



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

3. sz. különjelentés

2013

EREDMÉNYESEK VOLTAK-E A **MARCO
POLO PROGRAMOK** A TEHERFORGALOM
KÖZUTAKRÓL VALÓ ÁTTERELÉSE
TEKINTETÉBEN?

ISSN 1831-0893



3 // 2013. sz. különjelentés

EREDMÉNYESEK VOLTAK-E A MARCO POLO PROGRAMOK A TEHERFORGALOM KÖZUTAKRÓL VALÓ ÁTTERELÉSE TEKINTETÉBEN?

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése szerint)

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

3 // 2013. sz. különjelentés

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Katalógusadatok a kiadvány végén található.
Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2013

ISBN 978-92-9241-209-8
doi:10.2865/78162

© Európai Unió, 2013
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés

GLOSSZÁRIUM

I–VI	ÖSSZEFOGLALÓ
1–8	BEVEZETÉS
1–3	A MARCO POLO PROGRAMOK ÉS A MULTIMODALITÁS
4–8	A MARCO POLO PROGRAMOK IRÁNYÍTÁSA
9–12	AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS KONCEPCIÓJA
13–43	ÉSZREVÉTELEK
13–23	A PROGRAMOK NEM EREDMÉNYESEK
13–16	AZ EREDMÉNYEK MESSZE ALULMÚLJÁK AZ ELVÁRÁSOKAT...
17–21	...ÉS AZ ÁRUFUVAROZÁS KÖZUTAKRÓL VALÓ ÁTTERELÉSÉRE GYAKOROLT HATÁS CSEKÉLY
22–23	A VALÓS HATÁS NEM ÉRTÉKELHETŐ
24–34	NEM VOLT ELEGENDŐ RELEVÁNS PROJEKTJAVASLAT,...
26	...MERT A PIACI HELYZET ÉS A PÁLYÁZATI FELTÉTELEK NEM ÖSZTÖNÖZTÉK A GAZDASÁGI SZEREPLŐKET ARRRA, HOGY ÉLJENEK A RENDSZER ELŐNYEIVEL
27–28	BIZONYTALAN, HOGY TÉNYLEGESEN MEKKORA TEHERFORGALMAT TERELTEK ÁT A KÖZUTAKRÓL,...
29–31	...AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK FELE KORLÁTOZOTTAN FENNTARTHATÓ...
32–34	...ÉS A PROJEKTEKET UNIÓS FINANSZÍROZÁS NÉLKÜL IS ELKEZDTÉK VOLNA

35–43 A RENDSZER NAPI IRÁNYÍTÁSA FOKOZATOSAN JAVUL,...

37–40 ...DE A PIACI SZÜKSÉGLETEK FELMÉRÉSE NEM VOLT ELÉGSÉGES...

41–43 ...ÉS KORÁBBAN HOZHATTAK VOLNA HELYESBÍTŐ INTÉZKEDÉSEKET

44–46 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

I. MELLÉKLET — A MINTÁT ALKOTÓ PROJEKTEK ADATAI

II. MELLÉKLET — AZ MP KALKULÁTOR EGYÜTTHATÓINAK IDŐBELI ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

GLOSSZÁRIUM

EACI: Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Hivatal. 2008 márciusában ez a hivatal vette át a Marco Polo programok napi irányítását.

Interoperabilitás (a transzeurópai vasúti rendszeré): A vasúthálózat bármely szakaszán való üzemelés képessége. Az interoperabilitás jegyében összehangolják az uniós vasutak különböző műszaki rendszereit, és lebontják az üzemeltetési és infrastrukturális akadályokat.

Kiegészítő infrastruktúra: A támogatott akciók céljainak eléréséhez szükséges és megfelelő infrastruktúra (az 1692/2006/EK rendelet (II. Marco Polo rendelet) 2. cikkének h) pontja). Tekintve, hogy a Marco Polo projektek szállítási szolgáltatásokra irányulnak, a kiegészítő infrastruktúra csupán a meglévő infrastruktúrának a tervezett szolgáltatások megvalósításához szükséges kiegészítése lehet.

Marco Polo akciók: A Marco Polo programok a következő ötféle akcióra nyújtanak támogatást:

1. Katalizációs akció: Az I. és II. Marco Polo (I. és II. MP) programok keretében, célja az árufuvarozási piac azon jelentős strukturális akadályainak lebontása, amelyek hátráltatják a piac hatékony működését.
2. Forgalmátterelési akció: I. és II. MP akciók, céljuk fuvar áttérítése közútról vasútra, belvízi hajózásra és rövid távú tengeri hajózásra, vagy ezen fuvarozási módok kombinációira.
3. Tengeri gyorsforgalmi utakkal kapcsolatos akciók: II. MP akciók, céljuk olyan háztól-házig szolgáltatást bevezető forgalmátterelés, amely fuvar terel át a hosszú távú közúti szállításról a rövid távú tengeri hajózás és más szállítási módok kombinációjára.
4. Forgalmat kiküszöbölő akció: II. MP akció, célja inkább a forgalom kiküszöbölése, mintsem áttérítése, a termelési/logisztikai folyamatok módosítására összpontosítva, ily módon rövidebb szállítási távolságokat, a szállítási kapacitások jobb kihasználását, kevesebb üresjáratot, a hulladékáramok csökkenését, a szállított térfogat és/vagy tömeg csökkenését, vagy más olyan hatást elérve, amely a közúti áruszállítás jelentős csökkenéséhez vezet.
5. Közös tanulási akció: I. és II. MP akció, célja, hogy az áruszállítási logisztikai ágazatban az ismeretek bővítésével és az áru fuvarozási piacon a fejlett együttműködési módszerek és eljárások támogatásával közvetve segítse a teherforgalom áttérelését.

Marco Polo Programbizottság: Az uniós tagállamok különböző képviselőit és a résztvevő harmadik országok – szállítási szolgáltatásokkal foglalkozó – megfigyelőit tömörítő irányítóbizottság.

Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság: Az Európai Bizottság Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatósága.

Multimodális fuvarozás: A kiinduló állomástól a célállomásig legalább két különböző módon (közúton, vasúton, belvízi hajóúton vagy rövid távú tengeri hajóúton) történő áruszállítás.

Talált pénz: A „talált pénz” effektus azt jelenti, hogy olyan kedvezményezett részesül finanszírozásban, aki támogatás nélkül is ugyanolyan döntést hozott volna. Ilyen esetben az eredmény nem az alkalmazott szakpolitikának tudható be; a kedvezményezett számára megítélt támogatásnak nincsen hatása. Így a kiadások „talált pénznek” minősülő része jellegénél fogva nem eredményes, hiszen nem járul hozzá a kitűzött célok eléréséhez.

Tonnakilométer: Egy tonna teher (1000 kg) 1 km távolságra történő szállítása. 2009 óta a Marco Polo programok keretében áttérített tonnakilométerekbe a szabályok értelmében az önsúlyt is be lehet számítani.

ÖSSZEFOGLALÓ

I.

2003 óta a Marco Polo programok keretében olyan szállítási szolgáltatási projektek kapnak támogatást, amelyek közútról vasútra, belvízi hajóútra és rövid távú tengeri hajóútra terelik át az áru fuvarozást. Az első Marco Polo program (I. Marco Polo) 102 millió eurós költségvetéssel 2003 és 2006 között működött. A jelenlegi, II. Marco Polo program 2007 és 2013 között működik, jóval nagyobb, 450 millió eurós költségvetéssel. A rendszer a nemzetközi közúti teherforgalom csökkentését célozza, hogy javítsa ezzel az áru fuvarozás környezetvédelmi teljesítményét, csökkentse a közutak zsúfoltságát és növelje a közlekedésbiztonságot.

II.

Az Európai Számvevőszék azt vizsgálta, hogy úgy tervezte, illetve irányította és felügyelte-e a programokat a Bizottság, hogy azok a lehető legeredményesebbek legyenek, és hogy a támogatott projektek eredményesek voltak-e.

III.

A Számvevőszék megállapította, hogy a programok annyiban eredménytelennek bizonyultak, hogy nem érték el konkrét céljaikat; csekély hatásuk volt a teherforgalom közutakról való áttérelésére; az áru fuvarozás környezeti mellékhatásainak mérséklése, a közutak zsúfoltságának csökkentése, illetve a közlekedésbiztonság növelése terén várt pozitív hatásokat pedig adatok híján nem lehet értékelni.

IV.

A programból származó kifizetésekhez alkalmazott mechanizmusok az uniós források folyósítását eredményekhez kötötték, a kiválasztási eljárás biztosította, hogy csak jó minőségű projektek kerüljenek kiválasztásra, és ezek a projektek rendszerint nagyobb haszonnal jártak a tágabb közösség számára. A pályázatok azonban nem tartalmaztak elegendő támogatható projektjavaslatot, mert a piaci helyzet és a pályázati feltételek nem ösztönözték a gazdasági szereplőket arra, hogy éljenek a rendszer előnyeivel. Bizonytalanság övezte továbbá a közútról való áttérelésnek a beszámolók szerinti csekély mértékét, az ellenőrzött projektek fele kevéssé bizonyult fenntarthatónak, ráadásul egyes projektekbe uniós finanszírozás nélkül is belekezdtek volna („talált pénz” effektus).

V.

A programok napi irányítása idővel javult, ám a Bizottság piaci igényfelmérése nem volt elégséges annak értékeléséhez, hogy mennyire reális lehetőség a szakpolitikai célok elérése. Már korábban lehetett volna helyesbítő intézkedéseket tenni. A programokat továbbra is jelentős hiányosságok jellemzik.

VI.

Tekintettel a jelenlegi programok eredményeire, a Számvevőszék azt javasolja a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és a Bizottságnak, hogy mérlegeljék, nem kellene-e felhagyni a Marco Polo programok mintájára kialakított áru fuvarozási szolgáltatások uniós finanszírozásával („felülről lefelé történő kínálatélénkítés”), hiszen az ilyen kialakítás a jelentésünkben leírt hiányosságokhoz vezetett (elégtelen piaci felvevőképesség, a célkitűzések elérésének bizonyítatlansága, nagy adminisztratív terhek, gyenge fenntarthatóság, „talált pénz” effektus), és nem kellene-e attól tenni függővé az ilyen finanszírozás folytatását, hogy van-e olyan előzetes hatásvizsgálat, amely kimutatja, hogy keletkezik-e uniós többletérték, és ha igen, mekkora. Ehhez szükséges lenne egy részletes piacelemzés a potenciális keresletről, valamint fel kellene használni a hasonló tagállami támogató rendszerek tapasztalatait és át kellene venni az ezekben legjobban bevált módszereket. Csak abban az esetben, ha a hatásvizsgálat szerint van értelme az uniós fellépésnek ezen a területen, a Számvevőszék azt javasolja a Bizottságnak, hogy hozzon a későbbi támogatási rendszerek teljesítményének növelését célzó intézkedéseket.

