

ET



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Ülevaatearuanne

**ELi eduka transpordisektori
saavutamise: lahendamist
vajavad probleemid**

2018

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–XII
Käesoleva ülevaatearuande eesmärk ja lähenemisviis	01–05
I osa: ülevaade ELi transpordisektorist	06–25
Olulisemaid fakte Euroopa Liidu transpordisektori kohta	06–07
ELi peamised poliitikaeesmärgid transpordisektoris	08–12
ELi transpordisektori peamised sidusrühmad	13–16
Taristu investeeringuvajadused ja rahastamisvahendite kättesaadavus	17–25
II osa: ELi transpordisektori olukord peamistes transpordivaldkondades	26–63
Transpordikasutuse arengusuunad	26–39
Transpordimahud on pidevalt kasvanud ning prognoosid näitavad kasvu jätku	26–27
Reisijate- ja kaubaveoks eelistatakse maanteetransporti	28–33
Intelligentsed transpordi juhtimissüsteemid: lahutamatu osa tuleviku transpordist	34–35
Transpordivaldkonna arengusuunad	36–39
Taristu arendamine	40–51
Vaatamata ELi transporditaristu arengus tehtud edusammudele on probleeme, mis vajavad ikka veel lahendamist	40–46
TEN-T vajab märkimisväärseid vahendeid – siin võib saada takistuseks liikmesriikide võlamäär	47–51
Siseturg	52–55
Transpordi CO₂-heite vähendamine	56–63
III osa. Peamised lahendamist vajavad probleemid	64–91
Eesmärkide ja ressursside ühildamine	66

EL peaks tagama, et riikide taristuid puudutavad otsused oleksid ELi poliitikaeesmärkidega paremini kooskõlas	67–70
ELi rahastuse lisaväärtuse suurendamine	71–72
Projektijuhtimise parandamine	73–86
Parem planeerimine põhjaliku eelneva tasuvusanalüüsi teel	74–78
Taristuprojektide elluviimise eeskirjade lihtsustamine	79–82
Projektide tõhusam järelevalve	83–86
Suurem tähelepanu olemasoleva taristu hooldusele ja uuendamisele	87–89
Suuremad pingutused selle nimel, et kaubavedu suunataks maanteedelt muudele transpordiliikidele	90–91

Lisad

I lisa. 2010. aastast peale avaldatud Euroopa Kontrollikoja transpordiaruanded

II lisa. ELi konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi kümme eesmärki

III lisa. ELi tasandi peamised sidusrühmad

Lühendid

Ülevaatearuande koostajad

Kokkuvõte

I Ülevaatearuanded sisaldavad poliitikavaldkondade põhjalikku kirjeldust ja analüüsi, tuginedes peaausjalikult avalikult kättesaadavale teabele. Käesolev ülevaatearuanne kirjeldab ja analüüsib ELi tegevust transpordivaldkonnas. Keskendume ELi eelarvest rahastatavatele taristuinvesteeringutele ja tutvustame valdkonnaüleseid probleeme, mille tuvastasime hiljutiste auditite käigus viie peamise transpordiliigi vallas: maantee-, raudtee-, lennu-, sisevee- ja meretransport. Tuginedes oma tähelepanekutele ja soovitudele, esitame horisontaalse ülevaate ELi transpordi arendamise ja rahastamise peamistest murekohtadest. Lisaks meie koostatud aruannetele võtab see ülevaatearuanne arvesse teiste kõrgeimate kontrolliasutuste aruandeid, ELi peamisi poliitikadokumente, uuringuid, hindamisi ja andmeid ning teiste ELi ja rahvusvaheliste organisatsioonide seisukohti.

II Transpordisektor on ELi majanduse strateegilise tähtsusega sektor, mis mõjutab otseselt kõikide ELi kodanike igapäevaelu, ning transporditeenuste valdkond annab tööd ligikaudu 11 miljonile inimesele. See on Euroopa integratsiooni alustala, sest täielikult ühendatud ja säästev transpordivõrgustik on Euroopa ühtse turu väljakujundamise ja nõuetekohase toimimise hädavajalik eeltingimus.

III ELi reisijate- ja kaubaveo mahud on viimase kümnendi jooksul suurenenud ning prognoosid näitavad jätkuvat suurenemist, ehkki aeglasemas tempos. Reisijateveo ja kaubareiside transpordimahust lõviosa moodustab maanteetransport ning hetkel ei paku turg transpordi kasutajatele piisavaid stiimuleid üleminekuks teistele transpordiliikidele, mis jäävad kokkuvõttes majanduslikult vähem konkurentsivõimelisteks.

IV Transpordivaldkond kuulub ELi jagatud pädevusse, st liikmesriikidel on valdkonnas tegutsemisvabadus seni, kuni EL on kindlaks määranud ühise transpordipoliitika ja -strateegiad. ELi toimimise lepingus on pandud alus üleeuroopalisele transpordivõrgule (TEN-T) kui integreeritud mitmeliigilisele võrgustikule, mis võimaldab reisijaid ja kaupu ELi piires kiirelt ja hõlpsasti transportida. See võrgustik on kahetasandiline. 2030. aastaks valmiv põhivõrk koosneb ELi kõige olulisematest strateegilistest ühendustest ja sõlmedest. 2050. aastaks valmival üldisel võrgul on laiem eesmärk tagada kõikide ELi piirkondade juurdepääsetavus ja ühenduvus.

V Transporditaristu arendamise, rahastamise ja rajamise eest vastutavad peamiselt liikmesriigid. Euroopa lisaväärtust loov ELi rahastus saab vaid arengut kiirendada ja

katta mürdosa üldistest finantsvajadustest. Transpordipoliitikat toetavad erinevad ELi rahastamisvahendid, aastatel 2007–2020 väärtuses ligikaudu 193 miljardit eurot.

VI ELi transporditaristu väljaarendamine nõuab märkimisväärseid rahalisi kulutusi. Komisjoni hinnangul on kõnealuse valdkonna investeeringute vajadus kokku umbes 130 miljardit eurot aastas, millele lisanduvad veel märkimisväärsed investeeringud hooldusesse. Ainuüksi TEN-T põhivõrk läheb aastatel 2021–2030 hinnanguliselt maksma 500 miljardit eurot; kui sellele juurde arvestada üldine võrk ja muud transpordiinvesteeringud, suureneb summa umbes 1,5 triljonile eurole.

VII 2008. aasta majanduskriisist peale vähenenud investeeringud transporditaristusse on pärssinud ELi transpordivõrgu ajakohastamist, kuna keskmine investeeringute maht jääb oluliselt alla reaalse vajaduse. TEN-T eesmärkide õigeaegseks täitmiseks on vaja märkimisväärseid rahalisi vahendeid. Avaliku sektori piiratud vahendite tõttu peetakse hädavajalikuks suuremaid erasektori investeeringuid strateegilisse transporditaristusse.

VIII Taristu on ELi piires erineval määral välja arenenud ning selle kvaliteedis ja juurdepääsetavuses on jätkuvalt mahajäämusi, eriti idapoolsetes piirkondades. Kui mõnes liikmesriigis on TEN-T põhivõrgud juba valmis või valmimisjärgus, siis osades liikmesriikides on siin veel palju teha.

IX Komisjon on tunnistanud, et arukate veokorraldussüsteemide edukas ja koordineeritud kasutuselevõtt, mis praegu veel kestab, on üleeuroopalise intermodaalse ja tõeliselt integreeritud transpordisüsteemi saavutamiseks mõõdapääsmatu. Peale selle on kiirelt levivad trendid automatiseerimine, digiteerimine ja ühine liikuvus, mis võivad muuta transpordisüsteemid tõhusamaks. Uute tehnoloogiate ja liikuvusmustritega kaasnevad siiski ka probleemid seoses õigusraamistiku sobilikkuse, eraelu puutumatus kaitse, ohutuse, vastutuse ja andmeturbega.

X Komisjon on aktiivselt toetanud transpordi siseturu avamist ja liberaliseerimist. Sellele vaatamata on siingi veel lahendamata probleeme, eriti raudtee- ja lennuliikluse korraldamise vallas.

XI Ligikaudu neljandik kogu ELi kasvuhoonegaaside heitest on transpordivaldkonna põhjustatud. Kuna transpordisektoris tekkivate heitgaaside kogused on alates 2014. aastast taas suurenenud, on sellest sektorist saamas üks peamisi probleemkohti CO₂-heite vähendamise üldiste eesmärkide saavutamisel.

XII Kuigi taristu arendamises ja transpordi siseturu avamises on tehtud edusamme ning transpordisektori CO₂-heite kiiremaks vähendamiseks on kavandatud meetmed, on ELis jätkuvalt raskusi sellega, et

- o viia asjakohased ja saavutatavad transpordivaldkonna eesmärgid ja prioriteetid vastavusse olemasolevate ressurssidega;
- o luua ELi tasandil tõhusad täitmise tagamise vahendid, et kindlustada liikmesriikide taristut puudutavate otsuste parem kooskõla ELi prioriteetidega, pöörates erilist tähelepanu piiriülestele lõikudele;
- o suunata ELi rahastamine kõige suuremat ELi lisaväärt loovatele prioriteetidele;
- o parandada ELi rahastatavate projektide kavandamist, elluviimist ja järelevalvet;
- o tagada, et taristut hooldatakse piisavalt ja et taristu oleks säästev;
- o püüda vähendada maanteedel toimuvat kaubavedu.

Käesoleva ülevaatearuande eesmärk ja lähenemisviis

01 Käesolev ülevaatearuanne kirjeldab ja analüüsib ELi tegevust transpordivaldkonnas. Keskendume ELi eelarvest rahastatavatele taristuinvesteeringutele ja tutvustame valdkonnaüleseid probleeme, mille tuvastasime hiljutiste auditite käigus viie peamise transpordiliigi vallas: maantee-, raudtee-, lennu-, sisevee- ja meretransport¹. Viimase kaheksa aasta jooksul on kontrollikoda avaldanud sel teemal 13 eriaruannet (vt *lisa*). Tuginedes oma tähelepanekutele ja soovitudele, esitame horisontaalse ülevaate ELi transpordi arendamise ja rahastamise peamistest murekohtadest. Ühendkuningriigi lahkumine EList avaldab tõenäoliselt mõju ka ELi transpordipoliitika kavandamisele ja elluviimisele. Ent kuna käesoleva dokumendi avaldamise ajal on läbirääkimised veel pooleli ja konkreetne mõju teadmata, otsustasime selle aspekti sellest ülevaatearuandest välja jätta.

02 Kontrollikoja ülevaatearuanded sisaldavad ELi poliitikavaldkondade põhjalikku kirjeldust ja analüüsi, tuginedes peasjalikult meie eelnevale tööle ja avalikult kättesaadavale teabele. Ülevaatearuande puhul ei ole tegemist auditiga: selles ei kasutata uut audititööd ega tutvustata uusi auditileide või soovitusi. Küll aga võidakse selles esitada järeldusi ja soovitusi eelnevalt avaldatud aruannetest. Komisjoni vastused meie aruannetes esitatud järeldustele ja soovitudele, mida käesolevas aruandes tsiteeritakse, on avaldatud kõnealustes aruannetes, mis on kättesaadavad meie veebisaidil.

03 Peale meie koostatud aruannete osutame käesolevas ülevaatearuandes ka teiste kõrgeimate kontrolliasutuste aruannetele ning olulisematele ELi transpordipoliitika dokumentidele, uuringutele, hindamistele ja andmetele. Viisime läbi ka intervjuud Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi, Euroopa Investeerimispanka (EIP) ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) esindajatega. Aruande koostamise ajal olime püsivas dialoogis komisjoniga ning võtsime maksimaalselt arvesse komisjoni kommentaare ülevaatearuande sisu kohta.

¹ Muid olulisi transpordiaspekte nagu reisijate õigused küll ei kaasatud käesolevasse aruandesse, kuid nende kohta on esitatud hinnang meie hiljuti avaldatud eriaruandes nr 30/2018 „ELi reisijatel on palju õigusi, kuid reisijatel tuleb nende eest siiski võidelda“ (<http://eca.europa.eu>).

04 Käesolev ülevaatearuanne tagab sidusrühmadele ja huvitatud pooltele selge ja kättesaadava teabe, ergutades sellega sidusrühmi parandama meetmeid ja/või neid paremini koordineerima, et anda ELi pingutustele transpordipoliitika eesmärkide saavutamiseks lisaväärtust.

05 Aruanne on üles ehitatud järgmiselt:

- a) **I osa** annab ülevaate ELi transpordisektori peamistest poliitikaeesmärkidest, aluseks olevast juhtimisraamistikust ning vajalike rahastamisvahendite suurusest ja kättesaadavusest;
- b) **II osa** kirjeldab ELi transpordisektori olukorda peamistes transpordivaldkondades;
- c) **III osa** tutvustab valdkonnaüleseid probleeme ja peamisi väljakutseid, mis on meie arvates jätkuvalt olulised.

I osa: ülevaade ELi transpordisektorist

Olulisemaid fakte Euroopa Liidu transpordisektori kohta

06 Transpordisektor on ELi majanduse strateegilise tähtsusega sektor: transporditeenused annavad ligikaudu 5% ELi kogulisandväärtusest² ning 2016. aastal moodustasid selle sektori töökohad 5,2% kõikidest töökohtadest (umbes 11 miljonit töötajat). See mõjutab otseselt kõikide ELi kodanike igapäevaelu ning tagab, et enam kui 11 miljoni ELi tootja kaubad jõuaksid tarbijateni³. Seetõttu on head transpordisüsteemid Euroopa integratsiooni üks alustalasid. Hästi läbimõeldud, säästev ja täielikult ühendatud transpordivõrgustik on Euroopa ühtse turu väljakujundamise ja nõuetekohase toimimise hädavajalik eeltingimus.

07 Tõhusad transporditeenused ja tõhus taristu on vajalikud selleks, et kõikide ELi piirkondade majandusalaseid tugevusi ära kasutada, toetada siseturgu ja majanduskasvu ning edendada majanduslikku, territoriaalset ja sotsiaalset ühtekuuluvust. Võttes arvesse transpordi keskset rolli, on see tihedalt seotud ka selliste poliitikavaldkondadega nagu keskkond, töökohad ja majanduskasv, konkurentsivõime, sotsiaalpoliitika ja digiteerimine.

ELi peamised poliitikaeesmärgid transpordisektoris

08 ELi transpordipoliitika on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingus⁴. See oli üks esimesi valdkondi, mille puhul EL kinnitas oma kavatsust luua ühisturg ehk avada transpordivõrgud ja luua transporditeenuste osutamise vabadus.

09 ELi transpordipoliitika eesmärgi määratlevad põhidokumendid on valged raamatud, mida komisjon avaldab umbes iga kümne aasta tagant⁵. Viimases ehk 2011. aasta valges raamatus on esitatud tegevuskava, mis hõlmab kümnet peamist

² Konkreetsetes valdkonnas, tööstusharus või majandussektoris toodetavate kaupade ja teenuste väärtus.

³ Euroopa Komisjon, „*Delivering TEN-T Facts & figures*“, september 2017, lk 5.

⁴ Artikli 4 lõike 2 punkt g ja VI jaotis.

⁵ KOM(1992) 494 lõplik, 2.12.1992; KOM(2001) 370, 12.9.2001; ja KOM(2011) 144, 28.3.2011, „Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi suunas“.

eesmärki (vt **II lisa**) konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemiga Euroopa ühtse transpordipiirkonna loomiseks.

10 Mitmed strateegia⁶ ja poliitikadokumendid tuginevad 2011. aasta valge raamatu esmatähtsatele eesmärkidele ja täiendavad neid, nii seoses eri transpordiliikidega kui ka valdkondadeüleselt.

11 Selleks et arendada välja integreeritud mitmeliigiline võrgustik, mis võimaldaks terves ELis kiiret ja hõlpsat reisijate- ja kaubavedu, pani ELi toimimise leping (vt XVI jaotis) aluse ka üleeuroopalisele transpordivõrgule (TEN-T). 1996. aastal avaldas komisjon TEN-T poliitika väljakujundamise aluseks olevad TEN-T suunised. Neid on korduvalt muudetud, misjärel võeti 2013. aastal vastu määrus⁷. Määruses kehtestati põhivõrgu (2030) ja üldise võrgu tasandi (2050) (vt **tabel 1**) valmimistähtjad ning see nägi ette ülemineku lähenemisviisile, mille kohaselt on üksikute prioriteetsete projektide asemel esiplaanil mitmeliigiline üleeuroopaliste koridoride võrgustik. Projekte kavandatakse nüüd kõiki transpordiliike hõlmavate koridoride kavade raames, mille eest vastutavad komisjoni määratud 12 Euroopa koordinaatorit, et hõlbustada TEN-T põhivõrgukoridoride koordineeritud väljaarendamist ja teha sellega seoses järelevalvet.

⁶ Näiteks: „Euroopa 2020“ – aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia, KOM(2010) 2020 lõplik; *vastupidava energialiidu ja tulevikku suunatud kliimamuutuste poliitika raamstrateegia*, COM(2015) 80 final; Euroopa vähese heitega liikuvuse strateegia, COM(2016) 501 final (2016); *Euroopa Lennundustrateegia*, COM(2015) 598 final; *Euroopa avatud ja arvukaid ühendusvõimalusi pakkuv lennundusturg*, COM(2017) 286 final; koostoimelisi intelligentseid transpordisüsteeme käsitlev Euroopa strateegia, COM(2016) 0766 final; strateegilised eesmärgid ja soovitused seoses ELi meretranspordipoliitikaga kuni 2018. aastani, KOM(2009) 0008 lõplik; Euroopa liikuvuse pakettid – *tegevuskava sotsiaalselt õiglaseks üleminekuks puhtale, konkurentsivõimelisele ja ühendatud liikuvusele kõigi jaoks*, COM(2017) 0283 final.

⁷ 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1315/2013 üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta (ELT L 348, 20.12.2013, lk 1).

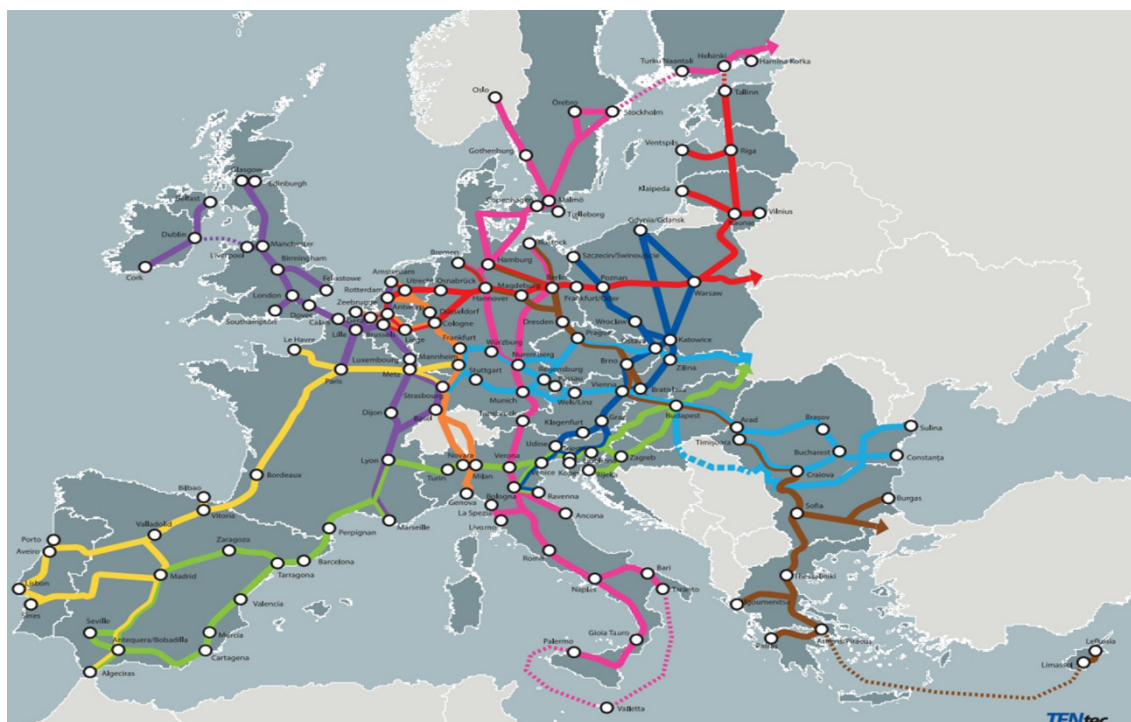
Tabel 1. TEN-T ulatus

TEN-T	Põhivõrk (km)	Üldine võrk (km)
Raudteeliinid	50 762	138 072
Maanteed	34 401	136 706
Siseveeteed	12 880	23 506

Allikas: komisjoni läbi viidud perioodi 2007–2013 ühtekuuluvuspoliitika programmide järelhindamine, töopakett 5.

