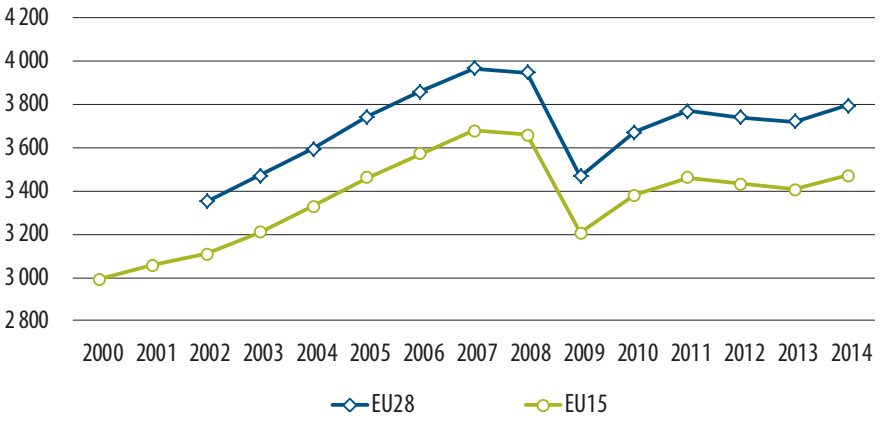
Komissiossa puutteita kapasiteetin suunnittelussa

Komissio ja OECD arvioivat satamaliikenteen kasvavan

43
Vaikka maailmanlaajuinen talouskriisi vaikutti vuosina 2007–2009 kuljetettuihin kokonaismääriin jonkin aikaa kielteisesti, satamaliikenne on kasvanut viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana (ks. ***kaavio 2***). Kasvun odotetaan jatkuvan: vuonna 2013 komissio ennusti, että liikenne EU:n satamissa kasvaa 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Myös OECD arvioi satamaliikenteen kasvavan edelleen, mutta hieman vähemmän. Kasvuennusteet vaihtelevat lasti- ja alustyypin mukaan. Konttiliikenteen odotetaan kasvavan suhteellisesti hieman hitaammin. Alan ennustettu kasvu EU:n satamissa on 38 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, kun taas muilla markkinasegmenteillä kasvun arvioidaan olevan suurempaa: 46 prosenttia nestemäisellä irtolastilla, 50 prosenttia kuivalla irtolastilla ja 58 prosenttia ro-ro-lastilla. Kasvun ei kuitenkaan ennusteta jakautuvan tasaisesti ympäri maailman, vaan se on nopeinta Etelä-Aasiassa ja hitainta Euroopassa[35].

Kaavio 2

Yleiskatsaus meritse kuljetettuun rahtimäärään (bruttopaino miljoonina tonneina vuosina 2000–2014)



Lähde: Eurostat, Maritime ports freight and passenger statistics, (merisatamien tavara- ja matkustajaliikennetilastot), tammikuu 2016.

33 KOM(2011) 650 lopullinen, 19.10.2011, liite II.

34 Euroopan komissio, Ports and their connections within the TEN-T, 29.6.2010. Tutkimus, jonka ovat tehneet NEA, TNO ja University of Leeds.

35 OECD ja ITF (kansainvälinen liikennefoorumi). (2015), ITF Transport Outlook 2015, OECD Publishing, Paris (http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en).

Komissio ei seuraa ydinverkon satamien kapasiteettia

44
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, ettei komissio saa yksityiskohtaisia ja ajantasaisia tietoja jäsenvaltioilta niiden käytettävissä olevasta kapasiteetista, tosiasiallisesti käyttämästä kapasiteetista ja tulevista kapasiteettitarpeista. EU:n ydinverkon 104 sataman ja yhteensä 329 keskeisen sataman kapasiteettia ei siis seurata EU:n laajuisesti. Koska tietoja ei ole, komissio ei ole tähän mennessä voinut esittää EU:n laajuista satamien kehittämissuunnitelmaa. Koska kellään ei (EU:n eikä jäsenvaltioiden tasolla) ollut strategista yleiskuvaa siitä, mitkä satamat tarvitsivat rahoitusta ja mitä varten, monet naapurisatamat sijoittivat samanaikaisesti samanlaiseen konttien jälleenlaivaukseen tarkoitettuun infrastruktuuriin ja varustukseen.

Vaarana on, että komission arvio tarvittavasta satamakapasiteetista on liian suuri

45
Komissio arvioi päivitettyjen liikenne-ennusteiden[36] sekä ennusteita sisältävien muiden tutkimusten ja selvitysten[37] vertailun perusteella vuonna 2013, että EU:n kaikkien satamien keskimääräinen kapasiteetin käyttöaste oli noin 90 prosenttia ja että vaarana oli satamien ruuhkautuminen tulevina vuosina[38].

46
Sitä vastoin OECD, jolta tilintarkastustuomioistuin sai arvion tulevasta satamakapasiteettitarpeesta, esitti seuraavan arvion:

- EU:n satamien käyttöaste konttien osalta on yleensä kokonaistasoltaan paljon alhaisempi kuin 67 prosenttia.
- Satamakapasiteetin käyttöasteessa on huomattavia eroja Euroopan eri alueiden välillä: käyttöaste on 50 prosenttia Pohjoismaiden ja Baltian maiden satamissa, 56 prosenttia Luoteis-Euroopassa, 61 prosenttia itäisen Välimeren ja Mustanmeren alueella ja 62 prosenttia läntisen Välimeren alueella.
- Kapasiteetin käyttöasteen ennustetaan pienenevän useilla alueilla. Esimerkiksi 50 prosentista 30 prosenttiin Pohjoismaiden ja Baltian maiden satamissa ja 61 prosentista 50 prosenttiin itäisen Välimeren ja Mustanmeren alueella.

36 SWD(2013) 181 final, Volume 1, kohta 3.

37 ISL:n satamaliikenne-ennusteet vuoteen 2025 asti; Port of Rotterdam, Port Vision 2025; Optimar, HIS Fairplay, Benchmarking Strategic Options for European Shipping and for the European Maritime transport System in the Horizon 2008–2018, vuoden 2010 päivitys.

38 SWD(2013) 181 final, Volume 2, liite VII.

47
On siis olemassa vaara, että komissio on arvioinut satamien lisäkapasiteetin tarpeen liian suureksi. Tämä koskee erityisesti edellä mainittuja alueita.

48
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tässä yhteydessä myös, että strategiassa esitetty EU:n rahoitus ja kauppavirrat eivät vastaa toisiaan. Suurin osa EU:n ulkopuolelta tulevista tavaroista tulee EU:hun Hampuri–Le Havre-alueen satamien kautta. Yli 90 prosenttia satamien kaudella 2000–2013 saamasta EU:n rahoituksesta myönnettiin kuitenkin EAKR:sta/koheesiorahastosta, ja suurin osa rahoituksesta osoitettiin Välimeren alueen ja Puolan satamille (ks. ***liite I***, jossa esitetään osoitetut määrät jäsenvaltioittain). Jäsenvaltioiden ja alueiden viranomaiset päättävät, mitä hankkeita EAKR:sta/koheesiorahastosta rahoitetaan, lukuun ottamatta suuria hankkeita, joille on saatava komission hyväksyntä.

49
Nord-Ostsee-Kanal (NOK), joka on tärkeä vesiväylä, määritettiin Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevassa asetuksessa ydinverkkoon kuuluvaksi osuudeksi. NOK ei kuitenkaan kuulu ydinverkkokäytäviin eikä sitä valittu rahoitettavaksi (ks. ***laatikko 2***).

Laatikko 2

Nord-Ostsee-Kanal (NOK)

Nord-Ostsee-Kanal on maailman liikennöidyin keinotekoinen kanava. Sen kautta kulkee vuosittain 32 000 rahtialusta. Kanava on Itämeren alueen valtioiden kilpailukyvyn säilyttämisen kannalta strategisesti tärkeä vesiväylä. Näistä valtioista Tanska, Ruotsi, Suomi, Viro, Latvia, Liettua ja Puola ovat EU:n jäseniä. Kanava yhdistää Pohjois-Saksassa sijaitsevat Brunsbüttelin ja Kielin satamat (ks. ***kuva 4***).

Nykyistä infrastruktuuria on tarpeen parantaa pikaisesti sekä kanavan itäpäässä, jossa osa suluista on huonossa kunnossa, että kanavan länsipäässä. Jyllannin kiertäminen lisää kustannuksia noin 70 000 euroa kanavan kautta kulkemiseen verrattuna. Lisäksi on otettava huomioon ajansäästö: Jyllannin kiertämiseen kuluu 10–14 tuntia. Alan erään arvion mukaan vuosittain voitaisiin säästää jopa 2,2 miljardia euroa, jos tästä infrastruktuurista tehtäisiin turvallinen ja luotettava. Vuonna 2015 hylättiin hakemus, jolla haettiin 161 miljoonan euron avustusta Verkkojen Eurooppa -välineen kautta annettavana EU:n yhteisrahoituksena Brunsbütteliin rakennettavaa viidettä sulkukammiota varten. Vaikka kanava on osa TEN-T-ydinverkkoa, kanavaa ei siis pidetty ensisijaisena Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusta myönnettäessä vuonna 2015.

Kuva 4

Nord-Ostsee-Kanal (NOK)

Huomautus: Punaisella ympyrällä merkittyihin satamiin tehtiin tarkastuskäynti.
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

EU:n rahoittamat satamainfrastruktuurit: käyttämättömiä ja liian vähän käytettyjä infrastruktuureja, viivästyksiä ja kustannusylityksiä sekä naapurisatamiin tehtyjen samanlaisten infrastruktuurien rahoittamisen vuoksi kestämättömiä investointeja

50
Kun otetaan huomioon satamainfrastruktuurin kapasiteetin suunnittelun puutteet kansallisella ja EU:n tasolla, on olemassa merkittävä riski, että EU:n rahoitusta käytetään kestämättömiin investointeihin, koska luotua lisäkapasiteettia ei tosiasiassa tarvita. Tilintarkastustuomioistuin kävi tätä tarkastusta varten 19 satamassa viidessä jäsenvaltiossa ja tutki yhteensä 42 EU:n rahoittamaa hanketta, joista

– 37 hanketta oli uusia tarkastuskohteita ja

– viisi hanketta oli seurannan kohteena, koska ne oli alun perin tarkastettu vuonna 2010 (ks. erityiskertomus nro 4/2012).

51
Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti seuraavia seikkoja:

– oliko investoinneilla luotua satamien lisäkapasiteettia käytetty täysimääräisesti

– oliko hankkeet saatu päätökseen aikataulun ja talousarvion mukaisesti

– oliko EU:n rahoitusta osoitettu naapurisatamien samanlaisiin investointeihin

– toimiko komission ja EIP:n välinen koordinointi asianmukaisesti.

EU:n rahoittamilla investoinneilla monia käyttämättömiä tai liian vähän käytettyjä infrastruktuureja

52
Satamainfrastruktuuriin tehtävien investointien tulokset ovat nähtävissä vasta jonkin ajan kuluttua. Satamahankkeissahan luodaan kapasiteettia pitkän aikavälin tulevaisuutta varten (mikä tarkoittaa useimmiten sitä, että sijoituksen tuotto on alhainen ja sitä saadaan hitaasti). Investointien oikea-aikaisuus on usein ratkaisevan tärkeää niiden vaikuttavuuden kannalta, etenkin meriliikenteen kaltaisilla erittäin kilpailluilla markkinoilla.

53
Tilintarkastustuomioistuimen tekemä tutkittujen 37 uuden hankkeen analyysi osoitti, että 30 hanketta, jotka olivat saaneet 553 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta, oli saatu päätökseen vuoden 2015 puoliväliin mennessä. Näistä 30 hankkeesta

– 18 hankkeen tuotosta käytettiin alun perin suunnitellulla tavalla; niiden osuus EU:n rahoituksesta oli 359 miljoonaa euroa

– 12 hankkeen tuotosta ei joko käytetty (oli tyhjillään) tai ne olivat erittäin alikäytettyjä; niiden osuus EU:n rahoituksesta oli 194 miljoonaa euroa – eli joka kolmas euro oli käytetty tähän mennessä tehottomasti[39]. Lähes puolet tästä rahoituksesta (EU:n 97 miljoonan euron rahoitus yhdeksälle hankkeelle[40]) sijoitettiin infrastruktuureihin, joita ei käytetty tai jotka olivat erittäin alikäytettyjä yli kolmen vuoden ajan rakennustöiden päätyttyä[41]. Tämä on merkki tarpeiden ennakkoarvioinnin heikkouksista ja osoittaa, että on olemassa suuria riskejä, että sijoitetut varat menevät hukkaan. Tämä huomautus koskee myös niitä viittä uudelleen arvioitua satamaa, jotka ovat toimineet lähes kymmenen vuotta (ks. kohta 63).

54
Otoksen muut seitsemän hanketta (524 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta, pääasiassa Italiassa) olivat vielä kesken tarkastuksen ajankohtana. Nämä seitsemän hanketta eivät siksi sisältyneet todellista käyttöä koskevaan analyysiin.

55
Yksityiskohtaisia tietoja tarkastetuista satamista ja hankkeista on ***liitteessä II***. Jäljempänä olevassa ***laatikossa 3*** esitetään kaksi esimerkkiä hyvin käytetyistä infrastruktuureista ja kaksi esimerkkiä tyhjillään olevista tai liian vähän käytetyistä EU:n rahoittamista satamainfrastruktuurihankkeista. Lisäesimerkkejä käyttämättömistä ja liian vähän käytetyistä infrastruktuureista on myös ***laatikoissa 4***, ***6*** ja ***8***.

39 Sovellettu menetelmä: Määrä on määritetty ottamalla huomioon tarkastettujen satamainfrastruktuurien käytön yksityiskohtainen arviointi tarkastuskäynnin ajankohtana. Jos sataman katsottiin olleen tyhjillään tai erittäin alikäytetty kansainvälisesti hyväksyttyjen perusteiden perusteella, hankkeen menot laskettiin alikäyttöasteen mukaisesti.

40 Tämä koskee kolmea tarkastettua hanketta Cuxhavenissa, kahta Wilhelmshavenissa sekä yhtä hanketta Tarantossa, Cartagenassa, Santa Cruz de Tenerifessa ja Karlskronassa, ainoastaan Puolassa ei ollut hankkeiden avulla luotuja infrastruktuureita, jotka olisivat olleet käyttämättömiä tai erittäin alikäytettyjä yli kolme vuotta.

41 Tässä viitataan EIP:n käyttöön ottamaan tulosmittauskehykseen. Sen perusteella EIP arvioi lainaustoimintansa laatua ja moitteettomuutta aina kahtena ajankohtana: juuri hankkeen päätyttyä ja kolme vuotta hankkeen päättymisen jälkeen (ks. http://www.eib.org/projects/cycle/monitoring/rem.htm?lang=en).

Laatikko 3

Esimerkkejä hyvin käytetyistä satamainfrastruktuureista

1. Norrköpingin satama: sisääntuloväylän leventäminen ja syventäminen sekä laituripaikkojen vahvistaminen

Hankkeella edistettiin merenkulun turvallisuutta kansainvälisten normien mukaisesti. Olemassa olleita pimeyteen, näkyvyyteen ja tuuleen liittyviä rajoituksia voitiin vähentää, minkä ansiosta entistä paljon suuremmat alukset pääsevät satamaan ympäri vuorokauden seitsemänä päivänä viikossa. Myös alusten mahdollisuutta kohdata väylällä parannettiin, minkä ansiosta aikaa säästyy ja turvallisuus parani. Lisäksi saatiin myönteisiä ympäristövaikutuksia suurten alusten entistä suuremman täyttöasteen ansiosta. EU:n yhteisrahoitus hankkeelle oli 3,5 miljoonaa euroa hankkeen 35,3 miljoonan euron kokonaiskustannuksista.

2. Tieyhteys Szczecinin satamaan

Pituudeltaan 2,63 km olevan tieosuuden rakentaminen saatiin valmiiksi vuonna 2009, ja tieinfrastruktuuria käytetään nykyisin. Hankkeen tärkein tulos oli entistä parempi Szczecinin satamaan johtava tieyhteys (ks. ***kuva 5***), jonka ansiosta voidaan välttää aiempi tieyhteys useine liikennevaloineen. Vaikka edelleen on kriittisiä kuljetusten viimeiseen vaiheeseen liittyviä ongelmia, tieyhteys sisämaahan on selvästi parantunut, mikä vähentää tien ruuhkautumista satamaan tultaessa ja satamasta lähdettäessä ja parantaa asukkaiden turvallisuutta. EU:n yhteisrahoitus hankkeelle oli 23 miljoonaa euroa hankkeen 28 miljoonan euron kokonaiskustannuksista.

Kuva 5 – Satamaan johtava uusi Struga-tie

© Szczecinin kaupunki.

Esimerkkejä tyhjillään olevista tai erittäin alikäytetyistä satamainfrastruktuureista

1. Taranton konttiterminaali (Italia)

Taranton konttiterminaali otettiin käyttöön vuonna 2002. Hanke johti huomattaviin liikennemääriin pian terminaalin toiminnan alettua. Liikennemäärät pienenivät kuitenkin vuodesta 2006 lähtien. Linjavarustamo, joka liikennöi Tarantoon, lopetti vähitellen yhteydet satamaan, ja terminaalinpitäjäyritys liittyi kilpailevassa naapurisatamassa (Pireus) toimivaan yhtymään ja lopetti toiminnan Tarantossa kesäkuussa 2015 (ks. ***kuva 6***). Terminaalinpitäjän ja Taranton satamaviranomaisten välisessä toimilupasopimuksessa oli määrätty, että satamaviranomaisen olisi toteutettava lisää infrastruktuuritöitä, kuten ruoppausta. Näitä töitä ei kuitenkaan koskaan tehty. Taranton satamassa sijoitettiin 38 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta jälleenlaivausterminaaliin ja sisämaayhteyksiin ohjelmakaudella 2000–2006. Terminaalia ei tällä hetkellä käytetä.

Laatikko 3

Kuva 6 – Käyttämätöntä jälleenlaivauskapasiteettia Taranton satamassa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

2. Cartagenan sataman monitoimiterminaali (Espanja)

Cartagenan satama sai helmikuussa 2013 valmiiksi 575 metriä pitkän satama-altaan, viereisen 4,5 hehtaarin alueen ja 20 hehtaarin varastoalueen rakentamisen tulevaan monitoimiterminaaliin liittyviä toimintoja varten. Yhteensä näiden kahden hankkeen kustannukset olivat 62,8 miljoonaa euroa, josta 29,7 miljoonaa euroa maksettiin. Tällä hetkellä osaa alueesta käytetään kuivan irtolastin ja romun säilytykseen sekä läheisen jalostamon sivutuotteiden varastointiin. Toista osaa (20 hehtaaria) ei ole vielä päällystetty, ja se on edelleen käyttämätön (ks. ***kuva 7***). Tähän hankkeeseen oli osoitettu 10,4 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta EAKR:sta.

Kuva 7 – Cartagenan sataman monitoimiterminaalia varten tyhjillään oleva alue

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Viivästyksiä ja kustannusylityksiä useissa hankkeissa

Hankkeiden toteuttamisessa viivästyksiä 19 hankkeessa päätökseen saaduista 30 hankkeesta

56
Tilintarkastustuomioistuin oli jo havainnut merkittäviä viivästyksiä satamahankkeiden toteuttamisessa ja raportoinut niistä vuonna 2012 julkaistussa erityiskertomuksessaan. Viivästykset johtuivat käyttöön otetuista hallinnollisista järjestelyistä: Italiassa erään vierasvenesataman rakentamista ja toimintaa varten oli tarvittu 33 lupaa ja Kreikassa erään satamanrakennushankkeen aloittamiseen tarvittavien lupien saaminen oli kestänyt 22 vuotta[42]. Tämä osoitti, että lupien ja hyväksyntien myöntämiseen liittyi rakenteellisia ongelmia.

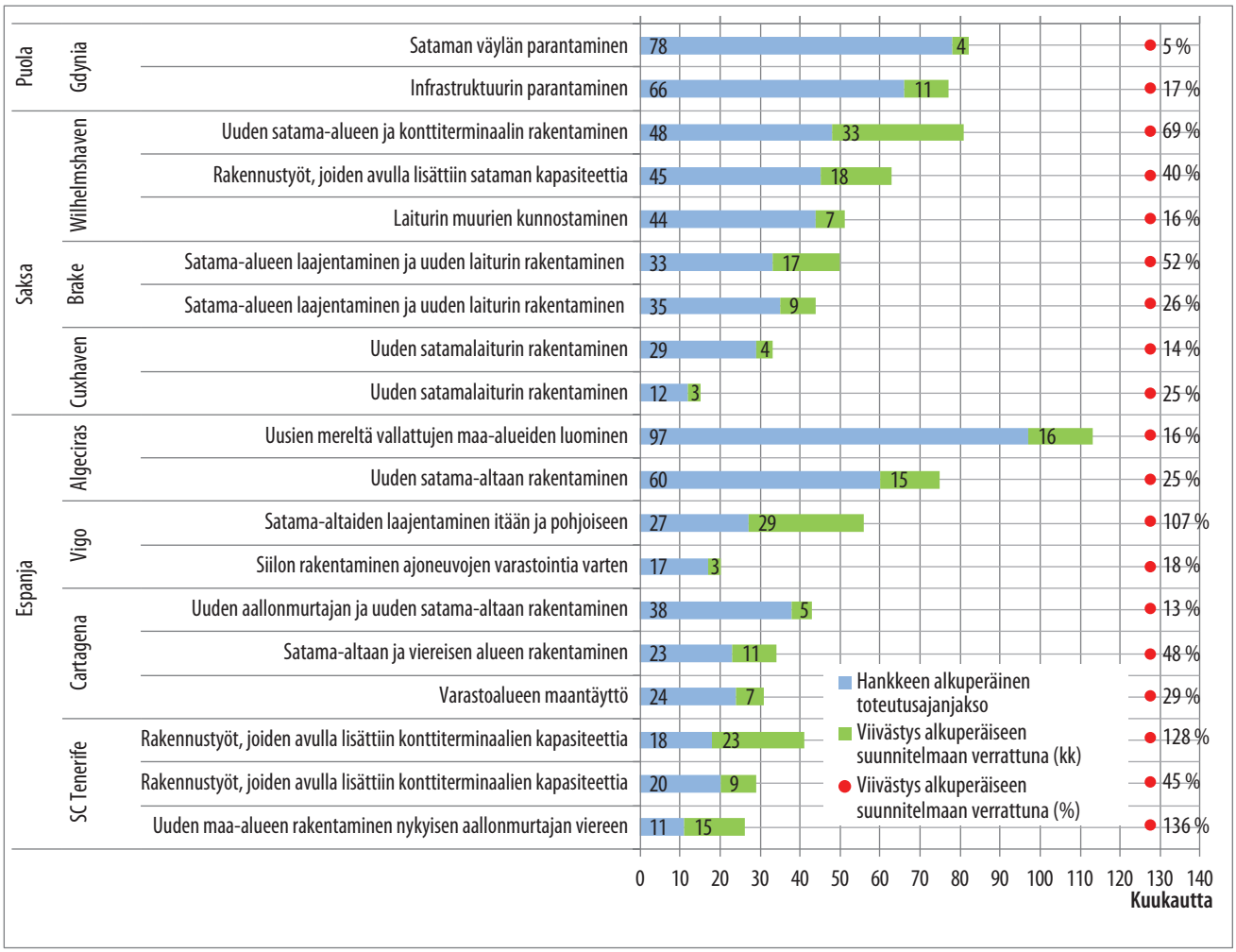
57
Tilintarkastustuomioistuimen analyysi, jossa perehdyttiin tarkastettuihin jo päätökseen saatuihin 30 uuteen hankkeeseen, osoitti, että 11 hanketta saatiin päätökseen ajoissa mutta myös että 19:ää hanketta ei saatu päätökseen ajoissa. Näissä 19 hankkeessa keskimääräinen viivästys oli lähes 13 kuukautta. Viivästysten kesto vaihteli kolmesta kuukaudesta (ro-ro-terminaalilaitteiden hankinta Vigon satamaan Espanjaan) 33 kuukauteen (Jade-Weser-Port-hanke Wilhelmshavenissa Saksassa). Näistä 19 hankkeesta 12:ssa viive oli yli 20 prosenttia hankkeen suunnitellusta kestosta. Suhteessa alkuperäiseen suunniteltuun kestoon viivästykset olivat jopa 136 prosenttia (Santa Cruz de Tenerifen satama, Espanja).

58
Kaaviossa 3 on yksityiskohtaisia tietoja kyseisistä (päätökseen saaduista) 19 hankkeesta.

42 Merisatamien infrastruktuureja koskeva erityiskertomus nro 4/2012.

Kaavio 3

Yleiskatsaus 19:n päätökseen saadun hankkeen viivästyksistä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Hallinnolliset menettelyt voivat viivästyttää hankkeiden toteuttamista: esimerkkitapaus Italiasta

59
Kuten edellä todettiin, tarkastetuista 37 uudesta hankkeesta seitsemää ei ollut saatu päätökseen tarkastuksen ajankohtaan mennessä lähinnä hallinnollisen rasitteen vuoksi. Hankkeille oli osoitettu rahoituksena lähes puolet tarkastetuista menoista (524 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta). Näistä keskeneräisistä seitsemästä hankkeesta kuusi oli myös viivästynyt. Viivästykset vaihtelivat ruoppaustöiden 13 kuukaudesta Salernon sataman yhteyksien vähintään 36 kuukauteen. Kansalliset ja alueelliset hallinnolliset menettelyt voivat viivästyttää satamainfrastruktuurihankkeiden valmistumista merkittävästi. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että pelkästään Italiassa viisi hanketta kuudesta tarkastetusta hankkeesta oli viivästynyt pääasiassa lupien ja hyväksyntien myöntämiseen liittyvien ongelmien vuoksi, mikä osoittaa, että eri elinten välisessä koordinoinnissa on ongelmia. Yksityiskohtaisia tietoja keskeneräisistä hankkeista on ***liitteessä III***.

60
Lisäksi useissa jäsenvaltioissa satamien yleissuunnitelman (joka tarvitaan ennen infrastruktuuritöiden aloittamista) hyväksymismenettelyyn osallistuu monia välittäjäelimiä. Esimerkiksi Taranton satamassa sataman yleissuunnitelmaehdotusta, joka oli esitetty vuonna 2006 ja jonka käsittelyyn osallistuivat satamakomitea, julkisten töiden neuvosto, ympäristönsuojelusta vastaava alueellinen viranomainen, kyseinen alue ja kunta, ei ollut vielä hyväksytty tarkastuskäynnin ajankohtana (vuoden 2015 lopussa).

Kustannusylityksiä 16 hankkeessa päätökseen saaduista 30 hankkeesta

61
Edellä esitetyn lisäksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti, että tutkituista hankkeista vain 14 hankkeessa ei ollut kustannusylityksiä, mikä tarkoittaa, että päätökseen saaduista 30 hankkeesta 16 hankkeessa oli kustannusylityksiä yhteensä 139 miljoonaa euroa. Tämä koskee lähinnä Saksan ja Espanjan merisatamia (Italian hankkeet olivat vielä kesken, joten lopullista arviointia ei voida tehdä tässä vaiheessa). Keskimääräinen kustannusylitys oli noin 8,7 miljoonaa euroa. Ylitykset vaihtelivat Vigon sataman (Espanja) tarkastusrakennuksen 0,2 miljoonasta eurosta Algecirasin (Espanja) sataman jälleenlaivausinfrastruktuurin 67 miljoonaan euroon. Alkuperäisiin suunniteltuihin kustannuksiin verrattuna[43] kustannusylitykset olivat jopa 38 prosenttia (Cuxhavenin uuden satamalaiturin rakentaminen). ***Taulukossa 2*** esitetään yleiskatsaus seitsemän eri sataman yhteensä 16 hankkeen kustannusylityksiin.

43 Kustannusylitykset koskevat vain hankkeiden tukikelpoisia kustannuksia eivätkä satamainvestointien kokonaiskustannuksia, joiden osalta kustannusylitykset saattavat olla paljon suurempia.

Taulukko 2

Yleiskatsaus 16:n päätökseen saadun hankkeen kustannusylityksistä

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

1 Kustannusylitykset koskevat vain hankkeiden tukikelpoisia kokonaiskustannuksia eivätkä satamainvestointien kokonaiskustannuksia.

2 Kustannusylitykset on laskettu suhteessa hankkeen tukikelpoisiin kokonaiskustannuksiin, ei satamainvestoinnin kokonaiskustannuksiin.

3 Ei sisällä uudelleen arvioituja hankkeita.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

EU:n rahoituksella vähäinen vastine rahalle

Viittä vuonna 2010 tutkittua satamaa koskevien tulosten uudelleenarviointi: vähäinen vastine rahalle vielä viisi vuotta myöhemmin

62

Vuonna 2012 tilintarkastustuomioistuin totesi kertomuksessaan[44], että suuri osa (82 prosenttia) satunnaisotokseen valittujen 27 satamahankkeen saamasta EU:n rahoituksesta oli käytetty tehottomasti. Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin arvioi uudelleen viisi satamaa (Augusta Italiassa sekä Arinagan, Campamenton, Ferrolin ja Langosteiran satamat Espanjassa), jotka olivat olleet erityisen ongelmallisia vuonna 2010, koska rakenteet eivät olleet käytössä ja EU:n rahoittamat infrastruktuurit olivat olleet tyhjillään tai niihin oli heikot yhteydet. Satamat olivat saaneet kaudella 2000–2006 yhteensä 329 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta näiden infrastruktuurien rakentamista varten.

63

Uudelleenarvioinnin yhteydessä tehtiin seuraavat keskeiset havainnot:

i) Kaiken kaikkiaan vaikuttavuus oli hyvin vähäistä: vain noin viittä prosenttia (18 miljoonaa euroa EU:n rahoituksen kokonaismäärästä) luodusta kokonaiskapasiteetista käytettiin alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti lähes kymmenen vuotta jatkuneen toiminnan jälkeen[45]. Se, ettei merkittävää satamatoimintaa ollut keskimäärin kymmenen vuoden aikana töiden valmistuttua[46], osoittaa, ettei ollut tarvetta käyttää EU:n rahoitusta näihin infrastruktuureihin ja ettei etukäteen ollut laadittu sen paremmin toimivaa liiketoimintamallia kuin asianmukaista kustannus-hyötyanalyysiakaan. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että yhteensä 292 miljoonan euron EU-investoinnit eivät olleet edelleenkään vaikuttavia vuonna 2015. Kuten tilintarkastustuomioistuimen aiemmassa kertomuksessa[47] todetaan, jäsenvaltiot painottavat EU-varojen käyttöä satamien lisäkapasiteettiin tehtyjen investointien vaikuttavuuden sijaan.

ii) Tarkastetuista neljästä Espanjan satamasta kolmessa (Arinaga, Ferrol ja Langosteira) toiminta oli lisääntynyt hieman vuodesta 2010, mutta EU-rahoitetun infrastruktuurin enimmäiskapasiteettiin nähden käytössä oli vain huomattavan vähäinen osuus (noin 10 prosenttia Arinagassa ja Langosteirassa ja noin 25 prosenttia Ferrolissa). EU-varoin rahoitetuissa Augustan kauppasataman konttiterminaalissa ja ro-ro-alusten laituripaikalla ei ole lainkaan toimintaa.

Campamentossa alun perin EU-rahoitusta saaneet investoinnit konttien varastokenttiin ovat suurelta osin käyttämättä, mutta siellä korjataan laivoja (ks. ***kuva 8***).