BEVEZETÉS

A MARCO POLO PROGRAMOK ÉS A MULTIMODALITÁS

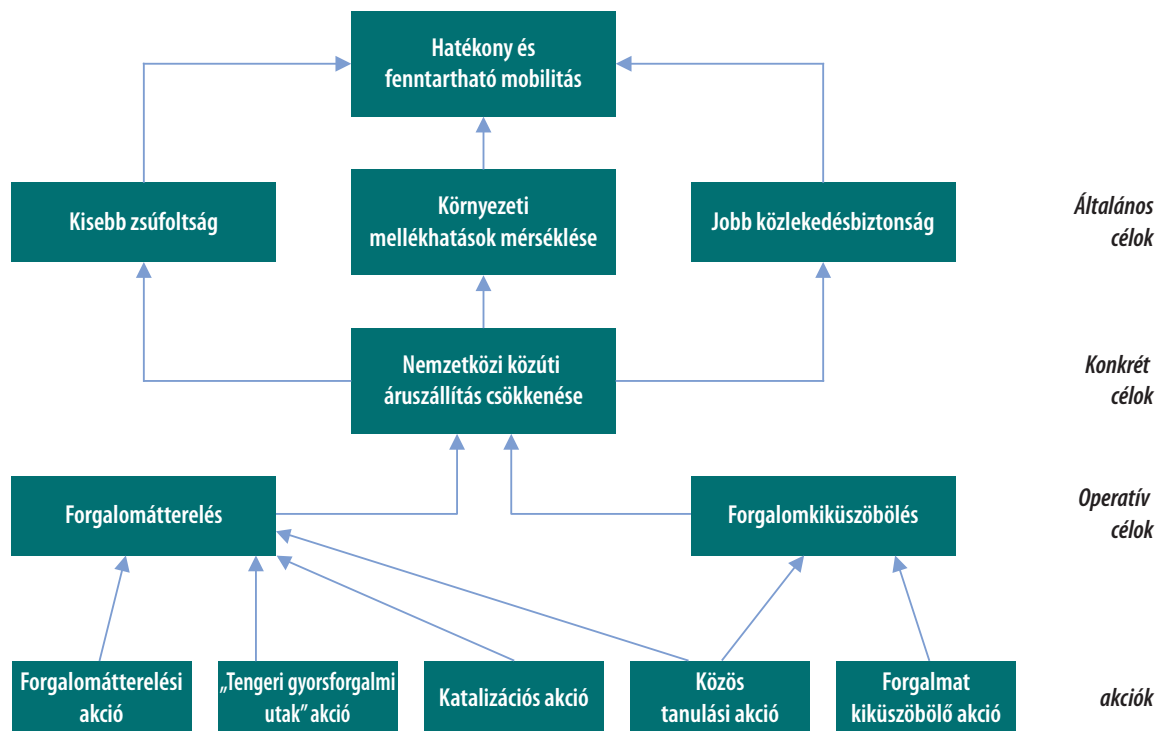
1. A multimodalitás azt jelenti, hogy egy árufuvarozási művelet két vagy több különböző szállítóeszközön valósul meg. A multimodális fuvarozás a környezet szempontjából általában fenntarthatóbbnak tekinthető, mert mérsékli a kizárólag közúton történő fuvarozási műveleteket. A multimodalitás alkalmazásának bővítése ezért már évek óta az Unió közlekedéspolitikájának egyik fő célja¹.
2. Ezen politika részeként 2003-ban az uniós jogalkotók létrehozták az első Marco Polo programot (I. Marco Polo, 102 millió eurós költségvetéssel), amely 2003 és 2006 között működött. Ezt követte a jelenlegi II. Marco Polo program (2007–2013), jóval nagyobb, 450 millió eurós költségvetéssel és kibővített hatókörrel. A cél az volt, hogy a nemzetközi közúti teherforgalom megnövekedését azzal ellensúlyozzák, hogy az összes várható növekedést átterelik vasútra, belvízi hajózásra és rövid távú tengeri hajózásra, vagy ezen közlekedési módok kombinációjára. A várakozások szerint ez mérsékli az árufuvarozás környezetre gyakorolt mellékhatásait, enyhíti a közutak zsúfoltságát, növeli a közlekedésbiztonságot, és hozzájárul a hatékony és fenntartható mobilitáshoz (lásd: **1. ábra**).
3. A 2013 utáni időszakra a Bizottság azt javasolja, hogy folytatódjon az áruszállítási szolgáltatások uniós támogatása „innovatív szállítási szolgáltatások vagy bevált meglevő szállítási szolgáltatások új kombinációi bevezetésének az előmozdításával, ideértve az »intelligens közlekedési rendszerek« alkalmazását és megfelelő irányítási struktúrák létrehozását”². Előzetes értékelés hiányában azonban még nem ismert, hogy ezek az általános célok hogyan kerülnek megvalósításra, melyek a konkrét célok és prioritások, és mekkora a szükségesnek vélt finanszírozás összege.

¹ Az 1992-es fehér könyv: „A közös közlekedéspolitika jövőbeni fejlesztése” (COM(92)494 végleges, 1992. december 2.) a fuvarozási módok közötti egyensúly eltolását tekintette fő céljának. A 2001-es fehér könyv: „Európai közlekedési politika 2010-re: Ideje dönteni” (COM(2001)370 végleges, 2001. szeptember 12.) megerősítette, hogy az európai közlekedési rendszer fenntarthatóságának növelése érdekében fontos a fuvarozási módok megoszlásának felülvizsgálata. Az intermodális fuvarozást a tengeri hajózási, belvízi hajózási és vasúti fuvarozási módok közötti jó csatlakozások fejlesztésével kívánták ösztönözni. A 2011-es fehér könyv: „Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé” (COM(2011)144 végleges, 2011. március 28.) célja az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése a közúti zsúfoltság növekedésének korlátozásával és hatékony multimodális kapcsolatok kialakításával.

² COM(2011)650 végleges/2, 2011. december 19., 38. cikk.

1. ÁBRA

**A II. MARCO POLO PROGRAM ÁTTEKINTÉSE ÉS CÉLJAI (ELŐZETES ÉRTÉKELŐ JELENTÉS
A II. MP-RŐL, ECORYS, 2004. JÚNIUS 15., 1. O.)**



A MARCO POLO PROGRAMOK IRÁNYÍTÁSA

4.

A Marco Polo programokat a Bizottság centralizáltan irányítja. A projekt-kérelmek éves ajánlattételi felhívásra érkeznek be, értékelésük a finanszírozási feltételek és a jogosultsági, kiválasztási és odaítélési kritériumok szerint történik. Kezdetben a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság³ volt teljes körűen felelős a programokért, de 2008 márciusától a Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség (EACI) irányítja a rendszer tényleges működését. A feladatok a következőképp oszlanak meg a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság és az EACI között:

- a) A Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság felelős a program-irányításért, amely magában foglalja a prioritások felállítását, az éves munkaprogram kidolgozását és elfogadását, az éves ajánlattételi felhívások dokumentációjának megírását és a felhívás közzétételét a Hivatalos Lapban, a tagországok hatóságaival történő kapcsolattartást, a program végrehajtásának és hatásainak értékelését, valamint az EACI irányítási tevékenységének felügyeletét.
- b) Az EACI tájékoztatást nyújt a potenciális pályázóknak, érkezteti, felbontja és értékeli a projektjavaslatokat, tárgyal a szerződések részleteiről a pályázókkal, előkészíti a támogatások odaítéléséről szóló bizottsági határozatokat, rendszeresen jelentéseket kap a projektek állásáról, nyomon követi a projekteket, kifizetést teljesít a kedvezményezettek felé és beszámol a Bizottságnak.

³ Akkori nevén Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság.

5. A Marco Polo programok mögött az a meggondolás állt, hogy a gazdasági szereplőket a piaci és szabályozási hiányosságok gátolják abban, hogy a közúti fuvarozást kiváltó alternatívákat dolgozzanak ki. A programok ezért igyekeznek kompenzálni a gazdasági szereplők azon veszteségeit, amelyeket az új vagy fejlettebb, a közúti teherforgalmat áttérelő szállítási szolgáltatásra áttérő fuvarozók eleinte elszenvednek. Az uniós támogatást úgy állapítják meg, hogy az a legalacsonyabbnak feleljen meg a következő összegek közül: i. közútról áttérő 500 tkm-enként egy euró (2009 előtti ajánlattételi felhívások), illetve két euró (2009-ben és azután); ii. a támogatható költségek 35%-a (a közös tanulásra irányuló akciók esetében az 50%-a); iii. az akció teljes időtartama alatt felhalmozott veszteség. Számítási példával az **1. háttérmagyarázat** szolgál.
6. A forgalomátterelés céljának megvalósítására különböző típusú akciókat terveztek (forgalomátterelési akciók, katalizációs akciók és a tengeri gyorsforgalmi utakkal kapcsolatos akciók, lásd: Glosszárium), de a II. Marco Polo program olyan projekteket is finanszíroz, amelyek a nemzetközi (főként az Unión belüli) áruszállítás hatékonyabbá tételét ösztönzik (a teherforgalmat kiküszöbölő akciók).

1. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDA MP-TÁMOGATÁS ÖSSZEGÉNEK KISZÁMÍTÁSÁRA

Ha egy 2009-es ajánlattételi felhívás alapján kiválasztott Marco Polo projekt eredményeként 600 millió tkm-t tereltek volna át a közutakról, és ha ennek a projektnek a támogatható költsége 35 millió eurót tett volna ki (ideértve a kiegészítő infrastruktúrába beruházott 4 millió eurót), a támogatásra nem jogosult költsége pedig 9 millió eurót, 41 millió eurós árbevétel mellett, akkor a támogatás összegének kiszámítása a következő módon történne:

1. összeg: A 2009-es ajánlattételi felhívásban szereplő 2 euró/500 tkm hozzájárulás alkalmazásával a közutakról történt forgalomátterelés alapján fizetendő uniós hozzájárulás **2,4 millió euró**.

2. összeg: A 35 millió eurós támogatható költségből a maximális 35%-os hozzájárulás alkalmazásával a második összeg **12,25 millió euró**.

3. összeg: A projekt 41 millió euró bevételt hozott és 44 millió euró (támogatható és támogatásra nem jogosult együtt) költséggel járt, vagyis a veszteség **3 millió euró**.

Ebben az esetben a támogatás **2,4 millió euró** lenne, mivel a három összeg közül ez a legkisebb.

7. A program kiterjed nem közvetlenül forgalomátterelést szolgáló projektekre is (a közös tanulási akciók részeként) csakúgy, mint egyéb kiadásokra (a költségvetési keret 5%-ának erejéig). 2009 és 2012 között ilyen támogatásként mintegy 11,8 millió eurót⁴ fordítottak a következő célokra:

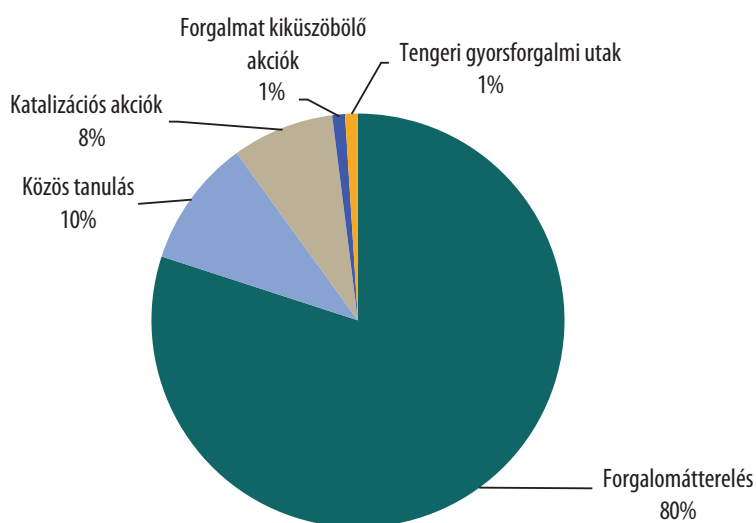
- közös tanulási akciók részeként megvalósított projektek; ezek közvetve segítik a teherforgalom átterelését azzal, hogy bővítik az ismereteket az áruszállítási logisztikai ágazatban, és támogatják a fejlett együttműködési módszereket és eljárásokat az áru fuvarozási piacon. 2011 végéig 16 ilyen projektre mintegy 8,1 millió eurót fordítottak.
- a jelenlegi intézkedéseknek, illetve a program továbbfejlesztésének támogatására indított kísérő intézkedések. Ilyenek voltak többek között a program promócióját szolgáló kommunikációs tevékenységek, a belvízi hajózási szállítási szolgáltatásokkal és az egyedi kocsirakományú fuvarozással kapcsolatos tanulmányok, valamint a rövid távú tengeri hajózást támogató európai programhoz való hozzájárulás (e célra 3,7 millió eurót fordítottak).

⁴ Ez a programból történt kifizetések 12,5%-át teszi ki.

8. A programból finanszírozott ötféle akció közül a forgalomátterelési akció projektjei képezik a programok lényegét, és ezek teszik ki az aláírt támogatási megállapodások 80%-át (lásd: **2. ábra**).