12 Üldise võrgu eesmärk on tagada kõikide ELi piirkondade juurdepääsetavus ja ühenduvus. Põhivõrk koosneb üldise võrgu kõige olulisematest strateegilistest ühendustest ja sõlmedest ning on jaotatud üheksaks koridoriks (vt [jooni 1](#)) ja kolmeks horisontaalseks prioriteediks (Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteem (ERTMS), meremagistraalid ja liiklusohutus).

Joonis 1 – TEN-T põhivõrgukoridorid



Atlandi, Läänemere – Aadria mere, Vahemere, Põhjamere – Läänemere, Põhjamere – Vahemere, Orient – Vahemere idaosa, Reini – Alpi, Reini – Doonau, Skandinaavia – Vahemere

Allikas: Euroopa Komisjon.

ELi transpordisektori peamised sidusrühmad

13 Transport on valdkond, kus ELil ja liikmesriikidel on jagatud pädevus⁸. See tähendab, et EL ja liikmesriigid võivad mõlemad õiguslikult siduvaid akte kehtestada ja vastu võtta. Liikmesriigid võivad vastu võtta seadusi ja kehtestada eeskirju, kuni EL on kindlaks määranud ühise transpordipoliitika ja -strateegiad.

14 ELi tasandil on peamised sidusrühmad komisjon, Euroopa Parlament ja nõukogu (vt *III lisa*). Nagu kõikides ELi poliitikavaldkondades, esitab ka siin komisjon õigusaktide ettepanekuid ja viib poliitikat ellu, parlament ja nõukogu võtavad vastu välja õigusakte, tuginedes üldjuhul komisjoni ettepanekutele.

15 Liikmesriikide peamised sidusrühmad on transpordi- ja investeerimispoliitika eest vastutavad riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused ning kauba- ja reisijateveoga tegelevad ettevõtjad.

16 Kõige olulisem on siiski see, et transpordivõrgustikust ja -teenustest saavad kasu miljonid kodanikud ja ettevõtjad.

Taristu investeringuvajadused ja rahastamisvahendite kättesaadavus

17 Transporditaristu arendamise, rahastamise ja rajamise eest vastutavad peamiselt liikmesriigid. Euroopa lisaväärtust loov ELi rahastus saab vaid arengut kiirendada ja katta murdosa üldistest finantsvajadustest.

18 ELi transporditaristu väljaarendamine nõuab märkimisväärseid kulutusi. Komisjoni hinnangul on selle valdkonna investeringute vajadus (TEN-T ja linnade taristud kokku) ligikaudu 130 miljardit eurot aastas. Suuri lisainvesteeringuid nõuab ka hooldus⁹. Aastatel 2021–2030 küündib põhivõrgu väljaarendamisega seotud investeringute vajadus hinnanguliselt 500 miljardi euroni. Kui siia juurde arvestada

⁸ Artikli 4 lõike 2 punktid g ja h.

⁹ Euroopa Komisjon, „Säästva liikuvuse suunas – Tegevuskava sotsiaalselt õiglasel üleminekuks puhtale, konkurentsivõimelisele ja ühendatud liikuvusele kõigi jaoks“, COM(2017) 283 final, 31.5.2017, lk 7.

veel üldine võrk¹⁰ ja muud transpordivaldkonna investeeringud, suureneb see summa umbes 1,5 triljoni euronit¹¹.

19 2008. aasta majanduskriisist peale vähenenud investeeringud transporditaristusse on aga pärssinud ELi transpordivõrgu ajakohastamist¹². Komisjoni viimase TEN-T eduaruande¹³ kohaselt on ELi keskmine investeeringute tase jäänud alates kriisi algusest tugevalt alla 100 miljardi euro aastas.

20 Transpordipoliitikat toetavad erinevad ELi rahastamisvahendid, mille väärtus on 2007.–2020. aasta perioodil ligikaudu 193 miljardit eurot (vt **tabel 2**). Seda toetust antakse nii otsese kui ka jagatud eelarve täitmise raames¹⁴. Kaks peamist vahendit on Euroopa ühendamise rahastu (CEF)¹⁵ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid. Esimene neist (mis on komisjoni poolt otse hallatav) peab prioriteetseks TEN-T põhivõrku, piiriüleseid ühendusi, nn pudelikaelade kõrvaldamist ja koostalitlusprojekte, teine (mida rakendatakse jagatud eelarve täitmise raames) laiendab neid prioriteete ka piirkondliku liikuvuse edendamisele ning teise- ja kolmandajärguliste sõlmede TEN-T taristuga ühendamisele¹⁶.

¹⁰ 2013. aastal vastu võetud TEN-T määrus nägi üldise võrgu valmimise tähtajana ette 2050. aasta.

¹¹ Euroopa Komisjon, „*Delivering TEN-T: Facts & figures*“, september 2017.

¹² Euroopa Komisjon, „*Transport in the European Union Current Trends and Issues*“, 2018, lk 12.

¹³ Eduaruanne üleeuroopalise transpordivõrgu rakendamise kohta 2014. ja 2015. aastal, COM(2017) 327 final, 19.6.2017, lk 3.

¹⁴ Otsese eelarve täitmise puhul (nt CEF, programm „Horisont“) valib komisjon töövõtjad, eraldab toetusi, kannab raha üle ja jälgib kaasrahastatavaid tegevusi. Jagatud eelarve täitmise puhul (nt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid) delegerib komisjon osa eelarve rakendamisest liikmesriikidele, jäädes samas lõplikuks vastutajaks.

¹⁵ Vt 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1316/2013 Euroopa ühendamise rahastu loomise kohta.

¹⁶ Ligikaudu 47% Ühetekuuluvusfondi vahenditest suunati aastatel 2007–2013 TEN-T projektidele. Vt Euroopa Komisjon, Transport – Lõpparuanne – Tööpakett 5 – Perioodi 2007–2013 ühetekuuluvuspoliitika programmide järelhindamine, milles keskendutakse Euroopa Regionaalarengu Fondile ja Ühetekuuluvusfondile, 2016, lk 97.

Tabel 2. ELis perioodiks 2007–2020 transpordile eraldatud eelarvevahendid (miljardites eurodes)

Rahastamisvahend	2007–2013	2014–2020	Kokku
ERF ja Ühtekuuluvusfond / Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid	81,8	68,5	150,3
TEN-T	8,0	–	8,0
Marco Polo programm	0,5	–	0,5
CEF transport	–	24,1 ²	24,1
7. raamprogramm ¹ –transport	4,2	–	4,2
„Horisont 2020“ – transport	–	6,3	6,3
Kokku	94,5	98,9	193,4

¹ Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse seitsmes raamprogramm.

² Sh 11,3 miljardit eurot Ühtekuuluvusfondist ümber paigutatud vahendeid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes avalikult kättesaadavatele andmetele.

21 Suurem osa ajavahemikku 2007–2020 jääval kahel programmitöö perioodil transpordivaldkonnale ette nähtud ELi vahenditest (78%) rakendati või rakendatakse jagatud eelarve täitmise raames. Ent komisjoni otsese eelarve täitmise raames rakendatavate vahendite osakaal on kasvuteel, suurenedes 2007.–2013. aasta perioodi 13%-lt, 2014.–2020. aasta perioodi 31%-le.

22 Transport on neil mõlemal programmitöö perioodil olnud ERFi ja Ühtekuuluvusfondi üks suuremate kulutustega valdkondi (2007.–2013. aastal moodustasid transpordile eraldatud vahendid kokku 24%, 2014.–2020. aastal 20% nende fondide vahenditest). Umbes pool ERFi ja Ühtekuuluvusfondi 2007.–2020. aasta perioodi transpordikulutustest on eraldatud maanteede jaoks (vt **tabel 3**).

Tabel 3. 2007.–2020. aasta perioodil ERFi ja Ühtekuuluvusfondi eelarvest eraldatud vahendid transpordisektorite kaupa (miljardites eurodes)

Sektor	2007–2013	% kogu-summast	2014–2020	% kogu-summast
Maanteed	42,6	52%	30,0	44%
Raudteed	23,1	28%	18,6	27%
Linnatransport	8,2	10%	12,5	18%
Sadamad transport	3,1	4%	2,0	3%
Intelligentsed transpordisüsteemid (ITS)	1,8	2%	2,2	3%
Siseveeteed	1,0	1%	2,1	3%
Lennundus	0,4	1%	0,7	1%
Transport kokku	81,8	100%	68,5	100%

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni esitatud andmete põhjal.

23 2017. aasta detsembriks oli CEF (vaid 2014.–2020. aasta perioodi vaadates) projektidele toetuseks eraldanud 22,3 miljardit eurot (u 93% kogu CEFi transpordieelarvest) (vt **tabel 4**). Enamik rahastatavaid projekte on seotud põhivõrgukoridoridega (79%) ning on suunatud säästvatele transpordiliikidele nagu raudteed ja siseveeteed.

Tabel 4. CEFi toetustena eraldatud vahendid

Sektor	Kokku projektidele eraldatud (detsember 2017, miljardit eurot)	% kogu-summast
Raudtee	16,4	74%
Siseveeteed	1,7	8%
Maantee	1,7	8%
Lennundus	1,3	6%
Meretransport	0,9	4%
Mitmeliigiline transport	0,3	1%
Kokku	22,3	100%

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni esitatud andmete põhjal.

24 Aruande koostamise ajaks ei olnud 2021.–2027. aasta perioodi mitmeaastase finantsraamistiku eelarveeraldise veel vastu võetud. Komisjoni esitatud CEF-määruse ettepanek¹⁷ näeb muidu transpordivaldkonnale ette 30,6 miljardit eurot, millest 11,3 miljardi euro suurune osa eraldataks Ühtekuuluvusfondist. Komisjoni ettepaneku kohaselt võtta 2021.–2027. aasta perioodiks vastu määrus, mis sisaldab ühissätteid

¹⁷ Ettepanek võtta vastu määrus, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu ning tühistatakse määrused (EL) nr 1316/2013 ja (EL) nr 283/2014, COM(2018) 438 final, 6.6.2018.

seitsme jagatud eelarve täitmise raames rakendatava fondi kohta¹⁸, näeb ERFile ja Ühtekuuluvusfondile ette kokku 242 miljardit eurot, ent sektorite kaupa ei ole eraldi selles etapis veel välja toodud.

25 OECD on juhtinud tähelepanu sellele, kui oluline on suurendada erasektori investeeringuid strateegilise tähtsusega transporditaristusse, et kompenseerida avaliku sektori rahastuse nappust¹⁹. EL kasutab erasektori investeeringute meelitamiseks transpordi valdkonda finantsinstrumente nagu laenud ja tagatised (vt alljärgnevad näited).

- a) CEFi võlainstrument, mis kasutab ELi eelarvet peamiselt EIP rahastusele tagatise pakkumiseks, on toetanud 10 transpordiprojekti, mobiliseerides üle 13 miljardi euro väärtuses investeeringuid.
- b) EIP grupp ja komisjon käivitasid 2015. aastal ühiselt Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (ESIF), et aidata ELil üle saada praegusest investeeringute puudusest. Tänaeni on see fond andnud 5,6 miljardi euro väärtuses rahastust 45-le transpordieesmärke edendavale projektile²⁰.
- c) Lisaks on EIP andnud aastatel 2007–2018 transpordiprojektidele ligikaudu 140 miljardi euro ulatuses laene²¹.

¹⁸ Ettepanek võtta vastu määrus, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi+, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad, COM(2018) 375 final, 29.5.2018.

¹⁹ OECD, „*Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*“, OECD väljaanded, Pariis 2011, lk 6.

²⁰ EFSI projektide nimekiri 2018. aasta oktoobri seisuga – heakskiidetud projektid (<http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm>).

²¹ EIP rahastatud projektid 2018. aasta oktoobri seisuga (<http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index>).

II osa: ELi transpordisektori olukord peamistes transpordivaldkondades

Transpordikasutuse arengusuunad

Transpordimahud on pidevalt kasvanud ning prognoosid näitavad kasvu jätku

26 ELi reisijate- ja kaubaveo mahud on viimase kümnendi jooksul pidevalt suurenenud²²: reisijateveo reisijakilomeetrite arv on suurenenud 1995. aasta 5335 miljardilt kilomeetrilt 6802 miljardile kilomeetrile 2016. aastal ning kaubaveo tonnikilomeetrite arv 1995. aasta 2846 miljardilt kilomeetrilt 3661 miljardile kilomeetrile 2016. aastal. Komisjoni hinnangul on oodata transpordimahtude jätkuvat kasvu, kuigi see saab olema varasemast aeglasem. Aastateks 2010–2050 prognoosib komisjon reisijateveo 42%-list suurenemist ja sisemaise kaubaveo 60%-list suurenemist²³. Rahvusvahelise meretranspordi prognoos samaks perioodiks näitab aga veel hüppelisemat suurenemist: 71%.

27 Transpordimahtude kasv võib proovile panna ELi mõne transpordiliigi suutlikkuse. Ummikud on juba praegu üks peamisi keskkonna- ja majandusprobleeme, mis läheb ELile igal aastal maksma hinnanguliselt 140 miljardit eurot²⁴. Ummikutega seotud kulud kasvavad 2010. aastaga võrreldes 2050. aastaks enam kui 40%²⁵.

²² Euroopa Komisjon (2018), „EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018“, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²³ Säästva liikuvuse suunas – Tegevuskava sotsiaalselt õiglaseks üleminekuks puhtale, konkurentsivõimelisele ja ühendatud liikuvusele kõigi jaoks, COM(2017) 283 final, lk 4.

²⁴ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf.

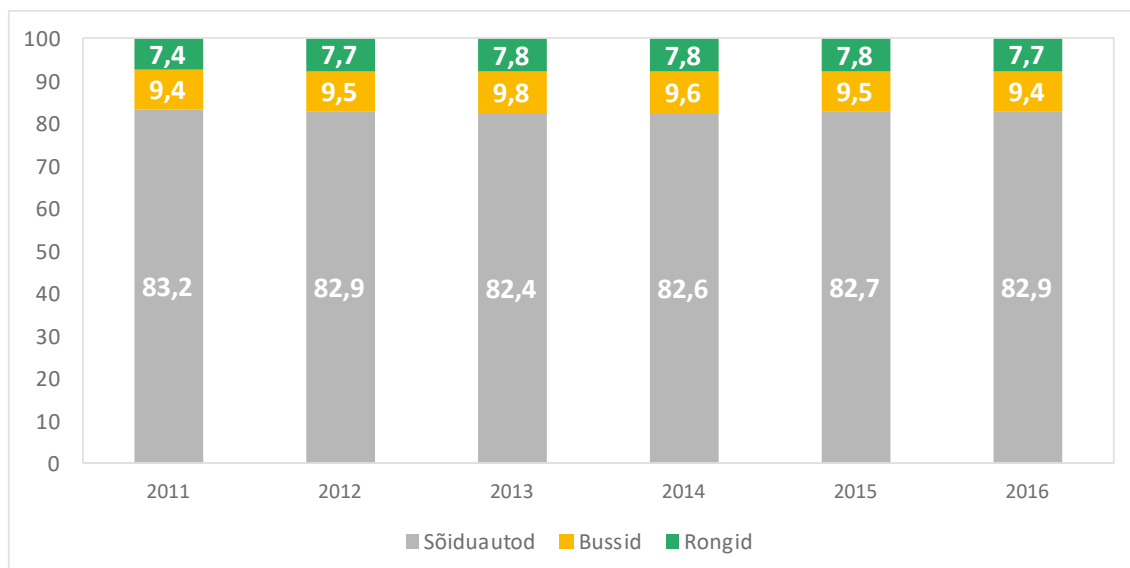
²⁵ Mõjuhindamine, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest, SWD(2017) 180 final, 31.5.2017, 4. lisa, lk 38.

Reisijate- ja kaubaveoks eelistatakse maanteetransporti

28 Maanteetransport moodustab lõviosa reisijate- ja kaubaveo mahust²⁶. Autoga sõitmine on valdav reisimisviis, moodustades umbes 71% kõigist reisijakilomeetritest, ning sellele järgnevad lendamine, bussi- ja rongisõit vastavalt 10%, 8% ja 7%-ga. Ka kaubaveost toimub 49% maanteedel, millele järgnevad meretransport ja raudteevedu²⁷ vastavalt 32% ja 11%-ga.

29 Maanteetranspordi valdavus on veelgi silmatorkavam, kui vaadata ainult sisemaa reisijate- ja kaubavedu (ilma mere- ja lennutranspordita). **Jooniselt 2** on näha, et suurem osa reisijakilomeetritest läbitakse autoga.

Joonis 2. EL 28-s auto, bussi ja rongiga läbitavate reisijakilomeetrite jaotus protsentides



Allikas: Eurostati statistilised andmed (2018. aasta juuni seisuga). Ümardamise tõttu ei pruugi arvude summa olla 100%.