44 Ks. erityiskertomus nro 4/2012.

45 Sovellettu menetelmä: Määrä on määritetty ottamalla huomioon jo vuonna 2010 ensimmäistä kertaa tarkastettujen satamainfrastruktuurien käytön yksityiskohtainen uudelleenarviointi tarkastuskäynnin ajankohtana. Jos sataman katsottiin kansainvälisesti hyväksyttyjen perusteiden perusteella olleen tyhjillään tai erittäin alikäytetty, hankkeen menot laskettiin alikäyttöasteen mukaisesti.

46 Työt saatiin valmiiksi Arinagassa vuonna 2008, Campamentossa vuonna 2004, Ferrolissa vuonna 2005, Langosteirassa vuonna 2011 ja Augustassa vuonna 2006.

47 Erityiskertomus nro 4/2012, kohta 22.

iii) Komissio on vuodesta 2012 lähtien seurannut kolmea näistä viidestä satamasta tekemällä niihin tarkastuskäynnin tai keskustelemalla keskustasolla jatkotoimista. Tästä esimerkkinä mainittakoon seuraavat:

– Arinagassa Espanjan viranomaiset ovat lykänneet sataman laajennuksen kolmatta vaihetta, kunnes satamassa on riittävästi toimintaa.

– Augustan kauppasatamassa Italian viranomaiset ovat osoittaneet investointiin lisärahoitusta, jotta työt voidaan saattaa päätökseen vuosina 2014–2020. Tarvittavien töiden arvioidut kustannukset ovat 145 miljoonaa euroa, josta EU myöntää yhteisrahoituksena 67 miljoonaa euroa EAKR:sta (komission päätös suurhankkeesta tehtiin 27.3.2013). Äskettäin Italiassa hyväksytty uusi kansallinen satamia koskeva yleinen strateginen kehys johti Augustan sataman ja läheisen Catanian sataman yhdistymiseen, minkä ansiosta vastaisuudessa saatetaan saada synergiaetuja ro-ro-, risteily- ja irtolastitavaraliikenteessä. Toteutettavia töitä ja osoitettua EU:n rahoitusta olisi siksi tarkistettava ottaen huomioon äskettäinen yhdistyminen, jotta voitaisiin lisätä mahdollisuuksia parantaa investoinnin vaikuttavuutta.

Kuva 8

Käyttämätön vuonna 2004 Campamenton satamassa luotu satamakapasiteetti: infrastruktuuriin sijoitettiin 16,5 miljoonaa euroa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Monien puuttuvien ja riittämättömien yhteyksien vuoksi tarvitaan vielä lisää julkista rahoitusta, jotta alkuperäiset satamainvestoinnit saadaan toimimaan kunnolla

64

Tutkituissa 14 satamassa yhteydet liikenneverkkoon joko puuttuivat (Italiassa ja Espanjassa) tai olivat riittämättömät (Saksassa ja Puolassa). Italiassa (Salerno ja Taranto), Espanjassa (Algeciras, Ferrol ja osin Langosteira), Saksassa (Jade-Weser-Port) ja Puolassa (Szczecin-Świnoujście, Gdańsk ja Gdynia) maantie- ja rautatieyhteydet joko puuttuivat, olivat viivästyneet tai niitä ei ollut vielä suunniteltu taikka niihin liittyi kriittisiä viimeiseen vaiheeseen liittyviä ongelmia. Näihin tapauksiin kuuluu myös Gdynian ja Karlskronan väliseen merten moottoritiehen liittyvä Puolan ja Ruotsin välinen hanke, jossa satamien yhdistämiseen tarvittavan lauttaterminaalin rakentamista on lykätty vuoteen 2019 (ks. ***laatikko 6***).

65

Vastaisuudessa tarvitaan merkittävästi julkista lisärahoitusta, jotta edellä käsitellyt hankkeet voisivat toimia kunnolla. Esimerkiksi Espanjassa Algecirasin, Ferrolin ja Langosteiran satamien rautatieyhteyksien rakentamisen lisäkustannuksiksi arvioidaan noin 183 miljoonaa euroa. Puolassa on investoitava vielä 350 miljoonaa euroa Szczecinin sataman 65 km pitkän sisääntuloväylän syventämiseksi 12,5 metriin, jotta suuremmat alukset, joita varten infrastruktuuria parannettiin, pääsisivät satamaan.

Samanlaisten infrastruktuurien rahoittaminen lisää kestämättömien investointien riskiä

Liikenteen siirtyminen naapurisatamalta toiselle

66

Koska Eurooppa on alueeltaan vain pieni osa maapalloa, satamat jaetaan ”satamaryhmittymiin”. Niitä ovat esimerkiksi Hampuri–Le Havre-alueen satamat tai Välimeren alueen satamat, jotka jaetaan edelleen itäisen ja läntisen Välimeren alueen satamiin (ks. ***kuva 9***).

67

Samalla alueella sijaitsevat satamat kilpailevat keskenään, mutta kilpailua on myös eri alueilla sijaitsevien satamien välillä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin EU:n 171 suurimman konttisataman vuosien 2005–2014 liikennemääriä eli satamia, joiden käsittelemä konttimäärä oli vähintään 200 000 TEU:ta vuonna 2005.

Kuva 9

Välimeren alueen satamat, jotka jaetaan edelleen itäisen ja läntisen Välimeren alueen satamiin

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

68

Analyysi osoitti, että näistä 171 konttisatamasta seuraavien kuuden sataman toiminta oli vähentynyt yli 50 prosenttia vuoteen 2005 verrattuna: Savona ja Taranto (Italia, ks. ***laatikko 3***), Medway ja Thames port (Yhdistynyt kuningaskunta), Rouen (Ranska) ja Málaga (Espanja, ks. ***laatikko 5***). Sataman toiminnan väheneminen liittyi läheisen, usein suuremman sataman kasvuun.

69

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi huomattavaa liikennemäärien siirtymistä muiden tässä kertomuksessa käsiteltävien naapurisatamien välillä eli Salernon ja Napolin (Italia) välillä sekä Gdańskin ja Gdynian (Puola) välillä. Heti kuin lisäinfrastruktuuri otettiin käyttöön toisessa satamassa, sillä oli kielteinen vaikutus naapurisataman liikennemääriin.

Samanlaisen infrastruktuurin rahoittaminen, useimmiten kapasiteetin lisäämiseksi

70
Kaikki tutkitut hankkeet käsittivät toimia, joilla syvennettiin sisääntuloväyliä, laajennettiin kääntöaltaita, laituripaikkoja ja varastoalueita, parannettiin sisämaayhteyksiä ja hankittiin ennustettujen entistä suurempien lastimäärien tehokkaaseen käsittelyyn tarvittavia nostureita ja muita satamalaitteita.

71
Tilintarkastustuomioistuimen analyysissa todettiin 14 tapausta, joissa samanlaisia investointeja oli tehty samalla alueella sijaitsevissa naapurisatamissa. Useat satamaviranomaiset ja satamanpitäjät olivat sijoittaneet samanaikaisesti jälleenlaivausinfrastruktuurin ja -varustuksen lisäkapasiteettiin, vaikka naapurisatamissa oli ollut käytettävissä käyttämätöntä kapasiteettia. Tällaisia samanlaisia investointeja oli tehty jopa satamissa, jotka palvelivat samassa jäsenvaltiossa sijaitsevaa samaa sisämaa-aluetta, mikä on osoitus kapasiteetin suunnittelun kansallisen koordinoinnin heikkoudesta.

72
Tilintarkastustuomioistuin katsoi tällaiset investoinnit kestämättömiksi (ks. ***laatikossa 4*** olevat esimerkit).

Laatikko 4

Esimerkkejä naapurisatamien samanlaisista investointisuunnitelmista

a) Italian luoteisrannikon satamat (Genova, La Spezia, Livorno ja Savona)

Italiassa kaikilla neljällä luoteisrannikon satamalla (Genova, La Spezia, Livorno ja Savona) on meneillään tai suunnitteilla investointeja, joilla lisätään niiden nykyistä yhteenlaskettua 3 730 000 TEU:n kapasiteettia 50 prosenttia (eli 1 800 000 TEU:ta). Kaikki nämä satamat kilpailevat samalla sisämaa-alueella. Viime vuosina Savona on menettänyt selvästi markkinaosuuttaan Genovalle, samoin Livorno, mutta vähemmän. Lisäksi on todettava, ettei nykyinen kapasiteetti ole kokonaan käytössä. Vuonna 2014 konttiterminaalien käyttöaste oli noin 20 prosenttia Savonassa, 65 prosenttia Livornossa, 74 prosenttia La Speziassa ja 77 prosenttia Genovassa. Liikenteen ei odoteta lisääntyvän merkittävästi tulevina vuosina.

b) Puolan satamat (Gdańsk ja Gdynia)

Puolassa infrastruktuurista ja kehityksestä vastaava ministeriö hyväksyi samanaikaisesti Gdańskin konttiterminaalien merkittävän laajennuksen ja Gdynian sataman ruoppauksen. Molemmat satamat tavoittelivat samaa konttiliikennettä ja palvelevat samaa sisämaa-aluetta. Ministeriö ei myöskään tarkastellut nykyisin käytettävissä olevan kapasiteetin käyttöastetta.

Laatikko 4

c) Espanjan satamat (Cartagena, Algeciras ja Ferrol)

Espanjassa Cartagenan, Algecirasin ja Ferrolin satamat sisällyttivät kaikki kasvustrategiaansa Madridin alueelle suuntautuvan tai sieltä lähtevän liikenteen lisäämisen, vaikka alue on myös muiden suurten satamien (erityisesti Valencian) perinteinen markkina-alue. Kapasiteettia lisättiin arvioimatta, oliko samalla sisämaa-alueella riittävästi liikennetarvetta.

d) Italiassa, Sloveniassa ja Kroatiassa sijaitsevat NAPA:n satamat (Venetsia, Trieste, Koper ja Rijeka)

Kaikki NAPA:n satamat (Venetsia, Trieste, Koper ja Rijeka) pyrkivät houkuttelemaan lisää liikennettä ja entistä suurempia aluksia. Satamilla ei kuitenkaan ollut strategiaa keskinäisen synergiansa lisäämiseksi siinä tapauksessa, että jokin laiva päättää käydä jossakin pohjoisen Adrianmeren alueen satamassa. Tiiviimpää yhteistyötä estää se, että satamat sijaitsevat kolmessa eri jäsenvaltiossa, joilla on erilaiset hallinnointijärjestelmät sekä kansallisesti että satamittain ja erilaiset yhteisrahoitusosuudet koheesiopolitiikkaa ja Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevien asetusten mukaan, minkä vuoksi satamakohtaiset näkökohdat saatetaan asettaa yhteisten näkökohtien edelle.

73

Naapurisatamien satamakapasiteetin samanaikaiseen lisäämiseen liittyy myös kyseisten satamien välisen hintakilpailun lisääntymisen riski, kun ne pyrkivät houkuttelemaan tarvittavia lisäliikennemääriä. Jos liikenteen kokonaismäärä ei kasva, kaikkien satamien kapasiteettia jää sen vuoksi käyttämättä tai liian vähäiselle käytölle ja samanaikaisesti satamien kannattavuus huononee. Jälleenlaivaussatamilla riski on erityisen suuri, koska meriliikenteen harjoittajat voivat päättää vaihtaa käyntisatamiaan oman liikennöintiverkkoja koskevan lähestymistapansa mukaisesti.

Komission ja EIP:n välinen satamainfrastruktuurien rahoitusta koskeva koordinointi tehotonta

74

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan Euroopan investointipankin (EIP) tehtävänä on unionin edun mukaisesti myötävaikuttaa sisämarkkinoiden tasapainoiseen ja vakaaseen kehitykseen käyttäen sekä pääomamarkkinoita että omia varojaan. EU:n (EAKR:sta/koheesiorahastosta tai Verkkojen Eurooppa -välineestä) myöntämän 6,8 miljardin euron rahoituksen lisäksi useat tämän tarkastuksen aikana tarkastetuista satamista saivat EIP:n lainan. Lainojen yhteismäärä oli 10,1 miljardia euroa vuosina 2000–2013.

75

Liitteessä IV on yksityiskohtaisia tietoja jäsenvaltioiden satamajärjestelmien pääpiirteistä ja yleiskatsaus tarkastetuille satama-alueille (vuosina 2000–2013) myönnetystä EU:n ja EIP:n rahoituksesta.

76

Ennen kuin EIP myöntää lainan, komission ja jäsenvaltion on annettava lausunto siitä, ovatko EIP:n varoista rahoitettavat investoinnit asiaa koskevan EU:n lainsäädännön ja toimintapolitiikan mukaisia[48]. Komission ja EIP:n välisessä koordinointimenettelyssä noudatetaan yhteisymmärryspöytäkirjaa[49]. Tätä kertomusta varten tarkastettujen satamien osalta komissio ja EIP olivat neuvotelleet neljässä tapauksessa, jotka olivat Algeciras (Espanja), Tanger Med (Marokko), Taranto (Italia) ja Jade-Weser-Port (Saksa).

77

Tilintarkastustuomioistuimen analyysissa todettiin, että EIP ja komissio vaihtoivat keskenään vain vähän tietoja. Esimerkiksi lainasummaa ja tuensaajaa ei ilmoitettu eikä EIP:n teknistä ja taloudellista arviota ja koheesiopolitiikan vaikuttavuudelle koituvien riskien arviointia toimitettu komissiolle. EIP:n toimittamat tiedot antavat komissiolle mahdollisuuden vain rajallisten arviointien tekemiseen.

78

Komissiolla ei myöskään ole valtaa torjua lainaehdotusta, jos komissio on eri mieltä. Komissio ei olekaan koskaan antanut EIP:n lainaehdotuksesta kielteistä lausuntoa, vaikka jotkin tapaukset ovat olleet hyvin kiistanalaisia. Se, ettei komissio voinut reagoida EU:n ulkopuolella sijaitsevien naapurisatamien tueksi ehdotettuihin EIP:n lainoihin kunnolla, heikensi EU:n satamiin sijoitetun EU-rahoituksen vaikuttavuutta. ***Laatikossa 5*** oleva läntisen Välimeren alueen satamia koskeva esimerkki osoittaa, ettei komission yksiköiden välinen koordinointi ollut riittävää ja ettei komissio viestittänyt EIP:lle minkäänlaisista ongelmista. Tämä johti jälleenlaivausinfrastruktuurien ylikapasiteettiin ja kestämättömiin investointeihin, koska osa satamista menetti huomattavia rahtimääriä aiemmin käsittelemäänsä verrattuna.

48 Euroopan investointipankin (EIP) perussäännön 19 artikla.

49 Memorandum of Understanding (MoU) between the Commission of the European Communities and the European Investment Bank concerning working procedures for consulting the Commission on Global Loans, Mid-Caps Loans, Framework Loans, and Investment Loans under article 21 of the EIB statute (13. kesäkuuta 2006); yhteisymmärryspöytäkirjaa on viimeksi muutettu 13. joulukuuta 2010. Yhteisymmärryspöytäkirjaa tarkistetaan parhaillaan, ja uusin luonnosversio on syyskuulta 2015.

Laatikko 5

EIP:n myöntämä ja EU:n talousarviosta myönnetty samanaikainen rahoitus naapurisatamien satamainfrastruktuurille johti kestämättömiin investointeihin ja siihen, että EU:n satamat menettivät huomattavia rahtimääriä aiemmin käsittelemäänsä verrattuna: esimerkkinä Tanger Med -satama (Marokko) sekä Espanjassa ja Portugalissa sijaitsevat satamat

Vuodesta 2000 lähtien on myönnetty yli 500 miljoonaa euroa EAKR:sta/koheesiorahastosta ja 229 miljoonaa euroa EIP:n lainoja useiden Espanjassa (Andalusia) ja Portugalissa sijaitsevien satamien infrastruktuurien tukemiseksi. Algecirasin satama (Espanja) yksistään sai noin 248 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta. Lisäksi EIP myönsi noin 129 miljoonan euron lainan kapasiteetin lisäämistä varten.

Vuosina 2008 ja 2010 Tanger Med -satamalle (Marokko) myönnettiin EU:n takauksella kaksi EIP:n lainaa, joiden yhteismäärä oli 240 miljoonaa euroa, 8 miljoonan TEU:n konttiliikenteen käsittelyyn tarvittavan lisäkapasiteetin rakentamista varten. Satama sijaitsee aivan Algecirasin sataman läheisyydessä Gibraltarin salmen toisella puolella. Molemmat satamat ovat erikoistuneet jälleenlaivaukseen ja kilpailevat suoraan keskenään ja lähiseudun jälleenlaivaustoiminnan (esimerkiksi Cádizissa, Málagassa ja Sinesissä, ks. ***kuva 10***) kanssa.

Kuva 10 – Yleiskatsaus läntisen Välimeren alueen julkisesti rahoitettuun satamakapasiteettiin

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Vaikka uusi terminaalinpitäjä aloitti toiminnan Algecirasin sataman (Espanja) vastarakennetussa konttien jälleenlaivausterminaalissa, jälleenlaivausalueesta oli tarkastuksen ajankohtana käyttämättä 30 hehtaaria (vastaa 58:aa prosenttia EU:n myöntämästä 144 miljoonan euron rahoituksesta). EU:n satamaan tekemän investoinnin vaikuttavuus riippuu vastaisuudessa satamaviranomaisen kyvystä houkutella lisää toimijoita.

Vaikutus naapurisatamien liikennemääriin saattaa kuitenkin olla kielteinen.

Lisäksi Espanjassa sijaitsevien Algecirasin sataman naapurisatamien Cádizin ja Málagan konttiliikenne väheni huomattavasti vuosina 2007–2015. Cádizissa vähennys oli 53 prosenttia ja Málagassa 92 prosenttia.

79
Komissio ei myöskään saa tietoja lainahakemuksia koskevista EIP:n lopullisista päätöksistä eikä allekirjoitettua kopiota lainasopimuksista riippumatta siitä, myönnetäänkö laina EU:n takauksella vai ilman EU:n takausta. Hankkeen toteutuksesta tai lainan käytöstä ei myöskään toimiteta loppuraporttia eikä mitään muita tietoja siitä, onko laina maksettu takaisin kokonaisuudessaan.

EU:n rahoitus oli kausilla 2000–2006 ja 2007–2013 sidottu hanketasolla tuotoksiin, mutta ei tuloksiin

80
Ohjelmakausien 2000–2006 ja 2007–2013 aikana EU:n rahoitus oli kytkettävä hanketason tuotoksiin, mutta ei tuloksiin (eli seurauksiin tai vaikutuksiin). Vaikka osaa EU-rahoitteisista investoinneista ei tosiasiassa käytetty (ne olivat tyhjillään tai erittäin alikäytettyjä taikka niillä ei saavutettu tavoiteltuja tavoitteita, tuloksia tai vaikutuksia), niiden kustannukset olivat siis silti EU:n yhteisrahoituksen kannalta tukikelpoisia sekä EAKR:n/koheesiorahaston että TEN-T-ohjelmien yhteydessä.

81
Laatikossa 6 esitetään yksi monesta esimerkistä, jossa hankkeen tuotos oli saavutettu, mutta ei tavoiteltua tulosta.

Laatikko 6

Hankkeen tuotokset saavutettiin, mutta ei tavoiteltuja tuloksia – esimerkkinä Gdynian ja Karlskronan väliseen merten moottoritiehen liittyvä hanke (Puolan ja Ruotsin välinen lauttayhteys)

Tämä komission innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston (INEA) välityksellä suoraan hallinnoima merten moottoriteihin liittyvä hanke koskee yhteyden luomista kahden sataman välille. Toinen niistä on Puolassa (Gdynia) ja toinen Ruotsissa (Karlskrona). Hankkeen tavoitteena oli vähentää maanteiden tavaraliikennettä ja lisätä käytävän kulkumuotojakauma 3 prosentista, joka se oli vuonna 2008, vuoteen 2015 mennessä 10 prosenttiin ja vuoteen 2025 mennessä 36 prosenttiin. Hankkeessa sovittiin keskeisistä tulosindikaattoreista ja edistystä odotettujen tulosten saavuttamisessa seurattiin vuosittain.

Gdynian sataman maantie- ja rautatieyhteydet oli rakennettu, ja raiteet ajanmukaistettu Ruotsissa vuoden 2013 loppuun mennessä. Mitään hankkeen aiotuista tavoitteista (tuloksista) ei ollut kuitenkaan saavutettu, koska sen toiminnan kannalta ratkaisevan tärkeä osatekijä puuttui: Gdynian sataman lauttaterminaali. Sitä ei ollut rakennettu, vaikka se oli välttämätön hankkeen täysimääräisen toteuttamisen ja odotettujen hyötyjen saavuttamisen kannalta. Alkuperäisten suunnitelmien mukaan terminaalin piti valmistua kaudella 2007–2013, mutta terminaalin rakentamista lykättiin vuoteen 2016 jo hakemusvaiheessa, koska Gdynian satama tarkisti alun perin arvioituja liikennemääriä alaspäin. Rakennuksen rakentamista on siksi lykätty edelleen vähintään vuoden 2018 loppuun. Tämä tarkoittaa sitä, että alkuperäisten suunnitelmien mukainen merten moottoritie voidaan parhaimmillaankin ottaa käyttöön vasta vuonna 2019 (vähintään kuusi vuotta sen jälkeen, kun tutkittu hanke on saatu päätökseen).

Laatikko 6

EU on kuitenkin maksanut 34,4 miljoonaa euroa hankkeen tuotoksista voimatta odottaa todellisia tuloksia tai vaikutuksia lähivuosina. Puolan osuudelle on myönnetty 17,3 miljoonaa euroa EU:n varoja EAKR:sta maantie- ja rautatieyhteyksiä varten (ks. ***kuva 11***) ja Ruotsin osuudelle 17,1 miljoonaa euroa TEN-T-ohjelmasta raiteiden ajanmukaistamista varten. Syynä olivat tuensaajan antamat virheelliset tiedot, INEAn toteuttama sovittujen keskeisten tulosindikaattoreiden riittämätön seuranta ja puutteelliset avustussopimustekstit, joissa sallittiin maksujen suorittaminen ilman tuloksia. Jos terminaali ei olisi sisältynyt hankehakemukseen, Ruotsin viranomaiset olisivat voineet hakea vain tavanomaista 10 prosentin rahoitusta TEN-T-investointia varten. Tässä tapauksessa yhteisrahoitusta myönnettiin kuitenkin 20 prosenttia, koska hanke katsottiin merten moottoriteihin liittyväksi hankkeeksi.

Kuva 11 – Gdynian sataman maantie- ja rautatieyhteydet vailla lauttaterminaalirakennusta, joka tarvittaisiin yhteyden luomiseksi Karlskronan satamaan

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Tasapuolisten toimintaedellytysten luominen satamille: on varmistettava paremmin, että yhteisiä sääntöjä, kuten valtiontuki- ja tullitarkastussääntöjä, sovelletaan johdonmukaisesti

82

Satamien välinen kilpailu voi olla kovaa, jos ne palvelevat samaa sisämaa-aluetta ja niiden kautta kulkee samantyyppistä tavaraa ja liikennettä. Julkisen tuen myöntäminen satamaviranomaisille voi kuitenkin vääristää markkinoita. Merisatamien valtiontukisääntöjä varten ei ole annettu suuntaviivoja, ja jäsenvaltioiden väliset erot tullitarkastuskäytännöissä voivat tehdä yhdestä satamasta toisia satamia houkuttelevamman maailmanlaajuisille linjavarustamoille. Tilintarkastustuomioistuin tutki tämän vuoksi, oliko komissio ryhtynyt valtiontukien ja tullimenettelyjen osalta tarvittaviin toimenpiteisiin mahdollistaakseen satamien kilpailun tasapuolisin toimintaedellytyksin.

Satamiin sovellettavien valtiontukisääntöjen noudattamista on valvottava entistä paremmin jäsenvaltioiden ja komission tasolla

Useissa tapauksissa havaittiin valtiontuen aiheuttama kilpailun vääristymisen vaara

83
Jo vuonna 2000 unionin yleinen tuomioistuin täsmensi, että julkisessa omistuksessa olevan infrastruktuurin, kuten lentokentän, toiminta saattaa olla kaupallista toimintaa[50]. Tämä periaate vahvistettiin ja sitä kehitettiin edelleen Leipzig/Halle-tuomiossa[51].

Epäselvyyttä satamien varustuksen osalta

84
Tilintarkastustuomioistuin yksilöi kuitenkin tarkastuksessaan tiettyjä merkittäviä kilpailun vääristymisen riskejä satama-alalla. Esimerkiksi toimilupasopimusten haltijat vastaavat terminaaleissaan käyttämänsä varustuksen (esimerkiksi nostureiden, lastaus- ja purkulaitteiden sekä varastojen) rahoituksesta. Tämän vuoksi komissio erotti toisistaan julkisen (yleisen) ja käyttäjäkohtaisen infrastruktuurin vuonna 2001 antamassaan satamia koskevassa tiedonannossa[52]. Sellaisen varustuksen julkista rahoitusta, jota voivat hyödyntää kaikki sataman käyttäjät syrjimättömin perustein, ei pidetä valtiontukena, kun taas sellaisen laitteiston yhteisrahoitusta, joka on toteutettu tiettyä käyttäjää silmällä pitäen tai joka hyödyttää tiettyä yritystä, jolla jo on toimilupasopimus[53], pidetään valtiontukena, koska rahoitus antaa kyseiselle yritykselle etua ja saattaa siksi vaikuttaa kilpailuun.

85
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että satamien varustuksen julkiseen rahoitukseen liittyi epäselvyyttä. Periaatteessa Verkkojen Eurooppa -välineen vuoden 2014 ehdotuspyynnön ehdoissa pidettiin satamien varustuksen rahoittamista tukeen oikeuttamattomina menoina. Tähän oli kuitenkin kaksi poikkeusta: varustusta voitiin rahoittaa ehdotuspyynnön multimodaaliliikennettä koskevan osan ja (tietyin ehdoin) merten moottoriteitä koskevan osan mukaisesti. Useat satamat hakivatkin EU:n rahoitusta tällaisille laitteille ehdotuspyynnön näiden osien perusteella. Lisäksi ERI-rahastojen ehdoissa ei periaatteessa pidetä satamien varustuksen rahoittamista tukeen oikeuttamattomina menoina.

50 Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa T-128/98 Aéroports de Paris antama tuomio.

51 Yhdistetyt asiat T-455/08 Flughafen Leipzig-Halle Gmbh ja Mitteldeutsche Flughafen AG v. komissio ja T-443/08 Freistaat Sachsen ja Land Sachsen Anhalt v. komissio, tuomio 24.3.2011.

52 KOM(2001) 35 lopull., 13.2.2001, ”Merisatamapalvelujen laadun parantaminen: Euroopan liikenteen avaintekijä”, s. 11.

53 Jollei kyseisen edun myöntäminen tarjouskilpailun voittajalle sisältynyt sen ehtoihin, jolloin kaikki tarjoajat olisivat saaneet saman edun.

86
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tutkittujen satamien osalta kaikkiaan 10 tapausta, joissa käyttäjäkohtaista varustusta on tuettu EU:n rahoituksella. Tapauksia esiintyi pääasiassa Puolassa (tutkitut kolme satamaa eli Szczecin-Świnoujście, Gdańsk ja Gdynia) ja Espanjassa (Algecirasin satama). Hankkeita, jotka sisälsivät yksityisten toimijoiden käyttämiä nostureita ja jälleenlaivauslaitteita, oli yhteisrahoitettu EU:n talousarviosta noin 92,5 miljoonalla eurolla. Komissio, jolle jäsenvaltiot ilmoittivat näistä tapauksista vuonna 2005 (Puola) ja vuonna 2010 (Espanja), hyväksyi ne vastustamatta niiden rahoitusta. Tapauksista esitetään esimerkki ***laatikossa 7*** ja täydellinen luettelo ***liitteessä V***.

Laatikko 7

Käyttäjäkohtaisen varustuksen julkinen rahoitus Espanjassa

Espanjalaisessa Algecirasin satamassa sijoitettiin 22 miljoonaa euroa EU:n varoja aluksien lastaamiseen ja purkamiseen tarkoitettujen kahdeksan satamakonttinosturin (ship-to-shore) hankkimiseen tietylle yksityiselle terminaalinpitäjälle (ks. ***kuva 12***).

Kuva 12 – EU:n yhteisrahoittamaa varustusta Algecirasin satamassa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Aiempien valtiontukipäätösten seuranta huomattavien muutosten varalta

87
EU valvoo valtiontukia järjestelmällä, joka perustuu komission tekemään ennakkoarvioon sekä komission ja jäsenvaltioiden väliseen vaikuttavaan yhteistyöhön. Ongelmia voi aiheutua siitä, että ilmoitetun tuen ehdot ovat muuttuneet komission päätöksen jälkeen huomattavasti eikä komissio seuraa asiaa arvioidakseen, johtavatko nämä muuttuneet olosuhteet kilpailun vääristymiseen (ks. ***laatikossa 8*** oleva esimerkki).

Laatikko 8

Ei virallista ilmoitusta merkittävistä muutoksista – Jade-Weser-Port Saksassa

Saksassa rakennettiin vuosina 2008–2012 uusi Jade-Weser-Port-konttiterminaali, jonka kapasiteetti on 2,7 miljoonaa TEU:ta, aivan Wilhelmshavenin syvänmerensataman (yksi 104:stä ydinverkon satamasta) läheisyyteen. Terminaalin perusinfrastruktuurin rakensi Ala-Saksin osavaltio avustuksen avulla. Kansallisen ja yksityisen rahoituksen lisäksi EU myönsi 33 miljoonan euron rahoituksen. Lisäksi EIP myönsi infrastruktuurin rakentamisen rahoitusta varten kaksi lainaa, joiden yhteismäärä oli 325 miljoonaa euroa.

Joulukuussa 2008 komissio päätti olla vastustamatta toimenpiteitä, joista oli ilmoitettu (kansainvälisen yrityksen kanssa tehty 40 vuoden toimilupasopimus), koska se ei pitänyt niitä valtiontukena[54].

Ilmoituksessa ilmoitettuja ehtoja muutettiin kuitenkin huomattavasti komission päätöksen jälkeen: kaksi toimilupasopimukseen (joka allekirjoitettiin vuonna 2006) vuosina 2010 (jo ennen terminaalin toiminnan aloittamista) ja 2014 tehtyä merkittävää muutosta muuttivat julkisen tarjouskilpailun mukaisia alkuperäisiä ehtoja merkittävästi. Muutokset vaikuttivat myös ulkopuolisten meriliikenteen harjoittajien aluksilta perittäviin maksuihin[55]. Kaiken kaikkiaan tällä oli lokakuuhun 2015 mennessä noin 15 miljoonan euron kielteinen taloudellinen vaikutus (vähemmän tuloja, enemmän korkokuluja) julkisyhteisöön, joka teki toimilupasopimuksen yksityisen yrityksen kanssa. Saksan viranomaiset eivät ilmoittaneet näistä muutoksista komissiolle, vaikka ilmoittaminen olisi ollut asianmukaista oikeusvarmuuden varmistamiseksi, eikä komissio seurannut asiaa alkuperäisen päätöksen jälkeen selvittääkseen, vääristivätkö muutetut ehdot kilpailua.