2. ÁBRA

A MARCO POLO PROGRAMOKBÓL SZÁRMAZÓ FINANSZÍROZÁS FELHASZNÁLÁSA AKCIÓTÍPUSONKÉNT (ÉVES TEVÉKENYSÉGI JELENTÉS, EACI 2010, 5.4. MELLÉKLET, 1. PONT)



AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS KONCEPCIÓJA

9. A számvevőszéki ellenőrzés célja annak feltárása volt, hogy a Marco Polo programok eredményesek voltak-e. Ennek keretében a Számvevőszék értékelte, hogy a Bizottság úgy tervezte-e meg a programokat, és oly módon irányította és felügyelte-e azokat, hogy azok eredményessége a lehető legnagyobb legyen. A Számvevőszék több finanszírozott projekt esetében azt is értékelte, hogy elérték-e kitűzött céljaikat.
10. A számvevőszéki ellenőrzés az I. Marco Polo programra, valamint a folyamatban levő II. Marco Polo program 2012 júliusáig megvalósított részeire terjedt ki. A feladat többféle ellenőrzési eljárásból tevődött össze: dokumentumok vizsgálata; kikérdezések; hatástanulmányok, értékelések és felmérések elemzése; a projektjavaslatok értékeléseinek vizsgálata. A Számvevőszék értékelte a tagállamokban alkalmazott támogatási rendszerekről a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóságon rendelkezésre álló adatokat is, valamint felmérte az ellenőrzés idején működő, szállítási szolgáltatásokat támogató tagállami rendszereket, és a projektellenőrzések során kikérdezéseket folytatott a Marco Polo Programbizottságban részt vevő egyes tagállami hatóságoknál.
11. Ez kiegészült a megfelelő szervezeteknél folytatott kikérdezésekkel és a forgalomátterelési akcióba tartozó projektek (a program lényege, lásd: 8. bekezdés) közül 16 befejezett projekt eredményeinek helyszíni ellenőrzésével Belgiumban, Németországban, Franciaországban, Olaszországban, Luxemburgban és Hollandiában (a projektek tartalmát és a megvalósítás adatait az **1. melléklet** mutatja be). A **2. háttérmagyarázat** rövid leírással szolgál két ellenőrzött projektről.
12. A 16 ellenőrzött projekt összesen 19,5 millió euró kötelezettségvállalásnak és 11,4 millió euró kifizetésnek felelt meg. Ennek egyik fele az I. MP, másik fele a II. MP program keretében került jóváhagyásra. Négy projekt tárgya rövid távú tengeri hajózás volt, egy kombinálta a vasúti és belvízi utakat, a többi 11 pedig vasúti projekt volt. A 16 projekt közül 14 esetben nagy fuvarozó vállalatok, nemzeti vasúttársaságok vagy nemzetközi hajózási társaságok által létrehozott konzorciumok voltak a kedvezményezettek.

2. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

ELLENŐRZÖTT MARCO POLO PROJEKTEK: PÉLDÁK

- a) A Sirius 1 vasúti projekt keretében természetes ásványvizet szállítottak a franciaországi gyártóüzemből különböző németországi logisztikai központokba. A cél az árukapacitás és az ügyfélszolgálat fejlesztése volt, valamint annak támogatása, hogy a társaság meg tudja valósítani szén-dioxid-kibocsátási céljait (vagyis 2008 és 2012 között 40%-os csökkenést érjen el a közvetlen felelőssége alá tartozó területeken, és minden márkánál).



© Európai Számvevőszék

Vizespalackok vonatra rakodása az S.A. des Eaux Minérales d'Evian gyártóüzemében

- b) A Gulf Stream rövid távú tengeri hajózással foglalkozó projekt tengeri áru fuvarozási alternatívát nyújt Észak-Spanyolország és Dél-Anglia között. Ez a ro-ro szolgáltatás hétvégeken oda-vissza hajójáratot üzemeltet a spanyol Santander és a dél-angliai Poole kikötője között, s ezzel mintegy megkerüli a francia országos úthálózaton hétvégén érvényben lévő tehergépkocsi-közlekedési tilalmat.



© BAI SA Brittany Ferries Port du Bloscon

Ezek a hajóról lehajtó tehergépkocsik hétvégén juttatják célba rakományukat

ÉSZREVÉTELEK

A PROGRAMOK NEM EREDMÉNYESEK

AZ EREDMÉNYEK MESSZE ALULMÚLJÁK AZ ELVÁRÁSOKAT...

13. A jogszabályok éves, számszerű forgalomátterelési célokat fogalmaztak meg, amelyeket mind a két programnak teljesítenie kellett. Az I. MP programban az éves célkitűzés 12 milliárd tkm volt. A II. MP program keretében az éves célt 20,5 milliárd tkm „jelentős részére”⁵ növelték egy olyan, 740 millió eurót kitevő finanszírozási keretről szóló javaslat alapján, amelynek az infrastruktúra támogatására is ki kellett volna terjednie. Annak ellenére, hogy a jogszabályalkotás során az infrastruktúrára szánt összegek elutasításra kerültek, az eredeti célt javarészt megtartották.
14. A kitűzött célok és a jelentések szerinti programeredmények összehasonlítása folyamatos és jelentős alulteljesítést mutat (lásd: **1. táblázat**).
15. A jelentések szerinti forgalomátterelési adatok csak az I. MP esetében tekinthetők véglegesnek, ahol is az látható, hogy 22,1 milliárd tkm-nyi fuvar közútról más fuvarozási módra való áttérrelése valósult meg. Bár ez az eredmény annak felel meg, mintha 1 230 000, egyenként 18 tonna rakományt⁶ szállító tehergépkocsit tereltünk volna át egy 1000 km-es szakasról (ennyi például a Berlin és Párizs közötti távolság), mindez a program keretében kitűzött célnak csupán 46%-át teszi ki.
16. 2007 és 2010 között a II. MP program keretében vállalt forgalomátterelésnek csupán 23,9%-a valósult meg (lásd: **1. táblázat**). Jóllehet a II. MP program jelenleg is folyamatban van, nem fogja elérni a 20,5 milliárd tkm/év jelentős részeként megfogalmazott célt, mert a projektjavaslatokat kérő éves ajánlattételi felhívásokra nem érkezett elegendő pályázat. Így a program keretében rendelkezésre álló finanszírozás nem teszi lehetővé a cél elérését, még akkor sem, ha maguk a projektek mind teljes egészükben sikeresek lennének.

⁵ Az áru fuvarozási rendszer környezetvédelmi teljesítményjavításának közösségi pénzügyi támogatására irányuló második „Marco Polo” program (II. Marco Polo) létrehozásáról és az 1382/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. október 24-i 1692/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 328, 2006.11.24, 1. o.) 1. cikke a program céljaként írja elő, hogy: „(...) a közlekedés területén elmozdulás következzen be, a nemzetközi közúti áru fuvarozásban várható éves össznövekedés jelentős, tonnakilométerekben mérhető” részeként. Ugyanezen rendelet (2) preambulumbekzdése szerint a nemzetközi közúti áruszállítás volumene évente mintegy 20,5 milliárd tonnakilométerrel növekszik. Ugyanezen rendelet (4) preambulumbekzdése leszögezi, hogy a programnak „segítenie kell áttérlni legalább a nemzetközi közúti teherszállítás várható összesített növekedési volumenét – de ha lehet, ennél nagyobb részt”.

⁶ Forrás: EACI-előadás a Marco Polo Tájékoztató Napon, 2012. június 28-án.

...ÉS AZ ÁRUFUVAROZÁS KÖZUTAKRÓL VALÓ ÁTTERELÉSÉRE GYAKOROLT HATÁS CSEKÉLY

- 17.** Az I. MP program esetében feltételezték, hogy a támogatás már 2003-ra legalább a közúti áru fuvarozás várható összes növekedését áttereli más áruszállítási eszközökre. A II. MP programnál a cél már megváltozott, és csak a közúti áru fuvarozás várható összes növekedésének „jelentős részét” kívánták átterelni. A Bizottság (DG Eurostat) által szolgáltatott adatokon alapuló **3. ábrán** látható, hogy 2003-ban az Unióban az összes áru fuvarozás 46%-a közúton zajlott, míg tengeri hajóúton annak 38%-a, vasúton 11%-a, belvízi hajóúton 3,5%-a valósult meg. 2010-re a közúti áru fuvarozás aránya az összes áru fuvarozáson belül már 50%-ra növekedett, míg a tengeri fuvarozás aránya 33%-ra csökkent, a vasúti fuvarozás pedig továbbra is 11%-ot, a belvízi hajózás pedig 4%-ot tett ki.

1. TÁBLÁZAT

A MARCO POLO PROGRAMOK KERETÉBEN TERVEZETT, VÁLLALT ÉS A JELENTÉSEK SZERINT MEGVALÓSULT TEHERFORGALOM-ÁTTERELÉS A KÖZUTAKRÓL, MILLIÁRD TKM (A BIZOTTSÁG ÉS AZ EACI DOKUMENTUMAIN¹ ALAPULÓ SZÁMVEVŐSZÉKI SZÁMÍTÁSOK)

	Éves cél	Vállalt ²	Megvalósult (EACI jelentés)	%-os teljesülés ³
MP I				
2003	12,00	12,40	7,25	58,51
2004	12,00	14,38	6,33	43,99
2005	12,00	9,53	4,95	51,94
2006	12,00	11,40	3,55	31,17
I. MP összesen	48,00	47,71	22,08	46,28
	I. MP, átlag			46,00
II. MP	⁴			
2007	20,50	27,83	10,02	36,00
2008	20,50	16,33	3,40	20,82
2009	20,50	15,68	2,82	17,98
2010	20,50	14,15	3,40	24,03
2011	20,50	13,70	0,00	0,00
II. MP, 2007–2011	102,50	87,69	19,64	22,40
	II. MP, 2007–2010, átlag (2012.12.31)			19,16
Mindösszesen	150,50	135,40	41,72	

¹ A 2012. december 31-én rendelkezésre álló legfrissebb adatok felhasználásával.

² A Bizottság által, illetve 2008 márciusa óta az EACI által aláírt támogatási szerződések alapján tervezett átterelendő mennyiségek.

³ A vállalt és a jelentések szerinti átterelési mennyiségek összehasonlítása.

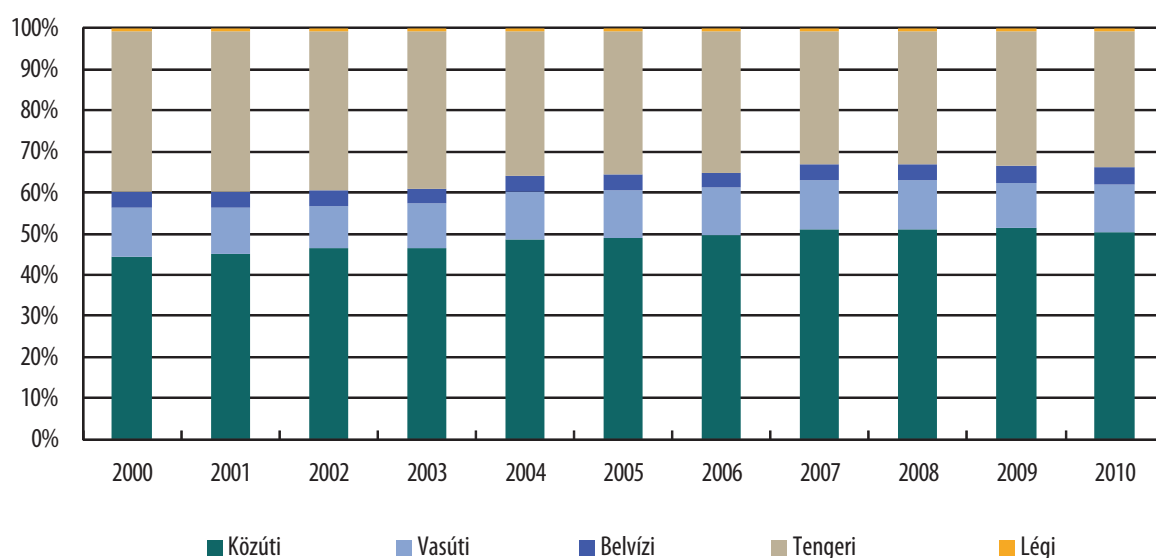
⁴ A II. MP esetében az éves cél 20,5 milliárd tkm „jelentős része”.