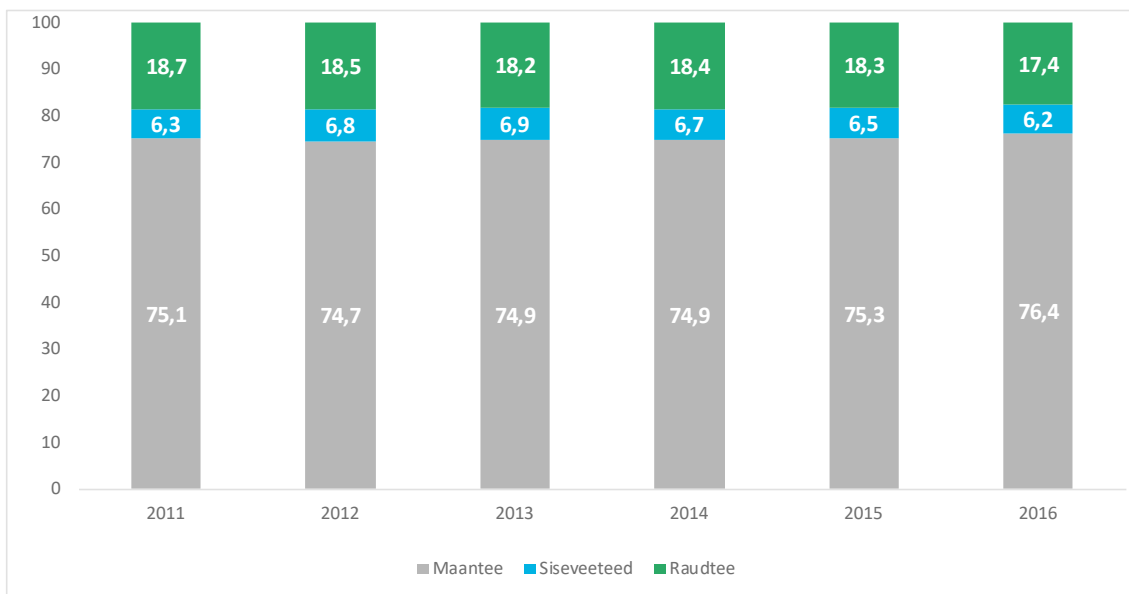
30 Vaatamata 2011. aasta valges raamatus seatud eesmärgile asendada 30% maantee-kaubavedudest, mis on pikemad kui 300 km, muude transpordiliikidega, nt raudtee- või veetranspordiga 2030. aastaks ja üle 50 % kõnealustest vedudest muude

²⁶ Euroopa Komisjon (2018), „EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018“, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²⁷ Mujal maailmas on raudteekaubaveo toimimine erinev ja sageli on see peamine transpordiliik, mille turuosa moodustab 40% ja rohkem (nt Ameerika Ühendriikides, Austraalias, Hiinas, Indias ja Lõuna-Aafrikas). Vt meie eriaruanne nr 8/2016: „Eli raudteekaubavedu ei ole ikka veel õigel teel“ (<http://eca.europa.eu>).

transpordiliikidega 2050. aastaks, ning vaatamata sellele, et EL on hakanud panema suuremat rõhku keskkonnasõbralikumatele transpordiliikidele, on maanteetranspordi osakaal sisemaa kaubavedudes tegelikult ikkagi suurenenud: 2011. aasta 75,1%-lt 76,4%-le 2016. aastal (vt **jooni 3**).

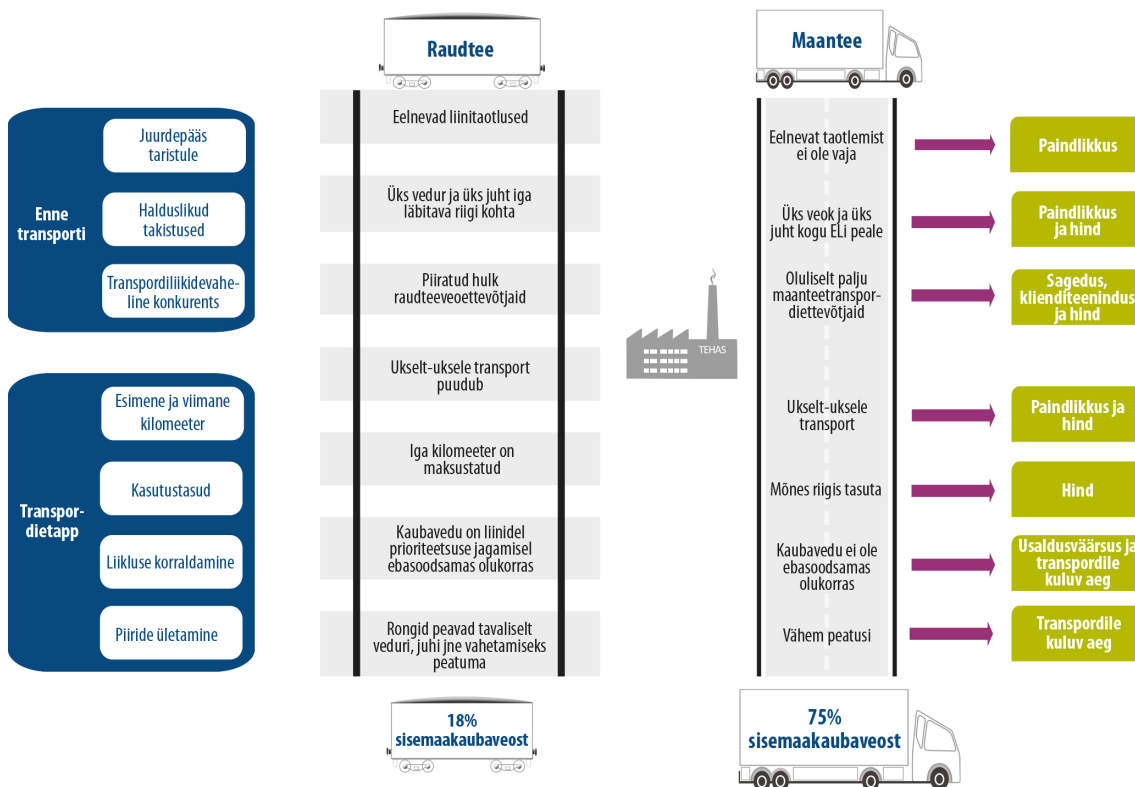
Joonis 3. EL 28 kaubaveo tonnkilomeetrite jaotus protsentides (maanteevedu, siseveeteed ja raudteetransport)



Allikas: Eurostati statistilised andmed (2018. aasta juuni seisuga). Ümardamise tõttu ei pruugi arvude summa olla 100%.

31 Maanteetransport, mille eelisteks on paindlikkus, usaldusväärsus, hind, aeg ja uksest ukseni vedu, on ELi-siseselt eelistatav kaupade lähetamise viis. 2016. aastal avaldas kontrollikoda eriaruande ELi raudteekaubaveo kohta. Võrdlesime raudteevedu kasutavate kaubavedajate probleeme maanteevedu kasutavate vedajate probleemidega. Praegu ei paku turg kasutajatele piisavaid stiimuleid üleminekuks maanteeveolt muudele transpordiliikidele, mis on jätkuvalt majanduslikult vähem konkurentsivõimelised. **Joonisel 4** on välja toodud mõned peamistest põhjustest, miks kaubaveos eelistatakse maanteevedu raudteeveole.

Joonis 4. Kaupade raudteeveo probleemid võrreldes maanteeveoga



Allikas: Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 8/2016 „ELi raudteekaubavedu ei ole ikka veel õigel teel“.

32 Transpordiga kaasneb negatiivne välismõju nagu õnnetused, kasvuhooonegaaside heide, õhusaaste ja müra, mis põhjustab nii sotsiaalset kui ka majanduslikku kulu. Enne ummikute teguriga arvestamist moodustas nende transpordi negatiivsete välismõjude kulu 2011. aastal ligikaudu 4% ELi SKP-st. Nagu märkisime ka oma hiljutises kiirraudteed käsitlevas aruandes²⁸, on ELis praegu käimas diskussioon selliste maksustamissüsteemide (eriti teede maksustamise) üle, milles järgitakse eri transpordiliikide puhul nii „kasutaja maksab“ kui ka „saastaja maksab“ põhimõtteid, mis näitab, et ollakse teadlikud vajadusest põhjalikult analüüsida väliskulude sisestamise võimalikke tagasilööke ja potentsiaalset kasu. Väliskulude sisestamine tähendab seda, et kasutajad kannavad ise oma põhjustatavad kulud, mis motiveerib neid kõnealuste kulude vähendamiseks oma käitumist muutma. Asjaomasel sisestamisel oleks märkimisväärne mõju transpordivõrkudele, lõpptarbivate jaoks kujunevale maksumusele ja transporditaristu kasutusele. Komisjon uurib praegu väliskulude sisestamist („Säästva transporditaristu maksustamine ja transpordi väliskulude sisestamine“), et ühest küljest hinnata seda, mil määral liikmesriigid kohaldavad praegu eri transpordiliikide puhul „kasutaja maksab“ ja „saastaja maksab“

²⁸ Eriaruanne nr 19/2018: „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“ (<http://eca.europa.eu>)

põhimõtteid, ning teisest küljest edendada diskussiooni. Uuringu tulemused peaks olema kättesaadavad 2019. aasta keskpaigaks.

33 Mitmeliigilise transpordi kasutamise suurendamine, mis on pikki aastaid olnud ELi üks peamisi transpordipoliitika eesmärke, võib aidata kaasa üleminekule teistele transpordiliikidele peale maanteevedude. Mitmeliigilisus tähendab ühe reisi vältel eri liiki transpordivahendite kasutamist. Vaatamata viimastel aastatel toimunud mõningasele arengule ei ole mitmeliigiline transport endiselt Euroopas väga laialt levinud²⁹. Peamine mitmeliigilist transporti toetav ELi õiguslik vahend on 1992. aastal vastu võetud kombineeritud vedu käsitlev direktiiv³⁰, mida muudeti käesoleva aruande koostamise ajal. Mitmeliigilise transpordi projekte toetatakse peamiselt ERFi ja Ühtekuuluvusfondi kaudu, millest eraldatud summa küündis perioodil 2007–2020 umbes 4 miljardi euron. Komisjon kuulutas 2018. aasta mitmeliigilise transpordi aastaks – s.o aastaks, mille jooksul kavatakse tähtsustada ELi transpordisüsteemi mitmeliigilisust.

Intelligentsed transpordi juhtimissüsteemid: lahutamatu osa tuleviku transpordist

34 Intelligentsed transpordi juhtimissüsteemid tähendavad erinevaid mitut transpordiliiki hõlmavaid digitaalseid liikluskorraldus- ja teabesüsteeme (vt **1. selgitus**). Komisjon on tunnistanud, et selliste süsteemide edukas ja koordineeritud kasutuselevõtt on üleeuroopalise intermodaalse ja tõeliselt integreeritud transpordisüsteemi saavutamiseks möödapääsmatu ning et see on lahutamatu osa tuleviku transpordist³¹. Kasutuselevõtt kestab praegu ning ERFist ja

²⁹ Vastavalt komisjoni mõjuhinnangule (SWD(2017) 362 final), mis on lisatud ettepaneku juurde võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 92/106/EMÜ, millega kehtestatakse ühiseeskirjad kaupade teatavate kombineeritud vedude kohta liikmesriikide vahel, moodustas mitmeliigiline transport 2015. aastal 18% ELi sisesest kaubaveost (välja arvatud lennu- ja torutransport ning meretransport ELi mittekuuluvatesse riikidesse või ELi mittekuuluvatest riikidest), olles seega viiel eelneval aastal kasvanud igal aastal keskmiselt 3,5%.

³⁰ Nõukogu 7. detsembri 1992. aasta direktiiv 92/106/EMÜ, millega kehtestatakse ühiseeskirjad kaupade teatavate kombineeritud vedude kohta liikmesriikide vahel (EÜT L 368, 17.12.1992, lk 38).

³¹ Euroopa Komisjon, „The implementation of the 2011 White Paper on Transport „Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system“ five years after its publication: achievements and challenges („2011. aastal transpordi teemal avaldatud valge raamatu „Euroopa ühtse

Ühtekuuluvusfondist on perioodil 2007–2020 selle tarbeks eraldatud 3,1 miljardit eurot, millele lisandub 2017. aasta lõpu seisuga 3 miljardit eurot CEFist.

1. selgitus

Intelligentsed transpordi juhtimissüsteemid

- Intelligentsed transpordisüsteemid (ITS) rakendavad info- ja sidetehnoloogiat maanteetranspordi valdkonnas, sh infrastruktuuris, sõidukites ja kasutajate vahel, liikluskorralduses ja liikuvuse juhtimises ning on liidesteks teiste transpordiliikidega.
- Euroopa ühise raudteeliikluse juhtimissüsteemi (ERTMS) projekti eesmärk on asendada Euroopa paljud riiklikud rongiliikluse juhtimissüsteemid ühtse süsteemiga.
- Ühtse Euroopa taeva lennujuhtimise uurimisprogrammi (SESAR) eesmärk on parandada lennujuhtimise tulemuslikkust ja ühtlustada lennujuhtimissüsteeme, tehes seda uuenduslike tehnoloogiliste ja funktsionaalsete lennujuhtimislahenduste määratlemise, arendamise, valideerimise ja kasutuselevõtu teel.
- Jõeteabeteenused (RIS) loodi selleks, et võimaldada prognoositava ja reaajas teabe vahetamise teel kiiret elektrooniliste andmete edastamist vee ja maismaa vahel.
- Laevaliikluse seire- ja teabesüsteemi (VTMIS) peamine eesmärk on suurendada ohutust ja vähendada laevaõnnetuste keskkonnamõju.

35 Peale selle on Euroopa globaalse satelliitnavigatsioonisüsteemi (Galileo) eesmärk tagada parem positsioneerimis- ja ajastamisteave, millel peaks olema märkimisväärselt kasulik mõju nii transporditeenuste kui ka kasutajate seisukohast. Kuna transport sõltub üha enam satelliitsignaali kättesaadavusest asukoha täpseks määramiseks, tõi 2011. aasta valge raamat ühena oma eesmärkidest välja Galileo kasutuselevõtu. Galileo loodi ELi versioonina Ameerika GPSist ja Venemaa GLONASSist, et EL oleks selles strateegilise tähtsusega sektoris sõltumatu. Süsteemi hinnanguline kogumaksumus on ligikaudu 10,5 miljardit eurot ning see koosneb 30 satelliidist ja nendega seotud maapealsest taristust. Galileo kasutuselevõtt kestab, komisjon loodab sellega lõpule jõuda 2020. aasta lõpuks.

Transpordivaldkonna arengusuunad

36 Automatiseerimine, digiteerimine ja ühine liikuvus on kiirelt levivad trendid (vt **2. selgitus**), mis võivad muuta transpordisüsteemid tõhusamaks, parandades seega liiklusohutust³², vähendades keskkonnamõju ja leevendades ummikuid.

2. selgitus

Transpordivaldkonna arengusuunad

- Automatiseerimine: vähemalt mõni sõiduki funktsioonidest toimub automaatselt, ilma juhi/käitaja igasuguse sekkumiseta.
- Digiteerimine: transpordisüsteemi osaliste vaheline andmevahetus, mis võimaldab pakkumist ja nõudlust reaajas ühitada ja sellest tulenevalt ressursse tõhusamalt kasutada. Digiteerimine võib aidata saavutada tõeliselt mitmeliigilise transpordisüsteemi, ühendades kõik transpordiliigid ühtseks ja sujuvalt toimivaks, nii inimeste kui ka kaupade liikuvuse teenuseks.
- Ühine liikuvus: sõidukite, näiteks jalgrataste või autode ühine kasutamine.

37 Praegu käivad katsed täielikult automatiseeritud sõidukitega ning on täiesti võimalik, et tehnilise arengu tulemusena saab neist millalgi teedel igapäevane nähtus. Täisautomaatne juhtimine eeldab arenenud telekommunikatsiooni- ja satelliitsidetaristut, aga ka teenuseid sõidukite positsioneerimiseks ja nendevaheliseks teabevahetuseks. Kui Galileo on edukalt kasutusele võetud, tagab see neile vajadustele vastavad teenused.

38 Uute tehnoloogiate ja liikuvusmustritega kaasnevad siiski ka probleemid seoses õigusraamistiku sobilikkuse, eraelu puutumatuse kaitse, ohutuse, vastutuse ja andmeturbega³³. ELi 2018. aasta strateegia tuleviku liikuvuse jaoks³⁴ sisaldab komisjoni ettepanekuid nende suurimate mureallikatega tegelemiseks.

³² Vaatamata sellele, et tänu viimaste aastakümnete silmapaistvale arengule (liiklussurmade arv kukkus 2001. aasta 55 000-lt järsult 25 650-le 2016. aastal) on ELil saanud maailma kõige turvalisema maanteedtranspordiga piirkond, on olukorra paranemine viimase nelja aasta jooksul peatunud. Valges raamatus ettenähtud nullilähedaste liiklussurmade eesmärgi saavutamine 2050. aastaks nõuab täiendavaid jõupingutusi.

³³ SWD(2016) 226 lõplik, lk 38.

³⁴ Euroopa Komisjon, „Teel automatiseeritud liikuvuse suunas: ELi strateegia tuleviku liikuvuse jaoks“, COM(2018) 283 final, 17.5.2018.

39 Taristu kohandamine uutele liikuvusmuustritele ning uue taristu kasutuselevõtt keskkonnasõbralike alternatiivsete kütuste tarbimiseks on samuti ülesanded, mis nõuavad uusi investeeringuid ja uut lähenemisviisi seoses võrgustike ja ärimudelite väljatöötamisega. Taristu maksustamine on hädavajalik selleks, et edendada elektromobiilsuse arengut, eriti elektriautode kasutuselevõttu³⁵. 2013. aastal pani EL aluse keskkonnasõbralike kütuste strateegiale³⁶, mille eesmärk on tagada standardse teostuse ja rakendusega alternatiivkütuste tanklate (sh elektriautode laadimispunktide) võrgustik.

Taristu arendamine

Vaatamata ELi transporditaristu arengus tehtud edusammudele on probleeme, mis vajavad ikka veel lahendamist

40 Sujuv uksest ukseni inimeste ja kaupade liikuvus ELis sõltub arenenud ja hästi toimivast transporditaristust. Euroopa transpordisüsteemi areng põhineb suuresti TEN-T võrgu väljaehitamisel. Samuti on olulised teised transpordisüsteemi tasandid nagu linnatransport, kuna siin annavad endast kõige otsesemalt tunda sektori paljud negatiivsed välismõjud (nt õnnetused, reostus ja müra).

41 ELi laienemine 15 liikmesriigilt 28 liikmesriigile muutis logistikaahelaid ja kaubanduse geograafilisi mustreid, tuues ühtlasi päevakorda struktuuriga seotud probleemi, et kuidas ELi transporditaristu kiirelt välja arendada, eriti uutes liikmesriikides.