Vaikka toimiluvan myöntäneen julkisyhteisön odotettiin toimivan voitollisesti ottamansa lainan vakuudeksi, yhteisö itse asiassa kärsi tappioita, koska Jade-Weser-Port on erittäin alikäytetty. Siitä lähtien kun satama avattiin syyskuussa 2012, konttimäärät, vaikkakin ne ovat kasvaneet 76 000 TEU:sta (vuonna 2013) 429 000 TEU:hun (vuonna 2015), ovat olleet vain noin 16 prosenttia lopullisesta luotavasta 2,7 miljoonan TEU:n kapasiteetista, joka toteutuu keskipitkällä aikavälillä, kun kaikki työt on saatu päätökseen ja satama on täysin toimintavalmis (ks. ***kaavio 4*** ja ***kuva 13***).

Toimilupasopimuksen muutosten ja julkisyhteisön tappioiden vuoksi, jotka olivat vuoden 2014 lopussa 21,5 miljoonaa euroa, sekä Ala-Saksi että Bremen, jotka omistavat yhteisön yhdessä, suunnittelivat antavansa yhteisölle 3 miljoonaa euroa vuonna 2015 ja 5,5 miljoonaa euroa vuonna 2016.

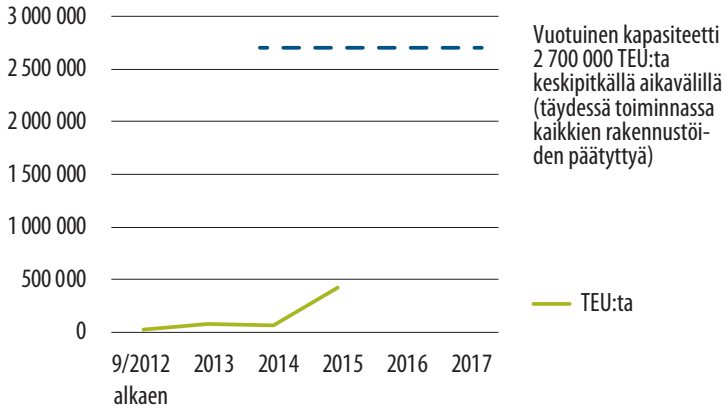
---

54 Toimilupasopimus nimittäin turvaisi markkinaolosuhteet: Saksan viranomaiset eivät pystyisi antamaan harkinnanvaraisia tukia ja etuja toimilupasopimuksen haltijalle, satamainfrastruktuuria voisivat hyödyntää kaikki sataman käyttäjät syrjimättömin perustein ja lastinkäsittelystä perittävä hinta perustuisi markkinaolosuhteisiin.

55 Nämä koskivat toimilupamaksun suorittamisen lykkäämistä ja aluksilta perittävien maksujen takuiden muutosta yrityksen eduksi. Lisäksi muutokset alensivat aluksilta perittäviä maksuja tietyksi ajaksi ulkopuolisten meriliikenteen harjoittajien eduksi.

Kaavio 4

Jade-Weser-Port-satamassa luodun kapasiteetin käyttö



Kuva 13

Erittäin alikäytettyä jälleenlaivauskapasiteettia Jade-Weser-Port-satamassa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Komission on toimittava entistä aktiivisemmin satamien valtiontukia koskevissa asioissa

Jäsenvaltiot ilmoittivat valtiontuesta harvoissa tapauksissa ja komissiolle tehtiin vain vähäinen määrä kanteluita

88
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että jäsenvaltiot olivat viime vuosina ilmoittaneet komissiolle satamien saamista valtiontuista hyvin harvoissa tapauksissa.

– Komissio ei ollut kerännyt tietoja satamille myönnettyä valtiontukea koskevista ilmoituksista ennen vuotta 2007.

– Vuosina 2007–2010 jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet satamainfrastruktuurille myönnetystä valtiontuesta yhteensä vain neljässä tapauksessa.

– Vuosina 2011–2015 valtiontuki-ilmoituksia oli 27 (ks. ***liite VI***).

89
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti, että komissio oli saanut hyvin harvoja kanteluja.

– Kanteluja koskevia tietoja ei ollut käytettävissä vuotta 2007 edeltävältä ajalta.

– Vuosilta 2007–2011 oli vain yksi komission nimenomainen päätös kantelutapauksesta, kun taas kaikissa muissa kanteluun perustuvissa tapauksissa asian käsittely oli päätetty ilman komission päätöstä (eli asian käsittely oli päätetty alustavan arviointikirjeen jälkeen, johon kantaja ei ollut vastannut, tai kantelun peruuttamisen vuoksi).

– Vuosina 2011–2015 komission käsittelyyn tuotiin vain kolme eri kantelutapausta.

Komissio valvoo satamille myönnettävää valtiontukea vain tukijärjestelmien yhteydessä

90
Komissio kohdisti satamainfrastruktuurien julkiseen rahoitukseen vain hyvin harvoja asiakirjoihin perustuvia tarkastuksia[56]. Lisäksi komission vuotuinen valtiontukien valvonta kattaa lainsäädännön mukaisesti satamat vain osittain, sillä se koskee tukijärjestelmiä yksittäisten tuki-ilmoitusten sijaan[57].

56 Tarkastukset koskivat julkisin varoin tehtyjä vuotuisia investointeja, jotka sisältyivät kahden saksalaisen sataman eli Hampurin ja Bremenin sataman kirjanpitoon, sekä yhtä belgialaista tapausta.

57 Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 248, 24.9.2015).

91
Kun otetaan huomioon keskeisten satamien merkittävä lukumäärä (329) ja niihin sijoitettu suuri julkisten varojen määrä, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tuki-ilmoitusten nykyinen määrä on liian pieni. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tuki-ilmoitusten puuttumisen myös useiden satamissa toteutettujen EAKR:sta/koheesiorahastosta rahoitettujen hankkeiden tilintarkastusten ja säännönmukaisuuden tarkastusten aikana. Esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2012 todettiin tukea koskevien ilmoitusten puuttuvan EAKR:n hankkeissa, jotka koskevat satamatilojen rakentamista Patrasin (Kreikka) ja Rostockin (Saksa) satamiin[58].

Komission lisäohjeet tarpeen

92
Tarkastuksen aikana useat sidosryhmät (eli satamaviranomaiset, satamanpitäjät, alusten omistajat ja logistiikkayritykset) totesivat, että satamien valtiontukea koskevat komission suuntaviivat olisivat tarpeen sen selventämiseksi, mitkä investoinnit katsotaan valtiontueksi ja mistä investoinneista on ilmoitettava. Nykyään ei kuitenkaan ole olemassa merisatama-alan investointien valtiontukea koskevia suuntaviivoja, vaikka komissio on ilmoittanut niiden antamisesta jo useita kertoja[59]. Komissio on sisällyttänyt suuntaviivojen antamisen kauden 2014–2019 toimiinsa[60].

Komission suorittama jäsenvaltioiden tullitarkastuskäytäntöjen seuranta ei kata keskeisiä tietoja

Jäsenvaltioiden satamissa soveltamat tullitarkastuskäytännöt ovat merkittävä tekijä sataman houkuttelevuuden kannalta

93
Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, tekivätkö erot tullivalvonnan organisoinnissa, laadussa ja nopeudessa toisista satamista toisia houkuttelevampia maailmanlaajuisille linjavarustamoille. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n tullilainsäädännössä annetaan mahdollisuus kotitullausmenettelyyn ja tulliyksinkertaistuksiin tavaroiden käsittelyssä niiden saapuessa ja ennen niiden luovutusta vapaaseen liikkeeseen. Esimerkkejä:

– Tehdään saapumisen yleisilmoituksen perusteella riskianalyysi ennen tavaroiden saapumista (tai ennen niiden lastaamista) ensisijaisesti turvallisuuteen ja varmuuteen kohdistuvien riskien osalta. Saman lähetyksen analyysiä olisi täydennettävä tulli-ilmoituksen perusteella toisella riskianalyysitasolla etenkin taloudellisten riskien osalta.

– Kerätään tavaroihin liittyviä lisävaatimuksia koskevia tietoja etukäteen (esimerkiksi todistukset).

58 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, laatikko 5.4 (EUVL C 331, 14.11.2013).

59 Ei pidä sekoittaa meriliikenteen valtiontukea koskeviin yhteisön suuntaviivoihin, joissa käsitellään tonnistoverotusjärjestelmiä ja merenkulkijoihin liittyviä toimenpiteitä. *Lähde:* Komission tiedonanto C(2004) 43 – Yhteisön suuntaviivat meriliikenteen valtiontuelle (EUVL C 13, 17.1.2004, s. 3).

60 Euroopan komissio: 2 luku: Yhtenäinen liikennealue – 2.5 kohta: Sisämarkkinat, Merisatamat, 3.3 kohta

– Nopeutetaan lastin luovutusta saapumisen jälkeen ja lopullista vahvistusta siitä, että tavarat vastaavat ennen saapumista annettua ilmoitusta.

94

Kaikki tullitarkastukset perustuvat tullikoodeksin 13 artiklaan, jonka mukaan kukin jäsenvaltio voi toteuttaa kaikki tarpeellisina pitämänsä tullitarkastukset. Tullitarkastukset perustuvat riskianalyysiin. Tulliviranomainen voi päättää käyttää yksinkertaistettuja menettelyjä tietyin edellytyksin ja arvioituaan toimijan luotettavuuden. EU hyväksyi vuonna 2014 tullialan yhteisen riskienhallintajärjestelmän[61], mutta komissio ei ole vielä ottanut käyttöön jäsenvaltioiden tulliviranomaisten riskienhallintajärjestelmää. Yksityiskohtaisen suunnitelman mukaan käyttöönotto toteutetaan vuoteen 2020 mennessä.

95

Kullakin tulliviranomaisella oli omat järjestelynsä. Lisäksi oli erilaisia tapoja yksinkertaistaa menettelyjä ja eroja tullitarkastusmenettelyjen nopeudessa, laadussa ja vaikutuksissa. Tämän vuoksi toiset satamat olivat toisia houkuttelevampia maailmanlaajuisille linjavarustamoille. Useat jäsenvaltiot, kuten Belgia, Tanska, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta, Suomi ja Ruotsi, esimerkiksi vapauttivat järjestelmällisesti velvoitteesta ilmoittaa tulliviranomaisille tavaroiden saapumisesta tai aikomuksesta luovuttaa ne. Vapautus olisi kuitenkin tehtävä tapauskohtaisesti perusteellisen riskianalyysin jälkeen. Järjestely tarkoittaa, etteivät tulliviranomaiset voi suorittaa riskiperusteisia tarkastuksia[62].

96

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi eräässä aiemmassa tarkastuksessa osoituksia tullitarkastuskäytäntöjen eroista, joiden vuoksi tavarat toimitettiin lopulliseen määränpäähän epätavallista reittiä. Tavarat purettiin Hampurissa (Saksassa) ja kuljetettiin Rotterdamiin (Alankomaihin), jossa tavarat luovutettiin tulliselvityksen jälkeen vapaaseen liikkeeseen ja josta ne kuljetettiin lopulliseen määränpäähän Puolaan[63]. Toisin sanoen maahantuojat tekivät tulliselvityksen muussa jäsenvaltiossa kuin maahantuovassa jäsenvaltiossa, koska tämä vähensi todennäköisyyttä joutua tarkastuksiin tai mutkisti mahdollisia perintämenettelyjä.

97

Komission vuonna 2013 Rotterdamin sataman tullitoimipaikassa suorittamassa omia varoja koskevassa tarkastuksessa todettiin, että unionitavaran tullioikeudellisen aseman paikkansapitävyyttä koskevia tarkastuksia tehtiin vain sattumanvaraisesti ja että joissakin tapauksissa tullivalvonta päätettiin tarkistamatta kaikkia tietoja. Päivittäin vastaanotetuista 200 konossementista vain 15–20 konossementista annettiin normaali tulli-ilmoitus. Kotitullausmenettelyissä varastointia tai vapaaseen liikkeeseen luovutusta varten ei ollut sen paremmin elektronisia kuin muitakaan tarkastuksia sen varmistamiseksi ennen tullivalvonnan päättämistä, että väliaikaisen varastoinnin yleisilmoitus oli yhdenmukainen myöhemmän tullimenettelyä koskevan ilmoituksen kanssa.

61 COM(2014) 527 final, 21.8.2014, Komission tiedonanto tullialan riskienhallintaa koskevasta EU:n strategiasta ja toimintasuunnitelmasta: Riskien torjunta, toimitusketjun turvallisuuden vahvistaminen ja kaupan helpottaminen.

62 Euroopan komission aihekohtainen kertomus jäsenvaltioissa vuonna 2011 suoritetuista tarkastuksista, jotka koskivat kotitullausmenettelyä.

63 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, laatikko 2.1, viimeinen esimerkki (EUVL C 398, 12.11.2014).

98
Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös omia varoja koskevista tarkastuksista peräisin olevia komissiossa käytettävissä olevia tietoja jälkitarkastuksista ja vertasi Alankomaiden tietoja naapuri- ja muiden maiden tietoihin. Vertailu osoitti, että jälkitarkastuksia tekevän tullin henkilökunnan määrä on Alankomaissa merkittävästi pienempi kuin muissa EU:n jäsenvaltioissa ja että määrä on vähentynyt merkittävästi viime vuosina (vuonna 2007 tällaisen henkilöstön lukumäärä kokopäivätyötä vastaavana oli 164, kun määrä vuonna 2013 oli 141). Vertailutiedot seuraavien tärkeiden satamamaiden tulliorganisaatioista osoittavat, että Belgiassa jälkitarkastuksiin osallistuvan tullin henkilöstön määrä on kaksinkertainen (292 kokoaikavastaavaa) ja Saksassa 50-kertainen (7 222) ja että Yhdistyneessä kuningaskunnassa jälkitarkastuksia tekevän henkilöstön määrä on 1 033, Puolassa 794, Ranskassa 491 ja Espanjassa 413[64].

Komission suorittamassa jäsenvaltioiden tullitarkastuskäytäntöjen seurannassa puutteita

99
Vaikka tullikoodeksilla luodaan kehys, jonka mukaan kaikki viranomaiset voivat päättää käytäntöjensä yksinkertaistamisesta, EU:n tullimenettelyt on pantava täytäntöön yhdenmukaisella tavalla. Se, ettei EU:ssa ole yhtä ainoaa tulliviranomaista, ei siis saisi johtaa siihen, että talouden toimijoita kohdellaan eri tavoin. Vaikka kilpailun vääristymisen riski on suuri, käytössä ei ole järjestelmää mahdollisten erojen seurantaa varten. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi esimerkiksi seuraavaa:

– Jäsenvaltioiden ei edellytetä antavan komissiolle tietoja erilaisten tullitarkastusten määrästä ydinverkon satamittain. Tällaiset tiedot olisivat kuitenkin olennaisen tärkeitä erojen havaitsemiseksi siinä, miten tulliviranomaiset kohtelevat talouden toimijoita.

– Oli käynnistetty Tulli 2013 -toimintaohjelma, joka käsitti toimia tullitarkastuskäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi tai yksinkertaistamiseksi. Komission toteuttama jälkiarviointi[65] osoitti, että vaikka ohjelman keskeisen tavoitteen eli sen saavuttamisessa, että kaikki tulliviranomaiset toimisivat samalla tavoin, oli edistytty, tuontimenettelyjen toteuttamisessa oli edelleen huomattavia eroja EU:ssa, koska kullakin jäsenvaltiolla oli yhä oma automaattinen tuontijärjestelmänsä.

– Tarkastusten arviointia varten on hyviä käytäntöjä, joita voitaisiin jakaa. Esimerkiksi Santa Cruz de Tenerifen satamaviranomainen on rakentanut satama-alueelle rakennuksen, jossa toimivat kaikki tarkastuselimet (tulli sekä kasvien terveystarkastuksista ja eläinlääkinnällisistä ja terveyttä koskevista rajatarkastuksista vastaavat tarkastuselimet). Näin voidaan tehdä vain yksi yhteinen tarkastus, joten tarkastukseen käytettävä aika voidaan mitata ja parantaa tarkastusten laatua ja nopeutta ajan mittaan.

64 Analyysi omia varoja koskevista tarkastuksista, joita komissio tekee yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta 22 päivänä toukokuuta 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 18 artiklan (EYVL L 130, 31.5.2000, s. 1) ja komission valtuuttamien virkamiesten oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelemisestä yhteisöjen omien varojen tarkastusta varten 10 päivänä toukokuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1026/1999 (EYVL L 126, 20.5.1999, s. 1) mukaisesti, sekä jäsenvaltioiden toimittamista perinteisiä omia varoja koskevista toimintakertomuksista (2013).

65 Tulli 2013 -ohjelman loppuarviointi – loppuraportti (ks. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/customs_2013_final_evaluation_report.pdf).

Sininen vyöhyke tarpeen – meriliikenne on edelleen maantieliikennettä heikommassa asemassa

100

Nykyisissä olosuhteissa maantieliikenne on EU:ssa edelleen pääasiallinen tapa lähettää rahtia paikasta toiseen. Maantiekuljetusten etuna ovat joustavuus, alhaiset kustannukset sekä sujuvat ja nopeat ovelta ovelle -toimitukset. EU:n sisäisestä meriliikenteestä tulee kilpailukykyistä vain, jos siitä tehdään entistä nopeampaa ja luotettavampaa. Meriliikenteen tärkeimpiä ongelmia on se, että sisämarkkinat eivät vielä ole täysin toteutuneet merialan osalta. Jäsenvaltioiden aluevesiltä (12 meripeninkulman alueella jäsenvaltiosta) poistuvien alusten katsotaan poistuvan EU:n tullialueelta, minkä vuoksi tavaroille on suoritettava tullimuodollisuudet aluksen saapuessa seuraavaan EU:n satamaan, vaikka aluksessa olisi vain unionitavaroita ja se ei olisi käynyt kolmannen maan satamassa. Vertailun vuoksi todettakoon, että Tallinnasta (Virosta) Lissaboniin (Portugaliin) ajava rekka voi kulkea EU:n halki täyttämättä mitään lisämuodollisuuksia EU:n sisärajoilla.

101

Se, ettei meriliikenteen ja muiden kuljetusmuotojen välillä ole tasapuolisia toimintaedellytyksiä, on ollut ilmeistä siitä lähtien, kun sisärajat poistettiin vuonna 1992. Komissio totesi[66] vuonna 1995, ettei kaikkia liikennemuotoja kohdeltu tasapuolisesti ja että meriliikenne oli muita liikennemuotoja heikommassa asemassa. Asiassa on edistytty sen tärkeydestä huolimatta erityisen hitaasti.

– Maaliskuussa 2014 tuli voimaan uusi järjestelmä, joka perustui esteettömän eurooppalaisen meriliikennealueen luomiseen pyrkivään sinisen vyöhykkeen toimintasuunnitelmaan ja jossa helpotetaan EU:n sisäistä meriliikennettä nopeamman rekisteröitymisen avulla ja mahdollistamalla ns. säännöllisessä reittiliikenteessä tullitarkastuksista luopumisen[67], johon on saatava tulliviranomaisilta hyväksyntä/lupa etukäteen. Aluksista kuitenkin vain 10–15 prosenttia voi käyttää mahdollisuutta harjoittaa säännöllistä liikennettä. Muilta aluksilta edellytetään yhä täysimääräisiä tullimuodollisuuksia.

– Meriliikenteeseen sovellettavien hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi hyväksyttiin ilmoitusmuodollisuuksista annettu direktiivi 2010/65/EU (e-Maritime-aloite), jonka tarkoituksena on lisätä tietotekniikan käyttöä meriliikennealalla. Työ, jolla yksinkertaistetaan tavaroiden sähköistä ilmoittamista alukselta käsin, on meneillään mutta koskee vain kansallisten keskitettyjen palvelupisteiden perustamista tietojen ilmoittamista varten. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki jäsenvaltiot säilyttävät kansalliset ilmoitusjärjestelmänsä; EU:n keskitetty palvelupiste ilmoitusmuodollisuuksia varten on vielä perustamatta. Samaan aikaan kehitetään sähköisissä tullijärjestelmiä. Niihin sovelletaan vuoteen 2020 saakka ulottuvaa siirtymäkautta, jonka aikana uuden uudistetun unionin tullikoodeksin vaatimukset voidaan ottaa asteittain käyttöön. Toisin sanoen ongelmaa ei ole saatu vieläkään ratkaistua, vaikka se havaittiin ensimmäistä kertaa jo lähes kolme vuosikymmentä sitten.

66 KOM(95) 317 lopull., 5.7.1995, ”Lyhyen matkan merikuljetusten kehittäminen Euroopassa: Tulevaisuudennäkymät ja haasteet”.

67 Tämä käsittää jäsenvaltioiden välisen kuulemisajan lyhentämisen nykyisestä 45 päivästä 15 päivään ja mahdollisuuden laajentaa järjestelmää kattamaan tulevat satamakäynnit entistä nopeammin ja yksinkertaisemmin.

Johtopäätökset ja suositukset

102

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus, jossa arvioitiin EU:n merirahtiliikennettä koskevia komission ja jäsenvaltioiden strategioita ja EU:n rahoittamilla satamapalveluinvestoinneilla rahalle saatua vastinetta, viittaa merkittäviin ongelmiin. Tilintarkastustuomioistuin tutki 37 uutta hanketta ja arvioi uudelleen viisi hanketta. Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat yleiset havainnot:

– Jäsenvaltioiden ja komission käyttöön ottamissa satamien kehittämistä koskevissa pitkän aikavälin strategioissa ei luotu luotettavaa ja johdonmukaista perustaa EU:n satamissa tarvittavan kapasiteetin suunnittelulle ja satamainfrastruktuureille myönnettävän EU:n ja kansallisen julkisen rahoituksen todellisen tarpeen määrittelemiselle.

– Samanlaisten satamainfrastruktuurien ja -varustusten rahoittaminen naapurisatamissa on johtanut tuloksettomiin ja kestämättömiin investointeihin. Tutkituista ja vuosina 2000–2013 jo päätökseen saaduista 37 hankkeesta 30 hankkeessa joka kolmas euro (194 miljoonaa euroa 12 hankkeessa) on käytetty tähän mennessä tehottomasti. Lähes puolet tästä rahoituksesta (EU:n 97 miljoonan euron rahoitus yhdeksälle hankkeelle) sijoitettiin infrastruktuureihin, joita ei käytetty tai jotka olivat erittäin alikäytettyjä yli kolmen vuoden ajan rakennustöiden päätyttyä. Tämä on merkki tarpeiden ennakkoarvioinnin heikkouksista ja osoittaa, että on olemassa suuri vaara, että sijoitetut varat menevät hukkaan.

– Huomautus pätee myös viiteen uudelleen arvioituun satamaan, jotka tutkittiin myös vuonna 2010. Uudelleenarviointi osoitti, että rahalle saatiin kaiken kaikkiaan hyvin vähän vastinetta. EU:n näissä satamissa rahoittaman kapasiteetin käyttöaste oli liian alhainen vielä lähes kymmenen toimintavuoden jälkeen. Satama-alueet neljässä satamassa olivat yhä hyvin vähäisessä käytössä tai tyhjillään. Kaiken kaikkiaan 292 miljoonan euron investoinnit katsottiin käytetyn tavalla, joka ei ollut vaikuttava.

– Kustannusylitykset ja viivästykset kuvastavat nekin tutkituissa satamainfrastruktuuri-investoinneissa havaittua tehottomuutta. Tutkittujen EU:n rahoitusta saaneiden hankkeiden kustannusylitykset olivat kaikkiaan 139 miljoonaa euroa. Päätökseen saaduista 30 hankkeesta 19:ssä ilmeni lisäksi viiveitä. Näistä 12 hankkeessa viive oli yli 20 prosenttia hankkeen suunnitellusta kestosta. Viivästykset pidensivät hankkeiden alkuperäistä suunniteltua kestoa jopa 136 prosenttia. Seitsemän hanketta (joiden osuus EU:n rahoituksesta oli 524 miljoonaa euroa) oli kesken tarkastuksen ajankohtana ja näistä kuusi oli myös viivästynyt.

– Monia puuttuvia ja riittämättömiä yhteyksiä sisämaahan, kuten maanteitä ja rautateitä, varten tarvitaan vielä lisää julkista rahoitusta, jotta alkuperäiset satamainvestoinnit saadaan toimimaan kunnolla.

– Ei sen paremmin komission sisäinen koordinointi kuin satamainfrastruktuureille myönnettäväksi ehdotettujen EIP:n lainojen arviointiin tarkoitettu EIP:n ja komission välinen menettelykään ole toiminut kunnolla, koska EIP ei jaa kaikkia asiaan liittyviä tietoja komission kanssa. Lisäksi joidenkin lainaehdotusten kohdalla komission yksiköiden sisällä tuotiin esiin kriittisiä ongelmia, mutta komissio ei viestinyt niistä EIP:lle kielteisellä lausunnolla.

– Komissio ei ryhtynyt valtiontukien ja tullimenettelyjen alalla tarvittaviin toimenpiteisiin mahdollistaakseen satamien kilpailun tasapuolisin toiminta-edellytyksin. Komissio olisi voinut valvoa valtiontukia proaktiivisemmin ja vaikuttavammin. Se olisi voinut seurata jälkikäteen, olivatko aiempien päätösten perusteena olleet ehdot pysyneet muuttumattomina (esimerkiksi toimilupasopimusten osalta). Komissio olisi myös voinut kieltäytyä tukemasta satamien käyttäjäkohtaisia varustuksia.

Muun muassa hankkeita, jotka sisältävät yksityisten toimijoiden käyttämiä satamien varustuksia, oli yhteisrahoitettu EU:n talousarviosta noin 92,5 miljoonalla eurolla.

Satamien kehittämistä koskevissa jäsenvaltioiden ja komission pitkän aikavälin strategioissa olisi keskityttävä verkon kannalta tarpeellisten yhteyksien luomiseen

103
Kaikki viisi tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota (Saksa, Italia, Puola, Espanja ja Ruotsi) olivat ottaneet käyttöön satamien kehittämistä koskevat strategiat vuoteen 2015 mennessä, mikä johtui osittain EU:n rahoituksen saamiselle asetetun ennakkoehdon käyttöönotosta. Yhteistyömahdollisuuksien hakemisessa havaittiin puutteita synergiahyötyjen ja erikoistumismahdollisuuksien osalta, samoin siinä, miten strategiat muunnettiin oikea-aikaisiksi ja hyvin koordinoiduiksi satamainvestoinneiksi.

104
Satamia EU:n tasolla koskevaa komission strategiaa on kehitetty ajan mittaan, mutta luotettavat tiedot kapasiteetin suunnittelusta puuttuvat yhä. Lisäksi ydinverkon satamia on liikaa (yhteensä 104 satamaa, joille suurin osa EU:n rahoituksesta on määrä osoittaa). Tämän vuoksi EU:n rahoitusta ei voida kohdentaa tärkeimmille satamille. Toisaalta jotkin tärkeät vesiväylät, joille tarvittaisiin rahoitusta, eivät sisälly komission strategiaan.

105
Lisäksi on todettava, että komissiolla on vain vähän tietoja ydinverkon satamien todellisesta tilanteesta. Komissio ei saa tietoja niiden käytettävissä olevasta kapasiteetista, tosiasiallisesti käyttämästä kapasiteetista tai tulevista kapasiteettitarpeista eikä jäsenvaltioiden näihin satamiin tekemistä investoinneista. Koska tällaisia seurantatietoja ei ole, ei ole myöskään EU:n laajuista yleiskuvaa, jonka perusteella voitaisiin parantaa ydinverkon satamien kapasiteetin suunnittelun koordinointia. Se, ettei komissiolla ole luotettavia tietoja käytettävissä olevasta satamakapasiteetista ja että liikenteen tuleva kasvu on arvioitu liian suureksi, on osaltaan johtanut EU:ssa tarvittavan uuden satamakapasiteetin yliarvioimiseen, ainakin tietyillä alueilla (ks. kohdat 31–49).

Suositus 1

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komission olisi

a) seurattava ydinverkon satamien kapasiteettia ottaen huomioon jäsenvaltioiden pitkän aikavälin strategioiden toteuttamista koskevat suunnitelmat.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä.

b) tarkistettava koko EU:ssa riittävien kulkuyhteyksien ylläpitämiseksi välttämättömänä pidettävää ydinverkon satamien nykyistä 104 sataman määrää.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoteen 2023 mennessä.

c) laadittava EU:n laajuinen satamien kehittämistä koskeva suunnitelma ydinverkon satamille, meriväylille ja kanaville.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoteen 2020 mennessä.

EU:n rahoittamista satamainfrastruktuuriin tehtävistä investoinneista olisi tultava vaikuttavampia ja tehokkaampia

106

Satamainfrastruktuuriin tehtävien investointien tulokset ovat nähtävissä vasta jonkin ajan kuluttua. Satamahankkeissahan luodaan kapasiteettia pitkän aikavälin tulevaisuutta varten. Investointien oikea-aikaisuus on usein ratkaisevan tärkeää niiden vaikuttavuuden kannalta, etenkin meriliikenteen kaltaisilla erittäin kilpailluilla markkinoilla. Luodut tuotokset olivat monissa tutkituissa hankkeissa käyttämättömiä (tyhjillään) tai erittäin alikäytettyjä tarkastuksen ajankohtana. Tutkittujen ja jo päätökseen saatujen 30 hankkeen, jotka toteutettiin vuosina 2000–2013, perusteella voidaan todeta, että joka kolmas euro (194 miljoonaa euroa 12 hankkeessa) on käytetty tähän mennessä tehottomasti. Lähes puolet tästä rahoituksesta (EU:n 97 miljoonan euron rahoitus yhdeksälle hankkeelle) sijoitettiin infrastruktuureihin, joita ei käytetty tai jotka olivat erittäin alikäytettyjä yli kolmen vuoden ajan rakennustöiden päätyttyä. Tämä on merkki tarpeiden ennakkoarvioinnin heikkouksista ja osoittaa, että on olemassa suuri vaara, että sijoitetut varat menevät hukkaan.

107
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tässä tarkastuksessa kuten aiemman merisatamia koskevan erityiskertomuksensakin yhteydessä, että merkittävä määrä hankkeista oli viivästynyt. Viivästykset johtuivat osittain hallinnollisten menettelyjen monimutkaisuudesta. Keskimääräinen viivästys oli lähes 13 kuukautta. Viivästysten kesto vaihteli kolmesta kuukaudesta 33 kuukauteen. Viivästykset pidensivät hankkeiden alkuperäistä suunniteltua kestoa jopa 136 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös kustannusylityksiä, joiden määrä oli 139 miljoonaa euroa eli keskimäärin 8,7 miljoonaa euroa (keskeneräisiä hankkeita lukuun ottamatta). Lisäksi monia puuttuvia ja riittämättömiä sisämaayhteyksiä (eli maanteitä ja rautateitä) varten tarvitaan vielä lisää julkista rahoitusta, jotta alkuperäiset satamainvestoinnit saadaan toimimaan kunnolla.

108
Viiden vuonna 2010 tarkastetun hankkeen tulosten uudelleenarviointi osoitti, että rahalle saatiin kaiken kaikkiaan hyvin vähän vastinetta. EU:n näissä satamissa rahoittaman käytettävissä olevan kapasiteetin käyttöaste oli liian alhainen vielä lähes kymmenen toimintavuoden jälkeen. Asianomaiset satama-alueet neljässä satamassa olivat yhä hyvin vähäisessä käytössä tai tyhjillään, ja yhdellä muulla alueella ei ollut lainkaan toimintaa. Kaiken kaikkiaan 292 miljoonan euron investoinnit katsottiin käytetyn tavalla, joka ei ole vaikuttava (noin 89 prosenttia 329 miljoonan euron kokonaismäärästä).

109
Monet satamaviranomaiset eri puolilla Eurooppaa investoivat samanaikaisesti (ja suunnittelevat vielä investoivansa) samanlaiseen satamainfrastruktuuriin ja varustukseen kilpailukykynsä parantamiseksi. Tästä aiheutuu merkittäviä riskejä hankkeiden vaikuttavuudelle ja kestävyydelle.