- 18.** A 2007-ben kezdődött pénzügyi és gazdasági válság hatására a fuvarozási volumen általában csökkent. Néhány fuvarozási mód komoly veszteségeket szenvedett: a vasúti fuvarozás aránya 17,9%-kal, a belvízi hajózásé 10,6%-kal csökkent⁷. A válsággal szembesülvén a közúti árufuvarozók csökkentették áraikat, hogy továbbra is forgalomban tarthassák járműveiket. Ez egyszerre fogta vissza a nem közúti fuvarozási módokra történő átállást, és ösztönözte a nem közúti fuvarozásról a közúti fuvarozásra való átállást (fordított forgalomátterelés), valamint rávilágított arra, hogy a program jelenlegi kialakítása érzékeny a gazdasági ciklikusságra.
- 19.** Az I. MP program keretében a jelentések szerint megvalósított 22,1 milliárd tkm forgalomátterelés az uniós nemzetközi közúti árufuvarozásnak csupán 0,3%-át, az uniós nemzetközi közúti áruszállítás ugyanezen időszakban tapasztalt növekményének pedig nagyjából 25%-át tette ki. Ennek fő oka az volt, hogy 2003 és 2006 között a nemzetközi közúti árufuvarozás növekménye (113,7 milliárd tkm) messze felülmúlta az eredeti előrejelzést (48 milliárd tkm).

⁷ Forrás: Eurostat: „Statistics in Focus” 2012/13., 2012.2.21.

3. ÁBRA

AZ UNIÓN BELÜLI NEMZETI ÉS NEMZETKÖZI ÁRUSZÁLLÍTÁSI MÓDOK MEGOSZTLÁSÁNAK IDŐBELI ÖSSZELETÉSE (AZ EUROSTAT ÁLTAL SZOLGÁLTATOTT ADATOK)

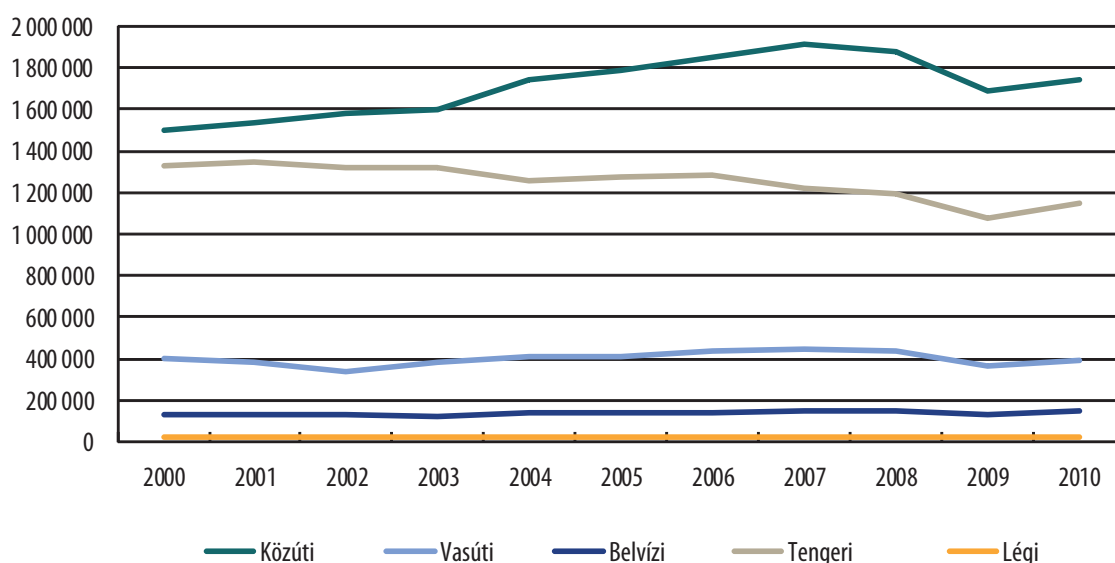


Forrás: Eurostat.

20. A II. MP esetében az ellenőrzés idejére csak néhány projekt fejeződött be, így túl korai lett volna véglegesen értékelni eredményességüket és potenciális hatásukat. Tekintettel azonban a rendelkezésre álló költségvetési előirányzatokra és azok korlátozott kihasználtságára, valószínűtlen, hogy a programnak érdemi hatása lesz a közutakról való teherforgalom-átterelésre (lásd: **2. táblázat**).
21. A közúti áru fuvarozás továbbra is dominál, míg a vasúti és belvízi szállítási mód még mindig igen szerény arányt képvisel. A **4. ábrán** látható, hogy 2007 előtt a közúti áru fuvarozás volumene évről évre növekedett, 2007 és 2009 között a válság hatására a szállított volumenek minden fuvarozási mód esetében csökkentek, 2009-től pedig egyértelműen visszaállt a fuvarozott volumenek nagysága, főleg a közúti és tengeri fuvarozás esetében, míg a vasúti és belvízi fuvarozásnak nem sikerült növelnie a részesedését.

4. ÁBRA

AZ UNIÓS ÁRUFUVAROZÁS SZÁLLÍTÁSI MÓDONKÉNTI BONTÁSBAN, MILLIÓ TKM (A 3. ÁBRÁN AZ ADATOK SZÁLLÍTÁSI MÓDONKÉNTI SZÁZALÉKOS MEGOSZLÁSBAN LÁTHATÓK)



Forrás: Eurostat.

A VALÓS HATÁS NEM ÉRTÉKELHETŐ

- 22.** A program keretében nyújtott finanszírozás a következő szakpolitikai célok megvalósulását szolgálta volna: az áru fuvarozás környezeti mellékhatásainak mérséklése, a közutak zsúfoltságának csökkentése és a közlekedésbiztonság növelése. A Számvevőszék tudomásul vette a Bizottság azon becslését, hogy a Marco Polo programba fektetett minden egyes euró 13,30 euró értékű környezetvédelmi hasznot generál⁸.
- 23.** A közutak zsúfoltságáról és a közúti balesetekről elérhető adatok azonban nem teszik lehetővé a valóságos hatás felmérését, mivel az Eurostatnak nincs hivatalos egyeztetett módszere, harmonizált statisztikai adatokkal sem rendelkezik a közutak zsúfoltságát illetően, a közúti balesetekről szóló adatok pedig hiányosak. Ráadásul, noha általánosan elfogadott, hogy a kizárólag közúton történő fuvarozás alternatívái rendszerint nagyobb előnyökkel járnak a tágabb közösség számára, a valódi multiplikátorhatás jelen esetben feltehetőleg sokkal kisebb lesz. Ez annak tudható be, hogy 2004 és 2010 között a Marco Polo-kalkulátor idejétmúlt és ennél fogva pontatlan adatokat⁹ használt. 2004 óta a közúti fuvarozás a kutatásnak és innovációnak köszönhetően egyre kevésbé környezetszennyező¹⁰. Ezt a tényt a Bizottság a 2005 és 2010 közötti ajánlattételi felhívásaiban figyelmen kívül hagyta. A 2011-es ajánlattételi felhívásban fordult elő először, hogy új együttthatókat és új módszereket használtak a vasúti, belvízi és tengeri áru fuvarozás hatásainak számszerűsítéséhez. Egyes esetekben ezek nem járnak sokkal több pozitív hatással, mint amit a csak közúton megvalósuló áru fuvarozás nyújt (lásd: **II. melléklet**). Például már nincs nagy különbség aközött, hogy az áru fuvarozás kizárólag közúton valósul-e meg, illetve dízelmozdony vontatta vonat, kisebb uszályok vagy hagyományos meghajtású, 20–23 csomóval haladó személy- és teher szállítást is végző (ún. „Ro/Pax”) hajók útján. Mihelyt egy Ro/Pax hajó sebessége meghaladja a 23 csomót, környezetvédelmi szempontból még előnyösebb is lenne a közúti fuvarozás.

⁸ EACI-előadás a Marco Polo Tájékoztató Napon, 2012. június 28-án.

⁹ A „Marco Polo-kalkulátor” olyan automatizált táblázatkezelő program, amelynek révén összevethetők a környezeti tényezők (mint például légszennyezés, éghajlatváltozás, zaj) és a társadalmi-gazdasági tényezők (például balesetek, zsúfoltság és infrastruktúra) kötődő elméleti externáliák. A számítás 1 tkm-re vetítve euróban hasonlítja össze a kizárólag közúton megvalósuló fuvarozási megoldás, illetve a megpályázott alternatív multimodális fuvarozási megoldás (vasút, belvízi hajózás és rövidtávú tengeri hajózás) externáliáit.

¹⁰ Előzetes értékelő jelentés a II. MP-ről, Ecorys, 2004. június 15., 56. o.: „ha a korszerű tehergépkocsi-motorokat elavult motorokhoz vagy nagysebességű hajók motorjaihoz hasonlítjuk, a közúti közlekedés környezeti szempontból kedvezőbb választásnak bizonyulhat”.

NEM VOLT ELEGENDŐ RELEVÁNS PROJEKTJAVASLAT..

- 24.** Az ezen a programon keresztül támogatott projektek azon kevés példák közé tartoznak, ahol az uniós finanszírozás az eredmények alapján kerül folyósításra. A Számvevőszék elismeri, hogy az EACI eljárásai lehetővé teszik, hogy az uniós támogatásokat a kiválasztási kritériumoknak legjobban megfelelő projektekre fordítsák. Rendszerint azonban nem érkezik elegendő jó minőségű projektjavaslat (csak a 2004-es évben fedték le maradéktalanul a rendelkezésre álló forrásokat a kötelezettségvállalások, lásd: **2. táblázat**).
- 25.** Az MP programoknál tehát problémát jelent az előirányzatok felhasználása. Az I. MP-re beállított 101,8 millió eurós pénzügyi keretből csak 41,8 millió euró (41%) került kifizetésre¹¹. A II. MP programra szánt költségkeret 450 millió eurót tesz ki, amelyből 2012 végéig csak 77,8 millió euró (a költségkeret 25%-a) került kifizetésre, főleg előlegek formájában. Így valószínű, hogy a finanszírozás jelentős része nem fog felhasználásra kerülni, és nem szolgálja a kitűzött általános célok elérését.

¹¹ Ennek része volt 1,4 millió euró olyan támogatás is, amelyet ugyan a katalizációs akció részét képező két projektre nyújtottak, de amely nem forgalomátterelésre irányult: az uniós támogatást egy mozdony átalakítására, illetve a projektjelentések megírására fordították.

2. TÁBLÁZAT

A MARCO POLO PROGRAMOK KERETÉBEN RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ, KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSSAL LEKÖTÖTT ÉS KIFIZETETT PÉNZÖSSZEGEK ÉS A PROJEKTEK ÁTTEKINTÉSE, MILLIÓ EURÓ (A BIZOTTSÁG ÉS AZ EACI DOKUMENTUMAIN¹ ALAPULÓ SZÁMVEVŐSZÉKI SZÁMÍTÁSOK SZERINT)

	Projektek száma	Költségvetési keret	Lekötött összegek	A lekötött összegek aránya a költségvetési kerethez képest (%)	Kifizetett támogatás	A kifizetett összegek aránya a költségvetési kerethez képest (%)
I. MP						
2003	13	15,0	13,0	86,7	7,3	48,7
2004	12	20,4	20,4	100,0	12,3	60,3
2005	15	30,7	21,4	69,7	12,8	41,7
2006	15	35,7	18,9	52,9	9,4	26,3
I. MP összesen	55	101,8	73,7	77,3	41,8	41,1
II. MP						
2007	20	58,0	45,4	78,3	18,7	32,2
2008	28	59,0	34,4	58,3	9,9	16,8
2009	21	66,3	61,9	93,4	23,2	35,0
2010	30	64,0	52,2	81,6	17,1	26,7
2011	18	56,9	33,6	59,1	8,8	15,5
II. MP összesen	117	304,2	227,5	74,1	77,7	25,5
Mindösszesen	172	406,0	301,2		119,5	

¹ A 2012. december 31-én rendelkezésre álló legfrissebb adatok felhasználásával.