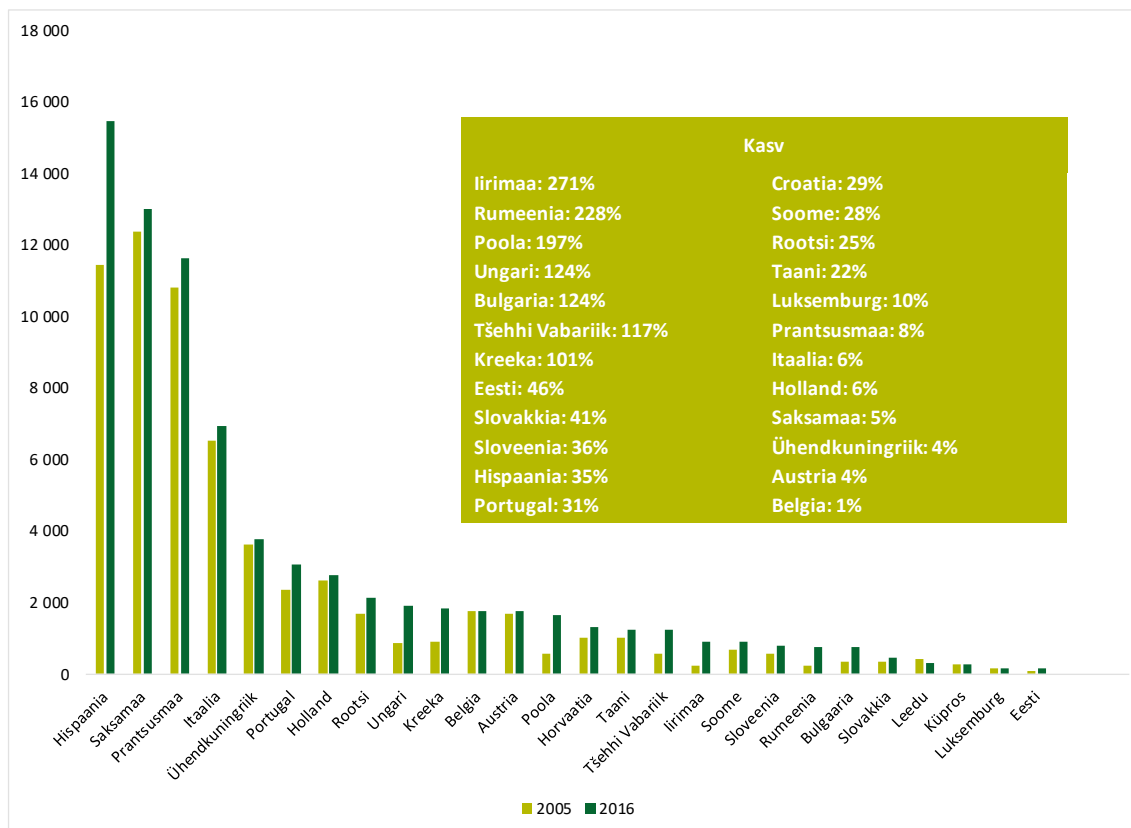
42 Võttes arvesse, et maanteetransport on kõige paindlikum transpordiliik, on see kohanenud uue reaalsusega kõige hõlpsamini, samal ajal kui näiteks raudteetranspordi võrkude ja ühenduste ajakohastamine ja arendamine nõuab suuremaid pingutusi.

Joonisel 5 ja joonisel 6 on näidatud, kui suur on olnud ELi kiir- ja raudteede pikkuse kasv (nii absoluutväärtuses kui ka protsentides) viimase kümnendi jooksul, kuni aastani 2016.

³⁵ „Sõiduautode koguarvuga võrreldes oli pistikühendusega sõidukite osakaal ELis 2017. aastal kõigest ligikaudu 0,3%.“ – Euroopa Parlamendi transpordikomisjoni jaoks läbi viidud uuring elektriautode laadimise taristu kohta, lk 13.

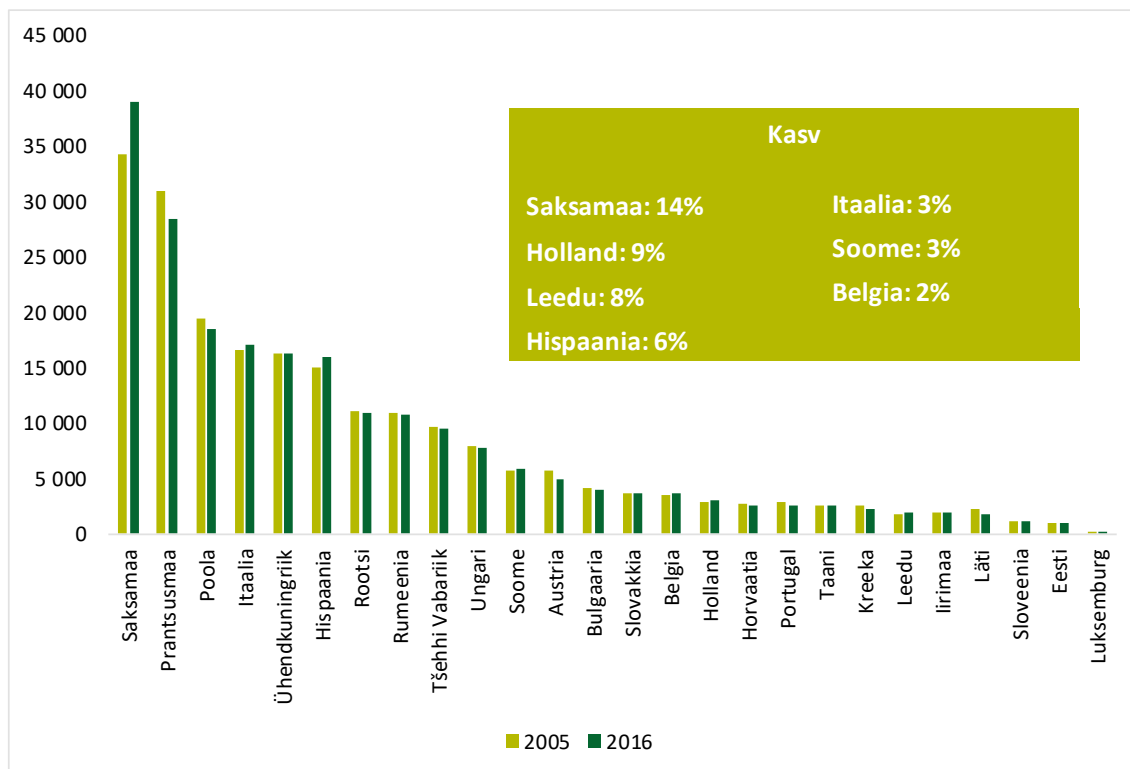
³⁶ „Puhas energia ja transport: alternatiivkütuste Euroopa strateegia“, COM(2013) 17 final, 24.1.2013.

Joonis 5. EL 28 kirteede pikkus aastatel 2005–2016 (kilomeetrites)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes Euroopa Komisjoni 2018. aasta statistika käsiraamatule ELi transpordi kohta. Malta ja Läti kohta andmed puuduvad.

Joonis 6. EL 28 raudteede pikkus aastatel 2005–2016 (kilomeetrites)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes Euroopa Komisjoni 2018. aasta statistika käsiraamatule ELi transpordi kohta. Küprosel ja Maltal puudub raudteevõrk.

43 Taristu on ELi piires erineval määral välja arenenud ning selle kvaliteedis ja juurdepääsetavuses on jätkuvalt mahajäämusi, eriti idapoolsetes piirkondades³⁷ (vähem kiirteid ja kiirraudteeliine, tavaraudtee vajab uuendamist ja reisiajad on Lääne-Euroopaga võrreldes pikemad). Samuti tuleb ELi transpordivõrgus jätkuvalt ette puuduvaid ühendusi ja pudelikaelu, mis liiklusvoolu tõsiselt takistavad. See mõjutab eeskätt piiride ületamist. Näiteks ei toimi komisjoni kindlaks tehtud 365-st piiriülesest raudteeühendusest praegu 149 ühendust (41%)³⁸.

³⁷ Euroopa Komisjon, „Transport in the European Union Current Trends and Issues“, 2018, lk 13.

³⁸ Enamik puuduvaid ühendusi ei jää TEN-T koridori ega üldisesse võrku. Vt komisjoni 2018. aasta laiaulatuslik analüüs olemasolevate piiriüleste raudteetranspordi ühenduste ja ELi sisepiiridel puuduvate ühenduste kohta („Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders“, lk 13).

44 Kui mõnel liikmesriigil on oma TEN-T põhivõrkude osad juba valmis või valmimisjärgus, siis osades liikmesriikides on siin veel palju teha³⁹. 2017. aastal avaldas komisjon lisaks korrapäraselt ajakohastatavatele koridoride töökavadele⁴⁰ eduaruande⁴¹, mis käsitles TEN-T elluviimist 2014. ja 2015. aastal. Aruandes jõuti järeldusele, et edasiminekut on olnud, kuid üldiselt võib eeldada, et enamikul juhtudel on TEN-T eesmärkide saavutamiseks jätkuvalt vaja olulisi parandusi ja suuri investeeringuid.

45 ELi märkimisväärsed investeeringud⁴² on aidanud ühenduvust ja juurdepääsetavust parandada. Näiteks aastatel 2007–2013 toetati ühtekuuluvusvahenditest 3875 km ulatuses uute teede rajamist (47% neist kuulusid TEN-T-sse) ja enam kui 23 000 km ulatuses teede uuendamist, mis moodustas 15 toetuskõlbliku liikmesriigi põhiteede võrgust kokku umbes 10%⁴³. Selle tulemusena said miljonid inimesed parema juurdepääsu teedele ja vähenes nende reisiaeg⁴⁴. Ühtekuuluvusvahendeid kasutati ka 3405 km ulatuses raudteeliinide ehitamiseks ja uuendamiseks (49% TEN-T-st), mis moodustas vaid üle 2% kogu raudteevõrgust⁴⁵.

³⁹ Vt liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi värskemate andmetega transpordi tulemustabel (2015. aasta lõpu seisuga) (https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en).

⁴⁰ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en.

⁴¹ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/com20170327-progress-report-tent-2014-2015.pdf>.

⁴² Transpordivaldkonna investeeringud moodustasid 2007.–2013. aasta perioodil EL 12-s üle 40% valitsemissektori tehtud kõikidest transpordiga seotud kapitalikulutustest; vt komisjoni seitsmes aruanne majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse kohta (2017), lk 198.

⁴³ Ühtekuuluvusvahendite toetusteks rahastamiskõlblikud liikmesriigid on Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Kreeka, Horvaatia, Küpros, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia.

⁴⁴ Euroopa Parlamendi aruanne ühtekuuluvuspoliitika ja valdkondliku eesmärgi „säästva transpordi ja tähtsate võrgutaristute kitsaskohtade kõrvaldamise edendamise“ elluviimise kohta – ühissätete määruse artikli 9 punkt 7 (2017/2285(INI), 4.4.2018).

⁴⁵ Euroopa Komisjon, Transport – Lõpparuanne – Tööpakett 5 – Perioodi 2007–2013 ühtekuuluvuspoliitika programmide järelhindamine, milles keskendutakse Euroopa Regionaalarengu Fondile ja Ühtekuuluvusfondile, 2016, lk 3–4, 42, 46.

46 Liikmesriikidevahelise lõhe jätkuvaks vähendamiseks on EL kavandanud märkimisväärseid kulutusi ka 2014.–2020. aasta perioodiks⁴⁶

- a) umbes 70 miljardit eurot ELi kaasrahastamist on kavandatud ESIFi vahenditest: 34 miljardit eurot TEN-T taristule ja 36 miljardit eurot transpordiinvesteeringuprojektidele, mis on seotud TEN-T projektidega või täiendavad neid. See investeering peaks hõlmama 977 km siseveeteid, 3414 km ulatuses teede ehitust ja 9742 km ulatuses teede uuendamist, 1136 km raudteeliinide ehitust ja 9680 km raudteeliinide uuendamist ning 748 km uute trammi- või metrooliinide rajamist või olemasolevate liinide parandamist;
- b) peale selle on peamiselt TEN-T põhivõrgu raudteeprojektidele suunatud 24,1 miljardi euro suurune CEFi transpordieelarve (millest 11,3 miljardit eurot on ette nähtud Ühtekuuluvusfondist toetamiseks kõlblikele liikmesriikidele). Nende projektide seotud eesmärkide hulka kuuluvad muu hulgas 2020. aastaks 243 raudtee, maantee ja siseveeteede pudelikaela kõrvaldamine, maanteetranspordis 3088 uue alternatiivkütuste tankla rajamine, 1790 km raudtee rööpmelaiuse kohandamine, 5788 km raudtee varustamine Euroopa ühise raudteeliikluse juhtimissüsteemiga, 1753 km raudtee elektrifitseerimine, 2804 km kaubaveoliinide parendamine ja 3862 km siseveeteede uuendamine.

TEN-T vajab märkimisväärseid vahendeid – siin võib saada takistuseks liikmesriikide võlamäär

47 Vaatamata riikide ja ELi senistele suurtele investeeringutele, mis on edendanud paremat ühenduvust ja juurdepääsetavust, on TEN-T eesmärkide saavutamiseks vaja investeerida veelgi enam (vt **punkt 17**).

48 Transporditaristu arendamise, rahastamise ja rajamise eest vastutavad peamiselt liikmesriigid. Samal ajal on EL kokku leppinud, et liikmesriikide valitsemissektori üldine aastane eelarvepuudujääk ei tohi olla üle 3% ning et valitsemissektori võla ja SKP suhe ei tohiks olla üle 60% (Maastrichti kriteeriumid⁴⁷). Sellest tulenevalt võib riigi võlamäär mõnel juhul seada liikmesriikide investeerimissuutlikkusele täiendavaid piiranguid, olgugi et TEN-T lõpuleviimise eesmärgid on määrusega ette nähtud. Teisisõnu võivad

⁴⁶ Euroopa Komisjon, „*Delivering TEN-T: Facts & figures*“, september 2017.

⁴⁷ Euroga ühinemiseks ettenähtud lähenemiskriteeriumid, mida tuntakse ka Maastrichti kriteeriumidena, põhinevad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 140. Liikmesriigid peavad need kriteeriumid täitma, et pääseda majandus- ja rahaliidu kolmandasse etappi ja võtta oma rahaühikuna kasutusele euro.

riigivõla vähendamine ja suuremad kulutused avaliku sektori investeeringutele, sealhulgas transpordile, olla konkureerivad eesmärgid.

49 OECD tunnistas seda probleemi, nagu ka paljude riikide puhul vajadust paremate rahastamis- ja finantseerimiskorra järele, võttes arvesse riikide praegust kõrget eelarvepuudujäägi- ja võlamäära ning muid riigieelarvega seotud piiranguid⁴⁸.

50 Euroopa Parlament märkis ühtlasi, et majandus- ja eelarveprobleemidega liikmesriigid ei olnud võimelised kaubaveoprojekte kaasrahastama ning oli seisukohal, et CEFi raames elluviidavaid projekte ei tohiks riigivõla stabiilsuse ja kasvu pakti⁴⁹ kalkulatsioonides arvesse võtta⁵⁰.

51 Komisjon avaldas teatise⁵¹, et selgitada stabiilsuse ja kasvu paktiga kaasnevate nõuete paindlikumat kasutamist seoses toetuskõlblike investeeringutega, mille puhul võib teatavatel tingimustel lubada ajutist kõrvalekallet kehtivatest eeskirjadest.

⁴⁸ OECD, „Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings“, OECD väljaanded, Pariis 2011, lk 4.

⁴⁹ Kõigile ELi liikmesriikidele alates 1997. aastast siduv kokkulepe (mida reformiti 2005. ja 2011. aastal) Maastrichti lepingu selliste normide rakendamise kohta, milles käsitletakse liikmesriikide eelarvepoliitika jätkusuutlikkust ehk sisuliselt valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla hoidmist vastuvõetaval tasemel.

⁵⁰ Euroopa Parlamendi 19. jaanuari 2017. aasta resolutsioon ELi logistika ja mitmeliigilise transpordi kohta uutes üleeuroopalise transpordivõrgu koridorides (2015/2348(INI)), punkt 13.

⁵¹ Komisjon, „Stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikum kasutamine“, COM(2015) 12 final, 13.1.2015. Investeerimisklausli kohaselt on toetuskõlblikud investeeringud riigi kulutused projektidele, mida kaasrahastatakse struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika, üleeuroopalise transpordivõrgu, Euroopa ühendamise rahastu ja Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi raames. Ajutine kõrvalekalle on põhjendatav järgmiste tingimustega: asjaomase liikmesriigi SKP kasv on negatiivne või jääb oluliselt alla potentsiaalse taseme; kõrvalekalle ei põhjusta eelarvepuudujäägi kontrollväärtuse 3% SKPst ületamist ja säilib nõuetekohane kindlusvaru; selle tulemusena suureneb investeeringute tase olulisel määral; kõrvalekalle kompenseeritakse liikmesriigi stabiilsus- või lähenemisprogrammi tähtaja jooksul.

Kõnealuse investeerimispaindlikkuse kohaldamist ja tulemuslikkust uuritakse osana paindlikkussüsteemi käsitlevast üldisemast kontrollimisest⁵².

Siseturg

52 Komisjon on püüdnud toimiva ühtse transpordituru saavutamiseks luua ausaid konkurentsitingimusi nii eri transpordiliikide siseselt kui ka nende vahel. Komisjon on aktiivselt toetanud transpordi siseturu avamist ja liberaliseerimist, kuid mõned probleemid jäävad siiski püsima, eriti raudteesektoris ja lennuliikluse korraldamise vallas.

53 Mis puutub raudteedesse, siis on raudteevedu olnud konkurentsile avatud alates 2007. aastast ning rahvusvahelist reisijatevedu liberaliseeriti 2010. aastal. Ent raudteeturu liberaliseerimine on eri liikmesriikides toimunud ebavõrdselt. Vaid mõned üksikud liikmesriigid on liberaliseerinud oma reisijate rongiveo siseturu. Uusi turule sisenejaid diskrimineeritakse jätkuvalt seoses juurdepääsuga raudteetaristule ja olulistele teenindusrajatistele, mida omavad ja käitavad sageli turgu valitsevad

⁵² Oma eriaruandes nr 18/2018: „Kas stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa peamine eesmärk on täidetud?“ (<http://eca.europa.eu>)<http://eca.europa.eu>) jõudis kontrollikoda järeldusele, et investeerimisklausel ei taga avaliku sektori investeeringute suhte SKP-sse suurenemist ja võimaldab investeeringutega mitteseotud kulutuste jätkumist ka järgnevatel aastatel, ning soovitas komisjonil lõpetada praegusel kujul kehtiva investeerimisklausli kasutamise. Komisjon soovitus ei aktsepteerinud ning märkis, et investeerimisklausel vaadatakse läbi osana stabiilsuse ka kasvu pakti paindlikkussüsteemi käsitlevast üldisemast aruandest.

Peale selle avaldas komisjon 2018. aasta mais aruande stabiilsuse ja kasvu paktiga võimaldatava paindlikkuse läbivaatamise kohta (COM(2018) 335 final ja SWD (2018) 270 final). Läbivaatamisel leiti, et liikmesriigid, kellele võimaldati aastatel 2015–2018 paindlikkust, saavutasid mingil määral struktuurireformide ja investeerimisklausli eesmärgid. Investeerimisklausliga seoses leidis aruandes kinnitust, et investeerimisklausli rakendamise eeldustele vastavad projektid said ELi kaasrahastust. Ent analüüs selle kohta, kas investeerimisklausli rakendamine viis uute investeeringuteni, näitas vastakaid tulemusi. Komisjon märkis, et reformide/investeeringute positiivne mõju riigi rahanduse jätkusuutlikkusele avaldub pikema aja jooksul kui aruandes käsitletud ning et avaliku sektori investeeringute mahtudele avalduvat mõju on täpsemalt keeruline hinnata.

ettevõtjad⁵³. 2016. aastal võttis EL vastu neljanda raudteepaketi⁵⁴, mille eesmärk on jätkata reisijateveo turu liberaliseerimist ja kõrvaldada koostalitlusvõime takistused ning mille rakendamist alustatakse 2019. aasta juunis.

54 EL liberaliseeris lennunduse 1992. aastal, mille tulemusena suurenes konkurents, avardasid reisivõimalused ja suurenes olulisel määral ka lennuliiklus. Lendude arv päevas suurenes ELis aastatel 1992–2017 10 000-lt 29 000-le ja lennureisijate arv aastas suurenes aastatel 1993–2017 360 miljonilt reisijalt üle ühe miljardi reisijani. Praegu kuulub Euroopa lennundussektorile 26% maailma lennundusturust ning igal aastal panustab sektor Euroopa SKP-sse 510 miljardit eurot ja toetab liidus 9,3 miljonit töökohta.