110
Ei sen paremmin komission sisäinen koordinointi kuin satamainfrastruktuurille myönnettäväksi ehdotettujen EIP:n lainojen arviointiin tarkoitettu EIP:n ja komission välinen menettelykään ole toiminut kunnolla, koska EIP ei jaa kaikkia asiaan liittyviä tietoja komission kanssa. Lisäksi joidenkin lainaehdotusten osalta komission sisällä tuotiin esiin kriittisiä ongelmia, mutta komissio ei viestinyt niistä EIP:lle kielteisellä lausunnolla (ks. kohdat 50–81).

Suositus 2

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komission olisi

a) yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vähennettävä hallinnollista rasitetta ja viivästyksiä hankkeiden valinnassa ja toteutuksessa edistämällä kansallisten keskitettyjen asiointipisteiden periaatetta satamainfrastruktuuriin liittyviin investointeihin tarvittavien kaikkien lupien ja hyväksyntien myöntämisessä tai epäämisessä. Hiljaisen sopimuksen periaate (esimerkiksi kaksi vuotta) olisi lisäksi otettava käyttöön mahdollisimman pian.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä.

b) sovellettava ERI-rahastoja käsittelevää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta ja Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevaa asetusta tiukasti kauden 2014–2020 heikosti tuottaviin investointiin liittyvien rahoitusoikaisujen osalta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: välittömästi.

c) arvioitava mahdollisuutta jättää konttien jälleenlaivauksen tai varastoinnin satamainfrastruktuuri (esimerkiksi laiturien, satama-altaiden ja varastokapasiteetin rakentaminen) EU-rahoituksen ulkopuolelle kaudella 2014–2020. Julkisen toimivallan piiriin kuulumaton satamien varustus olisi myös jätettävä EU:n rahoituksen ulkopuolelle, koska sen olisi katsottava kuuluvan kaupalliseen toimintaympäristöön.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 loppuun mennessä.

Suositus 3

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komission ja jäsenvaltioiden olisi

a) asetettava ydinverkon satamat etusijalle sekä Verkkojen Eurooppa -välineestä että ERI-rahastoista myönnettävän EU:n rahoituksen yhteydessä, jotta voidaan parantaa satamien sisämaayhteyksiä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2016 loppuun mennessä.

b) rahoitettava muita satamainfrastruktuureja kuin yhteyksiä sisämaahan vain, jos on selvästi määritelty tarve lisätä kapasiteettia, jos voidaan osoittaa EU:n lisäarvon tuottaminen ja jos on varmistettu riittävän suuri yksityisen sijoituksen osuus investoinnin kokonaismäärärahoista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2016 loppuun mennessä.

Suositus 4

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komission olisi

a) varmistettava, että ehdotettuja EIP:n lainoja koskevat kaikki tarvittavat tiedot jaetaan EIP:n ja komission kesken luotettavan arvioinnin mahdollistamiseksi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä.

b) selvennettävä komission sisällä menettelyä, jolla määritetään, annetaanko ehdotetusta EIP:n lainasta kriittisten huomioiden perusteella kielteinen lausunto, ja sovellettava menettelyä johdonmukaisesti.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2016 loppuun mennessä.

Valtiontukisäännöt ja tullitarkastukset: tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi on tehtävä enemmän

111
Valtiontukisääntöjen erilainen tulkitseminen satama-alalla ja erot EU:n tullimenettelyjen soveltamisessa voivat vääristää markkinoita ja haitata satamien välistä tasapuolista kilpailua. Komissio ei ole kummallakaan alalla vielä toteuttanut riittäviä toimia luodakseen satamille tasapuoliset toimintaedellytykset.

112
Komissio on tutkinut satamille mahdollisesti myönnettyä valtiontukea vain satunnaisesti vuodesta 2010 lähtien, vaikka jäsenvaltiot käyttävät merkittävästi julkisia varoja satamainfrastruktuuriin. Myöskään merisatamien valtiontukea koskevia suuntaviivoja ei ole vielä esitetty vuosia sitten annetuista lupauksista huolimatta.

113
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että tullitarkastusten erot saattavat vaikuttaa sataman kilpailukykyyn ja että komission suorittamalla jäsenvaltioiden tullitarkastuskäytäntöjen seurannalla ei pystytä havaitsemaan käytäntöjä, jotka saattavat luoda perusteetonta kilpailuetua.

114

Lisäksi EU:n sisäinen meriliikenne kärsii tullisäännöistä, koska jäsenvaltioiden aluevesiltä poistuvien alusten tavaroille on suoritettava tullimuodollisuudet aluksen saapuessa seuraavaan EU:n satamaan, vaikka aluksessa olisi vain unionitavaroita ja se ei olisi käynyt kolmannen maan satamassa (ks. kohdat 82–101).

Suositus 5

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komission olisi

a) annettava satamien valtiontukia koskevat suuntaviivat

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä.

b) varmistettava, että käyttäjäkohtaisia satamien varustuksia kohdellaan johdonmukaisesti

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä.

c) lisättävä satamien valtiontukia koskevien asiakirjoihin perustuvien tarkastusten määrää ja aiempien valtiontukipäätösten seurantaa sen varmistamiseksi, että alkuperäiset ehdot säilyvät muuttumattomina.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä.

Suositus 6

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava komissiolle järjestelmällisesti kaikesta satamille myönnettävästä julkisesta rahoitustuesta EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä.

Suositus nro 7

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komission olisi

a) pyydettävä jäsenvaltioita toimittamaan säännöllisin väliajoin yksityiskohtaisia tietoja tullimenettelyjen tyypistä ja määrästä ydinverkon satamittain, jotta olisi mahdollista arvioida, kohdellaanko satamia yhdenmukaisesti

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä.

b) parannettava meriliikenteen kilpailuasemaa suhteessa muihin kuljetusmuotoihin jatkamalla meriliikenteeseen ja tullimenettelyihin liittyvien muodollisuuksien yksinkertaistamista etenkin pyrkimällä toteuttamaan EU:n meriliikenteen keskitetyt palvelupisteet.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Henri Grethenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 20. heinäkuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Liite I

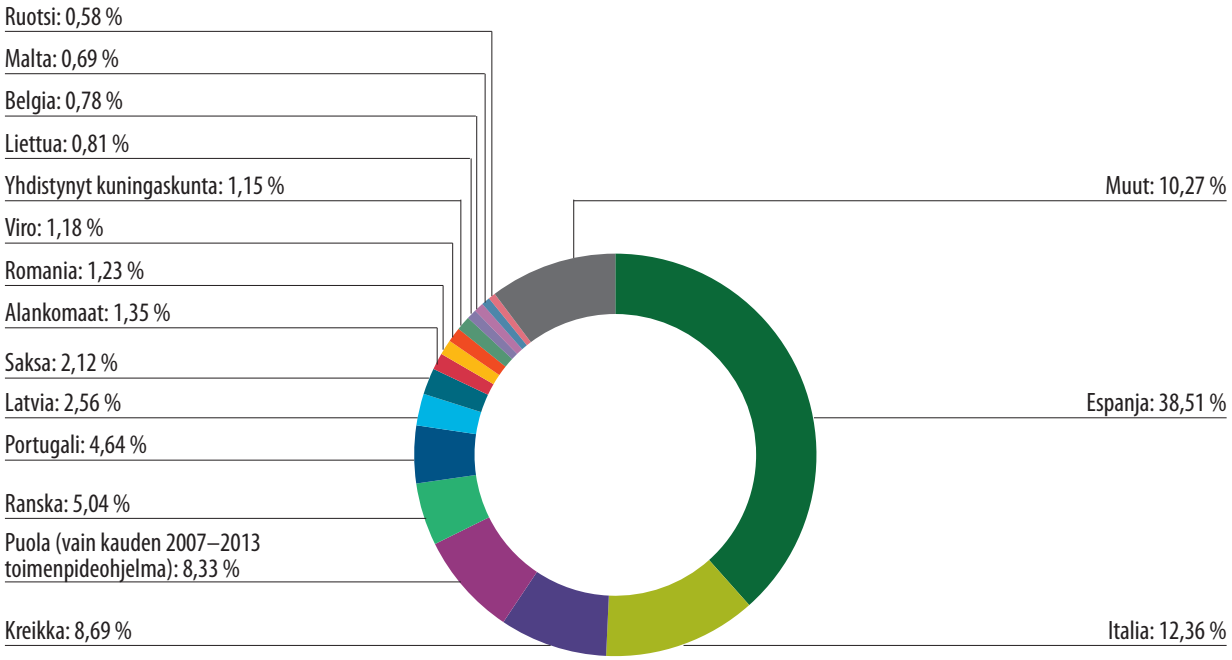
Meriliikennehankkeisiin käytetyt EU:n varat (vuodet 2000–2013)

Espanja	2 610 322 428	38,51 %
Italia	837 719 751	12,36 %
Kreikka	588 742 943	8,69 %
Puola[1]	564 232 876	8,33 %
Ranska	341 726 711	5,04 %
Portugali	314 324 344	4,64 %
Latvia	173 729 139	2,56 %
Saksa	143 786 488	2,12 %
Alankomaat	91 333 779	1,35 %
Romania	83 148 025	1,23 %
Viro	80 303 497	1,18 %
Yhdistynyt kuningaskunta	78 033 155	1,15 %
Liettua	54 675 005	0,81 %
Belgia	52 685 257	0,78 %
Malta	46 945 423	0,69 %
Ruotsi	38 982 443	0,58 %
Itävalta[2]	26 910 589	0,40 %
Kypros	22 085 473	0,33 %
Slovenia	13 330 356	0,20 %
Unkari[2]	12 275 556	0,18 %
Suomi	6 515 269	0,10 %
Tšekki[2]	4 203 737	0,06 %
Irlanti	1 842 000	0,03 %
Bulgaria	1 200 000	0,02 %
Rajat ylittävät hankkeet	109 561 318	1,62 %
Interreg	24 290 310	0,36 %
EU:n muut hankkeet	454 519 870	6,71 %
Yhteensä	**6 777 425 742**	**100,00 %**

1 Koskee vain ohjelmakautta 2007–2013.

2 Vaikka näissä maissa ei ole merisatamia, maat ilmoittivat satamainfrastruktuuriin liittyviä EAKR:n/koheesiorahaston menoja, luultavasti vahingossa.

Liite I


Ruotsi: 0,58 %
Malta: 0,69 %
Belgia: 0,78 %
Liettua: 0,81 %
Yhdistynyt kuningaskunta: 1,15 %
Viro: 1,18 %
Romania: 1,23 %
Alankomaat: 1,35 %
Saksa: 2,12 %
Latvia: 2,56 %
Portugali: 4,64 %
Ranska: 5,04 %
Puola (vain kauden 2007–2013 toimenpideohjelma): 8,33 %
Kreikka: 8,69 %
Muut: 10,27 %
Espanja: 38,51 %
Italia: 12,36 %

Hankkeen numero	Jäsenvaltio	Satama	Tutkittu hanke	Hankkeen kustannukset (euroa)	EU:n rahoitus (euroa)	Hankkeen sisältö	Kapasiteetti	Yhteys	Muut	Keskeneräinen tuotos[1]	Valmis tuotos, käytetään suunnitelmien mukaisesti[1]	Valmis tuotos, käyttämätön tai erittäin alikäytetty	Käyttämättömään tai erittäin alikäytettyyn tuotokseen käytetyn tai käytettävän EU-rahoituksen osuus[2]
Tarkastetut uudet hankkeet													
1	Saksa	Cuxhaven	Herstellung Offshore Basishafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	Uuden satamalaiturin rakentaminen	15 942 509					X	7 971 255
2			Östliche Erweitung Offshore Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	Uuden satamalaiturin rakentaminen	18 800 000					X	18 800 000
3			Offshore Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	Satamalaiturin pohjan rakentaminen jack-up-aluksia varten		1 250 000				X	1 250 000
4		Wilhelmshaven	Sanierung "Alter Vorhafen" Wilhelmshaven	2 175 813	761 534	Laiturin muurien kunnostaminen			761 534			X	761 354
5			Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	Rakennustyöt, joiden avulla lisättiin sataman kapasiteettia	6 704 346				X		
6			Großprojekt "Jade-Weser-Port"	146 856 096	32 930 149	Uuden satama-alueen ja konttiterminaalin rakentaminen	32 930 149					X	26 344 119
7		Brake	Norderweiterung Hafen Brake - Sandaufspülung und Errichtung Kaianlage	24 600 000	8 610 000	Satama-alueen laajentaminen ja uuden laiturin rakentaminen	8 610 000				X		
8			Norderweiterung Hafen Brake - 2. Ausbaustufe)	14 803 596	5 924 021	Satama-alueen laajentaminen ja uuden laiturin rakentaminen	5 924 021				X		

1 Havaittu tarkastuskäynnin aikana.
2 Vain päätökseen saadut hankkeet.

Hankkeen numero	Jäsenvaltio	Satama	Tutkittu hanke	Hankkeen kustannukset (euroa)	EU:n rahoitus (euroa)	Hankkeen sisältö	Kapasiteetti	Yhteys	Muut	Keskeneräinen tuotos[1]	Valmis tuotos, käytetään suunnitelmien mukaisesti[1]	Valmis tuotos, käyttämätön tai erittäin alikäytetty	Käyttämättömään tai erittäin alikäytettyyn tuotokseen käytetyn tai käytettävän EU-rahoituksen osuus[2]
9	Italia	Salerno	Logistica e porti. Sistema integrato portuale Salerno	73 000 000	53 262 297	1) sataman suun laajentaminen (imboccatura) 2) satama-altaan stabilointi 3) ruoppaus	26 631 149	26 631 149		X			
10			Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest. 1. osa	146 600 000	115 245 000	Sataman maantie- ja rautatieyhteydet		115 245 000		X			
11			Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest. 2. osa			Sataman maantie- ja rautatieyhteydet				X			
12		Taranto	Collegamento ferroviario del complesso del porto di Taranto con la rete nazionale	25 500 000	1 875 000	Sataman rautatieyhteydet		1 875 000		X			
13			Dragaggio e cassa di colmata	83 000 000	15 000 000	Merenpohjan ruoppaus ja syventäminen		15 000 000		X			
14			Terminal area container porto di Taranto (2000-2006)	41 100 000	11 250 000	Terminaalin laajentaminen	11 250 000						11 250 000

1 Havaittu tarkastuskäynnin aikana.
2 Vain päätökseen saadut hankkeet.

Hankkeen numero	Jäsenvaltio	Satama	Tutkittu hanke	Hankkeen kustannukset (euroa)	EU:n rahoitus (euroa)	Hankkeen sisältö	Kapasiteetti	Yhteys	Muut	Keskeneräinen tuotos[1]	Valmis tuotos, käytetään suunnitelmien mukaisesti[1]	Valmis tuotos, käyttämätön tai erittäin alikäytetty	Käyttämättömään tai erittäin alikäytettyyn tuotokseen käytetyn tai käytettävän EU-rahoituksen osuus[2]
15	Puola	Gdańsk	Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk - Trasa Słowackiego	337 572 017	273 634 889	Tien rakentaminen (10,4 km)		273 634 889		X			
16			Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap I - przebudowa falochronu wschodniego	12 550 797	10 644 987	Aallonmurtajan parantaminen, sisääntuloväylän leventäminen ja ruoppaaminen	5 322 493,50	5 322 493,50			X		
17			Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap II - przebudowa szlaku wodnego na Motławie	6 705 529	5 676 090	Turistilaiturin rakentaminen uudelleen (kaupungin keskusta)			5 676 090		X		
18		Gdynia	Rozbudowa infrastruktury portowej do obsługi statków ro-ro z dostępem drogowym i kolejowym w Porcie Gdynia	29 070 083	10 968 299	Tarvittavan infrastruktuurin parantaminen, jotta voidaan lisätä kapasiteettia ro-ro-alusten käsittelyä varten: ramppi, maantie- ja rautatieyhteys		10 968 299				X	5 484 149
19			Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia	22 129 659	14 691 975	Sataman väylän parantaminen ruoppaamalla		14 691 975			X		
20			Infrastruktura dostępu drogowego i kolejowego do wschodniej części Portu Gdynia	27 474 031	17 731 050	Maanteiden (2,12 km) ja rautateiden (2,85 km) rakentaminen/uudelleenrakentaminen		17 731 050				X	17 731 050

1 Havaittu tarkastuskäynnin aikana.
2 Vain päätökseen saadut hankkeet.

Hankkeen numero	Jäsenvaltio	Satama	Tutkittu hanke	Hankkeen kustannukset (euroa)	EU:n rahoitus (euroa)	Hankkeen sisältö	Kapasiteetti	Yhteys	Muut	Keskeneräinen tuotos[1]	Valmis tuotos, käytetään suunnitelmien mukaisesti[1]	Valmis tuotos, käyttämätön tai erittäin alikäytetty	Käyttämättömään tai erittäin alikäytettyyn tuotokseen käytetyn tai käytettävän EU-rahoituksen osuus[2]
21	Puola	Szczecin - Świnoujście	Modernizacja toru wodnego Świnoujście - Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) - etap II, strona wschodnia i zachodnia	77 825 375	65 264 553	Satamien välisen väylän rakentaminen uudelleen		65 264 553		X			
22			Modernizacja dostępu drogowego do Portu w Szczecinie	28 534 045	23 002 547	Katuosuuden rakentaminen uudelleen yhteyden luomiseksi		23 002 547			X		
23			Przebudowa falochronu wschodniego w Świnoujściu	10 318 058	8 422 871	Aallonmurtajan (1,47 km) rakentaminen uudelleen		8 422 871			X		
24	Ruotsi	Norrköping	2008-SE-92606-P (Norrköpingin intermodaali-infrastruktuuripaketti, sisääntuloväylän parantaminen)	35 300 000	3 528 000	Sisääntuloväylän leventäminen ja syventäminen		3 528 000			X		
25		Karlskrona	2009-EU-21010-P" (Merten moottoritiet -hanke: Baltic Link Gdynia–Karlskrona)	85 400 000	17 090 800	Infrastruktuurityöt, joilla yhdistetään satamat toisiinsa saumattoman intermodaalisen rautatie- ja meriliikenneketjun luomiseksi		17 090 800				X	17 090 800

1 Havaittu tarkastuskäynnin aikana.
2 Vain päätökseen saadut hankkeet.

Hankkeen numero	Jäsenvaltio	Satama	Tutkittu hanke	Hankkeen kustannukset (euroa)	EU:n rahoitus (euroa)	Hankkeen sisältö	Kapasiteetti	Yhteys	Muut	Keskeneräinen tuotos[1]	Valmis tuotos, käytetään suunnitelmien mukaisesti[1]	Valmis tuotos, käyttämätön tai erittäin alikäytetty	Käyttämättömään tai erittäin alikäytettyyn tuotokseen käytetyn tai käytettävän EU-rahoituksen osuus[2]
26	Espanja	Cartagena	Ampliación Dársena de Escombreras. Fase 1	116 492 375	46 035 682	Uuden aallonmurtajan ja uuden satama-altaan rakentaminen	46 035 682				X		
27			Terminal Polivalente de Graneles	34 454 637	19 275 477	Satama-altaan (pituus 575 m) ja viereisen alueen (4,5 ha) rakentaminen	19 275 477				X		
28			Relleno y Urbanizacion Terminal Polivalente	28 314 601	10 440 783	Varastoalueen (noin 20 ha) maantäyttö	10 440 783					X	10 440 783
29		Algeciras	Infraestructuras Portuarias Y Auxiliares En Isla Verde (3ª Fase) En Algeciras	511 460 000	127 314 481	Uusien mereltä vallattujen maa-alueiden (125 ha) luominen	127 314 481					X	73 842 399
30			Muelle Y Explanada Exterior Al Dique, Junto A Isla Verde	168 576 557	52 199 106	Uuden satama-altaan rakentaminen	52 199 106				X		
31			Terminal Pública de Contenedores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Konttiterminaalin varustuksen hankinta			22 226 148		X		
32		Vigo	Mejora De La Operatividad De Los Muelles Comerciales (1ª Fase)	48 249 668	27 973 501	Satama-altaiden laajentaminen itään ja pohjoiseen	27 973 501				X		
33			Almacenamiento De Coches En Altura En La Terminal De Transbordadores	20 054 823	15 143 049	Siilon rakentaminen ro-ro-terminaaliin ajoneuvojen varastointia varten	15 143 049				X		
34			Ampliación Del Puesto De Inspección Fronteriza Arenal	2 188 957	750 884	Uuden rakennuksen rakentaminen tavaroiden terveellisyystarkastuksia varten			750 884		X		

1 Havaittu tarkastuskäynnin aikana.
2 Vain päätökseen saadut hankkeet.

Hankkeen numero	Jäsenvaltio	Satama	Tutkittu hanke	Hankkeen kustannukset (euroa)	EU:n rahoitus (euroa)	Hankkeen sisältö	Kapasiteetti	Yhteys	Muut	Keskeneräinen tuotos[1]	Valmis tuotos, käytetään suunnitelmien mukaisesti[1]	Valmis tuotos, käyttämätön tai erittäin alikäytetty	Käyttämättömään tai erittäin alikäytettyyn tuotokseen käytetyn tai käytettävän EU-rahoituksen osuus[2]
35	Espanja	Santa Cruz de Tenerife	Nva. Base de Contenedores en la Dársena del Este del Pto. SC. Tenerife	17 770 802	7 860 602	Rakennustyöt, joiden avulla lisättiin konttiterminaalien kapasiteettia ja parannettiin toimivuutta	7 860 602				X		
36			Nueva Base De Contenedores En La Dársena Del Este, 2ª Fase	15 605 808	6 387 113	Rakennustyöt, joiden avulla lisättiin konttiterminaalien kapasiteettia ja parannettiin toimivuutta	6 387 113				X		
37			Tramo 1º Fase2ª Def. rellenos D. Este: quiebro 1º y 2ª alineación Espigón Cueva Bermeja	5 673 967	2 809 113	Uuden maa-alueen rakentaminen aallonmurtajan viereen nestemäisen ja kuivan irtolastin sataman toiminnan tueksi	2 809 113					X	2 809 113
			Summa 1 (uudelleen tarkastettuja hankkeita lukuun ottamatta)	2 461 546 621	1 076 626 856	Tarkastetut uudet hankkeet yhteensä luokittain:	447 553 574	599 658 626	29 414 656	7	18	12	193 775 022
						Kaikki tarkastetut uudet hankkeet yhteensä:	1 076 626 856						
						Luokan osuus kaikkien tarkastettujen uusien hankkeiden yhteismäärästä, %:	41,57	55,70	2,73				

1 Havaittu tarkastuskäynnin aikana.
2 Vain päätökseen saadut hankkeet.

Hankkeen numero	Jäsenvaltio	Satama	Tutkittu hanke	Hankkeen kustannukset (euroa)	EU:n rahoitus (euroa)	Hankkeen sisältö	Kapasiteetti	Yhteys	Muut	Keskeneräinen tuotos[1]	Valmis tuotos, käytetään suunnitelmien mukaisesti[1]	Valmis tuotos, käyttämätön tai erittäin alikäytetty	Käyttämättömään tai erittäin alikäytettyyn tuotokseen käytetyn tai käytettävän EU-rahoituksen osuus[2]
Uudelleen tarkastetut hankkeet													
38	Italia	Augusta	Augustan satama	15 493 707	3 839 328	Rakennusten, laiturien, ro-ro-aluksille tarkoitettujen laituripaikkojen, päällystysten, puomien ja ulkoisten järjestelmien rakennustyöt, joilla Augustan kauppasatama saatetaan valmiiksi	1 919 664	1 919 664				X	3 839 328
39	Espanja	Campamento San Roque	Infrastructuras portuarias en las instalaciones de Campamento, San Roque	37 688 436	16 582 912	Laiturin kunnostus ja terminaalitilan (33,2 ha, josta 17,6 ha uutta) rakentaminen	16 582 912					X	16 582 912
40		Punta Langosteira (La Coruña)	Nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira (La Coruña) - 1a Fase" – Tuensaaja: Autoridad Portuaria de A Coruña	590 172 648	257 539 720	Ulkosataman rakentaminen nykyisen sataman viereen	257 539 720					X	244 662 734
41		Ferrol	Ampliación del Puerto de Ferrol (puerto exterior)" - Tuensaaja: Autoridad Portuaria de Ferrol – San Cibrao ("re-audit")	110 860 209	39 065 500	Ulkosataman rakentaminen nykyisen sataman täydennykseksi	39 065 500					X	35 158 950
42		Arinaga-Las Palmas	Puerto de Arinaga – Muelle de Agüimes 1ª fase A" Tuensaaja: Autoridad Portuaria de Las Palmas	23 480 152	11 750 152	Uuden sataman rakentaminen, tarkoituksena vähentää Las Palmasin sataman ruuhkautumista	11 750 152					X	10 692 638

1 Havaittu tarkastuskäynnin aikana.
2 Vain päätökseen saadut hankkeet.

Hankkeen numero	Jäsenvaltio	Satama	Tutkittu hanke	Hankkeen kustannukset (euroa)	EU:n rahoitus (euroa)	Hankkeen sisältö	Kapasiteetti	Yhteys	Muut	Keskeneräinen tuotos[1]	Valmis tuotos, käytetään suunnitelmien mukaisesti[1]	Valmis tuotos, käyttämätön tai erittäin alikäytetty	Käyttämättömään tai erittäin alikäytettyyn tuotokseen käytetyn tai käytettävän EU-rahoituksen osuus[2]
			Summa 2 (vain uudelleen tarkastetut hankkeet)	777 695 152	328 777 612	Uudelleen tarkastetut hankkeet yhteensä luokittain:	326 857 948	1 919 664		0	0	5	310 936 562
			Summa 3 (tarkastetut uudet hankkeet + uudelleen tarkastetut hankkeet)	3 239 241 773	1 405 404 468	Kaikki tarkastetut hankkeet yhteensä luokittain:	774 411 522	601 578 290	29 414 656	7	18	17	
						Kaikki tarkastetut hankkeet yhteensä:	1 405 404 468						
						Luokan osuus kaikkien tarkastettujen hankkeiden yhteismäärästä, %	55,10	42,80	2,09				
						Jälleenlaivauskapasiteetin lisäämiseen liittyvä infrastruktuuri	943 805 903						

1 Havaittu tarkastuskäynnin aikana.
2 Vain päätökseen saadut hankkeet.

Liite III

Keskeneräiset hankkeet

Jäsenvaltio	Satama	Keskeneräinen hanke	Hankkeen suunniteltu päättymispäivä (sopimuksessa oleva alkuperäinen päivämäärä)	Viivästys alkuperäiseen tavoitteeseen verrattuna (tarkastuksen ajankohtana)	EU:n rahoitus (euroa)
Italia	Salerno	Logistiikka ja satamat. Salernon integroitu satama	31.12.2015	13 kuukautta	53 262 297
		Salernon sataman maantie- ja rautatieyhteydet, läntinen portti, 1. osa	30.6.2014	Vähintään 36 kuukautta	115 245 000
		Salernon sataman maantie- ja rautatieyhteydet, läntinen portti, 2. osa			
	Taranto	Taranton sataman rautatieyhteys kansalliseen rataverkkoon	31.12.2015	Vähintään 24 kuukautta	1 875 000
		Ruoppaus ja maan valtaaminen mereltä	31.12.2014	Vähintään 26 kuukautta	15 000 000
Puola	Gdańsk	Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk - Trasa Słowackiego	30.9.2015	Vähintään 16 kuukautta	273 634 889
	Szczecin-Świnoujście	Świnoujście–Szczecin-väylän uusiminen (Kanał Piastowski i Mieliński) – vaihe II, idästä länteen	30.9.2015	Ei viivästystä	65 264 553
				Tarkastuksen ajankohtana tiedossa olevat viivästykset yhteensä: vähintään 115 kuukautta	524 281 739

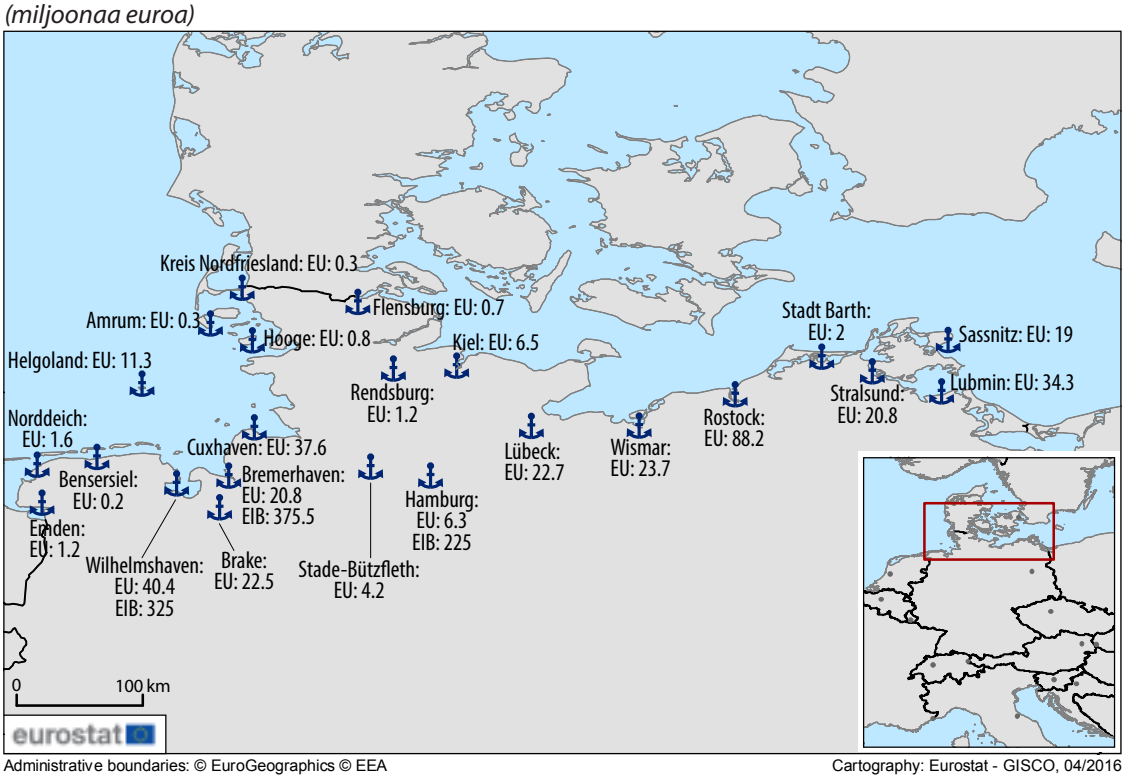
Liite IV

Jäsenvaltioiden satamajärjestelmien pääpiirteet sekä tarkastetuille satama-alueille myönnetty EU:n ja EIP:n tuki (vuosina 2000–2013)[1]

1. Saksa

Saksassa on noin 21 merisatamaa ja noin 250 sisävesisatamaa. Vastuu satamista on jaettu Saksan liittovaltion, osavaltioiden, paikallisviranomaisten ja muiden satamiin liittyvien keskeisten sidosryhmien (esimerkiksi teollisuus, ammattijärjestöt) kesken, minkä vuoksi yhteisiä tavoitteita ja strategioita on vaikea määritellä. Saksan liittovaltion vastuulla on pääasiassa vahvistaa liikenteeseen sovellettava sääntelykehys ja järjestää meri- ja sisämaasatamien infrastruktuuriyhteydet (sisämaayhteydet), kun taas osavaltiot (ja paikallisviranomaiset) vastaavat lähinnä satamainfrastruktuurista ja teollisuus ja ammattijärjestöt varmistavat satamien toiminnan. Tarkastuksen yhteydessä havaittiin seuraavat tärkeimmät (rakennerahastoista rahoitetut) investoinnit:

(miljoonaa euroa)



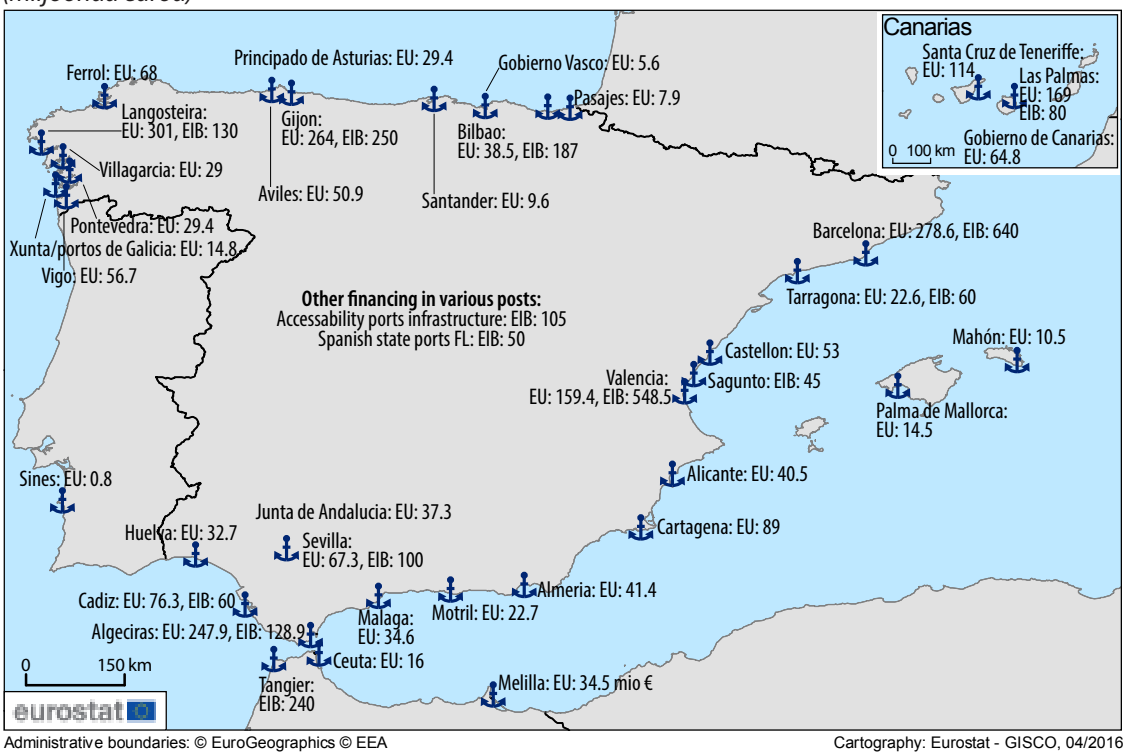
1 *Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin, kerätty komissiolta saaduista tiedoista ja julkisesti (verkkosivustolla) saatavilla olevista EIP:n tiedoista.