**...MERT A PIACI HELYZET ÉS A PÁLYÁZATI FELTÉTELEK NEM
ÖSZTÖNÖZTÉK A GAZDASÁGI SZEREPLŐKET ARRÁ, HOGY ÉLJENEK
A RENDSZER ELŐNYEIVEL**

26.

A piaci helyzet változásán (lásd: 18. bekezdés) kívül a rendelkezésre álló előirányzat csekély mértékű felhasználásának jelentős oka, hogy az MP programokból származó támogatások megszerzése időigényesnek, kockázatosnak, bonyolultnak és költségesnek bizonyult:

- a) Az ellenőrzött kedvezményezetteknek átlagosan két évükbe telt, hogy pályázatot nyerjenek (a projekt ötletének felmerülésétől a támogatási megállapodás aláírásáig). Ebből átlagosan egy év volt az ajánlattételi felhívás lezárása és a támogatási megállapodás aláírása között eltelt idő. A gazdasági szereplők egyöntetűen úgy ítélték meg, hogy a bizonytalan gazdasági környezetben ez túl hosszú várakozási idő. A Számvevőszék megállapította, hogy több alkalommal időközben visszaléptek pályázók. Mivel az eredeti útvonalak, a szállított termékek, vagy a kiinduló és célállomások tekintetében a Bizottság és az EACI a méltányos elbánásra és a tisztességes versenyre hivatkozva nem engedett semmilyen utólagos változtatást, a 2003 és 2010 között kiválasztott 154 projekt közül 53 (vagyis 34%) „el sem kezdődött, vagy időnap előtt véget ért”. Ezek 64,2 millió euró kötelezettségvállalásnak és 3,7 millió euró kifizetésnek feleltek meg.
- b) A kiegészítő infrastruktúrával kapcsolatos beruházásoknál a kockázatokat teljes mértékben a kedvezményezettek viselik: a jogszabályok lehetővé teszik ugyan az ilyen jellegű infrastruktúrák részleges finanszírozását, a finanszírozási mechanizmus azonban általában csak átterelt tkm-ként nyújtott támogatást tesz lehetővé, így gyakorlatilag lehetetlen a programból infrastrukturális beruházásokat társfinanszírozni.
- c) A programok feltételeit a gazdasági szereplők a valós napi üzletmenet fényében túl bonyolultnak ítélték meg, ami megmagyarázza, miért vett igénybe sok kedvezményezett tanácsadót az adminisztráció elvégzéséhez¹².
- d) Az MP programokban való részvétel költséges is¹³. A konzorciumi tagok delegált munkatársainak utazási kiadásai, a tanácsadói díjak és a kedvezményezettek alkalmazottai által ledolgozott emberhónapok költségei alapján egy pályázat összeállításának költsége a 16 ellenőrzött kedvezményezettnek átlagosan 105 000 eurót tett ki.

¹² A 16 ellenőrzött projektből 14 esetében (87%) a kedvezményezett tanácsadót vett igénybe.

¹³ Az áru fuvarozási rendszer környezetvédelmi teljesítményjavításának közösségi pénzügyi támogatására irányuló második „Marco Polo” program (II. Marco Polo) létrehozásáról és az 1382/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. október 24-i 1692/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 328., 2006.11.24., 1. o.) (4) preambulumbekkezdése és az 1692/2006/EK rendeletet módosító 2009. szeptember 16-i 923/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 266., 2009.10.9., 1. o.) (8) preambulumbekkezdése jelezte, hogy várhatóan sok kis- és közép vállalkozás (kkv) fog részt venni a programban. A programok bonyolultsága, a nagy költségek és a magas küszöbértékek (amelyek alatt nem vehető igénybe társfinanszírozás) miatt az MP kedvezményezettjeinek csak 24%-a volt kkv (forrás: EACI-adatok).

BIZONYTALAN, HOGY TÉNYLEGESEN MEKKORA TEHERFORGALMAT TERELTEK ÁT A KÖZUTAKRÓL,...

- 27.** Az **1. táblázat** 4. oszlopa tartalmazza, hogy a jelentések szerint mekkora a közutakról átkelt teherforgalom volumene. Az ellenőrzés nem tudott bizonyosságot szerezni ezek megbízhatóságáról. Először is, a meglévő szolgáltatások korszerűsítését célzó projektek esetében az EACI ellenőrzés nélkül fogadta el a hozzá bejelentett, a projektindítás előtt ugyanazon az útvonalon szállított fuvarmenyiségeket (a projekt befejezésekor ezeket a mennyiségeket levonva számítják ki a forgalomátterelés nagyságát). Másodsor, az EACI által csak 2011-ben elvégzett, az átkelt fuvarmenyiségeket vizsgáló első utólagos pénzügyi ellenőrzések hibákat tártak fel¹⁴, egy esetben pedig a jelentésben a bruttó, nem pedig a nettó súly szerepelt.
- 28.** A 16 projektre kiterjedő számvevőszéki ellenőrzés feltárta, hogy csak egy projekt esetében voltak pontosak a célállomáson a beérkezéskor mért mennyiségi adatok. Hat esetben a nettó súly rögzítéséhez használt eszköz nem állt rendelkezésre a helyszíni ellenőrzés során, a többi kilenc esetben pedig az ilyen eszközzel végzett teszt arról tanúskodott, hogy az ellenőrzési nyomvonal csak korlátozottan volt megbízható, és hogy fokozott túlfizetési kockázat merült fel. Az egyik projekt esetében például a fuvarlevélén (CMR¹⁵) nem szerepelt a súly, míg egy másik esetben a tesztek feltárták, hogy a rendszerben rögzített súlyok és a vonatkozó CMR-eken feltüntetett súlyok nem egyeznek, és a kedvezményezett nem volt biztos abban, hogy az EACI-nak szóló jelentésben a bruttó vagy a nettó súly szerepelt-e.

...AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK FELE KORLÁTOZOTTAN FENNTARTHATÓ...

- 29.** Tekintve, hogy nem fenntartható, egyszeri intézkedések finanszírozása kevésbé célszerű, a finanszírozott projektektől elvárható, hogy a projekt ideje, azaz legfeljebb három év alatt életképessé váljanak, majd azt követően tovább működjenek. Jóllehet a rendeletek kimondottan kikötik a fenntarthatóságot mint a finanszírozás egyik feltételét¹⁶, egyrészt ez a kitétel nem szerepel az aláírt támogatási megállapodásokban, másrészt a fenntarthatóságot a projekt befejezése után nem ellenőrizték.

¹⁴ Egy jelentésben az EACI előzetesen 20%-os hibát talált.

¹⁵ A CMR fuvarlevél a nemzeti közúti áruszállításban használt dokumentum, melynek alapja az „Egyezmény a nemzeti közúti fuvarozási szerződésről (CMR)” (1956. máj. 19-én Genfben aláírt ENSZ-egyezmény).

¹⁶ Az áru fuvarozási rendszer környezeti teljesítményjavításának közösségi pénzügyi támogatásáról (Marco Polo program) szóló, 2003. július 22-i 1382/2003/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet (HL L 196., 2003.8.2., 1. o.) 5. cikke (1) bekezdésének a) pontja és az 1692/2006/EK rendelet I. melléklete.

30. A fentiekén túl a gyenge fenntarthatóság egy másik oka a – különösen a vasútra jellemző – nehéz működési környezet. A vasúti szolgáltatásokat nyújtó kedvezményezetteknek nagy üzemeltetési kockázatokkal kell szembenéznük, és a működés során számos nehézségekbe ütköznek a nemzeti vasúttársaságoknál előre nem látható karbantartási munkák, vasúti és kikötői munkabeszüntetések, illetve a hiányzó interoperabilitás miatt. Az ellenőrzött projektek egyikénél ez a teljes projektidőszakon belül a tervezett áruindítások 20%-ának a megghiúsulásához vezetett, egy másiknál a működés harmadik évében 44 olyan esemény volt, amelyek több mint egy hetes késést és szolgáltatásmegszakítást okoztak, egy harmadiknál pedig a kedvezményezett a romániai gyártóüzem és az észak-olaszországi elosztóközpont közötti út során négyszer kényszerült mozdonyt cserélni.

31. A program számos kedvezményezettje ezért úgy döntött, hogy már jóval a szerződés lejárta előtt felhagy a projektekkel, míg azok közül, akik befejezték a projektjüket, sokan a projektfinanszírozás lezárulta után vagy megszüntették a szolgáltatásukat, vagy jelentősen megváltoztatták annak tartalmát. A Számvevőszék által vizsgált 16 projekt közül hat esetében a támogatott szolgáltatás az ellenőrzés idején már nem működött (vagy mert nem volt elegendő fuvarozandó áru, vagy mert a partnerek egyike kilépett vagy csődbe ment), két másik esetben pedig tovább működött ugyan, de csökkentett tartalommal.

...ÉS A PROJEKTEKET UNIÓS FINANSZÍROZÁS NÉLKÜL IS ELKEZDTÉK VOLNA

32. A Számvevőszék által ellenőrzött Marco Polo projekteknel felmerült bizonyítékok szerint az uniós finanszírozásnak köszönhetően a projektek korábban megkezdődhettek, bővíthetett a szolgáltatásaik köre, vagy a beruházások korábban megtérülhettek.

33. Az ellenőrzés ugyanakkor a „talált pénz” effektusra utaló komoly jeleket tárt fel, többek között ezeket:

- a 16 kedvezményezett közül 13 támogatás nélkül is megindította és működtette volna szállítási szolgáltatásait;
- az Ecorys értékelője is jelezte, hogy „a projektek többsége támogatás nélkül is beindult volna”¹⁷;
- a Bizottság mint a program irányítója az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett legutóbbi jelentésében¹⁸ kifejtette, hogy „a kedvezményezettek 42%-a kijelentette, hogy a Marco Polo-féle finanszírozás nélkül is biztosan belefogott volna a projektjébe”.

¹⁷ „Az I. Marco Polo program értékelése”, Ecorys, 2007. november 7., 3.6. bekezdés.

¹⁸ COM(2012) 675 final, 2012. november 21., 6. o.

- 34.** Ez azzal magyarázható, hogy i. a nehézáruk nagy távolságra történő fuvarozása pénzügyi okokból kifolyólag amúgy is tengeren, vasúton vagy belvízi utakon történne, főleg, ha a szállítmányok előre tervezhetőek, és ii. az MP programokból nyújtott finanszírozás olyan csekély a teljes projektköltséghez képest, hogy nem tekinthető igazi ösztönzőnek (a Számvevőszék által ellenőrzött 16 projektnél a támogatás a kedvezményezett által beruházott összegnek mindössze 2,8%-át tette ki).

¹⁹ Előzetes értékelő jelentés a II. MP-ről, Ecorys, 2004. június 15., 6.3. fejezet.

A RENDSZER NAPI IRÁNYÍTÁSA FOKOZATOSAN JAVUL,...

- 35.** A Bizottság szokásos gyakorlatával összhangban az EACI munkáját a Bizottság által jóváhagyott éves munkaprogram szabályozza. A Bizottság az MP programok napi irányítását az EACI negyedéves jelentéseiben, negyedéves és féléves koordinációs értekezletein és negyedéves irányítóbizottsági ülésein keresztül felügyeli. Egy a Bizottság által kijelölt főállású szakreferens rendszeres kapcsolatban áll az EACI vezetésével és munkatársaival, valamint munkaértekezleteken és alkalmanként helyszíni bejárásokon is részt vesz. Az EACI éves tevékenységi jelentéseket készít, amelyben összeveti a tényleges teljesítést az éves munkatervvel.
- 36.** A Számvevőszék megállapította, hogy az EACI az eltelt időben javított az MP programok projektjeinek irányításán, többek között azzal, hogy: i. szigorította a projektkiválasztási eljárást, hogy csak jó minőségű projektek kerüljenek kiválasztásra, ii. tájékoztató szolgálatot és funkcionális postafiókokat hozott létre a potenciális pályázók számára, amit az ellenőrzött kedvezményezettek hasznosnak és eredményesnek találtak, iii. elemző jelentéseivel hozzájárul a Bizottság tudásbázisához, iv. rendszeresen nyomon követi a támogatott projekteket és v. csökkentette a kifizetési késedelmeket.