55 Kuigi lennundus on oma olemuselt rahvusvaheline, on seda alati juhitud riiklikul tasandil, killustatud ja monopolistlikus keskkonnas. See on üks õhuruumi kasutajate makstavate suurte lennuliiklustasude põhjusi. Komisjon lõi seetõttu ühtse Euroopa taeva algatuse, mille eesmärk oli parandada lennuliikluskorralduse üldist tulemuslikkust ja tuua mitmed valitsustevahelisi valdkondi puudutavad kohustused üle ELi tasandile. Euroopa õhuruumi korraldus jääb siiski killustunuks⁵⁵. 2013. aastal esitas komisjon ettepanekud ühtse Euroopa taeva raamistiku parandamiseks (SES2+ seadusandlik pakett⁵⁶). Käesoleva aruande koostamise ajal ootas kõnealune pakett aga endiselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu heakskiitu, olles niisiis takistuseks ELi tasandil ühtse ajakohase raamistiku sisseviimisele.

Transpordi CO₂-heite vähendamine

56 2014. aasta oktoobris võtsid ELi juhid vastu 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistiku, sealhulgas eesmärgi vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heidet vähemalt 40% (võrreldes 1990. aastaga). 2015. aastal allkirjastasid EL ja kõik 28

⁵³ Vt Euroopa Komisjon, „*Transport in the European Union Current Trends and Issues*“, 2018, lk 7, ja Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 8/2016: „ELi raudteekaubavedu ei ole ikka veel õigel teel“.

⁵⁴ Neljas raudteepakett on kuuest seadusandlikust tekstist koosnev kogu, mille eesmärk on välja kujundada raudteeteenuste ühtne turg. Selle üldine eesmärk on taaselavdada raudteesektorit ja aidata sel konkureerida teiste transpordiliikidega.

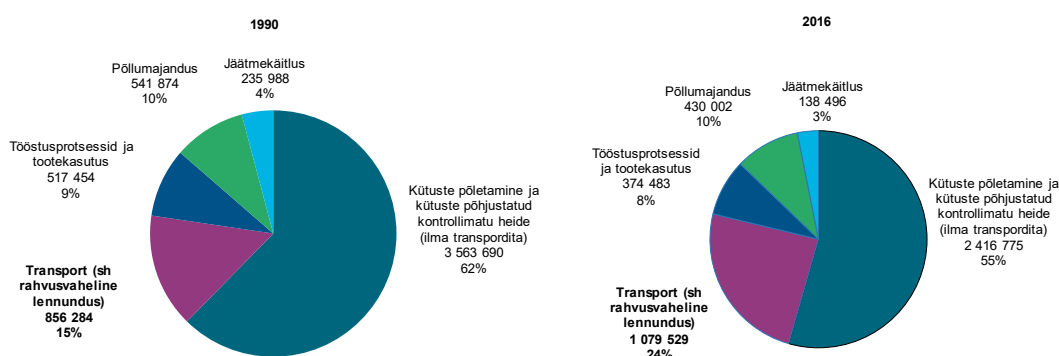
⁵⁵ Euroopa Komisjon, „*Transport in the European Union Current Trends and Issues*“, 2018, lk 9.

⁵⁶ Euroopa Komisjoni ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus ühtse Euroopa taeva algatuse rakendamise kohta (uuesti sõnastatud) COM(2013) 410 final, 11.6.2013.

liikmesriiki Pariisi kokkuleppe⁵⁷. Selle kokkuleppega nõuti, et liikmesriigid esitaksid 2020. aastaks pikaajalised kavad, milles on välja toodud kõikide riikide jõupingutused riigisisese heite vähendamiseks ning kliimamuutuste mõjuga kohanemiseks. 2018. aasta märtsis kutsus Euroopa Ülemkogu komisjoni üles esitama 2019. aasta esimeseks kvartaliks ettepanekut ELi pikaajalise strateegia kohta vähendada kooskõlas Pariisi kokkuleppega kasvuhoonegaaside heidet, võttes seejuures arvesse riiklikke kavasid.

57 Jooniselt 7 on näha, et 2016. aastal põhjustas transpordisektor ligikaudu neljandiku kogu ELi kasvuhoonegaaside heitest (võrreldes 1990. aasta 15%-ga), olles seega heite tekitamise poolest energiavarustussektori järel teisel kohal. 2011. aasta valges raamatus oli seatud eesmärk vähendada transpordisektori (välja arvatud rahvusvahelise meretranspordi) kasvuhoonegaaside heidet 1990. aasta tasemega 2050. aastaks vähemalt 60% võrra ning vahe-eesmärk vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heidet 2008. aasta tasemega võrreldes umbes 20%.

Joonis 7. EL 28 kasvuhoonegaaside heide allikate kaupa tuhandetes tonnides aastatel 1990 ja 2016



Allikas: Euroopa Keskkonnaameti andmed 2018. aasta 5. juuni seisuga.

58 Euroopa Keskkonnaameti andmetel suurenes transpordisektori heide aastatel 1990–2007 ning seejärel langes kuni aastani 2014. Aastatel 2015 ja 2016 suurenes see uuesti⁵⁸. See tähendab, et sektorist on saanud üks peamisi probleemkohti ELi CO₂-

⁵⁷ ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste konverentsi 21. istungjärg. Pariisi kokkuleppe osalised võtsid omale kohustuse piirata kasvuhoonegaaside heidet sellise tasemeni, mis on vaja saavutada selleks, et piirata maailma keskmise õhutemperatuuri kasvu rohkem kui alla 2 °C-ni võrreldes industriaalühiskonna eelse ajaga, ning jätkata pingutusi selleks, et piirata temperatuuri kasvu kuni 1,5 °C-ni (pürgitav eesmärk).

⁵⁸ Vt „Trends and projections in Europe 2017“, aruanne nr 17/2017, 7.11.2017, lk 25.

heite vähendamise üldiste eesmärkide saavutamisel. Praeguses poliitikas, kus on arvestatud kauba- ja reisijateveo suurenemisega, prognoositakse 2050. aastaks transpordisektori kasvuhoonegaaside vähenemist 15% võrra võrreldes 2005. aastaga. Ent heide jääks 2050. aastal sel juhul siiski 10% kõrgemale tasemele kui 1990. aastal, kuna 1990ndatel hakkas transpordi põhjustatud heide kiirelt suurenema⁵⁹.

59 Aastal 2017 avaldasime ülevaatearuande energia ja kliimamuutuste kohta⁶⁰, mis aitab kaasa CO₂-heite vähendamise teemalisele arutelule. See sisaldas muu hulgas põhjalikku ülevaadet ELi kõrgeimate kontrolliasutuste asjaomastest transpordiaudititest, mis käsitlesid otseselt kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist transpordisektoris või vähese CO₂-heitega transpordiliike või üleminekut sellistele transpordiliikidele (vt **punkt 90**).

60 Heitkoguste vähendamise eesmärkide saavutamine nõuab põhjanevaid muutusi energiatarbimise vähendamise ja puhtama energeetika suunas ning transporditaristu tõhusamat kasutamist. EL on vastu võtnud algatusi ja seadusandlikke meetmeid, et kiirendada transpordisektori CO₂-heite vähendamist. 2015. aasta energialiidu strateegias⁶¹ nimetati energiatõhusale vähese CO₂-heitega transpordisektorile üleminekut määrava tähtsusega valdkonnaks. 2016. aastal järgnes sellele vähese heitega liikuvust käsitleva strateegia vastuvõtmine⁶². Kasvuhoonegaaside heite vähendamisele aitab kaasa ka CEFi programm, kuna enamik selle rahastamiseks välja valitud projektidest on seotud muude transpordiliikidega peale maanteetranspordi.

61 Suur osa nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil tehtavatest jõupingutustest, mille eesmärk on vähendada heitkoguseid, on keskendunud **autoteedele** ehk sektorile, mis

⁵⁹ Mõjuhindamine, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest, SWD(2017) 180 final, 31.5.2017, 4. lisa, lk 34–35.

⁶⁰ Vt meie ülevaatearuanne „Energia ja kliimamuutusi käsitlevad ELi meetmed“, 2017 (<http://eca.europa.eu>).

⁶¹ „Vastupidava energialiidu ja tulevikku suunatud kliimamuutuste poliitika raamstrateegia“, COM(2015) 080 final.

⁶² Euroopa Komisjon, „Euroopa vähese heitega liikuvuse strateegia“, COM(2016) 501 final, 20.7.2016.

tekitas 2016. aastal transpordi valdkonnas kõige rohkem heidet⁶³. Kuna maanteetranspordi heide on suurim tiheasustusaladel ning on üks peamisi linnade õhusaaste allikaid, on maanteetranspordi CO₂-heite vähendamine hädavajalik ka õhukvaliteedi ja inimeste tervise parandamise seisukohast. Oma 2018. aasta aruandes õhusaaste kohta tõdesime, et õhusaaste mõjutab tavaliselt linnaelanikke rohkem kui maapiirkondade elanikke, sest linnades on rahvastiku tihedus suurem, mis tähendab, et õhusaasteaineid heidetakse õhku rohkem (nt maanteetranspordist), samuti hajuvad saasteained linnades halvemini kui maal⁶⁴. 2017. ja 2018. aastal komisjoni vastu võetud kolm liikuvuse paketti⁶⁵ sisaldasid ettepanekuid, mis hõlmasid ELi keskkonnasõbralikke sõidukeid, Eurovignette'i ja kombineeritud vedu käsitlevate direktiivide läbivaatamist, alternatiivkütuste taristu investeeringute ergutamise tegevuskava, esmakordselt raskeveokitele kehtestatavaid CO₂-heite standardeid, 2020. aasta järgselt autodele ja väikeveokitele kehtivaid uusi CO₂-heite standardeid, rehvide paremat kütusetõhususe märgistust ning akusid käsitlevat tegevuskava.

62 Lennutranspordi vallas on keskendunud peamiselt rahvusvahelisele lennundusele, tuginedes ELi heitkogustega kauplemise süsteemile. EL on võtnud omale kohustuseks täita vähemalt Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni poolt 2016. aastal rahvusvahelisele lennundusele ette nähtud ülemaailmset eesmärki ehk hoida CO₂-neutraalse heite abil ülemaailmne CO₂ netoheide 2020. aasta tasemel.

63 Merendussektoris järgib EL Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni ülemaailmset käsitust. 2018. aasta aprillis võttis Rahvusvaheline Mereorganisatsioon vastu esialgse strateegia vähendada laevade kasvuhoonegaaside heidet 2050. aastaks 2008. aasta tasemega võrreldes vähemalt 50% võrra, püüdes samal ajal käesoleva sajandi jooksul nii kiiresti kui võimalik vähendada sektori CO₂-heidet. Sellest tulenevalt on strateegiale lisatud pikk nimekiri võimalikest heite vähendamise meetmetest, sealhulgas lühiajalistest meetmetest⁶⁶.

⁶³ Euroopa Komisjon (2018), „EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018“, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

⁶⁴ Vt meie eriaruanne nr 23/2018: „Õhusaaste: meie tervis pole ikka veel piisavalt kaitstud“ (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁵ Säätva liikuvuse suunas – Tegevuskava sotsiaalselt õiglaseks üleminekuks puhtale, konkurentsivõimelisele ja ühendatud liikuvusele kõigi jaoks, COM(2017) 0283 final.

⁶⁶ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>.

III osa. Peamised lahendamist vajavad probleemid

64 2010. aastast peale on kontrollikoda ELi transpordi kohta avaldanud 13 eriaruannet, milles keskendutakse peamiselt taristuinvesteeringutele ja siseturu väljaarendamisele. Oma tähelepanekute põhjal jõudsime järelduste ja soovituseni, mis aitavad komisjonil ja liikmesriikidel parandada transpordile tehtavate ELi kulutuste haldamist, parandada nende kulutuste kvaliteeti ja teavitada üldsust sellest, kuidas nende raha kasutatakse (vt täielik loetelu aruannetest koos nende peamiste järelduste ja soovitustega *Lisas*).

65 *Punktides 66 kuni 91* tutvustame **kuut** valdkonnaülest probleemi, mida uurisime oma auditites transpordivaldkonna eri osade kohta ning mida peame jätkuvalt oluliseks. Samuti esitame horisontaalse ülevaate ELi transpordi arengu ja rahastamise peamistest kitsaskohtadest ning toome välja ELi liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutuste osutatud ja muus avalikult kättesaadavas teabes sisalduvad punktid.

Eesmärkide ja ressursside ühildamine

66 EL on seadnud kõikidele transpordiliikidele mitu väga kaugeleulatuvat sihti: näiteks eeskätt TEN-T põhivõrgu valmimine 2030. aastaks. Võttes arvesse, et suurte transporditaristu projektide elluviimine nõuab märkimisväärseid kulutusi ja palju aega⁶⁷, on nende eesmärkide täitmiseks hädavajalik põhjalik planeerimine, mida toetab kindel ja usaldusväärne analüüs hinnanguliste kulude kohta, milleks vajatakse omakorda piisavalt rahalisi ressursse. Varasemas audititöös oleme välja toonud erinevaid probleeme, mille tõttu võivad eesmärgid saavutamata jääda. Mõned näited:

- a) ERTMSi audit⁶⁸: kuigi Euroopa rakenduskava läbivaatamine 2017. aastal oli sammuke reaalse rakendamise suunas, jäid põhiprobleemid ikkagi lahendamata. Esiteks ei sisaldanud rakenduskava sarnaselt varasemale üldist hinnangut ELi kulude kohta. Teiseks puudus sihtotstarbeline rahastus ja samuti ei olnud kindlaks määratud asjaomase rahastuse allikat. Lisaks oli riiklike süsteemide kasutuselt

⁶⁷ Näiteks nagu oleme märkinud oma eriaruandes nr 19/2018 „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane koostus, millest ei moodustu tervikut“ (<http://eca.europa.eu>), kulub uute kiirraudteeliinide ehitustööde algusest kuni liini kasutuselevõtmiseni keskmiselt 16 aastat.

⁶⁸ Eriaruanne nr 13/2017: „Euroopa ühine raudteeliikluse juhtimissüsteem: kas poliitiline otsus muutub ka kunagi reaalsuseks?“ (<http://eca.europa.eu>).

kõrvaldamiseks ja ERTMSi liikmesriikide ainsaks signaliseerimissüsteemiks muutmiseks jäetud kindlaks määramata õiguslikult siduv tähtaeg. ERTMSi kasutuselevõtu madal määr (auditi läbiviimise ajaks 8% põhivõrgukoridoride lõikudest) seadis ohtu 2030. aastaks seatud eesmärkide saavutamise;

- b) siseveeteede audit⁶⁹: leidsime, et ELi siseveetranspordi strateegiad ei põhinenud põhjalikel ja usaldusväärsetel analüüsidel ning et Euroopa kitsaskohtade kõrvaldamise hinnanguline maksumus (umbes 16 miljardit eurot) ületas märkimisväärselt ELi eelarvest siseveeteede taristule ettenähtud vahendite suurust. Seetõttu tuleks probleemi lahendamiseks leida lisarahastamist riiklikest ja/või erasektori vahenditest;
- c) meretranspordi audit⁷⁰: leidsime, et liikmesriikide ja komisjoni kehtestatud pikaajalised sadamastrateegiad ei loonud piisavat alust sadamate läbilaskevõime planeerimiseks ja taristu ELi ja riikliku rahastuse vajaduse hindamiseks.

Lahendamist vajav probleem: asjakohaste ja saavutatavate transpordivaldkonna eesmärkide ja prioriteetide ühildamine olemasolevate ressursidega

Suurte poliitikasihtide seadmine ja prioriteetide kindlaksmääramine, tagamata seejuures vajalikke ressursse, vähendab nende õigeaegse saavutamise tõenäosust ning mõjutab seega kogu poliitika usaldusväärsust. Edusammudele vaatamata (vt **punkti72**) on vaja jätkuvaid pingutusi.

- o Ülejäänud taristu, eriti TEN-T põhivõrgu väljaehitamise pikaajalist kava on vaja tugevdada täpsete vahe-eesmärkidega, mille saavutamist jälgitakse korrapäraselt, olemasolevate rahaliste vahenditega vastavusse viidud üldiste usaldusväärsete hindamistega kulude kohta ning erilise tähelepanu pööramisega piiriülestele

⁶⁹ Eriaruanne nr 1/2015: „Siseveetransport Euroopas: transpordiliigi osakaal ja laevatamistingimused ei ole alates 2001. aastast oluliselt paranenud“ (<http://eca.europa.eu>). 2013. aasta septembris võttis komisjon vastu Naiades II programmi (COM(2013) 623 final), mis nägi ette siseveetranspordi valdkonna 2014.–2020. aasta perioodi poliitilise tegevusprogrammi. Kontrollikoda ei ole selle tegevusprogrammi tulemuslikkust hinnanud.

⁷⁰ Eriaruanne nr 23/2016: „ELi meretransport – palju ebamõjusaid ja jätkusuutmatuid investeeringuid“ (<http://eca.europa.eu>). 2018. aasta aprillis avaldas asjaomane Euroopa koordinaator meremagistraalide üksikasjaliku rakenduskava. Kontrollikoda ei ole selle kava tulemuslikkust hinnanud.

lõikudele. See suurendaks transpordipoliitika eesmärkide õigeaegse saavutamise tõenäosust ja vastavust eelarvele.

EL peaks tagama, et riikide taristuid puudutavad otsused oleksid ELi poliitikaeesmärkidega paremini kooskõlas

67 Kuigi TEN-T määrus näeb ette koridorid, kuhu tuleb rajada taristu, ja Euroopa koordinaatorid püüavad töökavasid vastavalt koordineerida, tuleb suurem osa vajalikest rahalistest vahenditest liikmesriikidelt, kel lasub peamine vastutus transpordivõrkude kavandamise ja rajamise eest. Vaid liikmesriigid saavad otsustada, kas ja millal taristut ehitatakse⁷¹. Seetõttu on oht, et ELi transpordivõrgustik areneb pigem üksikute võrkude kogumiks kui integreeritud süsteemiks, mis vastab enim ELi vajadustele tervikuna.

68 Oleme koos kõrgeimate kontrolliasutustega viimastes auditites märkinud, et liikmesriigid ei ole alati ELi eesmärkidega ühel nõul: liikmesriikidel puuduvad stiimulid viia ellu vähese riikliku huviga ELi poliitikameetmeid, eriti teostada piiriüleseid ühendusi⁷².

- a) Kiirraudteed käsitlev audit⁷³: liikmesriigid ei ehitanud kiirraudteid, kui nad ei pidanud seda riiklikuks prioriteediks, isegi kui raudtee jäi rahvusvahelisse koridori ning moodustas osa põhivõrgust. Samuti olid komisjonil piiratud vahendid ja volitused, mille abil kohustada liikmesriike rajama põhivõrgu väljaehitamiseks vajalikke kiirraudteeliine.
- b) ERTMSi audit: läbivaadatud Euroopa rakenduskavas sätestatud kavandatud rakendamist mõjutas liikmeriikidevaheline ajaline koordineerimatus piiriülestel lõikudel. See näitas, et liikmesriigid kavandavad ERTMSi kasutuselevõttu

⁷¹ Eriaruanne nr 19/2018: „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“.

⁷² Ka CEFi vahehindamises (lk 6 ja 13) jõuti järeldusele, et riikide eelarved ei pea mitme riigi osalusega piiriüleseid investeeringuid piisavalt prioriteetseks. Kõnealusel hindamises seostati seda mitme riigi osalusega projektide kulude jaotuse ja projekti kasu n-ö asümmeetrilise suhtega, sest kulud kantakse riiklikult/kohalikul tasandil, ent kasu ilmneb Euroopa tasandil.