Liite IV

2. Espanja

Espanjan rantaviiva on yksi Euroopan pisimmistä (8 000 km). Myös Espanjan sijainti lähimpänä maailman tärkeimpiin kuuluvan merireitin akselia vahvistaa maan asemaa kansainvälisen meriliikenteen strategisena alueena ja Etelä-Euroopan logistiikkakeskuksena. Valtion omistuksessa oleva Espanjan satamajärjestelmä käsittää 46 yleishyödyllistä satamaa, joita hallinnoi 28 satamaviranomaista. Niiden investointeja, koordinointia ja tehokkuutta seuraa ja arvioi valtion virasto, Puertos del Estado. Se on julkisista töistä vastaavan ministeriön alainen elin, joka huolehtii valtion satamapolitiikan täytäntöönpanosta. Espanjan osuus satamiin sijoitetuista EU:n varoista on jäsenvaltioista suurin (noin 40 prosenttia EU:n varojen kokonaismäärästä). Tarkastuksen yhteydessä havaittiin seuraavat tärkeimmät investoinnit:

(miljoonaa euroa)



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

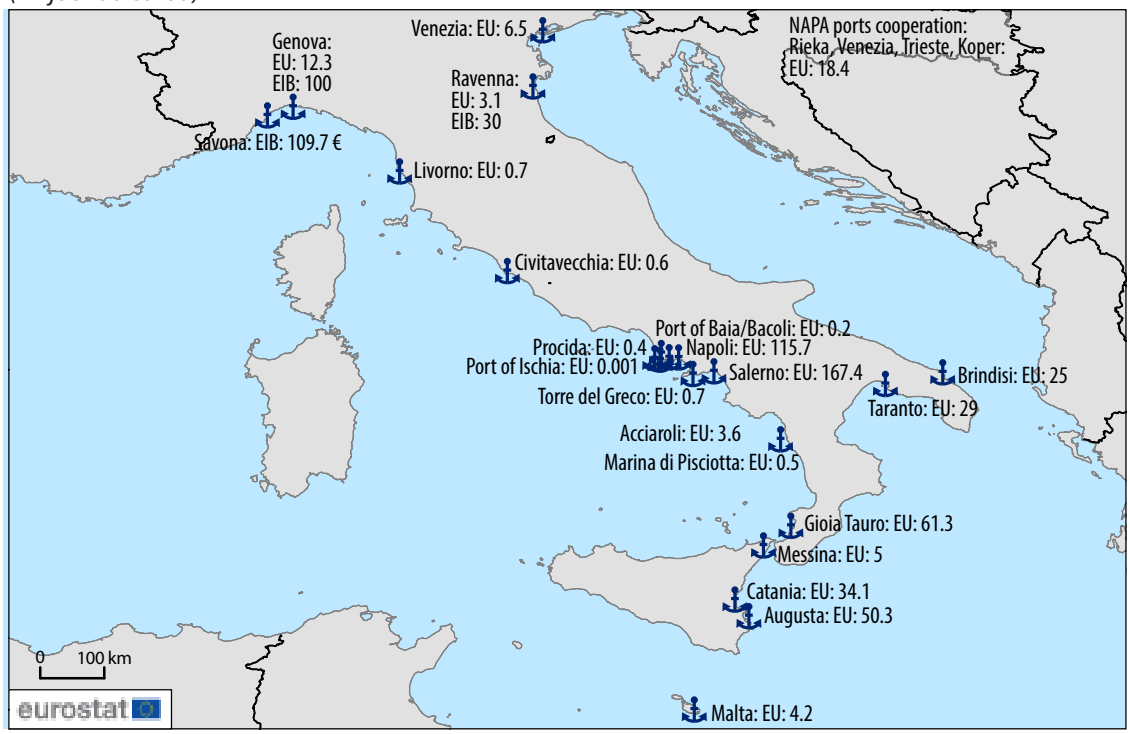
Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

Liite IV

3. Italia

Italian satamajärjestelmä on pirstaloitunut. Se koostuu suuresta määrästä pieniä satamia, joille on tunnusomaista toiminnan pienimuotoisuudesta johtuva tehottomuus ja vähäinen markkinavoima maailmanlaajuisiin terminaalinpitäjiin verrattuna. Italian hallitus on hiljattain hyväksynyt satamien uudistamista koskevan uuden lain, jonka mukaan esimerkiksi lähellä toisiaan sijaitsevat satamat ja niiden satamaviranomaiset yhdistetään toisiinsa. Tavoitteena on rationalisoida satamajärjestelmää, parantaa koordinointia, houkutella lisää lastia ja investointeja ja lisätä taloudellista itsemääräämisoikeutta. Maan eteläosassa investointeja rahoitettiin pääasiassa koheesiopolitiikan varoin, kun taas pohjoisosassa käytettiin erityisesti EIP:n ja TEN-T-ohjelman varoja. Tarkastuksen yhteydessä havaittiin seuraavat investoinnit:

(miljoonaa euroa)



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

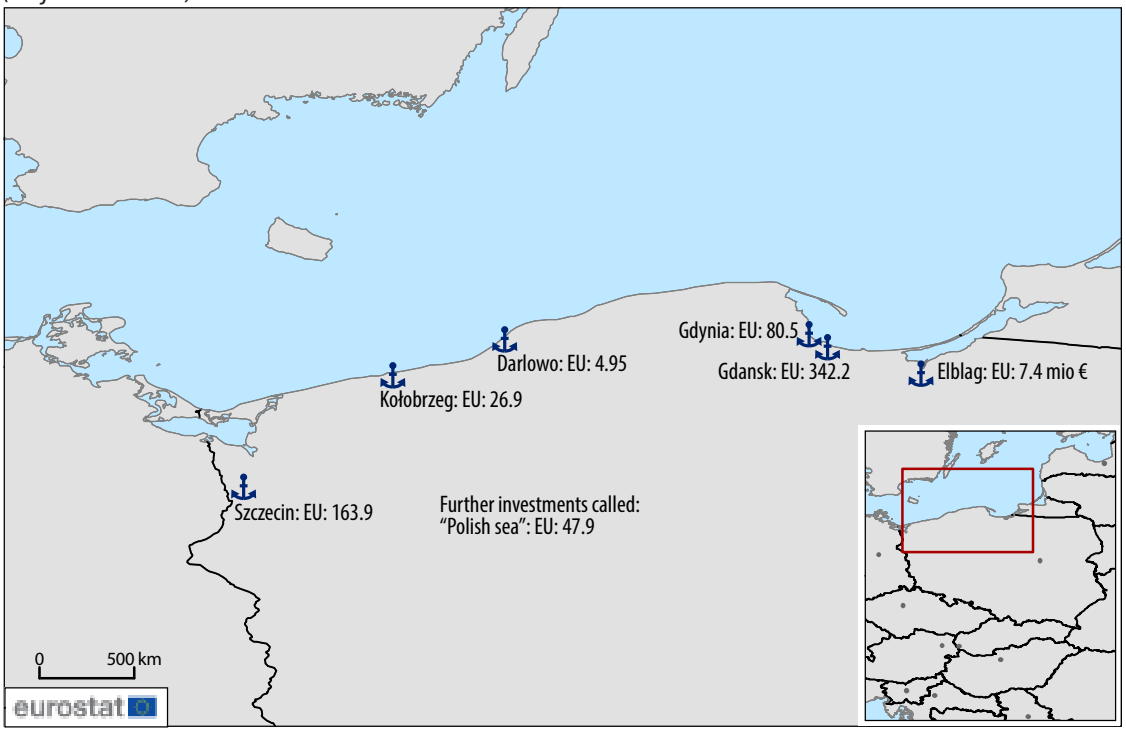
Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

Liite IV

4. Puola

Puolassa julkaistiin vuonna 2007 Puolan satamien kehittämistä vuoteen 2015 asti koskeva kansallinen strategia, jonka mukaan tavoitteena oli parantaa Puolan satamien kilpailukykyä, lisätä niiden vaikutuksia maan sosioekonomiseen kehitykseen ja vahvistaa satamien merkitystä kansainvälisessä liikenneverkossa. Seuraavaa kolmea satamaa pidettiin keskeisinä kansantalouden toiminnan kannalta: Gdańsk, Gdynia ja Szczecin-Świnoujście. Suurin osa julkisista investoinneista kohdistetaan siksi näihin kolmeen satamaan sekä niiden ja kansainvälisten käytävien välisiin yhteyksiin seuraavasti:

(miljoonaa euroa)



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

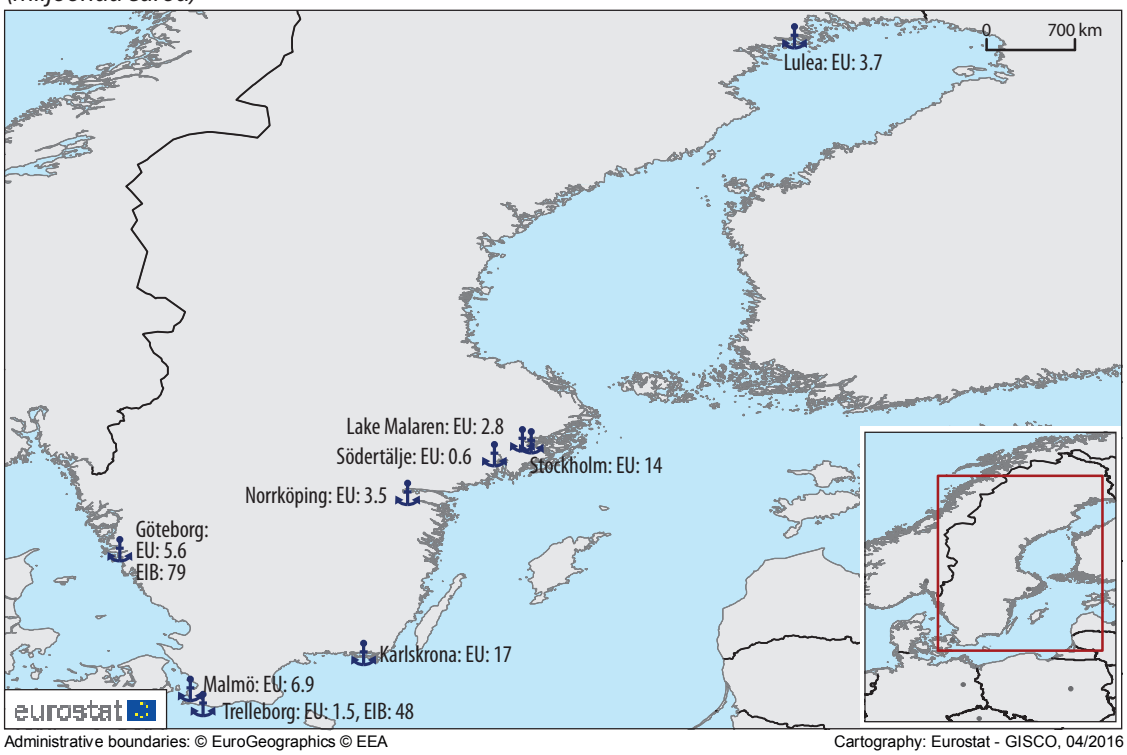
Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

Liite IV

5. Ruotsi

Ruotsin lainsäädännön mukaan valtio vastaa satamien ulkopuolisten, mutta niihin johtavien väylien sekä sisämaayhteyksien hallinnoinnista ja taloudesta, kun taas paikallis- tai alueviranomaiset vastaavat satama-alueista. Ruotsissa on ollut vuodesta 2010 lähtien kaikkien liikennemuotojen infrastruktuurihankkeita koskeva kansallinen investointisuunnitelma. Neljän vuoden välein päivitettävä suunnitelma koskee kautta 2010–2021 ja kattaa myös meriliikenteen, satamat ja väylät. Satamainfrastruktuuriin tehtävistä investoinneista päättävät kuntien satamaviranomaiset, eikä valtiolla ole asiassa sananvaltaa alueellisen ja paikallisen itsehallinnon vuoksi. Väylämaksuista, joita hallinnoi Ruotsin merenkulkuvirasto (Sjöfartsverket), vastaa sitä vastoin valtio. Tarkastuksen yhteydessä havaittiin seuraavat tärkeimmät EU:n ja EIP:n sitten vuoden 2000 rahoittamat investoinnit:

(miljoonaa euroa)



Liite V

V – EU:n rahoituksella yhteisrahoitettu käyttäjäkohtainen satamien varustus

Jäsenvaltio	Edunsaaja	Hankkeen nimi	Kokonaiskustannukset (euroa)	EU:n rahoitus (euroa)	Hankkeen sisältö
Puola	GCT Gdynia	GCT:n konttiterminaalin rakentaminen Gdyniaan, vaihe III	50 007 971	15 195 631	Infrastruktuurin laajentaminen (esimerkiksi ratapenkere pukkinostureille, konttien varastokenttiä) ja kaluston hankinta (esimerkiksi pukkinostureita, terminaalitraktoreita ja konttipuoliperävaunuja)
	BCT Gdynia	BCT:n terminaalin nykyaikaistaminen Gdyniassa	49 666 124	13 469 631	Infrastruktuurin laajentaminen/uudelleenrakentaminen (esimerkiksi pääväylien teiden päällystys) sekä kaluston ja tietotekniikkaratkaisujen hankinta (esimerkiksi konttien käsittelyssä käytettäviä koneita ja laitteita)
	Gdynian satamaviranomainen	Intermodaalisen rautatieterminaalin uudelleenrakentaminen Gdynian satamassa	24 108 770	9 773 125	Infrastruktuurin laajentaminen/uudelleenrakentaminen, esimerkiksi nosturiradat, tiestö
	DCT Gdańsk	DCT Gdańskin vaihe III	23 942 459	8 339 326	Infrastruktuurin rakentaminen (esimerkiksi konttien varastokenttiä, pukkinostureille tarkoitetun ratapenkereen nykyaikaistaminen) ja kaluston hankinta (esimerkiksi pukkinostureita, terminaalitraktoreita ja konttipuoliperävaunuja)
	DCT Gdańsk	DCT Gdańskin vaihe II	40 845 816	6 710 647	Infrastruktuurin laajentaminen/uudelleenrakentaminen (esimerkiksi sivuraide, konttien varastokenttiä) ja kaluston hankinta (esimerkiksi pukkinostureita, terminaalitraktoreita ja konttipuoliperävaunuja)
	GCT Gdynia	GCT:n konttiterminaalin rakentaminen Gdyniaan, vaihe II	45 660 580	5 251 613	Infrastruktuurin laajentaminen/uudelleenrakentaminen (esimerkiksi varastoja, konttien varastokenttiä, pysäköintialueita, sähköasennuksia) ja kaluston hankinta (esimerkiksi pukkinostureita, terminaalitraktoreita ja konttipuoliperävaunuja)
	DB Port Szczecin	Szczecinin sataman konttiterminaali – osa I, vaihe I	14 161 270	4 887 595	Konttiterminaalin infrastruktuurin rakentaminen ja kaluston hankinta (esimerkiksi pukkinostureita)
	BCT Gdynia	Satamalaiturinostureiden hankinta BCT Gdynian terminaaliin intermodaalikuljetusten lisäämiseksi	16 275 975	3 969 750	Kaluston hankinta (esimerkiksi pukkinostureita)
	Gdańskin satamaviranomainen	Intermodaalisen konttiterminaalin laajentaminen Gdańskin sataman Szczecińskie-laiturilla	6 724 173	2 704 222	Konttien varasto- ja käsittelykenttien uudelleenrakentaminen, maanalaisten yleishyödyllisten laitteistojen asennus ja pysäköintialueet
Espanja	Algecirasin satama	Terminal Pública de Contenedores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Kahdeksan satamakonttinosturin (ship-to-shore) hankinta
		Satamien varustukseen käytetyt EU:n varat yhteensä:		92 527 688	

Merisatamia koskevat valtiontukitapaukset	Vuosi	Maa	Satama	Tavaroiden, infrastruktuurin (I) ja/tai varustuksen (S) tyyppi	Suunnitellut investointikustannukset (euroa)	Tuen intensiteetti	Tuki (euroa)	Päätöksen numero	Edunsaaja
1	2007	Viro	Muuga	Muugan sataman itäosan laajennus	92 976 699	81 %	Ei tukea	N 507/06	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Harju 11; EE-15072 Tallinn
2	2007	Alankomaat	Rotterdam	Rotterdamin sataman laajennus (osallistuminen julkisen infrastruktuurin rahoittamiseen ja osakkuus Rotterdamin satamaviranomaisessa)	934 000 000	571 miljoonan euron rahoitusosuus julkiseen infrastruktuuriin ja 500 miljoonan euron osakkuus	ei valtiontukea	N60/06	Project Mainportontwikkeling Rotterdam
3	2008	Saksa	Jade-Weser-Port Wilhelmshaven	a) satamainfrastruktuurin suunnittelu ja rakentaminen (370 miljoonaa euroa); b) terminaali-infrastruktuurin suunnittelu ja rakentaminen (240,2 miljoonaa euroa); c) konttiterminaalin ja siihen liittyvien rakennusten suunnittelu ja rakentaminen	960 000 000		ei valtiontukea	N 110/08	Jade-Weser-Port Infrastruktur und Beteiligungen GmbH
4	2009	Kreikka	Pireus	a) konttiterminaalin lastaus- ja purkulaitteiden hankintaa (asiaa C 169/08) ei otettu tässä tapauksessa huomioon; b) laiturialueen ranta-laiturin rakentaminen (C 168/08) (ks. myös SA. 28876 – väitteet)	159 768 000	alle 50 prosenttia	35 000 000	C21/09	Pireuksen satamaviranomainen
Ei ole	2010	Ei	Ei satamahankkeita	Ei satamahankkeita					
5	2011	Latvia	Ventspils	a) kuivalastiterminaalin rakentaminen; b) laituripaikkojen rakentaminen; c) aallonmurtajan rakentaminen; d) ruoppaus; e) rautatien rakentaminen; f) kiinnityslaiturien kunnostaminen; g) kanavan vallin vahvistaminen	ei tiedossa, lukuja ei ole julkistettu luottamuksellisuuteen liittyvistä syistä	62,86 %	31 400 000	C39/09 (ex. 358/09)	Ventspilsin satamaviranomainen
6	2011	Latvia	Krievu salā	Riian vapaasataman siirtäminen kaupungin keskustasta nykyisin käyttämättömälle Krievu salān satama-alueelle, jotta Riian kaupunki voi laajeta	195 380 916	61,10 %	119 387 658	N 44/2010	Riian vapaasatamaviranomainen
7	2011	Alankomaat	Rotterdam	Multimodaalisen konttikeskuksen luominen 60 km:n etäisyydelle Rotterdamin meriterminaalista	46 300 000	17,90 %	8 300 000	SA 32224	Ablasserdam container transferium

Merisatamia koskevat valtiontukitapaukset	Vuosi	Maa	Satama	Tavaroiden, infrastruktuurin (I) ja/tai varustuksen (S) tyyppi	Suunnitellut investointikustannukset (euroa)	Tuen intensiteetti	Tuki (euroa)	Päätöksen numero	Edunsaaja
8	2012	Latvia	Ventspils	a) kuivalastiterminaalin rakentaminen; b) laituripaikkojen rakentaminen; c) aallonmurtajan rakentaminen; d) ruoppaus; e) rautatien rakentaminen; f) kiinnityslaiturien kunnostaminen; g) kanavan vallin vahvistaminen	145 330 000	68,87 %	100 088 771	SA 34940	Ventspilsin satamaviranomainen
9	2012	Latvia	Krievu salā	Riian vapaasataman siirtäminen kaupungin keskustasta nykyisin käyttämättömälle Krievu salān satama-alueelle, jotta Riian kaupunki voi laajeta	49 200 000	64 %	17 900 000	SA30742 (N 137/10)	Riian vapaasatamaviranomainen
10	2013	Alankomaat	Rotterdam	Multimodaalisen konttikeskuksen luominen 60 km:n etäisyydelle Rotterdamin meriterminaalista	118 538 678	50,70 %	60 099 110	SA.36953	Ablasserdam container transferium
11	2013	Italia	Augusta	a) sataman laajentaminen (82 000 m^2 konttien ja kuivan irtolastin varastointiin; 28,3 miljoonaa euroa); b) kahden pukkinosturin asentaminen konttien käsittelyä varten (21,7 miljoonaa euroa) ja nykyisen satama-altaan vahvistaminen osittain (17 miljoonaa euroa); c) uuden satama-altaan ja viereisen kentän rakentaminen (45 000 m^2; 25,83 miljoonaa euroa); d) uuden satama-altaan rakentaminen (410 m ja 116 000 m^2; 52,5 miljoonaa euroa)	120 000 000	95 %	113 900 000	SA.35418	Augustan satamaviranomainen
12	2013	Liettua	Klaipėda	Infrastruktuurin rakentaminen uutta matkusta- ja- ja rahtialusterminaalia varten Klaipėdassa: a) satamaviranomaisen investoinnit rakenteisiin (27,825 miljoonaa euroa); b) yksityisen terminaalinpitäjän (KKIKT) investoinnit varastoihin, tarkastuspisteeseen ja turvallisuuteen (21,335 miljoonaa euroa)	12 265 965	91,23 %	11 190 240	SA.35738	Klaipėdan satamaviranomainen (SE KSSA) ja Klaipedos keleiviu ir kroiniu terminals (KKIKT)

Merisatamia koskevat valtiontukitapaukset	Vuosi	Maa	Satama	Tavaroiden, infrastruktuurin (I) ja/tai varustuksen (S) tyyppi	Suunnitellut investointikustannukset (euroa)	Tuen intensiteetti	Tuki (euroa)	Päätöksen numero	Edunsaaja
13	2013	Espanja	Cádiz	a) uuden konttiterminaalin rakentaminen, aallonmurtajalle johtava tie (ja tunneli), ruoppaus (108,4 miljoonaa euroa); b) risteilyalussataman kunnostaminen (1 miljoonaa euroa); c) nykyisten satamatilojen kunnostaminen (17,53 miljoonaa euroa, josta vähennetään 9,8 ha:n alaa vastaava 8,4 miljoonaa euroa)	243 800 000	27,48 %	67 000 000	SA.36223	Bahía de Cádizin satamaviranomainen
14	2013	Kreikka	Pireus	a) aallonmurtajan ja maa-alueen rakentaminen; b) verkostot (viemäröinti, valokaapelit, sähkön- ja vedenjakelu)	170 000 000	satama- ja intermodaaliset infrastruktuurit: 50 prosenttia; tieto- ja viestintätekniset laitteet: 30 prosenttia		SA.36485	Piraeus Port Authority S.A. (PPA)
15	2013	Kreikka	Katakolo	a) tuulenpuoleisen laiturin laajentaminen (160 m); b) ravintoloiden edessä olevan laiturin laajentaminen (63 m); c) nykyiseen laituriin liittyvät lisätyöt (laajennus); d) matkustajien vastaanottorakennuksen rakentaminen; e) vanhan varaston laajennus/kunnostus; f) ulkoilmateatterin rakentaminen; g) ympäröivien alueiden ja yleisten tilojen uudelleenrakentaminen; h) rakennuksen rakentaminen satamaliikenteen valvontaa ja passintarkastusta varten		48,71 %	20 020 000	SA.36621	Pygros Municipal Port Fund (PMPF)

Liite VI

Merisatamia koskevat valtiontukitapaukset	Vuosi	Maa	Satama	Tavaroiden, infrastruktuurin (I) ja/tai varustuksen (S) tyyppi	Suunnitellut investointikustannukset (euroa)	Tuen intensiteetti	Tuki (euroa)	Päätöksen numero	Edunsaaja
16	2014	Latvia	Ventspils	Venta-joen uoman pengerryksen maan vakauden parantaminen laituripaikkojen 2 ja 3 takana – ensimmäinen päätös	6 150 000	38,60 %	3 775 918	SA.38771	Ventspilsin vapaasataman satamaviranomainen
17	2014	Kreikka	Patras	a) Patrasin sataman parantaminen (viides laituri); b) maanteiden ja sadevesijärjestelmien rakennustyöt; c) terminaalirakennus 1; d) terminaalirakennus 2; e) lisärakennus.	52 247 600	100 %	52 247 600	SA.38048	Patras Port Authority S.A. (PPA)
18	2014	Italia	Salerno	a) sataman suun laajentaminen; b) satama-altaan stabilointi; c) ruoppaus	73 000 000	97,28 %	71 016 396	SA.38302	Salernon satamaviranomainen (PAS) Ministro deglo Affari esterin välityksellä, P.le della Farnesina 1 I-00194 Roma
19	2014	Latvia	Ventspils	maan vakauden parantaminen			2 300 000	SA.38771	
20	2015	Latvia	Ventspils	Venta-joen uoman pengerryksen maan vakauden parantaminen laituripaikkojen 2 ja 3 takana – toinen päätös (ks. myös SA.38771)	6 150 000 (ks. vuoden 2014 ensimmäinen päätös)	tuen lisäys 38,6 prosentista 85 prosenttiin	päivitetyt luvut: 3 775 918 eurosta 5 227 500 euroon	SA. 40838	Ventspilsin vapaasataman satamaviranomainen
21	2015	Saksa	Sassnitz	Sataman laajentaminen rakentamalla uusi laituripaikka (nro 10) laituripaikkojen 8 ja 9 käytön optimoimiseksi	5 100 000	88,68 %	4 523 000	SA.41865	Fährhafen Sassnitz GmbH
22	2015	Ranska	Calais	Calais'n sataman laajentaminen ja uuden terminaalin rakentaminen Englannin kanaalin liikennettä varten kuljetuspalvelujen helpottamiseksi	887 500 000	30,40 %	270 000 000	SA.39688	Port de Calais
23	2015	Italia	Taranto	Ruoppaus ja ruopatun massan läjitys, koska infrastruktuuri ei sovellu yhä suuremmiksi tuleville konttialuksille	83 000 000	54 %	38 158 587	SA.39542	Taranton satamaviranomainen

Merisatamia koskevat valtiontukitapaukset	Vuosi	Maa	Satama	Tavaroiden, infrastruktuurin (I) ja/tai varustuksen (S) tyyppi	Suunnitellut investointikustannukset (euroa)	Tuen intensiteetti	Tuki (euroa)	Päätöksen numero	Edunsaaja
24	2015	Saksa	Wismar	Sataman puunkäsittelykapasiteetin lisääminen: a) laivalaiturien laajentaminen; b) ruoppaus ja maan valtaaminen mereltä; c) nesteterminaali; d) jäähdytysvesiterminaali; e) ympäristöön liittyvät korvaavat toimenpiteet	37 141 615	65,98 %	24 506 881	SA.39608	Wismarin merisataman satamaviranomainen
25	2015	Saksa	Wismar	Risteilyalusterminaalin laajentaminen ja parantaminen: a) laituripaikan pidentäminen 240 m; b) rakennus tullia ja poliisia varten; ISPS-turvasäännöstön mukainen aita c) ruoppaus; d) tienrakennus; e) makeavesi-/jätevesilaitteistot; f) risteilyalusten huoltoalue; g) linja-autojen pysäköintialue	33 899 000	8,19 %	2 776 300 euroa (poliisille ja tullille rakennettavan rakennuksen rahoittaminen ei ole valtiontukea eikä siksi sisälly tähän määrään)	SA.39637	Wismarin merisataman satamaviranomainen
26	2015	Alankomaat	Lauwersoog	Satamassa olevan pullonkaulan poistaminen pidentämällä kalastuslaituria 200 m	4 161 300	Ei tukea	Ei tukea	SA.39403	Exploitatiemaatschappij Havencomplex Lauwersoog
27	2015	Saksa	Maasholmin satama	kalastusalus, laiturin kunnostaminen		Ei tukea	Ei tukea	SA.42219	
28	2015	Portugali	Leixoesin satama	risteilyterminaali, vierasvenesatama (ei vaikutusta kauppaan)		Ei tukea	Ei tukea	SA.43250	
29	2015	Latvia	Lepajan satama	ruoppaus		75 %	32 300 000	SA.41734	
30	2015	Kreikka	Mykonoksen satama	henkilöliikenneinfrastruktuuri, jonkin verran matkailuinfrastruktuuria (alueellinen tuki)	10 718 252	100 %	10 600 000	SA.39232	Municipal Port Management Organisation (MPMO), Mykonos
31	2015	Saksa	Rostockin satama	useita investointeja, kuivalasti (ei irtotavara)	7 182 900	80 %	5 600 000	SA.43376	Rostocker Fracht- und Fischereihafen GmbH

Komission vastaus

89

Tiivistelmä

III – Ensimmäinen luetelmakohta

Komissio huomauttaa, että TEN-T-asetukseen ja ydinverkkokäytäviä koskeviin työsuunnitelmiin kuuluu strategioiden kehittäminen EU:n tasolla siten, että EU:n painopisteet otetaan huomioon satamien kehittämisessä.