...DE A PIACI SZÜKSÉGLETEK FELMÉRÉSE NEM VOLT ELÉGSÉGES...

- 37.** Az MP programokat azért hozták létre, hogy az új szállítási szolgáltatások kiépítéséhez vagy a meglévők fejlesztéséhez szükséges jelentős beruházásokat az uniós finanszírozás részben kompenzálja, abban a reményben, hogy ezen szolgáltatások kínálatának növekedése piaci keresletet teremtsen („felülről lefelé történő kínálatélénkítés”¹⁹).

- 38.** Mindkét MP program felépítése egy bizottsági javaslaton²⁰ alapult, amely felhasználta az egyes programok indítása előtt az érdekeltekkel szervezett konzultáció eredményeit²¹.
- 39.** A Számvevőszék ezt azonban nem ítéli elegendőnek, mivel a gazdasági szereplők rendes piaci viszonyok között csak akkor váltanak át kizárólag közúton történő fuvarozásról más áruszállítási módokra, ha azt a körülmények (rendszerint a költségek, az idő, a megbízhatóság, a szállítandó mennyiségek vagy a célállomások közelsége) szükségessé teszik. Ahhoz, hogy egy szállítási szolgáltatásokat támogató program sikeres legyen, ezért először elemezni kellett volna, hogy rendes piaci viszonyok között miért nem jöttek létre vagy fejlődtek ki multimodális fuvarozási szolgáltatások, és hogyan lehet lebontani azokat az akadályokat és korlátokat, amelyek az ilyen szolgáltatások létrejöttét, vagy fejlesztését hátráltathatják.
- 40.** 2007 óta külső körülmények miatt tovább csökkent az MP programok eredményességének esélye: a pénzügyi és gazdasági válság nyomán általánosan csökkentek a szállítandó volumenek (lásd: 18. bekezdés), és a nemzeti vasúttársaságok azon döntése, hogy belső költségcsökkentés végett leállítják az egyedi kocsirakományú fuvarozást, tüstént arra készítettek a kisebb vállalatokat, hogy a multimodális fuvarozásról visszaálljanak a kizárólag közúton történő áruszállításra. Ráadásul a közelmúltban elfogadott jogszabályozásból²² adódóan fordított irányú forgalomátterelés várható (hajóról közútra).

...ÉS KORÁBBAN HOZHATTAK VOLNA HELYESBÍTŐ INTÉZKEDÉSEKET

- 41.** Egy 2007-es értékelő jelentés²³ számos olyan problémát vetett fel az I. Marco Polo program tekintetében, mint a nem megfelelő küszöbértékek, a tkm-re vonatkozó szabályok rugalmatlansága, nem egyértelmű és bonyolult projektbenyújtási, projektkiválasztási és szerződéskötési szabályok, pedig a Bizottság a projekt- és programmonitoringjának köszönhetően már korábban (2006 márciusától) tudott a projekt-végrehajtási késedelmekről és a célok korábbi teljesítésével kapcsolatos nehézségekről.

²⁰ COM(2002) 54 végleges, 2002. február 4.

²¹ Lásd pl.: Előzetes értékelő jelentés a II. MP-ről, Ecorys, 2004. június 15., 2. és 7. fejezet.

²² A hajózás üzemanyagköltségei 2015-től lényegesen növekedni fognak a 2012 szeptemberében elfogadott új, kénnel kapcsolatos szabályozás és az új, általános kéntartalomra vonatkozó határértékek következtében. Ez a jelenleg hajóval történő áruszállítás egy részét vissza fogja terelni a közutakra. *Forrás:* Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA): „Műszaki jelentés”, 2010.12.13. és COM(2011) 439 végleges, 2011. július 15.

²³ Értékelő jelentés az I. Marco Polo programról, Ecorys, 2007. november 7.

- 42.** A 2008-as hatástanulmány²⁴ több lehetséges opciót vetett fel a programok tökéletesítése céljából, ideértve a jogalap teljes felülvizsgálatát, a program leállítását vagy a II. MP módosítását. A Bizottság megpróbálkozott a program vonzóbbá tételével, de javaslata²⁵ a II. MP költségvetési és technikai módosítására korlátozódott (mint például a támogatási összegek megkészszerzése, az üres konténerek és a gépjármű önsúlyának beszámítása a támogatás alapjául szolgáló fuvarozott mennyiségekbe, a küszöbértékek lejjebb vitele, és nagyobb rugalmasság tanúsítása). Ezek az intézkedések azonban nem orvosolták a fent említett jelentős programhiányosságokat.
- 43.** A Bizottság elmulasztotta a multimodalitást támogató tagállami rendszerek mélyreható értékelését is, amelyből tanulságokat lehetett volna levonni az MP programok esetleges újratervezéséhez. A Számvevőszék megítélése szerint hasznos tapasztalatokat lehetne szerezni az olyan keresleti oldalra ható tagállami programokból, amelyek azzal mérséklék az adminisztratív terhet, hogy közvetlenül a közúti fuvarozóknak fizetnek egyösszegű támogatást, amennyiben azok úgy döntenek, hogy tehergépkocsijaikat vagy konténereiket átirányítják közútról hajóra vagy vasútra (pl. az „Ecobonus” és a „Ferrobonus” Olaszországban²⁶). Egy országban (Ausztria) a tagállami rendszerek infrastrukturális beruházásokhoz is hozzájárulnak, a ténylegesen átkerelt volumenre vetített várható forgalomátterelés arányában.

²⁴ SEC(2008) 3022, 2008. december 10., C. opció.

²⁵ A 923/2009/EK rendelet.

²⁶ Mindkét programot az olasz államigazgatás működteti, 235 millió eurós költségvetésből (amelyből 193,5 millió euró került kifizetésre, azaz a felhasználási arány 82,3%), 15 főállású alkalmazottal és csupán évi 970 000 eurós költséggel, azaz az adminisztratív költségek a teljes programköltségvetés 1,2%-át teszik ki.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

- 44.** A Marco Polo programok hozzájárulnak ahhoz a közlekedéspolitikai célhoz az Unión belül, hogy a kizárólag közúton történő áruszállításra könnyebben lehessen alternatívát találni. A Számvevőszék megállapítása szerint a programok annyiban eredménytelenek, hogy i. a kitűzött célokat csak nagyon korlátozott mértékben érték el; ii. az áru fuvarozás közutakról való áttételére gyakorolt hatásuk csekély volt; iii. nincsenek adatok, amelyek alapján értékelni lehetne az áru fuvarozás környezeti mellékhatásai mérséklésének, a közúti zsúfoltság csökkenésének és a közlekedésbiztonság növelésének várt pozitív hatásait.
- 45.** A programból származó kifizetésekhez alkalmazott mechanizmus az uniós források folyósítását az eredményektől tette függővé, és a projektek rendszerint nagyobb haszonnal jártak a tágabb közösség számára. Mivel azonban a gazdasági szereplőket visszatartotta a piaci helyzet és a korlátozó körülmények (az elhúzódó eljárások, a kockázatok, a bonyolultság és az adminisztrációs költségek), nem érkezett be elegendő releváns projektjavaslat. Továbbá i. bizonytalanság övezte azt, hogy a közutakról a teherforgalom mekkora részét sikerült ténylegesen áttételni, ii. a támogatott szolgáltatásokat (projekteket) sok esetben megszüntették vagy tartalmukat jelentősen szűkítették; iii. bizonyítékokkal alátámasztható, hogy a projekteket uniós finanszírozás nélkül is megkezdték volna.
- 46.** A programok napi irányítása idővel javult. Többek között megalapozott projektkiválasztási módszerek biztosítják, hogy csak jó minőségű projektek kerüljenek kiválasztásra. A Bizottság azonban nem végzett a sikeres működéshez szükséges lehetőségeket feltáró megfelelő piacelemzést, nem vette figyelembe az új fejleményeket, és nem hozott időben helyesbítő intézkedéseket a program eredménytelenségének orvoslására.

AJÁNLÁSOK

A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság:

- a) mérlegelje, nem kellene-e felhagyni a Marco Polo programok mintájára kialakított áru fuvarozási szolgáltatások uniós finanszírozásával („felülről lefelé történő kínálatélénkítés”), hiszen az ilyen kialakítás a jelentésünkben leírt hiányosságokhoz vezetett (elégtelen piaci felvevőképesség, a célkitűzések elérésének bizonyíthatatlansága, adminisztratív terhek, gyenge fenntarthatóság, „talált pénz” effektus);
- b) ilyen projektek finanszírozását kösse ahhoz a feltételhez, hogy történt-e az esetlegesen keletkező uniós többletértéket és annak nagyságát kimutató előzetes hatásvizsgálat. Ehhez szükséges lenne egy részletes piacelemzés a potenciális piaci keresletről, és figyelembe kellene venni a hasonló tagállami támogató rendszerekben legjobban bevált módszereket. Csak abban az esetben, ha a hatásvizsgálat szerint van értelme az uniós fellépésnek ezen a területen, a Bizottság többek között:

- i) a közútról áttérrelendő árumennyiségekre tűzzön ki reális célokat; vizsgálja rendszeresen a program során megvalósult tevékenységeket és eredményeket, és tegyen azonnali intézkedéseket, ha a célok teljesítése veszélybe kerül;
- ii) az uniós finanszírozást tegye eredményfüggővé (például a kifizetések történjenek a közútról igazoltan áttérrelt volumen arányában);
- iii) mérje fel az infrastruktúrák és létesítmények támogatásának igényeit, korlátait és feltételeit, hogy részt vállaljon a multimodális szállítás fejlesztésébe beruházó gazdasági szereplők kockázataiból;
- iv) tegyen intézkedéseket a projektek eredményességét gátló műszaki, működési és infrastrukturális akadályok eredményes kezelésére, például a határátlépő vasúti forgalom tekintetében;
- v) biztosítsa, hogy álljanak rendelkezésre megfelelő adatok, amelyek igazolják a finanszírozott akciókkal elért eredményeket;
- vi) csökkentse, lehetőleg hat hónapra, a projektkiválasztáshoz és szerződéskötéshez szükséges időt;
- vii) tegye szükséges feltétellé, hogy a projektek befejezése után a szolgáltatások még legalább három évig működjenek;
- viii) a „talált pénz” jelenséget elkerülendő erre már a projektértékeléskor fordítson figyelmet.

Ezt a jelentést Harald NOACK számvevőszéki tag elnökletével a II. kamara a 2013. április 24-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A MINTÁT ALKOTÓ PROJEKTEK ADATAI

Ellenőrzött projektek	Felhívás	Ország	A projektartalom rövid leírása
I. MP			
AIN	2003	Belgium	Az antwerpeni kikötőbe/kikötőből történő intermodális uszályos és vasúti szállítás javítása: a már működő szolgáltatásoknál a gyakoriság növelése, vagy új szolgáltatások beindítása, figyelemmel az antwerpeni környékűn tervezett utépítési munkák miatt várható zsúfoltságra.
DUE LOKO-MOTION	2003	Németország	München (Riem, Németország) és Cervignano del Friuli (Olaszország) között vasúti vontatási szolgáltatásokat és interoperábilis átmenő vontatást (új, több áramfokozatú mozdony zárt tehervonathoz) biztosító projektek.
BRIDGE OVER EUROPE	2004	Hollandia	Multimodális (rövid tengeri szállítás/vasút/közút) csatlakozás az Ibériai-félszigethez, főként 45 lábas konténereket szállító berendezéssel, ez életképes és költséghatékony alternatíva a dél-észak-dél irányú közúti pótkocsis szállításához képest.
BASS	2005	Németország	Egyrészt Európa nyugati és középső része, másrészt a balti államok és a Független Államok Közössége (FÁK) között a teljes áruforgalom volumenében a tengeri szállítás arányának megnövelését célzó projekt.
NEPOL EXPRESS	2005	Németország	Rotterdam (Hollandia) és Poznan-Franowo (Lengyelország) között menetrendszerű vasúti összeköttetés működtetését célzó projekt.
LUNA	2006	Olaszország	Kombinált vasúti ingajarat, amely Svájcban keresztül összeköti Olaszországot, Németországot és a skandináv piacot.
RAIL	2006	Belgium	A projekt tárgya két vasúti útvonal: Golbey-be/-ből (FR) Észak-Spanyolországba/-ból (Tarragona/Barcelona) a Le Boulou i (FR) vasúti/közúti terminálon keresztül, amelyek egymással vasúti csomóponton keresztül vannak összekötve.
LORRY RAIL	2006	Luxemburg	Észak-dél irányú intermodális vasúti szolgáltatás a bettembourgi (Luxembourg) és a Le Boulou-i (Perpignan) vasúti terminálok között felügyelet nélküli pótkocsik szállítására, speciális technológiával.