⁷³ Eriaruanne nr 19/2018: „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“.

peamiselt vastavalt nende riigisestele vajadustele, võtmata arvesse ELi prioriteetidega seotud kohustusi.

- c) Rootsi kõrgeim kontrolliasutus⁷⁴ leidis, et riigi ametiasutused ei olnud oma riigisese transporditaristu kavandamisel pidanud esmatähtsaks ELi mõõdet.
- d) Prantsusmaa kõrgeim kontrolliasutus⁷⁵ tuvastas, et Prantsusmaal oli mahajäämusi ühtse Euroopa taeva tehnoloogiasamba saavutamiseks vajalikes investeeringutes ning et riik oli esitanud tulemuskava, mis ei olnud kooskõlas ELi tasandil kindlaks määratud tulemuslikkuse eesmärkidega.

69 Oma 2017. aasta resolutsioonis⁷⁶ pidas ka Euroopa Parlament kahetsusväärseks, et liikmesriigid võtavad riigisisesed taristukavad liiga sageli vastu TEN-T eesmärke arvesse võtmata. Ta nõudis, et komisjon ja liikmesriigid suurendaksid kahe planeerimistasandi vahelist koordineerimist ning seaksid prioriteediks sellised projektid, mis on kooskõlas TEN-T eesmärkidega ja mis loovad tõenäoliselt suuremat Euroopa lisaväärtust.

70 Kuna ELi transpordisüsteemid on varasemalt välja arendatud vastavalt riigisestele vajadustele, on eri liikmesriikide administratiivsed takistused ning tehnilised, käitamisalased ja menetluslikud erinevused oluliseks takistuseks ELi-ülese koostalitlusvõime saavutamisel. Näiteks on Euroopa Liidu Raudteeametile tehtud ülesandeks nõ kõrvaldada enam kui 11 000 riikide raudteede suhtes kohaldatavat erinevat liikmesriikide õigusnormi⁷⁷. Juhime tähelepanu sellele, et neljanda raudteepaketi õigeaegne rakendamine (vt **punkt 53**) võiks kaasa aidata koostalitlusvõimet takistavate haldus- ja regulatiivsete tõkete kõrvaldamisele.

Lahendamist vajav probleem: ELi tasandil tõhusate jõustamisvahendite loomine, et kindlustada liikmesriikide

⁷⁴ Vt „Road and rail investments in Sweden: lacking an EU perspective?“, RIR 2017: 27, Riksrevisionen, Rootsi, november 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>).

⁷⁵ Vt „L' État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer“, Cour des Comptes, september 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

⁷⁶ Euroopa Parlamendi 19. jaanuari 2017. aasta resolutsioon ELi logistika ja mitmeliigilise transpordi kohta uutes üleeuroopalise transpordivõrgu koridorides (2015/2348(INI)), punkt 12.

⁷⁷ Eriaruanne nr 19/2018: „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“.

taristut puudutavate otsuste parem kooskõla ELi prioriteetidega, pöörates erilist tähelepanu piiriülestele lõikudele

ELi ja liikmesriikide mitteühtivad prioriteedid takistavad ühtse transpordituru väljakujundamist.

- o TEN-T määrusega kehtestatud kohustuste kiiremaks täitmiseks on vaja jõustamise tagamiseks asjakohaseid vahendeid, mis võimaldaksid strateegilise tähtsusega põhitaristu väljaehitamist ning tagaksid parandusmeetmed, juhuks kui prioriteetsete projektide elluviimisega ei alustata õigeaegselt või kui nende tähtsajad sellega hilinevad, või kui on näha, et piiriüleste lõikude koordineerimisprobleemid hakkavad tõenäoliselt takistama taristu kavapärast kasutuselevõttu.
- o Esmajärjekorras tuleks kõrvaldada kõik koostalitlusvõimega seotud haldus- ja regulatiivsed tõkked.

ELi rahastuse lisaväärtuse suurendamine

71 ELi vahendid suudavad katta vaid väikse osa investeeringute koguvajadusest (vt **punktid 17–25**). Nende maksimaalse mõju saavutamiseks peaksid kõnealused piiratud ressursid olema suunatud suurimatele prioriteetidele ja ELi lisaväärtusele. Meie hiljutised auditid on näidanud vajadust ELi vahendite parema suunamise järele.

- a) ERTMSi audit: kuigi ERTMSi investeeringud peaksid vastavalt ELi poliitikale keskenduma põhivõrgukoridoridele, kasutati mõningaid ELi rahastatud investeeringuid (eriti ühtekuuluvuspoliitika vahenditest eraldatud toetusi) üksikute põhivõrku mittekuuluvate liinide jaoks, millel puudus nii ühendus põhivõrgu kui ka piiriüleste lõikudega. Peale selle eraldati piiriüleste raudteeäärsete lõikude toetuseks vaid piiratud summas ELi vahendeid.
- b) Meretranspordi audit: ELi toetuste põhiosa oli ette nähtud põhisadamate toetuseks. Leidsime siiski, et neid on liiga palju (kokku 104), mistõttu ei pruugi kõige olulisemad sadamad toetust saada.
- c) Siseveeteede audit: põhi- ja üldise võrgu eristus puudus; see ei aidanud veeteid prioriteetsuse järgi järjestada. ELi strateegiates ei seatud esmatähtsale kohale pudelikaelade kõrvaldamist ja jõgesid, kuhu piiratud vahendeid investeerida.

72 2014.–2020. aasta perioodi ESIFI vahendid nägid ette transpordi rahastamise uue eeltingimuse: liikmesriigid peavad nüüd tõendama, et toetuse saamiseks esitatud projektid viiakse ellu osana laiaulatuslikust pikaajalisest riiklikust või piirkondlikust transpordikavast, mis edendab Euroopa ühtset transpordipiirkonda ja TEN-T-d. See on positiivne samm paremini koordineeritud ja strateegiliselt läbimõelduma projektide väljatöötamise suunas.

Lahendamist vajav probleem: ELi rahastamisvahendite suunamine kõige suuremat ELi lisaväärtust loovatele prioriteetidele

Kuna ELi rahastuse maht on üldiste vajadustega võrreldes piiratud, on oluline keskenduda suurima ELi lisaväärtusega prioriteetidele.

- Nii jagatud kui ka otsese eelarve täitmise raames ELi vahendite parem koordineerimine ja suunamine, milles võetaks arvesse ELi transpordipoliitika prioriteete, võiks aidata suurendada investeringute tulemuslikkust ning tagada transpordivõrgu arendamisel ühtsema ja strateegilisema lähenemisviisi.
- ELi toetust tuleks eraldada eelisjärjekorras sellistele projektidele, mis põhinevad selgelt tuvastatud ja nõuetekohaselt hinnatud vajadustel, ning mis tuginevad hoolikale planeerimisele ja loovad võrgustikule täiendavat ELi lisaväärtust (nt peamiste pudelikaelade kõrvaldamine või puuduvate ja piiriüleste ühenduste loomine).

Projektijuhtimise parandamine

73 Projektijuhtimine hõlmab vajalike vahendite analüüsi⁷⁸, rakendamist ja järelvalvet ning projekti sihtide ja eesmärkide elluviimisega seotud pingutusi. Eesmärkide tõhusa ja tulemusliku saavutamise seisukohast on hea projektijuhtimine hädavajalik.

⁷⁸ Analüüs on eesmärkide saavutamise ja seonduvate riskidega kaasneva kulu ja tulu hindamine. See aitab otsuste langetajatel mõista erinevate võimaluste tõenäolist mõju, kompromisslahendusi ja üldist mõju, andes otsustusprotsessiks vajaliku objektiivse tõendusbaasi.

Parem planeerimine põhjaliku eelneva tasuvusanalüüsi teel

74 Kuna transporditaristu nõuab märkimisväärseid rahalisi ressursse, on väga tähtis juba eelnevalt õigesti analüüsida suuremaid kulusid ja tulusid. Tasuvusanalüüsi nõuetekohane kasutamine võimaldab enne mis tahes otsuse langetamist hinnata projekti investeringutasuvust, ühiskonna soovi selle järele ja kasulikkust.

75 Meie audititest selgus, et projektide rahastajad ja hindajad suhtusid tasuvusanalüüsi pigem kui kohustuslikku administratiivsesse elementi kui vahendisse, mis aitab parandada otsustusprotsessi. Peale selle kaldutakse tasuvusanalüüsides sageli liigsele optimismile: projektide rahastajate hinnang projektide põhinäitajate, sealhulgas kapitali- ja tegevuskulude, projekti kestuse ning loodetava kasu kohta kipub olema liiga optimistlik. Ebarealistlike hinnangute tagajärjeks võivad olla mittetäidetavad eesmärgid, liiga mahukad ja/või alakasutatud projektid, suuremad kulud ja hiline misid ehk teisisõnu halvem hinna-kvaliteedi suhe.

76 Leidsime mitme auditi käigus näiteid selle kohta, kuidas otsuseid oli vastu võetud ebausaldusväärse analüüsi põhjal, mis tõi kaasa soovimatu mõju.

- a) Kiirraudteed käsitlev audit: kiirraudteeliinide ehitamise otsused olid sageli poliitilise taustaga ega tuginenud vajalikul määral tasuvusanalüüsile, et tagada kulutõhus otsustusprotsess. Liikmesriikide tegelikke vajadusi käsitlevad hindamised olid mõnel juhul ebakvaliteetsed ning olemasolevate tavaraudteeliinide uuendamist kui alternatiivset lahendust ei kaalutud piisavalt, kuigi sel oli palju potentsiaali. Selle tulemusena rajati kiirraudteeliine, mille elujõulisus oli sotsiaalse tasuvusanalüüsi seisukohast väike.
- b) Lennujaamu käsitlev audit⁷⁹: paljudel juhtudel olid ELi rahastatud taristud investeerimiskavades sisalduvate ülemäära optimistlike eelduste tõttu liiga suured. Auditeeritud lennujaamade toetuseks eraldatud ELi vahenditest läks enam kui pool sellistele taristutele (kas rajatud või uuendatud), mis olid ebaotstarbekalt suured ja mida ei kasutatud pärast valmimist täiel määral.
- c) Meretranspordi audit: sarnase sadamataristu rahastamine naabersadamates, ilma kindla äriplaani või eelneva tasuvusanalüüsita on osutunud mittetulemuslikuks investeringuks, mille tagajärjel on valminud kas mittekasutatavad või alakasutatavad rajatised.

⁷⁹ Eriaruanne nr 21/2014: „ELi vahenditega rahastatud investeringud lennujaamade infrastruktuuri: kuludega ei kaasnenud vastavat tulu“ (<http://eca.europa.eu>).

77 Neid puudusi tunnistades kehtestas komisjon (INEA) CEFi projektikonkursi 2015. aasta voorust alates lisaks nõude, et enne CEFi toetuse heakskiitmist peavad väliseksperdid tegema kulude ja tulude hindamise, mis võib aidata parandada projektile eelneva otsustusprotsessi kvaliteeti.

78 Kontrollikoda märgib, et kui CEFi ja ESIFI määrused osutasid 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi puhul selgelt kulude-tulude analüüsile⁸⁰, siis 2021.–2027. aasta perioodi määruse ettepanekute⁸¹ puhul see enam ei kehti.

Taristuprojektide elluviimise eeskirjade lihtsustamine

79 Kontrollikoda ja riikide kõrgeimad kontrolliasutused panid viimastes auditites tähele, et pealiskaudsema ja üksikasjadesse vähem laskuva ettevalmistusega projektide puhul oli suurem oht, et nende kulud suurenevad ja tekivad hilinemised.

- a) Kiirraudteed käsitlev audit: ühe jaama puhul oli 2003. aastal 4,5 miljardi euro suuruseks hinnatud maksumus kerkinud 2018. aasta jaanuariks 8,2 miljardile eurole, sest esialgsed hinnaproгноosid tihedalt asustatud kesklinnas asuva tunneli kaevamise kohta osutasid ebarealistlikuks ning geoloogilisi, keskkonnavalaseid ja kohaliku kogukonna kultuuripärandi aspekte ei olnud piisavalt hinnatud.
- b) Avaliku ja erasektori partnerluse audit⁸²: viie auditeeritud kiirtee lõpetamiseks oli vaja täiendavalt peaaegu 1,5 miljardit eurot avaliku sektori vahendeid, millest 30% eraldas EL. Kolme kiirtee rajamiseks ja tööhoidmiseks loodud avaliku ja erasektori partnerluses osalenud riigiasutus pidi erasektori partneritele maksma lisaks 705 miljonit eurot, sest projektid olid halvasti ettevalmistatud ning avaliku ja erasektori partnerluse lepingud olid allkirjastatud enne selliste küsimuste lahendamist, nagu arheoloogilised kaevamised, nõutud keskkonnalubade saamine ja vajalike maade sundvõõrandamise lõpuleviimine.

⁸⁰ CEFi määruse 1316/2013 artikli 10 lõikes 6 on sätestatud, et väljavalitud meetmetele antava rahalise abi summat muudetakse iga projekti tasuvusanalüüsi alusel. ESIFI ühissätete määruse (1303/2013) artikli 101 punktis e on sätestatud, et suurte projektide heakskiitmiseks peab korraldusasutus tagama, et oleks tehtud kulude-tulude analüüs.

⁸¹ COM(2018) 438 final, 6.6.2018 ja COM(2018) 375 final, 29.5.2018.

⁸² Eriaruanne nr 9/2018: „Avaliku ja erasektori partnerlus ELis: palju puudusi ja vähe kasu“ (<http://eca.europa.eu>).

- c) Mitu ELi kõrgeimat kontrolliasutust⁸³ on samuti teatanud projektide kavandmisel/ettevalmistamisel esinenud puudustest, mis on põhjustanud hilinemisi ja kulude ületamist.

80 Tähtaegade ületamist ja ülekulu põhjustasid ka ebatõhusad regulatiivsed ja administratiivsed menetlused. Meie meretranspordi auditist selgusid projektide elluviimisega seotud märkimisväärsed hilinemised, mis olid tingitud keerulistest administratiivsetest nõudmistest (ühel juhul oli jahisadama ehitamiseks ja käitamiseks vaja saada 33 luba ning teisel juhul kulus sadama ehitusega alustamiseks vajalike lubade saamiseks 22 aastat). See annab märku struktuursetest probleemidest, mis on seotud riigi tasandil lubade väljastamise ja kooskõlastuste andmisega.

81 See olukord on võimendunud piiriülestes projektides, kus peamiseks probleemiks on riigihanked. Oma kiirraudteid käsitlevas auditis tõime välja, et piiriüleste projektide puhul puudus ühine õigusraamistik ning hankedokumendid, lepingud ja arvestussüsteemid olid liikmesriigiti erinevad. Lihtsustatud menetlusi (nagu ühtsed kontaktpunktid) ei kasutatud, et rakendamist hõlbustada ja kiirendada. Lisaks ei olnud komisjonil vajalikke vahendeid, et tõhusalt sekkuda, kui viivitused ühel pool piiri takistasid teisel pool piiri ehitatud kiirraudteetaristu õigeaegset kasutuselevõtmist. Euroopa koordinaatoritel oli asjakohane roll jälgida, mis koridoriga seoses toimus ja mis mitte, kuid neil puudus samas õiguslik volitus sekkuda. Kõik need ebatõhusad asjaolud mõjutasid projektide elluviimise kiirust ja edukust.

82 Olles seda korduvat probleemi tunnistanud, esitas komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule 2018. aastal seadusandliku algatuse⁸⁴, et TEN-T rakendamist sujuvamaks muuta, eriti keerukate piiriüleste projektide puhul (ühtsete kontaktpunktide loomine, lubade väljastamise 3-aastane tähtaeg, Euroopa koordinaatori tugevdatud roll teha loamenetlustes järelevalvet ja lihtsustatud

⁸³ Austria, „Federal Report 2017/4: Railroad Project: Brenner Base Tunnel“ Rechnungshof, 2017 (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Belgia, „Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)“, Cour des Comptes, 2017 (<https://www.ccrek.be/>); Ühendkuningriik, „Modernising the Great Western railway - assessment of the Department management of the program“, National Audit Office, 2016 (<https://www.nao.org.uk/>).

⁸⁴ Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üleeuroopalise transpordivõrgu väljaarendamise edendamiseks võetavate meetmete lihtsustamise kohta, COM(2018) 277 final, 17.5.2018.

piiriülesed hankemenetlused). Käesoleva aruande koostamise ajaks ei olnud Euroopa Komisjon ja nõukogu määruse ettepanekut ikka veel vastu võtnud.

Projektide tõhusam järelevalve

83 Üks üliolulisi projektijuhtimise aspekte on ka projekti rakendamise ajal ja järgselt tehtav järelevalve.

84 Rakendamise ajal kulude ja tulude korrapärane jälgimine on hädavajalik juhtimise, kontrolli ja läbipaistva aruandluse seisukohast. Aastatepikkuse rakendusajaga suured taristuprojektid peaksid hõlmama mehhanismi, mis tagab korrapärase järelevalve ja vajaduse korral algsete plaanide ajakohastamise. See on äärmiselt vajalik selleks, et saavutada eesmärkide elluviimise ja kulude kontrollimise teel sotsiaalse väärtuse loomine ning samuti võib sellest kasu olla nii praeguse kui ka tulevase otsustusprotsessi jaoks.

85 Leidsime oma auditites, et kulutõhususe korrapärane kontrollimine ei kuulunud transpordiprojektide elluviimisel juhtpõhimõtete hulka. Samas täheldasime ka heade tavade näiteid, kus projektidele tehti enne igat uut programmitöö etappi uus hindamine, kontrollimaks, kas need vastavad jätkuvalt reaalsele vajadustele⁸⁵.

86 Projekti rakendusjärgne järelevalve ja hindamine hõlmab sekkumise tulemuste hindamist ning annab kokkuvõtliku ülevaate kavandamisel ja elluviimisel saadud õppetundidest. Oleme mitmes aruandes⁸⁶ väitnud, et projekti järelevalve keskendub peamiselt väljunditele ega hinda tulemusi ja mõju. Sellest tulenevalt ei ole ühte kindlat asutust, kellel oleks selge teave selle kohta, kas ELi kaasrahastatud projektid eraldi ja/või põhivõrgukoridori osana võttes on saavutanud mis tahes tulemuspõhise eesmärgi ning mõjutavad positiivselt majanduse arengut (uued töökohad, turism jne).

⁸⁵ Näiteks kiirraudteed käsitlevas aruandes oli esile toodud üks projekti läbivaatamine, mille käigus jõuti järeldusele, et liini ümberprojekteerimine säästaks 5,7 miljardit eurot ja pikendaks reisi vaid 10 minuti võrra ehk iga lisa reisiminut tähendas 570 miljoni suurust säästu. See näide ilmestab selgelt, kuidas kavandamisega seotud valikud toovad märkimisväärse säästu, ilma tulemust oluliselt mõjutamata.

⁸⁶ Eriaruanne nr 21/2018: „Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi projektide valik ja seire perioodil 2014–2020 on endiselt peamiselt väljunditele suunatud“ (www.eca.europa.eu); eriaruanne nr 19/2018; eriaruanne nr 23/2016.

Lahendamist vajav probleem: ELi rahastatavate projektide kavandamise, elluviimise ja järelevalve parandamine

ELi rahastatavate projektide kavandamisel, elluviimisel ja järelevalves pidevalt esinevate probleemidega tegelemine võiks aidata parandada ELi toetuse tulemuslikkust.