TEN-T-asetuksessa on säädetty vuodesta 2013 alkaen EU:n laajuisesta infrastruktuurisuunnittelusta määräämällä teknisiä standardeja ja täytäntöönpanon määräaikoja koskevan ydinverkon ja kattavan verkon perustamisesta. Asetus perustuu EU:n merisatamien liikennemäärien analyysiin.

TEN-T-ydinverkon ja kattavan verkon toteutusta tuetaan hallintovälineillä, kuten käytäviä koskevilla työsuunnitelmilla, eurooppalaisten koordinaattorien tuella ja käytäväfoorumeilla, joiden avulla voidaan paremmin valvoa TEN-T-hankkeen toteutusta ja hahmottaa hankesuunnitelma.

Komissio kehittää myös satamatoimintojen pitkän aikavälin strategiaa, jolla on tarkoitus tehdä satamapalveluista tehokkaampia ja julkisesta rahoituksesta avoimempaa. Komissio on tässä yhteydessä antanut asetusehdotuksen[1], joka on parhaillaan lainsäätäjien tarkasteltavana. Komissio valvoo myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) sijoittautumisvapautta koskevan 49 artiklan noudattamista. Näiden toimien avulla on tarkoitus edistää satamien infrastruktuurikapasiteetin parempaa käyttöä ja sekä EU:n että kansallisen julkisen rahoituksen parempaa hallintaa.

Aluepolitiikassa ohjelmakaudella 2014–2020 vaatimus pitkän aikavälin infrastruktuurikehityksestä on yksi liikenteen alan ennakkoehdoista (temaattinen tavoite 7). Muihin vaatimuksiin kuuluu, että jäsenvaltioiden on hyväksyttävä liikenteen kokonaissuunnitelmat, joihin kuuluu satamien pitkän aikavälin strategioiden kehittäminen.

III – Toinen luetelmakohta

Komission näkemyksen mukaan satamien infrastruktuurit suunnitellaan niiden valmistumisen jälkeisen pitkän aikavälin (10–20 vuotta) näkökulmasta. Siksi satamainvestointeja ei voida arvioida suhteellisen lyhyellä aikavälillä.

Komissio katsoo, että kolmen vuoden kuluttua rakentamisen päättymisestä on liian aikaista päätellä, että alikäytettyihin satamiin tehdyt investoinnit olisivat tehottomia ja rahanhukkaa.

Vuosien 2008–2009 talouskriisi vähensi kysyntää, mikä johti kapasiteetin alikäyttöön melkein kaikilla liikenteen osa-alueilla, ei pelkästään meriliikenteessä. Tämä olisi vaikuttanut tarvearviointiin.

Kauden 2014–2020 koheesiopolitiikalla otettiin käyttöön tuloskehys, jonka avulla tarkistetaan kaikki toimintaohjelmat. Tähän kehykseen kuuluu muun muassa mahdollisuus keskeyttää maksut tai tehdä rahoitusoikaisuja, jos tavoitteita ei saavuteta.

---

1 COM(2013) 296: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi satamapalvelujen markkinoille pääsyä koskevista puitteista ja satamien rahoituksen avoimuudesta.

Komission vastaus

III – Kolmas luetelmakohta
Äskettäin tarkastettujen hankkeiden osalta komissio myöntää viivästykset ja kustannusylitykset, mutta huomauttaa, että tällaiset riskit kuuluvat olennaisesti infrastruktuuri-investointeihin. Meriliikenteen infrastruktuurihankkeet ovat pitkiä ja monitahoisia. Tällaiset hankkeet ovat alttiita suunnitelman ja budjetin muutoksille. Komissio myöntää, että erityisesti hallinnolliset lupamenettelyt ovat monimutkaisia, ja se tutkii parhaillaan mahdollisuuksia keventää sääntely-ympäristöä esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen suositteleman keskitetyn asiointipisteen perustamisen kautta.

Komissio katsoo, että hallintoviranomaisten pitäisi pystyä valitsemaan erilaisten hyvin suunniteltujen hankehakemusten joukosta sellaiset hankkeet, joilla ohjelman tavoitteet voidaan saavuttaa parhaiten. Suurten infrastruktuurihankkeiden välinen kilpailu on kuitenkin usein rajallista joko siksi, ettei toteutusvalmiita hankkeita ole monta, tai siksi, etteivät ne vastaa ohjelman tavoitteita.

III – Neljäs luetelmakohta
Komissio huomauttaa Espanjan viranomaisilta saatujen tietojen perusteella, että useimpien tilintarkastustuomioistuimen tarkastelemien satamien käyttöaste on kasvanut. Komissio painottaa, että tilintarkastustuomioistuimen havaintoja pitäisi tulkita satamainvestointien riittävän pitkän aikavälin (10–20 vuotta) näkökulmasta. Talouskriisin vaikutukset meriliikenteeseen pitäisi myös ottaa huomioon.

III – Viides luetelmakohta
Komissio huomauttaa, että satamien sisämaayhteyksiä analysoidaan ja ne otetaan huomioon käytäviä koskevissa työsuunnitelmissa.

Infrastruktuuri-investoinnit ovat rakennuspalikoita, joilla luodaan ja parannetaan koko liikenneverkkoa. Yksittäiset hankkeet, jotka komissio on valinnut rahoitettaviksi, ovat siten aina osa suurempaa kokonaishanketta, johon kuuluu useita yksittäisiä hankkeita.

Kaikkia investointeja ei kuitenkaan voida tehdä samaan aikaan, minkä vuoksi niistä on asetettava etusijalle ne, jotka vastaavat tarpeita parhaiten, kun otetaan huomioon saatavilla olevat resurssit.

III – Kuudes luetelmakohta
Komissio katsoo, että ehdotettuja EIP:n lainoja koskevat neuvottelujärjestelyt ovat kaikkia EIP:n omista varoista rahoitettavia investointeja koskevassa EIP:n perussäännön 19 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisia. Komission tehtävä on antaa lausunto siitä, missä määrin EIP:n omista varoista rahoitettavat investoinnit ovat asiaan liittyvän EU:n lainsäädännön ja linjausten mukaisia.

Komissio antaa lausuntonsa EIP:n antamien tietojen perusteella 19 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

Komissio voi antaa kielteisen lausunnon, mikäli sille ei toimiteta riittävästi tietoja sen arvioimiseen, ovatko investoinnit EU:n lainsäädännön ja linjausten mukaisia.

III – Seitsemäs luetelmakohta

Komissio on ollut luomassa EU:n satamille tasapuolisia toimintaedellytyksiä monin tavoin: vuonna 2011 annetun Leipzig/Halle-tuomion jälkeen komissio on tutkinut lukuisia yksittäisiä tapauksia, joista on joko ilmoitettu komissiolle tai joista kilpailijat ovat tehneet komissiolle kantelun. Tällaisen tapauskäytännön avulla on osaltaan varmistettu satamien kilpailu tasapuolisin toimintaedellytyksin.

Meriliikenteen ilmoitusmuodollisuuksiin odotetaan lisää kevennyksiä eManifest-hankkeen, EU:n merenkulkualan keskitetyn palvelupisteen sekä ilmoitusmuodollisuuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanon arvioinnin ja tarkistuksen myötä.

Varustusten osalta komissio painottaa seuraavaa: jos varustusten rahoitus on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jäsenvaltioiden ei välttämättä ole kiellettyä rahoittaa tällaisia varustuksia. Komissio voi todeta, että se on SEUT-sopimuksen mukaista. Satamien valtiontukea koskee SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohta.

Seurannan osalta komissio painottaa, että valtiontukien valvontajärjestelmä perustuu ennakkoarviointiin ja jäsenvaltioiden lojaaliin yhteistyöhön. Komission resurssit huomioon ottaen kaikkia yksittäisiä päätöksiä ei voida tarkastaa järjestelmällisesti jälkikäteen. Kaikki päätökset kuitenkin julkaistaan, joten asianomaiset osapuolet voivat tehdä kantelun, jos ne katsovat rikkomuksia tapahtuneen. Komissio katsoo, että tässä suhteessa sekä kansallisella että EU:n tasolla on riittävästi välineitä, joilla voidaan varmistaa kansallisten viranomaisten asianmukainen toiminta, joka koskee toimilupasopimusten myöntämistä ja hylättyjen tarjouksentekijöiden mahdollisen sääntöjenvastaisen toiminnan jatkamisen sallimista.

IV – Ensimmäinen luetelmakohta

Komissio hyväksyy suosituksen, joka koskee ydinverkon satamien kapasiteetin seurantaa ja jäsenvaltioiden kehittämissuunnitelmien uudelleenarviointia. Komissio aikoo tutkia TEN-T-verkon loppuunsaattamisen makrotaloudellisia vaikutuksia.

IV – Toinen luetelmakohta

Komissio hyväksyy suosituksen.

IV – Kolmas luetelmakohta

Komissio hyväksyy suosituksen. Satama-alan kehittämissuunnitelma saadaan aikaan erityisesti merten moottoriteihin liittyvän ohjelman yksityiskohtaisen toteutussuunnitelman avulla, ja keskeiset vesiväylät sisältyvät asianomaisiin ydinverkkokäytävien työsuunnitelmiin.

IV – Neljäs luetelmakohta

Komissio huomauttaa, että tämä suositus on osittain osoitettu jäsenvaltioille.

Siltä osin kuin suositus koskee komissiota, komissio hyväksyy tämän suosituksen toteuttamisen alla kuvatun mukaisesti ja katsoo, että se on osittain toteutettu.

Komission vastaus

92

Komissio on käynnistänyt tutkimuksen, jossa etsitään keinoja keventää TEN-T-hankkeiden hallinnollisia menettelyjä. Keskeiset ongelmat on jo kartoitettu, ja tällä hetkellä tutkitaan mahdollisia ratkaisuja. Komissio aikoo tutkia erityisesti mahdollisuutta perustaa muiden keventämistoimenpiteiden lisäksi hankkeiden toteuttajille keskitetty asiointipiste, jolla voidaan keventää ja nopeuttaa TEN-T-hankkeiden lupamenettelyjä. Komissio aikoo myös suunnitella Euroopan unioniin liittyville TEN-T-hankkeille yhden toimiluvan järjestelmää. Seuraavaksi komissio aikoo tehdä vuonna 2017 vaikutustenarvioinnin, jonka perusteella se voi esittää lainsäädäntöehdotuksen.

Komissio on jo ilmoittanut näistä aloitteista 1. kesäkuuta 2016 annetussa tiedonannossa ”Euroopassa investoidaan taas – Tilannekatsaus Euroopan investointiohjelmaan ja seuraavat toimet”[1]: ”(…) komissio tutkii, olisiko mahdollista kehittää yksi yhteinen EU:n hyväksyntäkehys, jota sovellettaisiin suoraan suuriin rajat ylittäviin hankkeisiin tai merkittäviin investointijärjestelyihin, joissa on mukana kansallista yhteisrahoitusta. Tällä yhteisellä kehyksellä korvattaisiin EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla käytössä olevat lukuisat yksittäiset hyväksyntämenettelyt.”

IV – Viides luetelmakohta

Komissio hyväksyy suosituksen mutta huomauttaa, että se voi soveltaa rahoitusoikaisuja ainoastaan tapauksiin, joissa on rikottu oikeudellisia ehtoja.

IV – Kuudes luetelmakohta

Komissio hyväksyy suosituksen osittain. Se aikoo arvioida lisätuen tarpeen uudelleen näillä kahdella alueella.

Sen sijaan kontteja, jälleenlaivausta ja varastointia koskeville investoinneille voidaan myöntää EU:n yhteisrahoitusta, mikäli kaikille toimijoille voidaan taata yhtäläinen ja syrjimätön pääsy, ottaen tarvittaessa huomioon, että joillakin infrastruktuureilla on kaksoistarkoitus: jälleenlaivaus ja sisämaan palvelu.

Julkisen toimivallan piiriin kuulumattomien varustusten osalta komissio huomauttaa, että ne on suljettu Verkkojen Eurooppa -välineestä myönnettävän rahoituksen ulkopuolelle, mikäli ne eivät liity ympäristöä tai energiapolitiikkaa koskeviin tavoitteisiin, sekä EAKR:n tavoitteen 7 (liikenne) rahoituskehyksen ulkopuolelle. Varustukset saatetaan sallia muilla EAKR:n alueilla, esimerkiksi tuotannollisina investointeina.

IV – Seitsemäs luetelmakohta

Komissio hyväksyy suosituksen Verkkojen Eurooppa -välineen osalta ja mikäli sisämaayhteydet eivät ruuhkaannu enempää, jos meriliikennevirrat keskitetään vain muutamaan satamaan.

IV – Kahdeksas luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen osittain EU:n lisäarvon osalta ja soveltuvin osin alla kuvattujen yksityisen sijoituksen osuutta koskevien ehtojen osalta. Yksityisen sijoituksen osuuden turvaaminen ei kuitenkaan ole aina mahdollista tietyissä meriliikenteen pääsyä satamiin koskevissa tapauksissa (kuten ruoppaustyöt) tai syrjäisillä alueilla (saarilla) sijaitsevissa satamissa.

Rahoituksen myöntämiskriteereihin hankkeille, joista lähetetään hakemus Verkkojen Eurooppa -välineen ehdotuspyyntöön, kuuluu jo ”EU:n lisäarvon” osoittaminen ja tarvittaessa Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevan asetuksen liitteessä I olevassa V osassa tarkoitettu kannustavuus julkisiin ja yksityisiin investointeihin. Verkkojen Eurooppa -välineen ehdotuspyynnöissä on vaadittu vuodesta 2015 lähtien järjestelmällisesti kustannus-hyötyanalyysit, joissa esitetään tarvittava EU-tuki ja hankkeen vaikutukset.

IV – Yhdeksäs luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen mutta huomauttaa, että yhteisymmärryspöytäkirjaa ei voida muuttaa yksipuolisesti.

IV – Kymmenes luetelmakohta
Komissio ei hyväksy suositusta. Komission yksiköillä, jotka osallistuvat 19 artiklassa säädetyn menettelyn mukaiseen toimielinten väliseen kuulemiseen, on jo mahdollisuus antaa kielteinen lausunto hankkeesta, josta niillä on kriittisiä huomioita. Niin kauan kuin kyseessä oleva yksikkö pitäytyy kielteisessä lausunnossaan, talous- ja raha-asioista vastaava komission jäsen ei hyväksy myönteistä lausuntoa valtuutusmenettelyn kautta.

IV – Yhdestoista luetelmakohta
Komissio ei hyväksy suositusta. Komissio on parantanut satama-alalla sovellettavia valtiontukisääntöjä koskevaa ohjeistusta kehittämällä tapauskäytäntöään, julkaisemalla infrastruktuurihankkeita koskevat analyysirungot ja hyväksymällä tiedonannon valtiontuen käsitteestä. Komissio laajentaa myös parhaillaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta satamainfrastruktuurien rahoitukseen, mistä saadaan lisäohjeistusta. Satamien valtiontukea koskevien suuntaviivojen antaminen ei ole suunnitteilla tällä hetkellä edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi.

Komission näkemyksen mukaan niiden antamista voidaan harkita uudelleen sitten, kun yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen laajennus on toteutettu ja tapauskäytäntöä on kehitetty riittävästi.

IV – Kahdestoista luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen ja pyrkii jatkamaan käyttäjäkohtaisten varustusten johdonmukaista analyysiä yksittäisten valtiontukitapausten arvioinneissa. Lisäksi komissio aikoo antaa käyttäjäkohtaisia varustuksia koskevaa lisäohjeistusta yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa.

IV – Kolmastoista luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen.

Se on jo kasvattanut viran puolesta suoritettavien tutkimusten määrää. Ryhmäpoikkeusasetuksen hyväksymisen jälkeen tällaisiin tutkimuksiin on käytettävissä enemmän resursseja. Ryhmäpoikkeusasetus hyväksytään näillä näkymin vuoden 2017 ensimmäisen puoliskon aikana.

Komission vastaus

IV – Neljästoista luetelmakohta
Komissio huomauttaa, että tämä suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Jäsenvaltioilla on jo SEUT-sopimuksen 108 artiklan nojalla velvollisuus ilmoittaa järjestelmällisesti kaikesta taloudellista toimintaa sisältäville infrastruktuurihankkeille myönnettävästä julkisesta rahoitustuesta. Komissio katsoo, ettei sillä ole valtuuksia pyytää jäsenvaltioita ilmoittamaan sille julkisesta rahoitustuesta, joka ei ole SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea.

IV – Viidestoista luetelmakohta
Komissio ei hyväksy suositusta, sillä se johtaisi ylimääräiseen ilmoitusvaatimukseen ja lisäisi siten EU:n jäsenvaltioiden hallinnollista rasitusta tuomatta kuitenkaan siihen nähden riittävää hyötyä.

IV – Kuudestoista luetelmakohta
Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio myöntää, että meriliikenteen hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi tarvitaan lisää yksinkertaistamistoimia.

Komissio huomauttaa, että meriliikenteen ilmoitusmuodollisuuksien osalta on jo ryhdytty toimenpiteisiin käynnistämällä eManifest-pilottihanke, jonka päätarkoitus on yhden ilmoituksen periaatteen tuominen alalle, sekä kehittämällä yhdessä Euroopan meriturvallisuusviraston kanssa EU:n merenkulkualan keskitettyä palvelupistettä, jonka kautta kaikki laivat voisivat hoitaa ilmoituksensa yhdenmukaisella tavalla.

Lisäksi komissio arvioi parhaillaan meriliikenteen ilmoitusmuodollisuuksista annettua direktiiviä, mikä saattaa johtaa direktiivin tarkistamiseen.

Johdanto

04
Liikenteen keskittyminen tiettyihin satamiin johtuu näiden satamien sijainnista lähellä tärkeitä merireittejä ja niiden asemasta jälleenlaivauspaikkana syöttöliikenneyhteyksiä varten. Tämä johtuu satamien historiallisesta ja maantieteellisestä kehityksestä. Komissio katsoo, ettei tämä ole itsessään kielteinen ilmiö.

13
Komissio katsoo, että EU:n satamien välillä liikkuvien Euroopan unionista peräisin olevien tavaroiden tullimuodollisuudet on supistettu mahdollisimman vähäisiksi, ja ne ovat paljon kevyemmät kuin muista maista tulevia tavaroita koskevat tullimuodollisuudet. Euroopan unionista peräisin olevien tavaroiden tullimuodollisuuksissa pyydetään vain selvitys unioniasemasta, kun ne tuodaan takaisin EU:n alueelle. Tätäkään selvitystä ei tarvita, jos tavaroita kuljettaa ”hyväksytyn säännöllisen liikenteen” harjoittaja. Toinen etu on se, että EU:n satamien välillä liikkuvia Euroopan unionin ulkopuolelta peräisin olevia tavaroita ei tarvitse asettaa passitusmenettelyyn, paitsi jos niitä kuljetetaan yhdessä Euroopan unionista peräisin olevien tavaroiden kanssa ja niitä kuljettaa ”hyväksytyn säännöllisen liikenteen” harjoittaja. Tällaisessa tapauksessa sovelletaan lastiluetteloon perustuvaa yksinkertaistettua passitusmenettelyä, johon kuuluu vapautus rahallisesta vakuudesta.

Komission vastaus

Sinisen vyöhykkeen aloite käynnistettiin tällaisten tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi yksinkertaistamalla tullimenettelyjä ja perustamalla 1. kesäkuuta 2015 mennessä kansalliset keskitetyt palvelupisteet, joiden avulla sujuvoitetaan meriliikennettä koskevia muodollisuuksia lainsäädännön vaatimusten mukaisesti.

Uusi tullilainsäädäntö (unionin tullikoodeksi) tuli voimaan 1. toukokuuta 2016, ja siihen sovelletaan siirtymäkautta vuoteen 2020 asti, erityisesti tullitietojen ilmoittamiseen tarkoitettujen sähköisten järjestelmien perustamisen ja/tai kehittämisen osalta.

23
Satamainvestoinnit saavat vain suhteellisen vaatimatonta tukea EU:n yhteisrahoituslähteistä: Koheesiorahaston tai Euroopan aluekehitysrahaston tukea myönnetään vain rajattuihin tapauksiin, joissa investoinnin strateginen merkitys on osoitettu (esimerkiksi kattavassa liikennesuunnitelmassa), ja ainoastaan rahoitusvajeen kattamiseen. Koheesiorahaston tai Euroopan aluekehitysrahaston tuki ei siis korvaa yksityisiä investointeja vaan tukee niitä tarvittaessa.

25
Komissio huomauttaa, että 27 hankkeesta 25 oli saatu valmiiksi tammikuuhun 2012 mennessä. Niistä 22 oli käytössä, vaikka neljään hankkeeseen tarvittiin lisäinvestointeja tehokkaan sisämaayhteyden luomiseksi. Kolmen hankkeen tehokkuuteen ja käyttöön tarvittiin parannuksia.

Huomautukset

31
Komission infrastruktuuripolitiikka (TEN-T-suunnittelu) pohjautuu perinpohjaisiin ja avoimiin menetelmiin, joissa EU:n satamien liikennemäärien perusteella päätetään, sisällytetäänkö ne ydinverkkoon vai kattavaan verkkoon.

Investointien kustannus-hyötyarvioinneissa tehdään oletuksia tulevista liikennemääristä ottamalla huomioon aiemmat tiedot ja liikennesimulaatiot sekä asiantuntija-arviot siitä, kuinka uusi investointi voi lisätä käsiteltävien yksiköiden määrää tai tehostaa yksiköiden toimintaa.

Pitkän aikavälin liikenne-ennusteet voivat vaihdella todellisuudessa huomattavasti maailmantalouden muuttuvien markkinaolosuhteiden, teknologian kehityksen ja muiden ennusteeseen vaikuttavien tekijöiden vuoksi.

34
Komissio huomauttaa, että TEN-T-asetukseen ja ydinverkkokäytäviä koskeviin työsuunnitelmiin kuuluu strategioiden kehittäminen EU:n tasolla siten, että EU:n painopisteet otetaan huomioon satamien kehittämisessä.

Lisäksi komissio varmistaa ERI-rahastojen osalta kansallisten liikennesuunnitelmien olemassaolon ja toteutuksen ohjelmakauden 2014–2020 etukäteen tehtävässä ehdollisuusarvioinnissa.

Komission vastaus

Laatikko 1 – Kolmas luetelmakohta

Italian kansallinen suunnitelma otettiin käyttöön vasta äskettäin. Sen toteutus itsessään tuo lähivuosien aikana uusia satamainvestointisuunnitelmia niin kutsutulle Autorità di Sistema Portuale -järjestelmälle (Piano regolatore di sistema portuale).

Komissio on keskeyttänyt EAKR-ohjelman, koska ennakkoehtoa 7.3 ei ole täytetty (vuosina 2014 ja 2015 ilmoitettujen maakohtaisten suositusten mukaisesti), siihen asti, kunnes sataman suunnittelu ja uudistus, joihin kuuluvat muun muassa kattava ruoppaussuunnitelma, uusien ”satama-allasviranomaisten” perustaminen saman alueen satamille ja byrokratian vähentäminen (kansalliset keskitetyt palvelupisteet), on pantu täysimääräisesti täytäntöön.

Laatikko 1 – Neljäs luetelmakohta

Ministerineuvosto hyväksyi vuonna 2014 liikenteen kehittämisstrategian toteuttamista koskevan asiakirjan.

Aiempina vuosina monia kiireellisesti tarvittuja investointeja suunniteltiin ja toteutettiin asianmukaisesti, vaikkei silloista strategiaa valvottu kunnolla. Puolan satamien liikevaihto on kasvanut vuosi vuodelta, ja eri ajanjaksojen ERI-rahastotuella on edistetty ja edistetään edelleen tätä prosessia myöntämällä rahoitusta tärkeille infrastruktuuri-investoinneille.

Muut kuin meriliikenteen hankkeet täydensivät satamainvestointeja, ja vain yhdessä tapauksessa laiturit muutettiin kävelyalueiksi niiden nykyaikaistamisen yhteydessä.

35

Komissio huomauttaa, että kuljetuskapasiteetin laskenta on monimutkainen tehtävä, jossa on otettava huomioon monia tekijöitä, ja laskentamenetelmät voivat vaihdella maan, satamatyypin ja kuljetettavien tavaroiden mukaan.

Kokonaiskapasiteetti ei myöskään ole ainoa tai pääasiallinen tehokkuuden mittari, ja sitä pitäisi tarkastella satamien suunnittelussa käytetystä pitkän aikavälin näkökulmasta.

Lisäksi jälleenlaivausliikenteestä on viime vuosikymmenen aikana tullut erittäin vaihtelevaa, ja se riippuu suurten yksityisten sijoittajien markkinavaihtoehdoista.

36

Komissio huomauttaa, että satamien tuottamia työpaikkoja ja kasvua ei pitäisi tarkastella ainoastaan satamissa. Satamien kautta kulkee 75 prosenttia ulkomaankaupasta ja 40 prosenttia sisäisestä kaupasta, ja meriliikenne on kilpailukykyisin (ja vähiten energiaa kuluttava) kuljetustapa. Lisäksi infrastruktuurityöt eivät luo työpaikkoja ainoastaan rakennusalalle, vaan niillä on myös pidempiaikainen vaikutus aloille, jotka hyötyvät niistä epäsuorasti, kuten matkailuala ja logistiikka.

Vaikutus kasvuun ja työpaikkoihin on osoitettava arviointimenettelyllä, johon kuuluu vähentyneiden logistiikka- ja kuljetuskustannusten kautta parantunut vaikutusalueen kilpailukyky.

Komission vastaus

Komissio arvioi TEN-T-politiikan, mukaan lukien sen satamia koskevan osuuden, täytäntöönpanon taloudellista vaikutusta[2]. Komissio aikoo analysoida Euroopan laajuisen liikenneverkon hankkeiden loppuunsaattamisen kokonaisvaikutusta työpaikkoihin ja kasvuun koko Euroopassa vuonna 2017 Verkkojen Eurooppa -välineen meneillään olevan väliarvioinnin alustavien havaintojen ja tulosten perusteella.

Aluepolitiikan yhteydessä kerättiin tietoja työpaikkojen syntymisestä merkityksellisen perusindikaattorin avulla toimenpideohjelmien tasolla, ottaen huomioon, ettei näistä ilmoittaminen ollut pakollista vuosien 2007–2013 ohjelmakaudella. Kaudella 2014–2020 yhteisen merkityksellisen indikaattorin käyttö on soveltuvissa tapauksissa pakollista, edelleen toimenpideohjelmien tasolla (katso kohta 79 indikaattorien asettamisesta toimenpideohjelmien tasolla).

40

Komissio kehittää myös satamatoimintojen pitkän aikavälin strategiaa, jolla on tarkoitus tehdä satamapalveluista tehokkaampia ja julkisesta rahoituksesta avoimempaa. Komissio on tässä yhteydessä antanut asetusehdotuksen[3], joka on parhaillaan lainsäätäjien tarkasteltavana. Komissio valvoo myös SEUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevan 49 artiklan noudattamista. Näiden toimien avulla on tarkoitus edistää satamien infrastruktuurikapasiteetin parempaa käyttöä ja sekä EU:n että kansallisen julkisen rahoituksen parempaa hallintaa.

Komission odotetaan laativan kertomuksen tästä strategiasta vuonna 2018.

41

Kaikista satamista on yhteys sisämaahan, vähintään tietä pitkin. Komissio huomauttaa, että sen tavoitteena on yhdistää nämä satamat rautateihin sekä sisävesiväyliin, kun se on maantieteellisesti mahdollista.

42

Komissio muistuttaa, että tällä hetkellä voimassa oleva TEN-T-asetus perustuu tavanomaisen lainsäädäntömenettelyn mukaisesti tehtyyn EU:n lainsäätäjien väliseen sopimukseen.

Komission ehdotus TEN-T-asetuksen[4] satamiksi perustui puolueettomaan menetelmään, josta oli järjestetty laajoja kuulemisia etukäteen sidosryhmien ja jäsenvaltioiden kanssa ja joka julkaistiin lainsäädäntöehdotuksen yhteydessä. Asiantuntijaryhmän valmistelemaan menetelmään kuului määriin perustuvia kriteerejä sekä muita kriteerejä, joiden tarkoituksena oli tarvittavan maantieteellisen kattavuuden varmistaminen.

Tämän vuoksi lainsäätäjät lisäsivät ydinverkon satamiin saarilla sijaitsevia satamia[5].

Komissio huomauttaa, että määriin perustuvien kriteerien lisäksi valinnassa otettiin huomioon EU:n alueen koheesion tarve. Tämän ansiosta tiettyjä jäsenvaltioita, kuten Romaniaa ja Bulgariaa, ei jätetty täysin ilman ydinverkon satamia. Yksityiskohtaisempia tietoja löytyy suunnittelumenetelmän 2.1 kohdan b alakohdasta.

---

2 Tutkimus TEN-T-hankkeen toteuttamatta jättämisen kustannuksista: http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2015-06-fraunhofer-cost-of-non-completion-of-the-ten-t.pdf

3 COM(2013) 296: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi satamapalvelujen markkinoille pääsyä koskevista puitteista ja satamien rahoituksen avoimuudesta.

4 COM(2011) 650.

5 Heraklion, Huelva, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Augusta, Cagliari, Moerdijk, Galaţi, Milford Haven. Kroatian Rijekan satama ei kuulunut komission ehdotukseen.

Komission vastaus

44
Komissio seuraa satamien vuosittaisten liikennemäärien kehittymistä, mutta ei niiden kapasiteettia. Komissio uskoo, että liikennemäärät ovat merkityksellisempi mittari poliittisia päätöksiä ajatellen.

Näitä tietoja käytetään TEN-T-asetuksen 49 artiklan 4 kohdan mukaisesti satamien lisäämiseksi Euroopan laajuisen liikenneverkon kattavaan verkkoon tai satamien poistamiseksi kattavasta verkosta. Toiminta perustuu Eurostatilta saataviin puolueettomiin ja vertailukelpoisiin tietoihin.

48
Komissio katsoo, ettei rahoituksen tavoitteena ole pelkästään tukea Euroopan tehokkaimpia satamia vaan myös lyhyen matkan merikuljetuksia ja koheesiopolitiikan yhteydessä parantaa talouskasvua EU:n syrjäisillä seuduilla ja vähemmän kehittyneillä alueilla. Julkisen rahoituksen keskittäminen tehokkaimpiin satamiin heikentäisi entisestään pienempien satamien tilannetta ja lisäisi painetta Pohjanmeren satamiin johtavilla maayhteyksillä.

Lisäksi kasvavat jälleenlaivausmäärät Pohjanmeren satamissa johtavat syöttöliikennepalvelujen kehittämiseen muille merialueille. Asiaan on tartuttava tehokkaasti, jotta voitaisiin vähentää sellaisen syvänmeren rahdin määrää, joka tulee Eurooppaan Pohjanmeren satamien kautta ja jatkaa matkaa maitse, usein maantiekuljetuksena. Tämän vuoksi pienempien satamien rakenteiden kehittämisellä pyritään lisäämään lyhyen matkan merikuljetuspalvelujen kiinnostavuutta ja houkuttelemaan suoraan valtamereltä tulevia laivoja muihin kuin Pohjanmeren satamiin – juuri näin tapahtui esimerkiksi Gdańskissa.