I. MELLÉKLET

Ellenőrzött projektek	Felhívás	Ország	A projekt tartalom rövid leírása
I. MP			
GULF-STREAM	2007	Franciaország	A projekt tárgya közvetlen tengeri összeköttetés Poole (az Egyesült Királyság déli partja) és Santander (Észak-Spanyolország) között olyan teherautók számára, amelyek a francia úthálózatokon hétvégén érvényben lévő közlekedési tilalom miatt nem tudnak áthajtani Franciaországon.
ITABEL EXPRESS	2007	Olaszország	Rendszeres járat zárt tehervonattal Pescarából (Olaszország középső/déli része) Mechelenbe (Belgium) háztartási készülékek számára.
SIRIUS 1	2007	Franciaország	Vasúti vízzszállítási projekt a franciaországi gyártóüzem és a német piac között.
VIKING RAIL	2007	Németország	Vasúti ingajarat Németország és Svédország között, amely németországi autóalkatrész-gyártókat kapcsol össze egy göteborgi gyártóüzemmel.
EURO-REEFER RAIL	2008	Hollandia	Tejipari termékeket és más romlandó árukat tartalmazó hűtőkonténerek vasúti szállítása napi indulással Genkből (Belgium) Busto Arsizióba (Olaszország); Zabrzeből (Lengyelország) Salzburgba (Ausztria), Piacenzába és Padovába (Olaszország); Busto Arsizióból (Olaszország), Sławkówból (Lengyelország) és Budapestről (Magyarország) Zeebruggebe (Belgium); Münchenből (Németország) Duisburgba (Németország); Hernéből (Németország) Norrköpingbe (Svédország).
KTS	2008	Olaszország	Zárt tehervonat, amely különböző németországi, szlovákiai és romániai gyártóüzemeket köt össze egy San Vito al Tagliamento-i (Olaszország) logisztikai központtal.
OFE	2008	Belgium	A projekt tárgya rendszeres konténerszállítás vasúti folyosón Zeebruggeből és Antwerpenből (Belgium) Ottmarsheimbe (Franciaország).
SCADAE	2008	Olaszország	A projekt tárgya közvetlen szolgáltatás indítása adriai kikötőkből – Koper (Szlovénia), Vence, Ravenna és Ancona (Olaszország) – Thessalonikibe (Görögország), Isztambulba és Izmirbe (Törökország).

II. MELLÉKLET

AZ MP KALKULÁTOR EGYÜTTTHATÓINAK IDŐBELI ÖSSZEHASONLÍTÁSA¹

Szállítási mód	Altípusok	2003-as felhívás ²	2004-es felhívás ³	2011-es felhívás, csak áttérelés ⁴			
Közúti		0,024	0,035	0,018			
Vasúti	Dízel	0,012	0,015	0,015			
	Villamos			0,004			
Belvízi	1000-1500T	0,005	0,010	0,014			
	1500-3000T (ebben: vegyes/ ismeretlen)			0,013			
	>3000T			0,010			
				Hagyományos üzemanyag ⁵	Cseppfolyósi- tott földgáz	Tengervizes gázmosás	Édesvizes gázmosás
Rövid távú tengeri szállítás	Általános/ ömlesztett	0,004	0,009	0,007	0,000	0,004	0,004
	Konténerhajó			0,005	0,000	0,003	0,003
	Ro/Pax (< 17 csomó)			0,005	0,000	0,003	0,003
	Ro/Pax (17–20 csomó)			0,009	0,000	0,005	0,005
	Ro/Pax (20–23 csomó)			0,013	0,001	0,008	0,008
	Ro/Pax (> 23 csomó)			0,020	0,001	0,011	0,011

¹ Forrás: A Bizottságtól/EACI-tól származó, a Számvevőszék által szerkesztett adatok.

² Forrás: 2003-as ajánlattételi felhívás (HL C 245., 2003.10.11., 52. o.).

³ Forrás: 2004-es ajánlattételi felhívás (HL C 255., 2004.10.15., 8. o.).

⁴ Lásd: 2011-es ajánlattételi felhívás (HL C 309., 2011.10.21., 12. o.).

⁵ Az együtthatók tovább csökkennek kis kéntartalmú üzemanyag használata esetén.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

ÖSSZEFOGLALÓ

III.

A programok jelentős forgalomátterelési hatást értek el. A Marco Polo korlátozott mértékű ösztönzőket biztosít a közúti szállítási megoldásokról az összetettebb és nehezebben kivitelezhető intermodális rendszerekre való áttárláshoz. A már lezárult I. Marco Polo program (a továbbiakban: I. Marco Polo) a költségvetés 41%-ának ráfordításával legalább 22 milliárd tonnakilométert terelt át; a II. Marco Polo program (a továbbiakban: II. Marco Polo) végső eredményei még nem érhetők el, mivel a program még folyamatban van.

Az I. Marco Polo fő számszerűsíthető célkitűzése „a nemzeti közúti teherszállítás várható összesített éves növekedésének áttérítése” volt. A II. Marco Polóval szembeni elvárás, hogy e növekedés „jelentős részét” terelje át.

Tekintettel a jogalkotó hatóság által a Marco Polo számára elkülönített teljes költségvetésre és a programnak az uniós közlekedési ágazathoz viszonyított méretére (a I. Marco Polo az uniós költségvetésnek csupán 0,01%-át, a II. Marco Polo pedig mintegy 0,05%-át teszi ki), a Bizottság nem számított arra, hogy uniós szinten a különböző szállítási módok egyensúlya jelentős mértékben megváltozik.

A Marco Polo lehetővé teszi a program eredményeinek a modális áttérés alapján kifejezett számszerűsítését. Az MP-kalkulátor (a Számvevőszék észrevételeinek 9. lábjegyzete) alkalmazásával megbecsülhető a program által megvalósított környezetvédelmi haszon és külsőköltség-megtakarítás. Ez a Marco Polo kivételes jellemzője.

IV.

A programok kivételes mechanizmust alkalmaznak, amely értelmében a források folyósítása eredményekhez kötött. Ez a pénzügyi előirányzatokat erőteljesen a program általános célkitűzéseire köti, beleértve a forgalomátterelési eredmények számszerűsítését is.

A program egyensúlyt kíván találni egyfelől a költségvetési rendelet követelményei, valamint a Marco Polo programokat létrehozó rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács által meghatározott finanszírozási szabályok követelményei, másfelől az ágazat szükségletei között. A pályázati feltételeket úgy alakították ki, hogy azok tükrözzék a program eredményközpontú jellemzőit és biztosítsák a megfelelő szintű adminisztratív ellenőrzést. E pályázati feltételeket a Marco Polo életciklusa során felülvizsgálták és módosították a programban való könnyebb részvétel érdekében.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Marco Polo projekteket különösen érzékenyen érintette a gazdasági válság. Ez az egyik oka annak, hogy a program a kívánnál alacsonyabb számú projekthez nyújtott támogatást.

Az EACI 2010-ben vezette be a Marco Polo projektek keretében szállított rakományokról további biztosítékot nyújtó kiegészítő ellenőrzési tanúsítványokat. Ez a program életciklusa folyamán bevezetett korrekciós intézkedések egyike.

A Bizottság szerint a finanszírozott szállítási szolgáltatások fenntarthatósága megfelelő volt. A Marco Polo programokra vonatkozó külső értékelések (Ecorys, 2007 és Europe Economics, 2010) azt mutatják, hogy általában a szolgáltatások többsége (az Europe Economics szerint 72%-a) valamilyen formában folytatódik a támogatási megállapodás lejártát követően (a változó piaci feltételekhez igazodva).

A kedvezményezettek megerősítették, hogy a Marco Polo program keretében nyújtott támogatás révén projektjeiket hamarabb indíthatták, azok nagyságrendjét pedig növelhették.

V.

A Bizottság fel kívánja hívni a figyelmet a következőkre:

- 1) Az I. Marco Polo esetében a nyilvános konzultációs eljárás keretében sor került releváns piacelemzésre, a II. Marco Polo esetében pedig 2004-ben előzetes értékelést végeztek.
- 2) A szakpolitikai visszajelzések alapján a programok teljes életciklusa folyamán sor került a szükséges és megfelelően időzített kiigazításokra és módosításokra¹.
- 3) A korrekciós intézkedéseket időben, a szokásos gyakorlattal és hatályos eljárásokkal összhangban vezették be.

¹ Az 1382/2003/EK, az 1692/2006/EK, a 923/2009/EK rendelet, valamint több, az említett rendeletekben létrehozott jogi felhatalmazás alapján ad hoc bevezetett változtatás.

VI.

A Bizottság tudomásul veszi az ajánlást.

A jelentésben meghatározott „hiányosságok” tekintetében a Bizottság a 15., a 16., a 26., a 27., a 31. és a 33. bekezdésre adott válaszaiban kifejtett álláspontjára hivatkozik.

A Bizottság tisztában van azzal, hogy a Marco Polo programnak több hiányossága volt. Ugyanakkor azt is fenntartja, hogy a Marco Polo programok az uniós költségvetés kis hányadának felhasználásával (0,01% és 0,05% között) elősegítették, hogy az európai szállítási ágazat innovatív megoldásokat tesztelhesen, továbbá nem elhanyagolható mértékű forgalmat tereltek el az EU túlterhelt közútjairól.

A Bizottság szerint a jövőben az EU közlekedéspolitikai céljainak (integrált intermodális szolgáltatások, a közutak zsúfoltságának csökkentése, a környezeti hatások csökkentése, innovatív megoldások, új piacok és technológiák) megvalósítása, valamint az ezek előnyös hatásait élvező uniós polgárok mindenképp felelő érdekeinek biztosítása céljából kívánatos uniós támogatást nyújtani az innovatív áru fuvarozási szolgáltatásokhoz.

A III. Marco Polo esetében még nem került sor a 2014 és 2020 közötti programozási időszakra vonatkozó finanszírozási rendelet előterjesztésére, ugyanakkor az áru fuvarozási szolgáltatások támogatásának általános keretét az új transzeurópai közlekedési hálózatról (TEN-T) szóló iránymutatásokra és az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközre irányuló 2011-es bizottsági javaslatok már tartalmazzák.

A TEN-T iránymutatásokban meghatározott általános kereten belül az áru fuvarozási szolgáltatások területére vonatkozóan a jövőben esetlegesen kialakítandó részletes intézkedések külön előzetes értékelésen fognak alapulni, amely releváns piacelemzést is magába foglal majd és megfelelően figyelembe veszi a nemzeti támogatási programok tapasztalatait és bevált módszereit. A Számvevőszék ajánlását ebben az összefüggésben mérlegelik majd.

Azonban a jogalkotó hatóságok döntésétől függ a program jövőbeli keretének végleges meghatározása a többéves pénzügyi keret, az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és a TEN-T kontextusában.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

ÉSZREVÉTELEK

14.