- Kavandamist aitaksid tõhustada põhjalik vajaduste analüüs ning realistlike liiklusproгноoside ja usaldusväärsete näitajate kasutamine projektide kulude ja tulude hindamisel.
- Prioriteet peaks olema taristuprojektide, eriti piiriüleste taristuprojektide, elluviimise eeskirjade lihtsustamine, et kõrvaldada kõik haldusalased ja regulatiivsed tõkked. See aitaks vähendada ebatõhusust ja hilinemisi ning hoida kulude suurenemise kontrolli all.
- Kulude ja tulude korrapärane jälgimine projekti elluviimise ajal on tähtis selleks, et tagada investeringute kulutõhusus. Tulemustele, mõjule ja tulemusnäitajatele keskenduv järelevalve annaks selgema ülevaate sellest, mil määral ELi rahastatavad projektid annavad jätkusuutlikke tulemusi ja avaldavad säästvat mõju ning aitavad kaasa ELi transpordipoliitika eesmärkide saavutamisele.

Suurem tähelepanu olemasoleva taristu hooldusele ja uuendamisele

87 Kvaliteetne taristu on ELi siseturu tõhusa ja jätkusuutliku toimimise seisukohast hädavajalik. Nii kontrollikoda kui ka teised kõrgeimad kontrolliasutused on aga mitmel juhul kirjeldanud⁸⁷ olemasolevate teede, raudteede ja jõgede taristute ebapiisavast

⁸⁷ Eriaruanne nr 19/2018, eriaruanne nr 8/2016, eriaruanne nr 1/2015; Rootsi, „*The Swedish Transport Administration's road maintenance*“, RiR 2017:8, Riksrevisionen, 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>); Holland, „*Maintaining the main road network*“, Algemene Rekenkamer, 2014 (<https://www.rekenkamer.nl/>); Prantsusmaa, „*Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 - Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes*“, Cour des comptes, 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>); Poola, „*Functioning of the inland waterways*“, Najwyższa Izba Kontroli, 2014 (<https://www.nik.gov.pl/>).

hooldamisest ELi eri riikides, mis mõjutab kvaliteeti, ohutust, tõhusust ja jätkusuutlikkust⁸⁸.

88 Taristu hooldamine jääb riiklike ja kohalike ametiasutuste vastutusalasse. Komisjon on probleemina välja toonud asjaolu, et ELi teede ja raudteede taristu seis on halvenenud seetõttu, et seda on liiga vähe hooldatud⁸⁹. Komisjon on märkinud, et hoolduseelarved on sageli ebapiisavad ning need ei ole sammu pidanud taristu laienemisega ja oluliste ühenduste vananemisega, mille tagajärjel on tekkinud tegemata hooldustööde märkimisväärne kuhjumine⁹⁰. Euroopa Parlament⁹¹ ja nõukogu⁹² on samuti mõlemad rõhutanud, et transporditaristu hooldusvajadustele on vaja tõsiselt tähelepanu pöörata.

89 Sellega seoses sisaldab komisjoni ettepanek 2021.–2027. aasta programmitöö perioodi uue ühissätete määruse kohta (mida ei olnud aruande koostamise ajaks veel vastu võetud) rakendamistingimust „laiihaardeline transpordiplaneerimine asjakohasel tasandil“, mis nõuab teabe esitamist kavandatud investeeringute rahastamiseks ning olemasoleva ja planeeritava taristu käitamis- ja hoolduskulude katmiseks ettenähtud eelarve- ja rahaliste vahendite olemasolu kohta. Liikmesriigid peavad kõnealust rakendamistingimust järgima ja kogu programmitöö perioodi vältel kohaldama; vastasel juhul ei saa konkreetse erieesmärgiga seonduvaid kulutusi maksetaotlustesse lisada.

⁸⁸ Komisjon tõi oma järeldamises 2007.–2013. aasta perioodi ühtekuuluvuspoliitika programmide kohta välja ka ebakindluse seoses mõne projekti rahandusliku jätkusuutlikkusega, kuna puudusid tõendid hoolduskulude asjakohase katmise kohta. Vt lk 70.

⁸⁹ Euroopa Komisjon, „*Transport in the European Union Current Trends and Issues*“, 2018, lk 12.

⁹⁰ Mõjuhindamine, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest, SWD(2017) 180 final, 31.5.2017, lk 6–20.

⁹¹ Euroopa Parlamendi 19. jaanuari 2017. aasta resolutsioon ELi logistika ja mitmeliigilise transpordi kohta uutes üleeuroopalise transpordivõrgu koridorides (2015/2348(INI)), punkt 15.

⁹² Nõukogu järeldused edusammude kohta üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) ja Euroopa ühendamise rahastu (CEF) transpordiprogrammi rakendamisel, 5. detsember 2017, punkt 25.

Lahendamist vajav probleem: taristu piisava hoolduse ja säästvuse tagamine

Taristu piisav hooldamine on ELi säästva transpordivõrgu arengu üks peamisi eeltingimusi.

- o Sidusrühmad peaksid tähelepanu pöörama mitte ainult uue taristu investeeringutele, vaid ka praegu ebarahuldavas seisus oleva olemasoleva taristu hooldamisele ja uuendamisele.

Suuremad pingutused selle nimel, et kaubavedu suunataks maanteedelt muudele transpordiliikidele

90 Nagu punktis 58 mainitud, on transpordisektori heide üks olulisemaid probleemseid küsimusi ELi CO₂-heite vähendamise üldiste eesmärkide saavutamisel. Oma 2017. aasta ülevaatearuandesse energia ja kliimamuutuste kohta kaasasime muude aspektide hulgas ELi asjaomaste kõrgeimate kontrolliasutuste transpordiauditid, milles käsitleti kasvuhoonegaaside heitkoguste otsest vähendamist transpordisektoris ning vähese CO₂-heitega transpordiliike või üleminekut sellistele transpordiliikidele. Tähelepidasime probleeme eeskätt biokütuste poliitika väljatöötamise ja tulemuslikkuse küsimustes ning seoses sellega, et kaupade transpordis ei olnud toimunud piisaval määral üleminekut maanteeveolt raudtee- ja mere-/siseveeteede veole. Maanteetranspordiga ei suutnud konkureerida ei sisevee- ega raudteetransport.

91 Oma raudtee-kaubavedu käsitlevas auditis leidsime, et kasutajatele taristu juurdepääsutasude kehtestamisel ei võeta igakülgset arvesse raudtee- ja maanteetranspordi põhjustatavat välismõju⁹³ (keskkonnamõju ja saaste, ülekoormatus ja õnnetused jne).

⁹³ Komisjon on oma liikuvuse pakettide raames esitanud ettepaneku vaadata läbi direktiiv 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest.

Lahendamist vajav probleem: suuremad pingutused selle nimel, et kaubavedu suunataks maanteedelt muudele transpordiliikidele

Kaubaveo suunamine maanteedelt teistele, keskkonnasõbralikumatele transpordiliikidele võib aidata vähendada transpordisektori heidet, mis on peamiselt seotud maanteetranspordiga.

- Sidusrühmad peaksid püüdma saavutada kaubaveo ülemineku maanteedelt teistele transpordiliikidele, tugevdades transpordiliikide vahelist konkurentsi ja kehtestades põhimõtted, mis nõuavad kõikide transpordiliikide väliskulude asjakohast arvessevõtmist, ning tagama nende põhimõtete järgimise.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Iliana Ivanova, võttis käesoleva ülevaatearuande vastu 24. oktoobri 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Klaus-Heiner Lehne

Lisad

I lisa. 2010. aastast peale avaldatud Euroopa Kontrollikoja transpordiaruanded

Pealkiri	Kirjeldus/järelused	Peamised soovitused
Eriaruanne nr 19/2018 „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane koostlus, millest ei moodustu tervikut“	ELi kiirraudtee praegune pikaajaline arengukava ei saavuta tõenäoliselt oma eesmärgi ning puudub kogu ELi hõlmav kindel strateegiline lähenemisviis. Euroopa kiirraudteevõrk on lünklik ja rajatud ilma nõuetekohase piiriülese kooskõlastamiseta; liikmesriigid kavandavad ja ehitavad seda omapäi, mistõttu on liinid omavahel halvasti ühendatud. Euroopa Komisjonil puuduvad õiguslikud vahendid ja volitused, mille abil tagada, et liikmesriigid teeksid põhivõrgukoridoride väljaarendamisel kiireid edusamme.	Euroopa Komisjon peaks koostama realistliku pikaajalise kava; liikmesriikidega kokku leppima peamistes strateegilistes lõikudes, mis peavad esimesena valmima; hindama vajadust ülikirete raudteeliinide järele; tagama põhjaliku seire ja jõustatavad volitused, et ELi kiirraudtee põhivõrgu väljaarendamise kohustustest kinni peetaks; siduma ELi kaasrahastamise kokkulepitud strateegiliste prioriteetsete projektide, raudteeliikluse tõhusa konkurentsi ja tulemuste saavutamise; lihtsustama piiriüleseid hankemenetlusi, kasutama formaalsuste lahendamiseks ühtseid kontaktpunkte ning kaotama kõik koostalitlusvõimet takistavad allesjäänud haldusalased ja regulatiivsed tõkked; parandama reisijate jaoks kiirraudteetranspordi sujuvust – nt e-piletite kasutamise ja raudtee kasutustasude lihtsustamise abil.
Eriaruanne nr 9/2018: „Avaliku ja erasektori partnerlus ELis: palju puudusi ja vähe kasu“	ELi kaasrahastatavaid avaliku ja erasektori partnerlusi (AEP) ei saa pidada avaliku taristu väljaehitamise majanduslikult elujõuliseks võimaluseks. Auditeeritud AEP-projekte iseloomustasid arvukad puudused ja vähene kasu, mis tähendas 1,5 miljardi euro suuruses summas ebatõhusaid ja ebatulemuslikke kulutusi. Lisaks vähendasid kulutõhusust ja läbipaistvust eelkõige ebaselge poliitika ja strateegia, ebapiisav analüüs, AEP-projektide bilansiväline kirjendamine ning tasakaalustamatult jaotatud riskid.	Komisjon ja liikmesriigid peaksid eeskätt mitte edendama AEP intensiivsemat ja laiaulatuslikumat kasutamist enne, kui tuvastatud probleemid on lahendatud; leevendama viivitustest ja uutest läbirääkimistest tekkivat finantsmõju AEP-projektide avaliku sektori partneri kantavatele kuludele; valida AEP parimate hankevariantide põhjaliku võrdleva analüüsi alusel; tagama vajaliku haldussuutlikkuse ja looma selge AEPd käsitlev poliitika ja strateegia, mis aitaksid ELi toetatavaid AEPsid edukalt teostada; täiustama ELi raamistikku, et suurendada AEP-projektide tulemuslikkust nii, et AEP valik oleks kulusid-tulusid silmas pidades põhjendatud.

<p>Eriaruanne nr 18/2017: „Ühtne Euroopa taevaskultuur on muutunud, ent taevaskultuur ei ole veel ühtne“</p>	<p>Ühtse Euroopa taeva algatus, mille eesmärk on parandada lennuliikluse korraldamist ELis, põhines selgel vajadusel ning on suurendanud lennuliikluse korraldamisel tõhusust. Euroopa õhuruumi korraldamine on aga endiselt killustatud ja ühtse Euroopa taeva kontseptsioon ei ole veel teostunud. Ühtse Euroopa taeva algatuse tehnoloogilistele komponentidele on praeguseks eraldatud 730 miljonit eurot ELi vahendeid ja kuni aastani 2020 on kavas eraldada kokku 3,8 miljardit eurot.</p>	<p>Euroopa Komisjon peaks muutma ühtse Euroopa taeva kõrgetasemelisi eesmärke; analüüsima killustatuse vähendamiseks teisi poliitikalahendusi ning pidama prioriteetseteks selliseid teadus- ja arendustegevuse lahendusi, mis selle probleemiga tegelevad; tagama riiklike järelevalveasutuste täieliku sõltumatus; optimeerima tulemuslikkuse süsteemi ja vaatama üle teatud peamised tulemusnäitajad; vaatama ühtse Euroopa taeva eesmärkide valguses üle teadus- ja arendustegevusele eraldatava ELi toetuse struktuuri; tugevdama ühisettevõtte SESAR vastutust.</p>
<p>Eriaruanne nr 13/2017: „Euroopa ühine raudteeliikluse juhtimissüsteem: kas poliitiline otsus muutub ka kunagi reaalsuseks?“</p>	<p>Üleeuroopalist signaalimissüsteemi kasutatakse seni vähe ja killustatult. See on nii hoolimata asjaolust, et raudteevaldkonnas uut süsteemi üldiselt kahtluse alla ei seata. Audiitorid leidsid, et süsteemi kulukuse ja ärilise mõttekuse puudumise tõttu investeerivad paljud taristu- ja raudteeveo-ettevõtjad lahendusse vastumeelselt.</p>	<p>Audiitorid andsid nii Euroopa Komisjonile, liikmesriikidele kui Euroopa Liidu Raudteeametile mitmeid soovitusi, mis puudutavad süsteemi kasutuselevõtu maksumuse hindamist, liikmesriikide olemasolevate signaalimissüsteemide kasutamise lõpetamist, süsteemi ärilist mõttekust taristu- ja raudteeveo-ettevõtjate jaoks, süsteemi ühilduvust ja stabiilsust, Euroopa Liidu Raudteeameti rolli ja ressursse, liikmesriikide kasutuselevõtukavade koordineerimist, järelevalvet ja jõustamist, signaalimisprojektidele eraldatud ELi vahendite paremat ära kasutamist ja ELi vahendite täpsemat suunamist.</p>
<p>Eriaruanne nr 23/2016: „ELi meretransport – palju ebamõjusaid ja jätkusuutmatuid investeeringuid“</p>	<p>Kolmandik ELi vahenditest, mis eraldati aastatel 2000–2013 sellistele rajatistele, nagu ELi meresadamate kaid, dokid ja lainemurdjad, olid ebatõhusad ja jätkusuutmatud. Kontrollitud projektidele eraldatud kolmest eurost üks (194 miljonit eurot) läks projektidele, mis dubleerisid lähedalasuvaid juba olemasolevaid rajatisi. 97 miljonit eurot investeeriti taristusse, mis enam kui kolm aastat pärast valmimist ei leidnud kasutatust või oli tugevalt alakasutatud.</p>	<p>Komisjon peaks üle vaatama praeguse põhivõrgu sadamate arvu (104) ja koostama ELi sadamate arengukava; kaaluma võimalust ELi vahenditega mitte toetada konteinerite ümberlaadimiseks ja ladustamiseks mõeldud sadamataristut ning avalikule sektorile mittekuuluvat superstruktuuri; tagama, et EIP jagaks komisjoniga oma laenupakumiste kohta kogu olulist laenuinfot; pidama ELi investeeringutoetusega põhisadamaid ja põhilisi veeteid prioriteetseteks üksnes juhul, kui need loovad selget ELi lisaväärtust ja kui nendega on seotud piisavalt erasektori investeeringuid; koostama meresadamate riigiabialased suunised ning jälgima varasemaid riigiabiga seotud otsuseid ja võtma nende</p>

		<p>suhtes järelmeetmeid; vähendada halduskoormust ja hilinemisi, edendades liikmesriikides lubade väljastamiseks ühtsete kontaktpunktide loomist; parandama meretranspordi konkurentsipositsiooni võrreldes teiste transpordiliikidega, lihtsustades veelgi meretranspordile kehtivaid formaalsusi ja tollinõudeid.</p>
<p>Eriaruanne nr 8/2016: „ELi raudteekaubavedu ei ole ikka veel õigel teel“</p>	<p>Vaatamata komisjoni eesmärgile suunata kaubavedu maanteedelt raudteedele, on raudteekaubaveo osakaal ELi tasandil alates 2011. aastast tegelikult veidi langenud. Raudteetransport on keskkonnasõbralikum ja kasutab vähem imporditud naftat, kuid ei suuda maanteevedudega konkureerida.</p>	<p>Komisjon ja liikmesriigid peaksid tegelema raudteekaubaveoturu liberaliseerimise, liikluse korraldamismenetluste, haldus- ja tehniliste piirangute, raudteekaubaveo sektori toimimise järelevalve ja läbipaistvuse ning erinevate transpordiliikide vahelise konkurentsi puhul täheldatud puuduste lahendamisega. ELi toetuse paremaks ära kasutamiseks peaksid komisjon ja liikmesriigid tagama poliitikaeesmärkide järjepidevama koordineerimise nii rahastamise kui projektide valiku, kavandamise ja juhtimise ning raudteevõrgu hooldamisega.</p>
<p>Eriaruanne nr 1/2015: „Siseveetransport Euroopas: transpordiliigi osakaal ja laevatamistingimused ei ole alates 2001. aastast oluliselt paranenud“</p>	<p>ELi püüdlusi viia kaubavedu Euroopas maanteedelt üle siseveeteedele on viimase 15 aasta jooksul saanud tasapisi edu. ELi poolt siseveeteede kasutuse suurendamise strateegia raames kaasrahastatud projekte ei ole veel mõjusalt ellu viidud. Siseveetransport ei ole maanteetranspordi alternatiivina edukas olnud ja laevatamistingimused ei ole paranenud.</p>	<p>Siseveetranspordile antavate ELi vahendite mõjususe suurendamiseks tuleks toimida alljärgnevalt: liikmesriigid peaksid prioriteediks seadma need siseveeteede projektid, millest saadakse suurimat ja kõige otsesemat kasu, ning komisjon peaks rahastama projekte, millel on juba olemas kitsaskohtade kõrvaldamiseks välja töötatud kavad. Liikmesriikidevahelise koordineerimise parandamiseks peaks komisjon põhjalikult analüüsima siseveetranspordi potentsiaalset turgu ja eeliseid eri jõeosadel ja koordineerima liikmesriikides TEN-T põhivõrgu rakendamist; liikmesriikidega kokku leppima konkreetseid ja saavutatavad eesmärgid, et kõrvaldada kitsaskohad; tugevdama õiguslikku alust, et laiendada veeteede laevatamistingimustega seotud aruandlusnõudeid ja nõuda liikmesriikidelt riiklike siseveeteede hoolduskavade koostamist koordineeritud viisil.</p>