49
Verkkojen Eurooppa -välineen avustusten vuoden 2014 ehdotuspyyntöön, jonka kautta haettiin rahoitusta tähän hankkeeseen, tuli hakemuksia lähes kolminkertaisesti enemmän kuin voitiin rahoittaa.

Komission oli asetettava hankkeet ensisijaisuusjärjestykseen valinta- ja myöntämisprosessissa, ja se katsoi, että muiden hankkeiden hakemuksissa oli korkeampi EU:n lisäarvon, merkityksellisyyden, kypsyysasteen ja laadun taso.

Laatikko 2 – Toinen kappale
Komissio haluaa huomauttaa, että Nord-Ostsee-Kanal (NOK) kuuluu ydinverkkoon, ja siksi sitä pidetään ensisijaisena. Vaikkei se kuulukaan virallisesti ydinverkon käytäviin, se voi käyttää Verkkojen Eurooppa -välineestä myönnettävää rahoitusta, sillä se on mainittu Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevan asetuksen liitteessä I olevan III osan luettelossa.

Verkkojen Eurooppa -välineestä myönnettävä rahoitus kohdennetaan erityisesti sellaisiin hankkeisiin, joita ei voida rahoittaa millään muulla tavalla kuin avustuksina annettavan rahoituksen kautta. Tällä tavoin pyritään vähentämään EU:n rahoituksen hukkavaikutusta. Kaikki sellaiset hankkeet, joilla on selkeät tulovirrat, ohjataan rahoitusvälineitä kohti, mukaan lukien Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusvälineet ja hiljattain perustetut ESIR-rahastot.

50
Infrastruktuuri-investointeihin tarvitaan pitkän aikavälin suunnittelua, ja niiden on vastattava pitkän aikavälin tarpeisiin. Siksi niitä ei yleensä käytetä täysimääräisesti lyhyellä aikavälillä. Satamien infrastruktuurit on yleensä tarkoitettu niiden rakentamista seuraaviksi 10–20 vuodeksi. Satamainvestointeja ei voida analysoida lyhyen aikavälin näkökulmasta.

Vuosien 2008–2009 talouskriisi johti liikenteen ja lisäkapasiteetin käytön vähenemiseen. Se johti myös monien investointisuunnitelmien muuttumiseen, viivästymiseen tai peruuntumiseen.

Komission vastaus

Viivästykset ja kustannusylitykset ovat infrastruktuuri-investointeihin olennaisesti kuuluvia riskejä, ja kohtuulliset poikkeamat kuuluvat riskinhallintaan.

53
Ks. komission vastaus kohtaan 50.

53 – Toinen luetelmakohta
Komission näkemyksen mukaan satamien infrastruktuurit suunnitellaan niiden valmistumisen jälkeisen pitkän aikavälin (10–20 vuotta) näkökulmasta. Siksi satamainvestointeja ei voida arvioida suhteellisen lyhyellä aikavälillä.

Komissio katsoo, että kolmen vuoden kuluttua rakentamisen päättymisestä on liian aikaista päätellä, että alikäytettyihin satamiin tehdyt investoinnit olisivat tehottomia ja rahanhukkaa.

ERI-rahastoista voidaan tukea vain sellaisia suuria investointihankkeita, joista voidaan osoittaa selvästi perinpohjaisen kustannus-hyötyanalyysin avulla, että ne ovat taloudellisesta näkökulmasta toivottavia ja taloudellisesti kannattavia. Useimmissa tällaisissa hankkeissa kustannus-hyötyanalyysissä käytetyt tiedot olivat peräisin talouskriisiä edeltävältä ajalta.

Verkkojen Eurooppa -rahoituksen osalta komissio huomauttaa, että rahoitustukea myönnetään ensisijaisesti sellaisille hankkeille, jotka edistävät helppoa pääsyä satamiin ja satamien multimodaalisuutta ja sisämaayhteyksiä, eivät niinkään kapasiteetin kasvua. Lisäksi kaikille hankkeille, joille haetaan rahoitusta, tehdään tehottomien investointien riskin vähentämiseksi kustannus-hyötyanalyysi, jonka riippumattomat asiantuntijat tarkastavat. Arvioituja liikennemääriä käytetään kustannus-hyötyanalyysien tukena.

Vuosien 2008–2009 talouskriisi vähensi kysyntää, mikä johti kapasiteetin alikäyttöön melkein kaikilla liikenteen osa-alueilla, ei pelkästään meriliikenteessä. Tämä olisi vaikuttanut tarvearviointiin.

Kauden 2014–2020 koheesiopolitiikassa otettiin käyttöön tuloskehys, jonka avulla tarkistetaan kaikki toimintaohjelmat. Tähän kehykseen kuuluu muun muassa mahdollisuus keskeyttää maksut tai tehdä rahoitusoikaisuja, jos tavoitteita ei saavuteta.

56
Komissio myöntää, että jäsenmaissa on monimutkaiset liikennehankkeiden lupia koskevat sääntelyjärjestelmät, ja huomauttaa, että tätä ongelmaa käsitellään parhaillaan EU:n kannalta merkityksellisten hankkeiden osalta.

57
Komissio myöntää, että suurten infrastruktuurien rakentamisen viivästykset ovat ongelma. Se on nostanut ongelman esiin säännöllisesti seurantakomiteoissa, kahdenvälisissä kokouksissa sekä jäsenvaltioille osoitetuissa virallisissa kirjeissä.

Kansalliset viranomaiset ovat vastuussa lupaoikeuksien määrittämisestä. Komissio on kuitenkin toistuvasti kehottanut jäsenvaltioiden viranomaisia yksinkertaistamaan päätöksentekomenettelyjä ja suositellut, etteivät ne lisäisi EU-rahoituksen hallinnollista rasitusta.

Komission vastaus

59
Komissio painottaa, että se tarttui näihin ongelmiin vuosien 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä koskevissa neuvotteluissa vaatimalla sekä uutta satamia ja logistiikkaa koskevaa suunnitelmaa, joka onkin nyt toteutunut, että julkisia hankintoja koskevia uusia sääntöjä (kauden 2014–2020 ennakkoehdon nojalla).

Kansallisia satamia koskeva suunnitelma kuului myös vuoden 2015 maakohtaisiin suosituksiin, jotka neuvosto antoi komission ehdotusten perusteella.

Lisäksi komissio käynnisti tutkimuksen, jonka tarkoituksena on tunnistaa TEN-T-hankkeiden (satamat mukaan lukien) pääasialliset sääntelyyn ja hallintoon liittyvät esteet ja suunnitella mahdollisia tapoja, joilla nämä ongelmat voitaisiin ratkaista. Tutkittaviin mahdollisiin ratkaisuvaihtoehtoihin kuuluu keskitetyn asiointipisteen perustaminen hankkeiden toteuttajille TEN-T-hankkeiden lupamenettelyjen keventämiseksi ja nopeuttamiseksi sekä yhden yhteisen EU:n hyväksyntäkehyksen suunnittelu. Seuraavaksi komissio aikoo tehdä vuonna 2017 vaikutustenarvioinnin, jonka perusteella se voi esittää lainsäädäntöehdotuksen.

60
Komissio huomauttaa, että Italian uusi satamasuunnitelma edellyttää useita sataman yleissuunnitelman hyväksymistä koskevia yksinkertaistamismenettelyjä. Niiden on tarkoitus vähentää hyväksymiseen kuluvaa aikaa.

61
Meriliikenteen infrastruktuurihankkeet ovat pitkiä ja monitahoisia. Tällaiset hankkeet ovat alttiita suunnitelman ja budjetin muutoksille. Tämä otetaan huomioon kansallisissa ja EU:n hankintasäännöissä, jotka ovat jossain määrin joustavia.

Espanjan osalta komissio huomauttaa lisäksi, ettei jäsenvaltio ilmoita kustannusylityksiä komissiolle toimittamassaan menotaulukossa. Tämän vuoksi kustannusylityksiä ei yhteisrahoiteta EU:n talousarviosta.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 53.

62
EAKR:n ohjelmien tavoitteet liittyvät ensisijaisesti alueelliseen ja paikalliseen kehitykseen. Siksi hankkeiden on oltava koheesiopolitiikan ja kussakin yksittäisessä ohjelmassa määritettyjen tavoitteiden mukaisia. Nämä tavoitteet on täytetty.

Komissio muistuttaa, että vuoden 2007 talouskriisillä on ollut vaikutusta (BKT:n kasvun erittäin voimakas väheneminen) EU:n meriliikenteeseen ja että tähän mennessä kirjattu EU-28:n toiminta vuonna 2014 ei ole vielä saavuttanut vuoden 2007 toiminnan tasoa.

Espanjan satamien osalta hallintoviranomainen ilmoitti komissiolle, että investointi on saatettu loppuun ennakkosuunnitelmien mukaisesti ja että satamat ovat toimintavalmiita ja kehitysvaiheessa. Niissä kaikissa on toimintaa, ja satamaviranomaiset suunnittelevat lisäinvestointeja, joiden avulla toimintaa näissä satamissa voidaan kehittää edelleen.

Toiminta on lisääntynyt tilintarkastustuomioistuimen viimeisen tarkastuksen jälkeen. Lisäksi tietyt rautatie- ja tieyhteydet (esimerkiksi Ferrol ja Langosteira) on hyväksytty, mikä kasvattaa näiden satamien toimintaa.

Italian Augustan sataman osalta komissio huomauttaa, että EU:n talousarviosta on annettu vain noin miljoona euroa.

63 i
Satamanrakennushankkeisiin kuuluu merkittäviä rakennustöitä, joiden suunnitteluun ja rakentamiseen tarvitaan pitkä aika ja joiden etenemiseen vaikuttavat monet tekijät. Satamia ei suunnitella seuraavien viiden vuoden kapasiteettia vaan vähintään 20 vuoden ennakoitua kapasiteettia ajatellen.

Ks. komission vastaus kohtaan 53.

63 ii
Pitkän aikavälin suunnittelun näkökulmasta kapasiteetin ei odotettu olevan täysimääräisessä käytössä vuoteen 2010 mennessä. Kun otetaan huomioon meneillään oleva talouskriisi ja vähentynyt liikennekapasiteetin kysyntä, käytön ei odotettu kasvavan vuosien 2010 ja 2015 välillä.

Ks. komission vastaus kohtaan 62.

64
Komissio huomauttaa, että infrastruktuuri-investoinnit ovat rakennuspalikoita, joilla luodaan ja parannetaan verkkoa. Siksi yksittäiset hankkeet ovat aina osa suurempaa kokonaishanketta. Kaikkia investointeja ei voida tehdä samaan aikaan, vaan niistä on asetettava etusijalle ne, jotka vastaavat tarpeita parhaiten, kun otetaan huomioon tarvittavien resurssien saatavuus.

Komissio huomauttaa, että kaudella 2014–2020 sekä EAKR:ssa että Verkkojen Eurooppa -välineessä on painotettu enemmän satamien yhteyksiä liikenneverkkoon (eikä pelkästään satamien infrastruktuuria).

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että EU:n rajallisia varoja käytetään parhaalla mahdollisella tavalla. Satamainvestointien tehokkuuden varmistamiseksi niitä on täydennettävä tie-/moottoritie- ja rautatieinvestoinneilla. Joitakin näistä investoinneista rahoitetaan EU:n ohjelmilla tai kansallisista varoista.

Verkkojen Eurooppa -välineen hankkeiden osalta komissio huomauttaa, että satamien sisämaayhteydet otetaan huomioon käytäviä koskevissa työsuunnitelmissa.

Tämä asetetaan etusijalle rahoituspäätöksissä.

65
Komissio huomauttaa, ettei ole epätavallista, että eri toimenpiteitä toteutetaan kokonaishankkeessa eri aikoina hankkeen toteuttajan teknisen ja taloudellisen kapasiteetin mukaisesti.

Esimerkiksi Langosteiran ja Ferrolin satamat yhdistettiin liikenneverkkoon alun perin tieyhteydellä. Satamayhteysrahasto hyväksyi rautatieyhteyden Ferrolin satamaan, kuten vuoden 2016 vuosisuunnitelmassa mainitaan. Langosteiran rautatieyhteyden osalta hankkeen suunnittelu saadaan päätökseen vuoteen 2017 mennessä, ja rakennustyöt saadaan valmiiksi ennen vuotta 2021.

67
Meriliikenteen alalla on paljon kilpailua, ja komissio katsoo, että kilpailu on yleisesti ottaen hyvä asia. Komissio myöntää, että yhden sataman kapasiteetin kasvu voi väliaikaisesti vaikuttaa muihin satamiin.

Komission vastaus

68
Komissio katsoo, että toiminnan väheneminen kuudessa satamassa 171:stä toisten satamien kasvun vuoksi on vähäinen vaikutus. Ks. komission vastaus laatikkoon 5.

69
Puolan Gdańskin ja Gdynian naapurisatamien osalta komissio muistuttaa, että nämä satamat täydentävät toisiaan ja niissä molemmissa on kasvua monissa toiminnoissa. Esimerkiksi Gdańskin satamassa on suuri nestemäisen irtolastin terminaali, jollaista Gdynian satamassa ei ole. Näiden satamien välistä yhteistyötä voidaan syventää, ja voidaan etsiä uusia tapoja, joilla ne voisivat täydentää toisiaan paremmin. Komissio yrittää edistää näitä tavoitteita merten moottoritieohjelman kautta sekä Itämeri–Adrianmeri-ydinverkkokäytävän eurooppalaisen koordinaattorin toimintojen avulla. Näiden aloitteiden ansiosta tälle Gdańskinlahden satamaklusterille suunnattuja varoja voidaan selkeyttää.

Lisäksi kaudelle 2014–2020 allekirjoitetussa kumppanuussopimuksessa vaaditaan nimenomaisesti, että näihin naapurisatamiin tehtyjen ERI-rahastosta rahoitettujen investointien on perustuttava yhteistyöhön ja täydentävyyteen.

Italian uudessa satamasuunnitelmassa on ratkaistava tämä ongelma yhdistämällä kaksi tai useampi vierekkäistä satamaa. Suunnitelman mukaan näin tehdään Salernon ja Napolin tapauksessa.

76
Komissio katsoo, että ehdotettuja Euroopan investointipankin (EIP) lainoja koskevat neuvottelujärjestelyt ovat kaikkia EIP:n omista varoista rahoitettavia investointeja koskevassa EIP:n perussäännön 19 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisia. Komission tehtävä on antaa lausunto siitä, missä määrin EIP:n omista varoista rahoitettavat investoinnit ovat asiaan liittyvän EU:n lainsäädännön ja linjausten mukaisia.

Komissio antaa lausuntonsa EIP:n antamien tietojen perusteella 19 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Komissio voi antaa kielteisen lausunnon, mikäli sille ei toimiteta riittävästi tietoja sen arvioimiseen, ovatko investoinnit EU:n lainsäädännön ja linjausten mukaisia.

77
Hankkeen tekninen ja taloudellinen arviointi ei kuulu 19 artiklassa säädettyyn menettelyyn. Ks. myös komission vastaus kohtaan 76.

78
Komission virallisen lausunnon valmistelun aikana komission yksiköt, jotka osallistuvat Euroopan investointipankin yksiköiden väliseen ryhmään, voivat antaa hankkeesta jonkin seuraavista lausunnoista:

- myönteinen lausunto,
- myönteinen lausunto huomautuksin,
- kielteinen lausunto.

Jos komissio antaa kielteisen lausunnon, Euroopan investointipankin hallintoneuvosto voi hyväksyä hankkeen vain yksimielisellä päätöksellä siten, että komissio ei osallistu äänestykseen.

Komission sisäisessä kuulemismenettelyssä on joka vuosi joitakin tapauksia, joissa jokin komission yksikkö antaa hankkeelle kielteisen lausunnon. Tällaisessa tapauksessa Euroopan investointipankki joko vastaa kyseisen yksikön esiin nostamiin ongelmiin, jotta yksikkö voisi kumota kielteisen lausuntonsa, tai vetää hankkeen takaisin eikä esitä sitä hallintoneuvostolleen.

Laatikko 5 – Neljäs kappale

Komissio huomauttaa, että Cádizin ja Málagan satamia käytetään moneen tarkoitukseen (tuonti, vienti ja matkustajaliikenne). Rahtiliikenteen väheneminen näissä satamissa saattaa johtua myös talouskriisistä. Cádizin satamassa tätä on korvattu matkustajaliikenteen huomattavalla kasvulla.

79

EIP:n perussäännön 19 artiklassa säädetty menettely koskee EIP:n omista varoista rahoitettavien investointien lainahakemusten ennakkotarkastusta, jossa tutkitaan, ovatko ne EU:n lainsäädännön ja linjausten mukaisia. Se ei koske tällaisten lainojen valvontaa komission tekemänä, sillä lainojen valvonta on yksinomaan EIP:n vastuulla.

Komissio saa kuitenkin EIP:ltä tiedot hankkeista, joille annetaan EU:n takaus.

80

Komissio on jo aiemmilla kausilla arvioinut hankkeiden odotettuja tuloksia kustannus-hyötyanalyysin avulla. Se ei kuitenkaan pystynyt tekemään tavoitetason alittamiseen perustuvia rahoitusoikaisuja. Tämä on muuttunut kaudella 2014–2020, jolla rahoitusoikaisuja voidaan tehdä tuloskehyksen perusteella.

Kaudella 2014–2020 kustannus-hyötyanalyysistä on tehty Verkkojen Eurooppa -välineestä myönnettävän rahoituksen ennakkoedellytys, jotta väline olisi tulospainotteisempi kuin TEN-T-ohjelma.

Laatikko 6

Komissio huomauttaa, ettei Gdynian sataman lauttaterminaali kuulunut komission päätökseen, jolla merten moottoritiehen liittyvälle hankkeelle myönnettiin tukea. Saadun käsityksen mukaan terminaali itsessään valmistuu vuoteen 2016 mennessä. Tätä pidettiin kohtuullisena viivästyksenä tämän kokoiselle infrastruktuurihankkeelle, erityisesti talouskriisin ja liikenteen alentuneen kysynnän aikana.

Komissio huomauttaa, että Gdynian ja Karlskronan välinen merten moottoritiehen liittyvä hanke kävi läpi kaksi esivalintamenettelyä, ja sitä ehdotettiin sen jälkeen, kun se oli saanut tukea Itämeren työryhmältä, johon kuuluu seitsemän jäsenvaltion liikenneviranomaiset – ne hyväksyivät tämän yksittäisen hankkeen omistuksen mutta myös tunnustivat sen laadun. Hankkeessa noudatettiin sovellettavaa menettelyä, ja sille tehtiin sekä sisäinen että ulkoinen arviointi.

Komission vastaus

EU:n tukea myönnetään suunniteltujen tulosten eli suunniteltujen rakennustöiden tai tutkimusten perusteella. Liikenne-ennusteita ja muita indikaattoreita, kuten mainittua keskeistä tulosindikaattoria, käytetään ehdotusten valinnassa, mutta ne eivät ole EU:n tuen maksamisen peruste.

Komissio katsoo, ettei hankkeen kaikkia odotettuja tuloksia voida saada aikaan, ennen kuin investoinnit on saatu päätökseen Gdynian satamassa, mutta joitakin tuloksia voidaan vielä tuottaa päätökseen saatujen investointien pohjalta.

82

Komissio ei ole samaa mieltä siitä, että satamien valtiontukea koskevien suuntaviivojen puuttuminen ja tullitarkastuskäytäntöjen eroavaisuudet voisivat tehdä toisista satamista toisia houkuttelevampia maailmanlaajuisille linjavarustamoille (ks. komission vastaukset kohtiin 92 ja 93).

83

Komissio katsoo, että asiassa Aéroport de Paris annetun tuomion jälkeen tapauskäytäntö on tässä asiassa kehittynyt vain vähitellen. Tämä on pääsyy siihen, miksi ennen Leipzig/Halle-tuomiota jäsenvaltiot, joiden täytyi perussopimuksen nojalla ilmoittaa kaikista tuista, katsoivat, että yleisen satamainfrastruktuurin rakentaminen olisi luonteeltaan tyypillisesti muuta kuin taloudellista toimintaa, eli sen julkinen rahoitus ei kuuluisi valtiontukien valvonnan alaisuuteen ja siten niistä ei tarvitsisi ilmoittaa. Ne hyvin harvat ilmoitukset, jotka komissio kuitenkin sai tänä aikana, tehtiin ennen kaikkea oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä, ja useimmissa tapauksissa komissio katsoi, ettei toimenpide ollut valtiontukea.

Vuonna 2011 annetussa Leipzig/Halle-tuomiossa annettujen selvennysten jälkeen ilmoitusten määrä kasvoi huomattavasti. Vuodesta 2011 vuoden 2015 loppuun komissio antoi 27 valtiontukipäätöstä, jotka koskivat satamainfrastruktuurien rahoitusta.

85

Komissio asettaa tiettyjä ehtoja multimodaalisten ja merten moottoriteihin liittyvien varustusten yhteisrahoitukselle, erityisesti, että sen on oltava avointa kaikille käyttäjille syrjimättömällä tavalla. Lisäksi sovelletaan seuraavia ehtoja: investointien on vastattava parannettua meriyhteyttä, ne on voitava perustella kasvaneella laivojenkäsittelykapasiteetilla, ja niiden on palveltava tarkoitustaan vähintään viiden vuoden ajan niiden valmistumisen jälkeen.

Komission yksiköt arvioivat kuitenkin lisätuen tarpeen uudelleen näillä kahdella alueella myöhempien ehdotuspyyntöjen osalta.

86

Komissio painottaa seuraavaa: jos varustusten rahoitus on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jäsenvaltioiden ei välttämättä ole kiellettyä rahoittaa tällaisia varustuksia. Komissio voi todeta, että se on SEUT-sopimuksen mukaista. Satamien valtiontukea koskee SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohta, jonka mukaan soveltuvana voidaan pitää ”tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”.

Laatikko 7
Euroopan aluekehitysrahastosta osarahoitettua espanjalaista satamainvestointia ei määritetty suurhankkeeksi. Menot vahvisti jäsenvaltio, joka hyväksyi ne tukikelpoisina.

Tällä hetkellä saatavilla olevien tietojen mukaan investointi hyväksyttiin, koska sitä pidettiin ”tuottavana investointina”, ja tämä sallittiin määräyksissä.

87
Komissio huomauttaa, että valtiontukien valvontajärjestelmä perustuu ennakkoarviointiin ja jäsenvaltioiden lojaaliin yhteistyöhön. Komission resurssit huomioon ottaen kaikkia yksittäisiä päätöksiä ei voida tarkastaa järjestelmällisesti jälkikäteen. Kaikki päätökset kuitenkin julkaistaan, joten asianomaiset osapuolet voivat tehdä kantelun, jos ne katsovat rikkomuksia tapahtuneen. Komissio katsoo, että tässä suhteessa sekä kansallisella että EU:n tasolla on riittävästi välineitä, joilla voidaan varmistaa kansallisten viranomaisten asianmukainen toiminta, joka koskee toimilupasopimusten myöntämistä ja hylättyjen tarjouksentekijöiden mahdollisen sääntöjenvastaisen toiminnan jatkamisen sallimista.

Laatikko 8
Komissio aikoo tutkia laatikossa 8 mainittua ongelmaa tilintarkastustuomioistuimelta saatujen tietojen perusteella ja arvioida, onko asiassa valtiontukeen liittyviä ongelmia.

88
Jäsenvaltioiden on ilmoitettava perussopimuksen nojalla komissiolle kaikista valtiontuista ennen niiden myöntämistä.

Ennen vuotta 2007 jäsenvaltiot saattoivat oikeutetusti katsoa, ettei satamainfrastruktuurihankkeiden julkinen rahoitus ollut valtiontukea eikä tällaisista hankkeista ilmoittaminen ollut siksi pakollista.

Vuosina 2007–2010 oli epäselvää, oliko tällaisten hankkeiden rahoitus valtiontukea, ja yleensä oletettiin, että se ei ollut.

Vuonna 2011 annetun Leipzig/Halle-tuomion jälkeen ilmoitusten määrä kasvoi huomattavasti. Ks. komission vastaus kohtaan 83.

89
Komissio huomauttaa, että sen saamien kantelujen määrä riippuu muun muassa markkinoista ja eri markkinatoimijoiden välisestä kilpailusta. Näin ollen kantelujen vähäinen määrä voi johtua joko valtiontukisääntöjen (mahdollisten) rikkomusten vähäisestä määrästä tai suhteellisen vähäisestä kilpailusta eri markkinatoimijoiden välillä tietyllä alalla.

91
Komissio toteaa, että velvoite ilmoittaa valtiontuen myöntämissuunnitelmista juontuu suoraan SEUT-sopimuksen 108 artiklasta. Jäsenvaltioiden on siten ilmoitettava kaikista hankkeista, joille annetaan valtiontukea. Jos komissio saa tietoonsa, että tukea on myönnetty ilman etukäteen annettua ilmoitusta, se voi käynnistää tutkimuksen menettelyasetuksen (EU) 2015/1589 12 artiklan nojalla. Komissio myös tutkii säännöllisesti mahdolliseen tukeen liittyviä tapauksia kilpailijoilta saamiensa kantelujen perusteella.

Komission vastaus

92
Komissio voi antaa satamien valtiontukea koskevat suuntaviivat, mutta se ei ole pakollista, koska sillä on laaja harkintavalta SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla (ks. myös komission vastaukset kohtiin III ja IV). Lisäsuuntaviivojen tai asiakirjojen puuttumisen ei voida katsoa aiheuttavan oikeudellista epävarmuutta, koska SEUT-sopimuksen määräykset muodostavat kattavan oikeudellisen kehyksen. Muillakaan aloilla (esimerkiksi kulttuurialalla viime aikoihin asti) ei ole ollut yksittäisten valtiontukipäätösten lisäksi muita suuntaviivoja.

Nykyisen oikeudellisen kehyksen lisäksi komissio on pyrkinyt lisäämään sovellettavia satama-alan valtiontukisääntöjä koskevaa ohjeistusta tapauskäytännön kehittämisen kautta, millä on selkeytetty useita asioita (kuten tukikelpoiset kustannukset, tuki-intensiteetit, soveltuvuutta koskevat kriteerit), julkaisemalla syyskuussa 2015 infrastruktuurihankkeita koskevat analyysirungot ja hyväksymällä toukokuussa 2016 tiedonannon valtiontuen käsitteestä. Komissio laajentaa myös parhaillaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta satamainfrastruktuurien rahoitukseen. Näiden toimenpiteiden kokonaisuudella on jo annettu ja annetaan edelleen sovellettavia valtiontukisääntöjä koskevaa erityisohjeistusta.

Komissiolta voi myös aina pyytää ohjeistusta yksittäisiin tapauksiin ilmoitusta edeltävän yhteydenpitovaiheen aikana. Jäsenvaltiot käyttävät tätä mahdollisuutta rutiininomaisesti valmistellessaan ilmoitusta.

Tämän valossa komissio ei tässä vaiheessa ole vakuuttunut siitä, että satamien valtiontukea koskevien suuntaviivojen antaminen edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi olisi hyödyllistä ja välttämätöntä. Tätä kysymystä voidaan käsitellä uudelleen sitten, kun ryhmäpoikkeusasetusta on laajennettu satamainfrastruktuurien rahoitukseen ja komissio on kehittänyt tapauskäytäntöä riittävästi.

93
Tullitarkastukset perustuvat automaattiseen riskianalyysiin. Jos tietty reitti tai satamassa olevat tietyt toimijat muodostavat suuria riskejä, tämä johtaa uusiin (ja perinpohjaisempiin) tarkastuksiin. Tällaisissa tapauksissa tullitarkastuskäytäntöjen eroavaisuudet voivat olla perusteltuja ja asianmukaisia tulliliiton yhdenmukaisen toteuttamisen kannalta.

Tässä yhteydessä komissio katsoo, että tullitarkastukset eivät ole – eikä niiden pitäisi olla – tekijä, joka vaikuttaa sataman houkuttelevuuteen.

94
Komissio arvioi vuonna 2013 jo käytössä ollutta tullialan riskienhallintajärjestelmää (ks. komission tiedonanto COM(2013) 793). Vuonna 2014 neuvosto vahvisti tiedonannon, jossa määritellään parempaan riskienhallintajärjestelmään tähtäävä tullialan riskienhallintastrategia (COM(2014) 527), ja sen täytäntöönpano on parhaillaan käynnissä.

Yksinkertaistetut tullimenettelyt perustuvat lupiin, jotka myönnetään tiukoilla unionin tullikoodeksissa määritetyillä kriteereillä tehtävän taloudellisen toimijan ja sen luotettavuuden tutkinnan jälkeen. Kaikki tullitarkastukset perustuvat riskianalyysiin, eikä tietyn tarkastusmäärän vaatiminen ole sen vuoksi tarpeellista eikä unionin lainsäädännön mukaista.

95
Unionin tullikoodeksin mukaan kaikkien jäsenvaltioiden on sovellettava samoja yksinkertaistuksia samoissa olosuhteissa; kaikissa satamissa on oltava samanlainen käsittely, ja siksi tietyn sataman tai liikennereitin valitsemisesta ei pitäisi saada mitään tarkastusten tai yksinkertaistusten todennäköisyyteen perustuvaa etua. Satama voi houkutella enemmän kaupankäyntiä ja liikennettä tehokkuutensa ja parempien logistiikkapalvelujen avulla, mutta ei tarkastusten tai yksinkertaistusten todennäköisyydellä.

96
Tehokkaassa satamassa, jossa toimii luotettavia yrityksiä, saatetaan tehdä vähemmän tarkastuksia (viimeksi mainitut perustuvat riskianalyysiin), jolloin sillä voi tosiaan olla kilpailuetua.

Tilintarkastustuomioistuimen mainitseman tapauksen jälkeen komissio tunnisti vuonna 2014 maahantuojia koskevien tarkastusten vahvistamiseksi tarvittavat toimenpiteet, jotka on määritetty tullialan riskienhallintaa koskevan strategian ja toimintasuunnitelman (COM(2014) 527) tavoitteessa 4, jonka mukaan on ”vahvistettava kapasiteettia, jotta EU:n tullialan yhteisen riskienhallintajärjestelmän tehokas ja yhtäläinen täytäntöönpano voidaan turvata ja vastata paremmin viime aikoina tunnistettuihin riskeihin”.

97
Komission tarkastuksessa Alankomaiden tullimenettelyistä löytyi puutteita. Alankomaiden viranomaiset ovat vahvistaneet tarkastuksen jälkeen, että heinäkuusta 2015 lähtien unionitavaran tullioikeudellinen asema tarkastetaan järjestelmällisesti kaikkien tavaratoimitusten osalta. Komission tarkastusraportin mukaan Alankomaiden viranomaiset tekevät lisätutkimuksia vain 15–20 konossementille 200:sta päivittäin vastaanotetusta konossementista, joita ei ole tarkastettu täysimääräisesti 45 päivän määräajan kuluessa. Kotitullausmenettelyissä ei ollut sen paremmin elektronisia kuin muitakaan tarkastuksia sen varmistamiseksi ennen tullivalvonnan päättämistä, että väliaikaisen tavaroiden varastoinnin yleisilmoitus oli yhdenmukainen myöhemmän tavaroiden tullimenettelyä koskevan ilmoituksen kanssa. Komission yksiköt seuraavat kaikkia näitä seikkoja yhdessä Alankomaiden viranomaisten kanssa.