<p>Eriaruanne nr 21/2014: „ELi vahenditega rahastatud investeeringud lennujaamade infrastruktuuri: kuludega ei kaasnenud vastavat tulu“</p>	<p>ELi rahastatud lennujaamadega seotud investeeringud ei ole andnud oodatud tulemusi ning kulud on toonud vaid vähest tulu. Puudulike kavandamise ja puudulike prognooside tõttu asusid mõned rahastatud lennujaamad üksteisega liiga lähestikku ning mõned ehitusprojektid olid reaalse teaduse ja reisijate kohta liiga suured.</p>	<p>Komisjon peaks programmitöö perioodi 2014–2020 vältel tagama, et liikmesriigid eraldaksid ELi vahendeid üksnes selliste lennujaamade infrastruktuurile, mis on rahaliselt jätkusuutlikud ning mille investeerimisvajadusi on asjakohaselt hinnatud ja põhjendatud. See peaks olema osaks rakenduskavade komisjonipoolsest heakskiitmisest ja järelevalvest.</p> <p>Liikmesriikidel peaksid olema sidusad piirkondlikud, riiklikud ja riigiüleised lennujaamade arengukavad, mille abil vältida liigse läbilaskevõime loomist, kattuvusi ning lennujaamade infrastruktuuri tehtavaid koordineerimata investeeringuid. Selle auditi tulemusena vähendati olulisel määral 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil lennujaamade taristule ette nähtud ELi toetusi.</p>
<p>Eriaruanne nr 1/2014: „ELi toetatud ühiskondliku linnatranspordi projektide mõjus“</p>	<p>Kaks kolmandikku ELi struktuurifondidest kaasrahastatud linnatranspordiprojektidest on alakasutatud. Selle peamiseks põhjusteks olid projektide ülesehituses ja transpordipoliitikas sisalduvad puudused.</p>	<p>Komisjon peaks nõudma selliste juhtimissüsteemide kasutamist, mis võimaldaksid projekti töö käigus jälgida teenuse kvaliteeti ja kasutajate rahulolu; lisama toetuslepingutesse asjaomaste eesmärkidega seotud miinimumnäitajad, mida mõõdetakse seejärel; nõudma prognoositud kasutajate arvu põhjalikumalt analüüsi ning enne ühele transpordiliigile toetuse andmist erinevate transpordialaste valikuvõimaluste võrdlemist; nõudma, et linnatranspordiga seotud projektid oleksid kaasatud ühtsesse liikuvuspoliitikasse; nõudma, et liikmesriikide ametiasutused pööraksid neile asjaomastele soovitudele tähelepanu ka ELi rahastatud linnaliiklusprojektide haldamisel.</p>
<p>Eriaruanne nr 5/2013: „Kas ELi ühtekuuluvuspoliitika vahendeid kasutati teede ehitamisel otstarbekalt?“</p>	<p>Euroopa Kontrollikoda auditeeris 24 ERFi ja Ühtekuuluvusfondi teedega seotud investeeringute projekti Saksamaal, Kreekas, Poolas ja Hispaanias, et hinnata, kas nende eesmärgid olid saavutatud mõistlike kuludega. Auditeeritud projektide kogumaht ületas 3 miljardit eurot.</p>	<p>Kolm peamist soovitus: teeprojektide ELi-poolne kaasrahastamine peaks sõltuma selgete eesmärkide olemasolust, millele on lisatud sõiduaja säästmise, liiklusohutuse suurendamise, läbilaskevõime parandamise ja majandusliku mõju näitajad; väljamaksed peaksid sõltuma kulutõhusate tehniliste lahenduste kasutamisest, mis võtaksid arvesse parimaid tavasid; liikmesriigid peaksid</p>

	<p>Kõik audiitorite kontrollitud teeprojektid säästsid reisiaega ja suurendasid liiklusohutust. Ent audiitorid tuvastasid, et kulutõhususe tagamisele oli pööratud ebapiisavalt tähelepanu. Enamikku auditeeritud projektidest mõjutas ebatäpne liiklusprognoos. Selle tulemusena ei olnud valitud teeliik sageli sellel toimuva liikluse jaoks kõige sobilikum. Kohtades, kus liiklusprobleemi oleks lahendanud I klassi maantee, eelistati kiirteid. 19 projektist 14 puhul mõõdeti prognoositust väiksem liikluskoormus. Esialgsete kavadega võrreldes suurenesid kulud keskmiselt 23%. Tähtaegu ületati keskmiselt 9 kuud või 41% võrreldes ehituslepingutes kokkulepitud esialgsete lõpptähtaegadega.</p>	<p>tagama rahvusvahelise konkurentsi ehitusprojektidel, keskendudes kõige soodsamaid pakkumusi väljavalivatele hankesüsteemidele.</p>
<p>Eriaruanne nr 3/2013: „Kas Marco Polo programmid on olnud liikluse maanteedelt ümbersuunamisel mõjusad?“</p>	<p>Auditis leiti, et programmi jaoks ei esitatud piisaval arvu asjakohaseid projektitaotlusi, sest turuolukord ja programmieeskirjad vähendasid ettevõtjate huvi kava kasutada. Auditeeritud projektidest poolte jätkusuutlikkus oli vähene. Auditi üks peamisi leide oli selge tühimõju ilmumine: see tähendab, et projektid oleks ellu viidud ka ilma ELi poolse rahastamiseta. Auditeeritud 16 toetusesaajast 13 kinnitasid tõepoolest, et nad oleksid transporditeenust pakkunud ka ilma toetuseta. Lisaks puudusid usaldusväärsed andmed, mille põhjal oleks saanud hinnata kaubaveo, ummikute ja liiklusohutuse keskkonnamõjuga seotud kasu.</p>	<p>Euroopa Kontrollikoda soovitas nõukogul, Euroopa Parlamendil ja komisjonil kaaluda ELi rahastamise peatamist kaubaveoteenuste, mis on kavandatud sarnaselt Marco Polo programmidele („pakkumise toetamine ülevalt alla“), mille tagajärjel tekkisidki aruandes esile toodud puudused (ebapiisav turule sisenemine, eesmärkide saavutamise tõendite puudumine, suur halduskoormus, piiratud jätkusuutlikkus ning tühimõju), ning siduda rahastamise jätkamine mõju eelhindamisega, millest ilmneks, kas ja millises ulatuses looksid programmid ELi lisaväärtust. Selleks tuleks teha üksikasjalik turuanalüüs, hindamaks potentsiaalset nõudlust, ning kasutada ära sarnaseid riiklikke toetuskavasid rakendavate liikmesriikide kogemusi ja parimaid tavasid. Ainult juhul, kui hindamise käigus selgub, et antud kontekstis on ELi sekkumine kohane, soovib kontrollikoda komisjonil võtta meetmeid, et suurendada edasiste kavade tulemuslikkust.</p>
<p>Eriaruanne nr 4/2012: „Kas struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi</p>	<p>Kontrollikoda leidis, et auditeeritud 27-st projektist olid mõjusad vaid 11</p>	<p>Komisjon peaks meenutama liikmesriikidele nende kohustust kasutada ELi rahastamist vastavalt</p>

<p>kasutamine meresadamate infrastruktuuride kaasrahastamiseks on mõjus investeering?“</p>	<p>struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi poolt programmitöö perioodil 2000–2006 kaasrahastatud meresadamate infrastruktuuriprojekti. Ka ei olnud kolmandiku auditeeritud projektide puhul nende eesmärgid seotud transpordivaldkonnaga. Lisaks ebamõjusatele projektidele leidis kontrollikoda, et mõned projektid ei olnud kasutuses ning 4 olulist projekti (70,8% auditeeritud summa kogumahust) ei olnud auditi tegemise ajaks veel lõpetatud. 23 lõpetatud projektist 11 viidi lõpule õigeaegselt, kuid 12 puhul hilinesid ehitustööd keskmiselt 26 kuud. Lisaks vajavad viis lõpetatud projekti (mis moodustavad umbes pool auditeeritud summast) veel olulisi investeeringuid, enne kui neid saab mõjusalt kasutama hakata.</p>	<p>usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele; seadma järgmisel programmitöö perioodil ühtekuuluvuspoliitika toetuse eraldamisel tingimuse, et asjaomase piirkonna kõikide sadamate jaoks on koostatud põhjalik pikaajaline arengustrateegia (mis põhineks vajaduste hindamisel); paremini keskenduma kaasrahastatud projektide mõjususele, edendades tulemus- ja mõjunäitajate süstemaatilist kasutamist korraldusasutustes, tagades kohapealsete kontrollide tegemise mõjususe küsimustes ning viies sisse põhimõtte, mille kohaselt sõltuks ELi rahastus tulemustest; tegema riskidele tuginedes järelkontrollide kaasrahastatud infrastruktuuri kasutamise ja tulemuslikkuse kohta; parandama suurprojektide ja Ühtekuuluvusfondi projektide hindamist.</p>
<p>Eriaruanne nr 8/2010: „Üleeuroopaliste raudteetransporditelgede toimimise parandamine: kas ELi investeeringud raudteeinfrastruktuuri on olnud mõjusad?“</p>	<p>Kontrollikoda jõudis järeldusele, et raudteeinfrastruktuuri kaasfinantseerides on EL aidanud pakkuda üleeuroopalisele raudteetranspordile uusi võimalusi. Kulutatud ELi raha eest suurema kasu saamiseks oleks siiski võinud võtta teatud meetmeid.</p>	<p>Komisjon peaks tegema tulevikus esmatähtsate projektide defineerimisel koostööd liikmesriikide ja raudteeametkondadega, et määratleda need üleeuroopalised transpordikoridorid, kus on märkimisväärne olemasolev või oodatav nõudlus, tugevdades vajaduse korral üleeuroopalist teadmiste- ja analüütilist baasi. Komisjon peaks kaaluma suurema rõhu asetamist piiriülese raudteetranspordi praktiliste piirangute leevendamiseks, mis ei ole oma olemuselt seotud infrastruktuuriga, ning julgustama ja hõlbustama liikmesriikide raudteeametkondade sellealast koostööd.</p>

Märkus: meie aruanded ja komisjoni vastused meie järeldustele ja soovitudele on avaldatud meie veebilehel (<http://eca.europa.eu>).

II lisa. ELi konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi kümme eesmärki

Uute ja säästvate kütuste ja käivitussüsteemide väljatöötamine ja kasutuselevõtmine

- Vähendada 2030. aastaks nn tavakütusel töötavate autode osakaalu poole võrra; järk-järgult kõrvaldada need linnaliiklusest 2050. aastaks; saavutada suuremates linnakeskustes 2030. aastaks põhimõtteliselt CO₂-heiteta logistikasüsteem.
- Vähest CO₂-heidet tekitavate keskkonnasäästlike kütuste osakaal peab 2050. aastaks lennunduses suurenema 40%-ni; samuti peaks ELis 2050. aastaks merendussektoris vähenema punkrikütustega kaasnev CO₂-heide 40% võrra (võimaluse 50%).

Mitmeliigiliste logistikasüsteemide toimimise optimeerimine, sealhulgas olemuselt ressursitõhusamate transpordiliikide laialdasem kasutamine

- 30% maantee kaubavedudest, mis on pikemad kui 300 km, tuleks 2030. aastaks asendada muude transpordiliikidega, nt raudtee- või veetranspordiga, ja üle 50% kõnealustest vedudest tuleks 2050. aastaks asendada muude transpordiliikidega, mida soodustavad tõhusad ja keskkonnasäästlikud kaubaveokoridorid. Selle eesmärgi saavutamiseks on vaja ka infrastruktuuri asjakohaselt arendada.
- Ehitada 2050. aastaks lõplikult välja üleeuroopaline kiirraudteevõrk. Kolmekordistada olemasoleva kiirraudteevõrgu pikkust 2030. aastaks ja säilitada tihe raudteevõrk kõikides liikmesriikides. 2050. aastaks peaks enamik keskpika vahemaa reisijatevedusid toimuma raudteed pidi.
- Tagada täielikult toimiv ja kogu ELi hõlmav mitmeliigiline TEN-T põhivõrk 2030. aastaks ning kvaliteetne ja suure läbilaskevõimega võrk 2050. aastaks koos vastavate teabeteenustega.
- Ühendada 2050. aastaks kõik põhivõrku kuuluvad lennuväljad raudteevõrguga, soovitatavalt kiirraudteevõrguga; tagada kõikide põhivõrku kuuluvate meresadamate piisav ühendus raudtee-kaubaveosüsteemiga ja võimaluse korral ka siseveeteedesüsteemiga.

Tõhustada transporti ja infrastruktuurikasutust teabesüsteemide ja turupõhiste algatustega

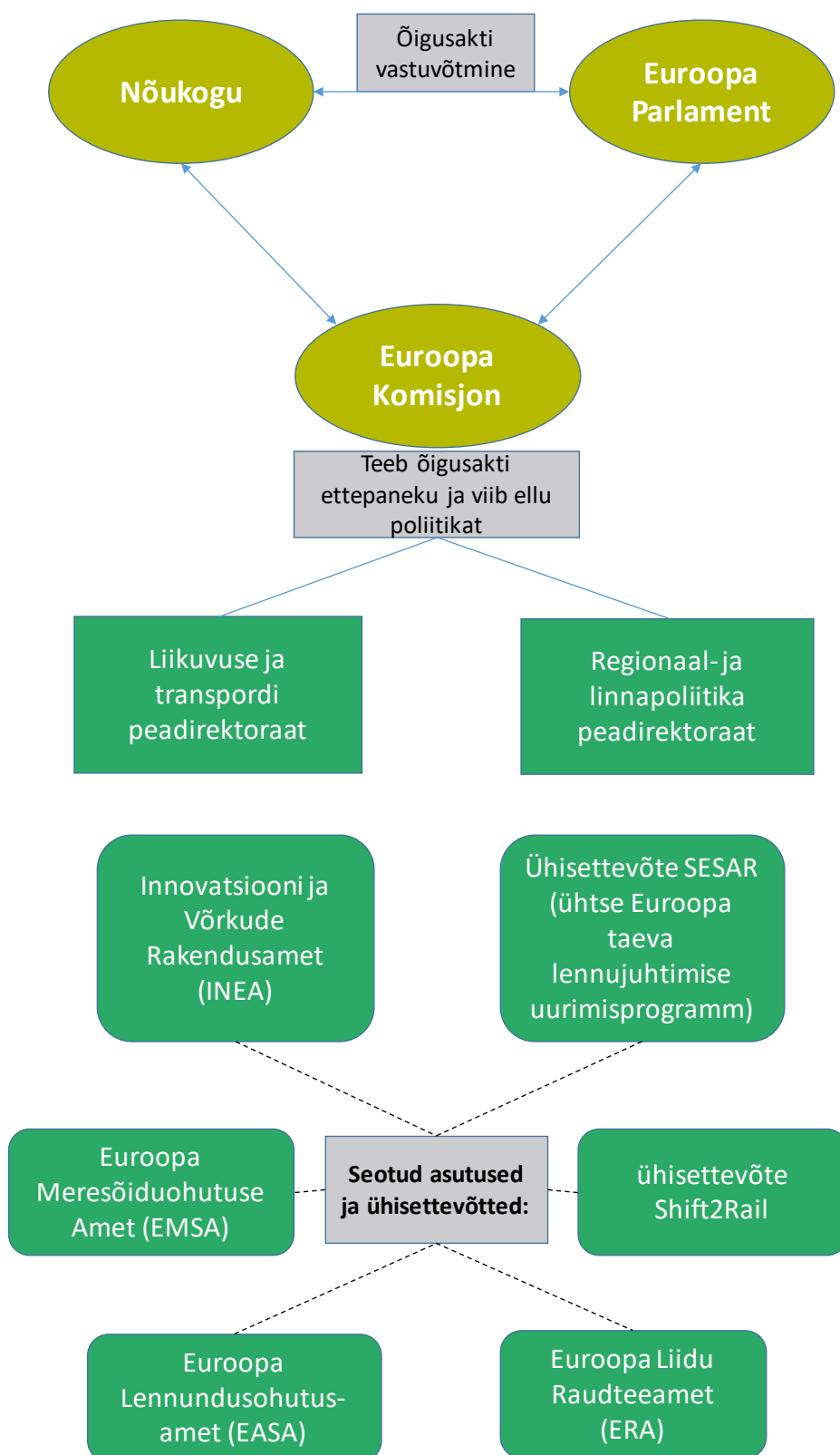
- Võtta Euroopas 2020. aastaks kasutusele ajakohastatud lennuliikluse korraldamise infrastruktuur (SESAR) ja arendada lõplikult välja Euroopa ühine lennunduspiirkond. Võtta kasutusele samalaadsed maismaa- ja veetranspordi

korraldamise süsteemid (ERTMS, ITS, SSN ja LRIT, RIS). Võtta kasutusele Euroopa globaalne satelliitnavigatsioonisüsteem (Galileo).

- Luua 2020. aastaks Euroopa mitmeliigilise transpordi teabe-, juhtimis- ja maksesüsteemi raamistik.
- Saavutada 2050. aastaks maanteeliikluses nullilähedane liiklussurmade arv. Vastavalt sellele eesmärgile püüab EL vähendada liiklusohvrite arvu 2020. aastaks poole võrra. Tagada ELi juhtpositsioon kõikide transpordiliikide ohutuse ja turvalisuse osas.
- Täielikult kohaldada põhimõtteid „kasutaja maksab“ ja „saastaja maksab“ ning kaasata erasektor, et kõrvaldada moonutused, sealhulgas kahjulikud toetused, kasvatada tulusid ja tagada transpordisektorisse tulevikus tehtavate investeeringute rahastamine.

Allikas: 28. märtsi 2011. aasta teatis „Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – Konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi suunas“, KOM(2011) 144 lõplik.

III lisa. ELi tasandi peamised sidusrühmad



Lühendid

AEP: avaliku ja erasektori partnerlused

CEF: Euroopa ühendamise rahastu

ESFI: Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond

EIP: Euroopa Investeerimispank

ELTL: Euroopa Liidu toimimise leping

ERF: Euroopa Regionaalarengu Fond

ERTMS: Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteem

ESIF: Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid

Eurostat: Euroopa Liidu statistikaamet (üks komisjoni peadirektoraatidest)

Galileo: Euroopa ülemaailmne satelliitnavigatsioonisüsteem

GLONASS: globaalne satelliitnavigatsioonisüsteem

GPS: globaalne positsioneerimissüsteem

IMO: Rahvusvaheline Mereorganisatsioon

INEA: Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet

OECD: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

SES: ühtne Euroopa taevas

SESAR: ühtse Euroopa taeva lennujuhtimise uurimisprogramm

SKP: sisemajanduse koguprodukt

TEN-T: üleeuroopaline transpordivõrk

VTMIS: laevaliikluse seire- ja teabesüsteem

Ülevaatearuande koostajad

Käesoleva ülevaatearuande koostas ühtekuuluvusse, majanduskasvu ja kaasamise tehtud investeeringute kuluvaldkondade eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Iliana Ivanova.

Aruande koostamist juhtis kontrollikoja liige Ladislav Balko, keda toetasid kabinetiülem Branislav Urbanic ja kabineti atašee Zuzana Frankova, valdkonnajuht Pietro Puricella, auditijuht Svetoslav Hristov ning audiitorid Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar ja Annekatrin Langer. Keelealast abi osutas Thomas Everett.



Esimene rida: Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella

Teine rida: Branislav Urbanic, Thomas Everett

Käesolev ülevaatearuanne kirjeldab ja analüüsib ELi tegevust transpordivaldkonnas. Keskendume ELi eelarvest rahastatavatele taristuinvesteeringutele ja tutvustame valdkonnaüleseid probleeme, mille tuvastasime hiljutiste auditite käigus viie peamise transpordiliigi vallas: maantee-, raudtee-, lennu-, sisevee- ja meretransport. Tuginedes oma tähelepanekutele ja soovitudele, esitame horisontaalse ülevaate ELi transpordi arendamise ja rahastamise peamistest murekohtadest.

Käesolev ülevaatearuanne tagab sidusrühmadele ja huvitatud pooltele selge ja kättesaadava teabe, ergutades sellega sidusrühmi parandama meetmeid ja/või neid paremini koordineerima, et anda ELi pingutustele transpordipoliitika eesmärkide saavutamiseks lisaväärtust.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus



© Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

PDF ISBN 978-92-847-1442-1

doi:10.2865/709572

QJ-03-18-425-ET-N

HTML ISBN 978-92-847-1411-7

doi:10.2865/79754

QJ-03-18-425-ET-Q