98
Tilintarkastustuomioistuimen tiedot ovat jäsenvaltioiden itsensä antamia, minkä vuoksi eri jäsenvaltioiden tiedot eivät välttämättä ole täysin vertailukelpoisia. Tämä johtuu erityisesti tarkastusten määrittelytavasta ja siitä, että sama henkilökunta voi toimia muodollisesti eri tehtävissä. Lisäksi suuri määrä Alankomaissa tehdyistä ilmoituksista koskee toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden maahantuojien tuontia, ja vain kyseisen maan tulliviranomaiset voivat suorittaa näiden maahantuojien tarkastukset. Tästä huolimatta jäsenvaltioiden itse antamien tietojen perusteella Alankomaiden tullin henkilökunnan määrä on suhteellisen pieni.

99
Komissio tekee jäsenvaltioiden tullikäytäntöjä ja -menettelyjä koskevia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että käytännöt ja menettelyt ovat EU:n tullilainsäädännön mukaisia ja että tätä lainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio puuttuu tarmokkaasti EU:n tullilainsäädännön rikkomuksiin käynnistämällä rikkomusmenettelyjä.

Lainsäädännön mukaan tullitarkastukset tehdään yhteisessä riskienhallintakehyksessä, joka ei rajoitu ainoastaan tarkastuksiin, sillä sen tarkoituksena on varmistaa, että koko EU:ssa on yhtäläiset edellytykset havaita ja vähentää riskejä.

99 – Ensimmäinen luetelmakohta
Komissio tekee tullilliton puitteissa yhteistyötä kansallisten tulliviranomaisten kanssa varmistaakseen, että unionin taloudellisia etuja suojataan, kansalliset tullikäytännöt ovat EU:n tullilainsäädännön mukaisia ja EU:n tullilainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

99 – Toinen luetelmakohta
Unionin uusi tullikoodeksi on ollut voimassa 1. toukokuuta 2016 lähtien. Se yksinkertaistaa kaikkia prosesseja ja menettelyjä ja rajoittaa menettelyjen erilaisen soveltamisen ja toteuttamisen mahdollisuutta. Lisäksi tietojärjestelmiä yksinkertaistetaan ja joissakin tapauksissa ne otetaan käyttöön unionin tasolla, mikä edistää tullimenettelyjen yhdenmukaistamista.

101 – Ensimmäinen luetelmakohta
Sinisen vyöhykkeen aloitteen osalta komissio huomauttaa, että molemmat tiedonannossa mainitut toimenpiteet – eli säännöllisen liikenteen helpottaminen ja sellaisen välineen perustaminen, jolla myös kolmansien maiden satamissa käyvissä aluksissa kuljetettavan tavaran unioniasema voidaan todistaa – on toteutettu tekemällä muutoksia tullilainsäädäntöön.

101 – Toinen luetelmakohta
Komissio on yhtä mieltä siitä, että EU:n keskitetystä palvelupisteestä meriliikenteen ilmoitusmuodollisuuksia varten on hyötyä, ja huomauttaa, että EU:n meriliikenteen keskitettyä palvelupistettä kohti ollaan jo menossa seuraavien toimenpiteiden avulla:

a) käynnistämällä eManifest-pilottihanke, jonka päätarkoitus on yhden ilmoituksen periaatteen tuominen alalle

b) kehittämällä yhdessä Euroopan meriturvallisuusviraston kanssa EU:n merenkulkualan keskitettyä palvelupistettä, jonka kautta kaikki laivat voisivat hoitaa ilmoituksensa yhdenmukaisella tavalla.

Päätelmät ja suositukset

102 – Ensimmäinen luetelmakohta
Komission politiikalla (tiedonanto ”Satamat: kasvun moottori”) pyritään lisäämään satamapalvelujen tehokkuutta ja julkisen rahoituksen avoimuutta. Kesäkuun 27 päivänä 2016 annetulla satama-asetuksella edistetään erityisesti tehokkaampaa satamakapasiteetin käyttöä ja satamien julkisen rahoituksen hallintaa.

TEN-T-asetuksessa on säädetty vuodesta 2013 alkaen EU:n laajuisesta infrastruktuurisuunnittelusta määräämällä sellaisen ydinverkon ja kattavan verkon perustamisesta, johon liittyy teknisiä standardeja ja täytäntöönpanon määräaikoja. Suunnittelu pohjautuu EU:n satamien liikennemäärien analyysiin, jonka perusteella päätetään, sisällytetäänkö satamat ydinverkkoon vai kattavaan verkkoon.

TEN-T-ydinverkon toteutusta varten on otettu käyttöön uusia hallintovälineitä, joilla voidaan valvoa TEN-T-hankkeen toteutusta ja hahmottaa hankesuunnitelma, joka palvelee EU:n poliittisia tavoitteita, joihin kuuluu keskeisesti satamien kehittäminen.

Lainsäätäjien TEN-T-asetuksessa määrittämät 104 ydinverkon satamaa muodostavat vankan pohjan Verkkojen Eurooppa -rahoituksen kohdentamiseen satamille, jotka tarjoavat eniten lisäarvoa EU:lle.

Aluepolitiikassa ohjelmakaudella 2014–2020 vaatimus pitkän aikavälin infrastruktuurikehityksestä on yksi liikenteen alan ennakkoehdoista (temaattinen tavoite 7). Muihin vaatimuksiin kuuluu, että jäsenvaltioiden on hyväksyttävä liikenteen kokonaissuunnitelmat, joihin kuuluu satamien pitkän aikavälin strategioiden kehittäminen.

102 – Toinen luetelmakohta

Komissio näkemyksen mukaan satamien infrastruktuurit suunnitellaan niiden valmistumisen jälkeisen pitkän aikavälin (10–20 vuotta) näkökulmasta. Siksi satamainvestointeja ei voida arvioida suhteellisen lyhyellä aikavälillä.

Komissio katsoo, että kolmen vuoden kuluttua rakentamisen päättymisestä on liian aikaista päätellä, että alikäytettyihin satamiin tehdyt investoinnit olisivat tehottomia ja rahanhukkaa.

ERI-rahastoista voidaan tukea vain sellaisia suuria investointihankkeita, joista voidaan osoittaa selvästi perinpohjaisen kustannus-hyötyanalyysin avulla, että ne ovat toivottavia taloudellisesta näkökulmasta katsoen ja että ne ovat taloudellisesti kannattavia. Useimmissa tällaisissa hankkeissa kustannus-hyötyanalyysissä käytetyt tiedot olivat peräisin talouskriisiä edeltävältä ajalta.

Verkkojen Eurooppa -rahoituksen osalta komissio huomauttaa, että rahoitustukea myönnetään ensisijaisesti sellaisille hankkeille, jotka edistävät helppoa pääsyä satamiin ja satamien multimodaalisuutta ja sisämaayhteyksiä, eivät niinkään kapasiteetin kasvua. Lisäksi kaikille hankkeille, joille haetaan rahoitusta, tehdään tehottomien investointien riskin vähentämiseksi kustannus-hyötyanalyysi, jonka riippumattomat asiantuntijat tarkastavat. Arvioituja liikennemääriä käytetään kustannus-hyötyanalyysien tukena.

Vuosien 2008–2009 talouskriisi vähensi kysyntää, mikä johti kapasiteetin alikäyttöön melkein kaikilla liikenteen osa-alueilla, ei pelkästään meriliikenteessä. Tämä olisi vaikuttanut tarvearviointiin.

Kauden 2014–2020 koheesiopolitiikalla otettiin käyttöön tuloskehys, jonka avulla tarkistetaan kaikki toimintaohjelmat. Tähän kehykseen kuuluu muun muassa mahdollisuus keskeyttää maksut tai tehdä rahoitusoikaisuja, jos tavoitteita ei saavuteta.

102 – Kolmas luetelmakohta

Äskettäin tarkastettujen hankkeiden osalta komissio myöntää viivästykset ja kustannusylitykset mutta huomauttaa, että tällaiset riskit kuuluvat olennaisesti infrastruktuuri-investointeihin. Meriliikenteen infrastruktuurihankkeet ovat pitkiä ja monitahoisia. Tällaiset hankkeet ovat alttiita suunnitelman ja budjetin muutoksille. Komissio myöntää, että erityisesti hallinnolliset lupamenettelyt ovat monimutkaisia, ja se tutkii parhaillaan mahdollisuuksia keventää sääntely-ympäristöä esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen suositteleman keskitetyn asiointipisteen perustamisen kautta.

Komissio katsoo, että hallintoviranomaisten pitäisi pystyä valitsemaan erilaisten hyvin suunniteltujen hankehakemusten joukosta sellaiset hankkeet, joilla ohjelman tavoitteet voidaan saavuttaa parhaiten. Suurten infrastruktuurihankkeiden välinen kilpailu on kuitenkin usein rajallista joko siksi, ettei toteutusvalmiita hankkeita ole monta, tai siksi, etteivät ne vastaa ohjelman tavoitteita.

102 – Neljäs luetelmakohta

Komissio huomauttaa Espanjan viranomaisilta saatujen tietojen perusteella, että useimpien tilintarkastustuomioistuimen tarkastelemien satamien käyttöaste on kasvanut. Komissio painottaa, että tilintarkastustuomioistuimen havaintoja pitäisi tulkita satamainvestointien riittävän pitkän aikavälin (10–20 vuotta) näkökulmasta. Talouskriisin vaikutukset meriliikenteeseen pitäisi myös ottaa huomioon.

102 – Viides luetelmakohta
Komissio huomauttaa, että satamien sisämaayhteyksiä analysoidaan ja ne otetaan huomioon käytäviä koskevissa työsuunnitelmissa.

Infrastruktuuri-investoinnit ovat rakennuspalikoita, joilla luodaan ja parannetaan verkkoa. Siksi yksittäiset hankkeet ovat aina osa suurempaa kokonaishanketta.

Jäsenvaltioiden on tehtävä valintoja varmistaakseen, että rajallisia EU:n varoja käytetään parhaalla mahdollisella tavalla. Satamainvestointien tehokkuuden varmistamiseksi niitä on täydennettävä tie-/moottoritie- ja rautatieverkostoinvestoinneilla.

Kaikkia investointeja ei voida tehdä samaan aikaan, vaan niistä on asetettava etusijalle ne, jotka vastaavat tarpeita parhaiten, kun otetaan huomioon resurssien saatavuus. Joitakin näistä investoinneista rahoitetaan EU:n varoista tai kansallisista varoista.

102 – Kuudes luetelmakohta
Komissio katsoo, että ehdotettuja EIP:n lainoja koskevat neuvottelujärjestelyt ovat kaikkia EIP:n omista varoista rahoitettavia investointeja koskevassa EIP:n perussäännön 19 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisia. Komission tehtävä on antaa lausunto siitä, missä määrin EIP:n omista varoista rahoitettavat investoinnit ovat asiaan liittyvän EU:n lainsäädännön ja linjausten mukaisia. Komissio antaa lausuntonsa EIP:n antamien tietojen perusteella 19 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

102 – Seitsemäs luetelmakohta
Vuonna 2011 annetussa Leipzig/Halle-tuomiossa selvennettiin, että taloudellisesti hyödynnettävien infrastruktuurihankkeiden rahoitukseen sovelletaan valtiontukisääntöjä, ja sen jälkeen komissio on tutkinut lukuisia yksittäisiä tapauksia, joista on joko ilmoitettu komissiolle tai joista kilpailijat ovat tehneet komissiolle kantelun. Tällaisen tapauskäytännön avulla on osaltaan varmistettu satamien kilpailu tasapuolisin toimintaedellytyksin.

Komissio painottaa seuraavaa: jos varustusten rahoitus on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jäsenvaltion ei välttämättä ole kiellettyä rahoittaa tällaisia varustuksia. Komissio voi todeta rahoituksen SEUT-sopimuksen mukaiseksi. Satamien valtiontukea koskee SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohta.

Seurannan osalta komissio painottaa, että valtiontukien valvontajärjestelmä perustuu ennakkoarviointiin ja jäsenvaltioiden lojaaliin yhteistyöhön. Komission resurssit huomioon ottaen kaikkia yksittäisiä päätöksiä ei voida tarkastaa järjestelmällisesti jälkikäteen. Kaikki päätökset kuitenkin julkaistaan, joten asianomaiset osapuolet voivat tehdä kantelun, jos ne katsovat, että asiaan liittyy rikkomuksia. Komissio katsoo, että tässä suhteessa sekä kansallisella että EU:n tasolla on riittävästi välineitä, joilla voidaan varmistaa kansallisten viranomaisten asianmukainen toiminta, joka koskee toimilupasopimusten myöntämistä ja hylättyjen tarjouksentekijöiden mahdollisen sääntöjenvastaisen toiminnan jatkamisen sallimista.

Satamien tullimenettelyjä on jo helpotettu huomattavasti. Meriliikenteen ilmoitusmuodollisuuksiin odotetaan lisää kevennyksiä eManifest-hankkeen, EU:n merenkulkualan keskitetyn palvelupisteen sekä ilmoitusmuodollisuuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanon arvioinnin ja tarkistuksen myötä.

103
Komissio katsoo, että satamien välinen yhteistyö ja niiden integrointi asiaankuuluvaan ydinverkkokäytävään on tärkeä osa eurooppalaisten koordinaattorien roolia – sekä merten moottoriteihin liittyvän ohjelman koordinaattorin että ydinverkkokäytävien koordinaattorien.

104
Ydinverkon 104 satamaa valittiin, jotta voitaisiin tunnistaa EU:n tärkeimmät liikenteen aiheuttajat ja varmistaa asianmukainen alueellinen koheesio ja pääsymahdollisuudet.

Komissio katsoo, että EU:n satamapolitiikka, jonka tavoitteena on rahoituksen avoimuus ja tehokkaammat satamapalvelut, parantaa osaltaan infrastruktuurisuunnittelua.

105
Komissio muistuttaa, että se pyrkii parhaillaan kehittämään huomattavasti TENtec-tietokantaansa, jotta siihen voitaisiin tallettaa erittäin yksityiskohtaisia satamatietoja, joita kerätään osana meneillään olevia käytävien työsuunnitelmien ajantasaistamista ja merten moottoriteiden yksityiskohtaisen toteutussuunnitelman valmistelua koskevia tutkimuksia. Sisämaayhteydet kuuluvat kunkin maalla sijaitsevan multimodaalisen ydinverkkokäytävän tutkimuksiin ja työsuunnitelmiin.

Suositus 1 a
Komissio hyväksyy suosituksen, joka koskee ydinverkon satamien kapasiteetin seurantaa ja jäsenvaltioiden kehittämissuunnitelmien uudelleenarviointia.

Komissio aikoo tutkia TEN-T-verkon loppuunsaattamisen makrotaloudellisia vaikutuksia.

Suositus 1 b
Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 1 c
Komissio hyväksyy suosituksen. Satama-alan kehittämissuunnitelma saadaan aikaan erityisesti merten moottoriteihin liittyvän ohjelman yksityiskohtaisen toteutussuunnitelman avulla, ja keskeiset vesiväylät sisältyvät asianomaisiin ydinverkkokäytävien työsuunnitelmiin.

106
Komissio katsoo, että infrastruktuuri-investointeihin tarvitaan pitkän aikavälin suunnittelua, sillä niiden on vastattava pitkän aikavälin tarpeisiin.

Siksi meriliikenteen infrastruktuurien kehitystä pitäisi arvioida suhteellisen pitkän aikavälin näkökulmasta. Talouskriisi vähensi kysyntää, mikä johti kapasiteetin alikäyttöön melkein kaikilla liikenteen osa-alueilla.

Kuten komission vastauksessa kohdan 102 toiseen luetelmakohtaan mainitaan, kauden 2014–2020 koheesiopolitiikalla otettiin käyttöön tuloskehys. Tähän kehykseen kuuluu mahdollisuus keskeyttää maksut tai tehdä rahoitusoikaisuja, jos tavoitteita ei saavuteta.

Komission vastaus

107
Komissio myöntää, että suurten infrastruktuurien rakentamisen viivästykset ovat ongelma. Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta tuettujen hankkeiden osalta komissio on nostanut ongelman esiin säännöllisesti seurantakomiteoissa, kahdenvälisissä kokouksissa sekä jäsenvaltioille osoitetuissa kirjeissä.

Komissio on muistuttanut jäsenvaltioiden viranomaisia toistuvasti siitä, että niiden pitäisi yksinkertaistaa kansallisia tai alueellisia päätöksentekomenettelyjään ja EU:n varojen hallinnointia.

Lisäksi komissio käynnisti tutkimuksen, jonka tarkoituksena on tunnistaa TEN-T-hankkeiden (satamat mukaan lukien) pääasialliset sääntelyyn ja hallintoon liittyvät esteet ja löytää mahdollisia tapoja, joilla nämä ongelmat voitaisiin ratkaista.

Ks. myös komission vastaus kohdan 102 toiseen luetelmakohtaan.

108
Komissio huomauttaa Espanjan viranomaisilta saatujen tietojen perusteella, että useimpien tilintarkastustuomioistuimen tarkastelemien satamien käyttöaste on kasvanut. Komissio painottaa, että tilintarkastustuomioistuimen havaintoja pitäisi tulkita satamainvestointien riittävän pitkän aikavälin (10–20 vuotta) näkökulmasta. Talouskriisin vaikutukset meriliikenteeseen pitäisi myös ottaa huomioon.

109
Komissio on tietoinen siitä, että satamamarkkinoilla on paljon kilpailua. Komissio kannustaa satamien kehittämisstrategioihin vähentääkseen tehottomien hankkeiden riskiä. Lisäksi se valvoo valtiontuki- ja kilpailusääntöjen noudattamista.

110
Komissio katsoo, että ehdotettuja EIP:n lainoja koskevat neuvottelujärjestelyt ovat kaikkia EIP:n omista varoista rahoitettavia investointeja koskevassa EIP:n perussäännön 19 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisia. Komission tehtävä on antaa lausunto siitä, missä määrin EIP:n omista varoista rahoitettavat investoinnit ovat asiaan liittyvän EU:n lainsäädännön ja linjausten mukaisia.

Komissio antaa lausuntonsa EIP:n antamien tietojen perusteella 19 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

Komissio voi antaa kielteisen lausunnon, mikäli sille ei toimiteta riittävästi tietoja sen arvioimiseen, ovatko investoinnit EU:n lainsäädännön ja linjausten mukaisia.

Suositus 2 a
Komissio huomauttaa, että tämä suositus on osittain osoitettu jäsenvaltioille.

Siltä osin kuin suositus koskee komissiota, komissio hyväksyy tämän suosituksen toteuttamisen alla kuvatun mukaisesti ja katsoo, että se on osittain toteutettu.

Komissio on käynnistänyt tutkimuksen, jossa etsitään keinoja keventää TEN-T-hankkeiden hallinnollisia menettelyjä. Keskeiset ongelmat on jo kartoitettu, ja tällä hetkellä tutkitaan mahdollisia ratkaisuja. Komissio aikoo tutkia erityisesti mahdollisuutta perustaa muiden keventämistoimenpiteiden lisäksi hankkeiden toteuttajille keskitetty asiointipiste, jolla voidaan keventää ja nopeuttaa TEN-T-hankkeiden lupamenettelyjä. Komissio aikoo myös suunnitella Euroopan unioniin liittyville TEN-T-hankkeille yhden toimiluvan järjestelmää. Seuraavaksi komissio aikoo tehdä vuonna 2017 vaikutustenarvioinnin, jonka perusteella se voi esittää lainsäädäntöehdotuksen.

Komissio on jo ilmoittanut näistä aloitteista 1. kesäkuuta 2016 annetussa tiedonannossa ”Euroopassa investoidaan taas – Tilannekatsaus Euroopan investointiohjelmaan ja seuraavat toimet”[1]: ”(…) komissio tutkii, olisiko mahdollista kehittää yksi yhteinen EU:n hyväksyntäkehys, jota sovellettaisiin suoraan suuriin rajat ylittäviin hankkeisiin tai merkittäviin investointijärjestelyihin, joissa on mukana kansallista yhteisrahoitusta. Tällä yhteisellä kehyksellä korvattaisiin EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla käytössä olevat lukuisat yksittäiset hyväksyntämenettelyt.”

Suositus 2 b

Komissio hyväksyy suosituksen mutta huomauttaa, että se voi soveltaa rahoitusoikaisuja ainoastaan tapauksiin, joissa on rikottu oikeudellisia ehtoja.

Suositus 2 c

Komissio hyväksyy suosituksen osittain. Se aikoo arvioida lisätuen tarpeen uudelleen näillä kahdella alueella.

Sen sijaan kontteja, jälleenlaivausta ja varastointia koskeville investoinneille voidaan myöntää EU:n yhteisrahoitusta, mikäli kaikille toimijoille voidaan taata yhtäläinen ja syrjimätön pääsy, ottaen tarvittaessa huomioon, että joillakin infrastruktuureilla on kaksoistarkoitus: jälleenlaivaus ja sisämaan palvelu.

Julkisen toimivallan piiriin kuulumattomien varustusten osalta komissio huomauttaa, että ne on suljettu Verkkojen Eurooppa -välineestä myönnettävän rahoituksen ulkopuolelle, mikäli ne eivät liity ympäristöä tai energiapolitiikkaa koskeviin tavoitteisiin, sekä EAKR:n tavoitteen 7 (liikenne) rahoituskehyksen ulkopuolelle. Varustukset saatetaan sallia muilla EAKR:n alueilla, esimerkiksi tuotannollisina investointeina.

Suositus 3

Komissio huomauttaa, että tämä suositus on osittain osoitettu jäsenvaltioille. ERI-rahastojen osalta yksittäisten hankkeiden valinta on jäsenvaltioiden vastuulla, ja komissio on suoraan vastuussa vain suurista hankkeista.

Suositus 3 a

Komissio hyväksyy suosituksen Verkkojen Eurooppa -välineen osalta ja mikäli sisämaayhteydet eivät ruuhkaannu enempää, jos meriliikennevirrat keskitetään vain muutamaan satamaan.

Komission vastaus

Suositus 3 b

Komissio hyväksyy suosituksen osittain EU:n lisäarvon osalta ja soveltuvin osin alla kuvattujen yksityisen sijoituksen osuutta koskevien ehtojen osalta. Yksityisen sijoituksen osuuden turvaaminen ei kuitenkaan ole aina mahdollista tietyissä meriliikenteen pääsyä satamiin koskevissa tapauksissa (kuten ruoppaustyöt) tai syrjäisillä alueilla (saarilla) sijaitsevissa satamissa.

Rahoituksen myöntämiskriteereihin hankkeille, joista lähetetään hakemus Verkkojen Eurooppa -välineen ehdotuspyyntöön, kuuluu jo ”EU:n lisäarvon[6]” osoittaminen ja tarvittaessa Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevan asetuksen liitteessä I olevassa V osassa tarkoitettu kannustavuus julkisiin ja yksityisiin investointeihin. Verkkojen Eurooppa -välineen ehdotuspyynnöissä on vaadittu vuodesta 2015 lähtien järjestelmällisesti kustannus-hyötyanalyysit, joissa esitetään tarvittava EU-tuki ja hankkeen vaikutukset.

Suositus 4 a

Komissio hyväksyy suosituksen mutta huomauttaa, että yhteisymmärryspöytäkirjaa ei voida muuttaa yksipuolisesti.

Suositus 4 b

Komissio ei hyväksy suositusta. Komission yksiköillä, jotka osallistuvat 19 artiklassa säädetyn menettelyn mukaiseen toimielinten väliseen kuulemiseen, on jo mahdollisuus antaa kielteinen lausunto hankkeesta, josta niillä on kriittisiä huomioita. Niin kauan kuin kyseessä oleva yksikkö pitäytyy kielteisessä lausunnossaan, talous- ja raha-asioista vastaava komission jäsen ei hyväksy myönteistä lausuntoa valtuutusmenettelyn kautta.

111

Komissio on parantanut satama-alalla sovellettavia valtiontukisääntöjä koskevaa ohjeistusta tavoitteenaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset EU:n satamille monin tavoin: kehittämällä tapauskäytäntöään, julkaisemalla infrastruktuurihankkeita koskevat analyysirungot ja hyväksymällä tiedonannon valtiontuen käsitteestä. Komissio laajentaa myös parhaillaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta satamainfrastruktuurien rahoitukseen. Näiden toimenpiteiden kokonaisuudella on jo annettu ja annetaan edelleen erityisohjeistusta sovellettavista valtiontukisäännöistä.

---

6 TEN-T-suuntaviivojen (EU) N:o 1315/2013 3 artiklan d kohdassa mainitulla Euroopan tasolla saatavalla lisäarvolla tarkoitetaan hankkeen arvoa, jota saadaan pelkästään kunkin jäsenvaltion mahdollisesti saavuttaman arvon lisäksi ja joka johtaa jäsenvaltioiden välisten liikenneyhteyksien ja liikennevirtojen merkittävään parantumiseen **tehokkuuden, kestävyyden, kilpailukyvyn ja yhteenkuuluvuuden kannalta**, siten kuin TEN-T-suuntaviivoissa yksityiskohtaisemmin kuvataan.

Komission vastaus

112
Komissio on käsitellyt vuodesta 2011 lähtien yhä kasvavaa määrää satamille mahdollisesti myönnettyä valtiontukea koskevia tapauksia. Komissio on myös parantanut satama-alalla sovellettavia valtiontukisääntöjä koskevaa ohjeistusta julkaisemalla infrastruktuurihankkeita koskevat analyysirungot ja hyväksymällä tiedonannon valtiontuen käsitteestä. Komissio laajentaa myös parhaillaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta satamainfrastruktuurien rahoitukseen, mistä saadaan lisäohjeistusta. Näiden toimenpiteiden kokonaisuudella on jo annettu ja annetaan edelleen sovellettavia valtiontukisääntöjä koskevaa erityisohjeistusta.

Satamien valtiontukea koskevien suuntaviivojen antaminen ei ole suunnitteilla tällä hetkellä edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi.

Tätä kysymystä voidaan käsitellä uudelleen sitten, kun ryhmäpoikkeusasetusta on laajennettu satamainfrastruktuurien rahoitukseen ja komissio on kehittänyt tapauskäytäntöä riittävästi.

113
Komissio katsoo, että sen suorittamalla jäsenvaltioiden tullitarkastuskäytäntöjen seurannalla pystytään havaitsemaan käytäntöjä, jotka saattavat luoda perusteetonta kilpailuetua. Jäsenvaltioiden tullikäytäntöjä koskevien komission tarkastusten tarkoituksena on varmistaa, että unionin taloudellisia etuja suojataan, käytännöt ovat EU:n tullilainsäädännön mukaisia ja EU:n tullilainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Näillä tarkastuksilla rajoitetaan laajamittaisesti jäsenvaltioiden välistä perusteetonta kilpailuetua, joka perustuu EU:n tullilainsäädännön vastaisiin tarkastusten laatueroihin. EU:n tullilainsäädäntökehys jättää silti tilaa jäsenvaltioiden väliselle kilpailulle.

Komissio huomauttaa myös, että unionin tullikoodeksissa säädetään yhtenäiset säännöt ja menettelyt, joiden pitäisi johtaa tarkastusten yhdenmukaistumiseen.

114
Unionin tullikoodeksin nojalla käyttöön otettavan tullikäyttöön tarkoitetun tavaraluettelon ja unioniasemaa koskevan selvityksen odotetaan ratkaisevan tilintarkastustuomioistuimen esiin nostaman ongelman.

Suositus 5 a
Komissio ei hyväksy suositusta. Komissio on parantanut satama-alalla sovellettavia valtiontukisääntöjä koskevaa ohjeistusta kehittämällä tapauskäytäntöään, julkaisemalla infrastruktuurihankkeita koskevat analyysirungot ja hyväksymällä tiedonannon valtiontuen käsitteestä. Komissio laajentaa myös parhaillaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta satamainfrastruktuurien rahoitukseen, mistä saadaan lisäohjeistusta. Satamien valtiontukea koskevien suuntaviivojen antaminen ei ole suunnitteilla tällä hetkellä edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi.

Komission näkemyksen mukaan niiden antamista voidaan harkita uudelleen sitten, kun yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen laajennus on toteutettu ja tapauskäytäntöä on kehitetty riittävästi.

Suositus 5 b
Komissio hyväksyy suosituksen ja pyrkii jatkamaan satamien käyttäjäkohtaisten varustusten johdonmukaista analyysiä yksittäisten valtionaputapausten arvioinneissa. Lisäksi komissio aikoo antaa satamien käyttäjäkohtaisia varustuksia koskevaa lisäohjeistusta yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa.

Suositus 5 c
Komissio hyväksyy suosituksen.

Se on jo kasvattanut viran puolesta suoritettavien tutkimusten määrää. Ryhmäpoikkeusasetuksen hyväksymisen jälkeen tällaisiin tutkimuksiin on käytettävissä enemmän resursseja. Ryhmäpoikkeusasetus hyväksytään näillä näkymin vuoden 2017 ensimmäisen puoliskon aikana.

Suositus 6
Komissio huomauttaa, että tämä suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Jäsenvaltioilla on jo SEUT-sopimuksen 108 artiklan nojalla velvollisuus ilmoittaa järjestelmällisesti kaikesta taloudellista toimintaa sisältäville infrastruktuurihankkeille myönnettävästä julkisesta rahoitustuesta. Komissio katsoo, ettei sillä ole valtuuksia pyytää jäsenvaltioita ilmoittamaan sille julkisesta rahoitustuesta, joka ei ole SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea.

Suositus 7 a
Komissio ei hyväksy suositusta, sillä se johtaisi ylimääräiseen ilmoitusvaatimukseen ja lisäisi siten EU:n jäsenvaltioiden hallinnollista rasitusta tuomatta kuitenkaan siihen nähden riittävää hyötyä.

Suositus 7 b
Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio myöntää, että meriliikenteen hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi tarvitaan lisää yksinkertaistamistoimia.

Komissio huomauttaa, että meriliikenteen ilmoitusmuodollisuuksien osalta on jo ryhdytty toimenpiteisiin käynnistämällä eManifest-pilottihanke, jonka päätarkoitus on yhden ilmoituksen periaatteen tuominen alalle, sekä kehittämällä yhdessä Euroopan meriturvallisuusviraston kanssa EU:n merenkulkualan keskitettyä palvelupistettä, jonka kautta kaikki laivat voisivat hoitaa ilmoituksensa yhdenmukaisella tavalla.

Lisäksi komissio arvioi parhaillaan meriliikenteen ilmoitusmuodollisuuksista annettua direktiiviä, mikä saattaa johtaa direktiivin tarkistamiseen.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
  EU Bookshopista (http://bookshop.europa.eu)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
  Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
  muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
  ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
  tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

  (*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (http://bookshop.europa.eu)

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	18.12.2014
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	25.5.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	20.7.2016
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	31.8.2016

Merisatamat ovat keskeinen osa EU:n kaupan verkostoa. Vuosina 2000–2013 EU teki satamainvestointeja 6,8 miljardilla eurolla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltioiden ja komission käyttöön ottamissa satamien kehittämistä koskevissa strategioissa ei annettu riittävästi tietoa, jonka avulla kapasiteetin suunnittelu olisi voitu toteuttaa vaikuttavasti. Tämä johti siihen, että EU:n osarahoittamat satamainfrastruktuuriin suunnatut investoinnit olivat tuloksettomia ja kestämättömiä. Vaarana oli, että noin 400 miljoonan investoinnit menisivät hukkaan. Maantie- ja rautatieyhteydet satamista sisämaahan usein joko puuttuivat tai olivat riittämättömät. Tämän seurauksena julkista rahoitusta tarvitaan vastaisuudessa lisää, jotta alkuperäiset satamainvestoinnit saadaan toimimaan kunnolla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komissio ei ollut ryhtynyt valtiontukien ja tullimenettelyjen alalla tarvittaviin toimenpiteisiin mahdollistaakseen satamien kilpailun tasapuolisin toimintaedellytyksin.

CURIA RATIONUM

EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Julkaisutoimisto