Ami a „jelentős alulteljesítést” illeti, a Bizottság szerint a programok eredményeit is a piaci helyzet változásainak és a gazdasági válság kihívásainak szem előtt tartása mellett kellene vizsgálni. Az 1. táblázatban bemutatott adatok szerint az I. Marco Polo esetében (azaz a gazdasági válság előtt) kitűzött célok megfeleltek az ágazat becsült piaci növekedésének (vállalt forgalomátterelés). Továbbá a II Marco Polo esetében a vállalt forgalomátterelés mértéke megfelel a 20,5 milliárd tonnakilométert kitevő várható emelkedés jelentős részének. Emellett az 1. táblázatból megállapítható, hogy a II. Marco Polo első évében a vállalt forgalomátterelés mértéke meghaladja a 20,5 milliárd tonnakilométert.

15.

A Bizottság megítélése szerint az I. Marco Polo program komoly teljesítményt ért el azzal, hogy 22,1 milliárd tonnakilométernek megfelelő forgalmat terelt el az európai közutakról, különösen tekintetbe véve azt, hogy a program költségvetésének 41%-át költötték el.

Mivel a projektek többsége a finanszírozási időszak vége után is folytatódik, a forgalom további áttérítése/kiküszöbölése várható (lásd a 31. bekezdésre adott választ).

A program kiegészítő előnyöket is biztosított. A Marco Polo kalkulátora alapján (lásd a Számvevőszék észrevételeinek 9. lábjegyzetét), a 22,1 milliárd tonnakilométer forgalomátterelés legalább 434 millió EUR értékű környezetvédelmi hasznot és külsőköltség-megtakarítást eredményezett. A Bizottság – a fenti összeg és a forgalomátterelési célkitűzést tartalmazó projektekre fordított költségvetés összehasonlítása alapján – azon az állásponton van, hogy minden egyes befektetett euró 13,3 EUR értékű környezetvédelmi haszonnal jár.

16.

Azt illetően, hogy a projektjavaslatokat kérő éves ajánlattételi felhívásokra „nem érkezett elegendő pályázat”, a Bizottság fel szeretné hívni a figyelmet azokra a kedvezőtlen hatásokra, amelyeket a 2008-ban kezdődő gazdasági válság gyakorolt az üzletágra. Lényeges továbbá, hogy az intermodális szállítási megoldások összetettebbek, mint a kizárólag közúton megvalósuló árufuvarozás. Az összetett projektek elindítása drámaian romló gazdasági körülmények között további kockázattal jár. Emiatt a programban való részvétel kihasználtsága elmaradt az eredetileg, még a válság kitörését megelőzően kialakított elvárásokhoz képest. Mindazonáltal az intermodális árufuvarozás támogatása nem veszített jelentőségéből, és a Marco Polo program politikai prioritásai továbbra is érvényesek.

A 19. és a 20. bekezdésre adott együttes válasz

A Bizottság nem számított arra, hogy uniós szinten a különböző szállítási módok egyensúlya megváltozik, tekintetbe véve a Marco Polo program szerény kereteit:

- az I. Marco Polo esetében ez 102 millió EUR volt, amely a 2000 és 2007 közötti időszakra szóló pénzügyi terv mintegy 0,01%-át jelentette;
- a II. Marco Polo esetében ez 450 millió EUR volt, amely a 2007 és 2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv mintegy 0,05%-át jelentette;

A társjogalkotók által elfogadott hatály az I. Marco Polo program esetében csak „a nemzetközi közúti teherszállítás várható összesített éves növekedésének” áttérelését, a II. Marco Polo program esetében pedig „a nemzetközi közúti árufuvarozásban várható éves össznövekedés jelentős részének” áttérelését tette lehetővé.

A Bizottság ezért a program konkrét célkitűzései tekintetében az elért eredményeket jelentőseknek minősíti.

23.

Az Eurostat nem gyűjt adatot a közutak zsúfoltságáról, és ez a tevékenységet nem tartalmazza az éves statisztikai munkaprogram sem. Ami a közlekedési baleseteket illeti, a Tanács 1993-ban határozott a közúti balesetekre vonatkozó közösségi adatbázis (CARE) létrehozásáról². Az Eurostat balesetekre vonatkozó éves táblázata a körülményekhez mérten a lehető legteljesebb.

A Marco Polo kalkulátora által nyújtott adatok tekintetében a Bizottságnak az a véleménye, hogy a kalkulátor minősége megfelel az alapul szolgáló módszerek és az elérhető adatok minőségének, és mihelyt bizottsági szinten megállapodás született a külső költségek értékelésére szolgáló módszertani megközelítésről, a kalkulátort aktualizálták³.

² A 93/704/EK tanácsi határozat (HL L 329., 1993.12.30., 63-65. o.).

³ A közlekedési ágazat külső költségeinek becsléséről szóló 2008-as kézikönyv és a „Környezetbarátabb közlekedés” kezdeményezéscsomagról szóló közlemény.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Ami a program valódi multiplikátor-hatását illeti, a Bizottság becslése szerint minden befektetett euró 13 EUR értékű környezetvédelmi hasznot eredményez. Továbbá fel kell hívni a figyelmet a következőkre is:

- bár a közúti szállítás egyre kevésbé környezetszennyező, az egyéb szállítási módok tekintetében is technológiai fejlődés volt tapasztalható. A régi és az új együttműködők közötti eltérés tehát nem csak a közúti közlekedés javuló teljesítményéből ered, hanem a kalkulátorban 2008-at követően alkalmazott felülvizsgált módszertanból is (pl. CO₂-ár, a hajók, üzemanyagok, új technológiák, villamos vagy dízelhajtású vonatok megkülönböztetése stb.).
- A költségekkel kapcsolatos együttműködők közül néhány nem került be a kalkulátorba, gyakorlati értékelésük és alkalmazásuk technikai nehézségei miatt (pl. az elszalasztott lehetőség költségei a közúti infrastruktúra esetében).

Végül pedig annak ellenére, hogy a közúti és az egyéb szállítási módok közötti szakadék csökkent, összességében a nem közúti közlekedés még mindig környezetbarátabb, mint a kamionos áruszállítás. A kalkulátor szerint a nem közúti szállítási módok közül csak egyetlen olyan van, amely a közúti szállításnál rosszabb eredményekkel szolgál.

A Bizottság ezért úgy ítéli meg, hogy a kalkulátor megfelelően jelzi a Marco Polo program által biztosított környezetvédelmi hasznot.

25.

A program kihasználtságát gátló fő tényezők egyike a pénzügyi és gazdasági válság, amely kihat a Marco Polo projektek elindításának és megvalósításának feltételeire, és az előirányzatok alacsonyabb szintű felhasználásához vezet.

Az is elismert tény, hogy a Marco Polo programból finanszírozott egyes projektek a pályázatban megjelölnél hamarabb válnak nyereségessé vagy érik el a megtérülési küszöböt. Mivel a programok keretében az egyes projektekre kifizetett összegek nem haladhatják meg a finanszírozási időszak alatt elszenvedett teljes veszteséget (nonprofit elv – lásd az 5. bekezdést is), egyes projektek esetében a számukra nyújtott támogatást csökkentették vagy akár vissza is vonták. Ez az egyébként pozitív fejlemény szintén hozzájárul a rendelkezésre álló finanszírozás alacsonyabb mértékű kihasználtságához.

26. a)

A Bizottság nem tudja befolyásolni azt, hogy a pályázóknak mennyi időre van szükségük a projektötletek kidolgozásához, ezért ezt az időt nem megalapozott tekintetbe venni a támogatások odaítélési idejének kiszámításakor.

Az odaítélési időre vonatkozó mutató jelentőségére való tekintettel a program eljárásai egyszerűsödtek (a 923/2009/EK módosító rendelet). Ez rövidebb odaítélési időt tett lehetővé (pl. 2011-ben ez 209 nap volt).

Ami a projektekkel kapcsolatos változtatásokat illeti, az egyesek számára biztosított rugalmasság mások szempontjából egyenlőtlen bánásmódot jelentett volna, különös tekintettel azokra, akik úgy döntöttek, nem pályáznak vagy akiknek sikertelen volt a pályázata. Az egyenlő bánásmód biztosításának és az indokolatlan versenyjogi problémák elkerülésének követelménye a program irányításának alapelvei közé tartozik.

Ami az „el sem kezdődött vagy időnap előtt véget ért” projekteket illeti, a Marco Polo piacvezérelt program, a projektek sikere szempontjából a piaci és gazdasági feltételek fontos tényezők. Mivel az intermodális közlekedési megoldások összetettebbek, mint a kizárólag közúti közlekedési rendszer, a program különösen érzékenyen reagált a gazdasági válság hatásaira. A sikertelen projektek számát magyarázó fő okok egyike a válság volt.

26. b)

Az 1382/2003/EK rendelet és az eredeti 1692/2006/EK rendelet katalizáló hatású intézkedésekre vonatkozó szabályai részben lehetővé tették a kisegítő infrastruktúra és berendezések tekintetében felmerült költségek közvetlen visszatérítését (lásd pl. az Excite- és az Ocra-projektet).

A 923/2009/EK rendelet valamennyi intézkedésre vonatkozóan a következő három elem alapján egyszerűsítette a finanszírozási szabályokat: forgalomátterelés/forgalom kiküszöbölése (a közös tanulási intézkedések kivételével), támogatható költségek és a finanszírozási időszak időtartama alatt felhalmozott veszteség.

Tehát amellett, hogy főként a beruházó viseli az infrastrukturális beruházásokkal kapcsolatos kockázatokat, korábban a kedvezményezett a projekthez szükséges infrastruktúra kialakításakor felmerült költségeit illetően részleges visszatérítést kaphatott támogatható költségként.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

26. c)

A program megfelelő egyensúlyt kíván találni egyfelől a költségvetési rendelet követelményei, valamint a Marco Polo programokat létrehozó rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács által meghatározott finanszírozási szabályok követelményei, másfelől az ágazat szükségletei között.

26. d)

A projektfejlesztéssel kapcsolatos említett költségek akkor is terhelik a vállalkozásokat, amikor azok nem részesülnek közfinanszírozásban. Megszokott gyakorlat, hogy új projekt indításához bizonyos szintű (pl. szervezeti vagy projektmenedzsmenttel kapcsolatos) beruházások mindenképpen szükségesek.

27.

Az EACI 2010-ben bevezette a Marco Polo projektek keretében szállított rakományokról további biztosítékot nyújtó kiegészítő ellenőrzési tanúsítványokat. A Bizottság ugyanakkor tisztában van azzal, hogy az új szabályok további követelményeket vezettek be a kedvezményezettekhez vonatkozóan, így növelték azok adminisztratív terheit.

A Bizottság éves tevékenységi jelentésében az I. Marco Polo esetében 1,9%-os, a II. Marco Polo esetében 2,9%-os fennmaradó hibaarányról számolt be.

29.

Tekintetbe véve a Marco Polo projektek sajátosságait (kereskedelmi tevékenységek), a fenntarthatóság kérdését a Bizottság a pályázatok értékelése során (a hitelesség és az életképesség elemzésén belül) megfelelően figyelembe veszi. Ennél szigorúbb szabályokat (különösen olyanokat, amelyek a projektek fenntarthatóságához kötik a támogatás kifizetését) reálisan nem lehet végrehajtani vagy ellenőrizni, és az ilyen szabályok egészen biztosan elvonnák a pályázók kedvét a programban való részvételtől, tekintettel a piaci feltételek esetleges megváltozása esetén felmerülő fokozott üzleti kockázatra.

30.

Ez az észrevétel világosan bemutatja, hogy milyen összetett üzleti környezetben működnek a Marco Polo program által finanszírozott projektek, és mennyire megalapozott a fenntarthatósággal kapcsolatban alkalmazott megközelítés.

Arra is rámutat, hogy mi a Marco Polo program lényege: korlátozott mértékű ösztönzők biztosítása a viszonylag egyszerű, olcsó és kockázatmentes közúti szállítási megoldásokról az összetettebb és nehezebben kivitelezhető intermodális rendszerekre való átálláshoz.

31.

A Marco Polo programokra vonatkozó külső értékelések (Ecorys, 2007 és Europe Economics, 2010) azt mutatják, hogy általában a szolgáltatások többsége (az Europe Economics szerint 72%-a) valamilyen formában folytatódik a támogatási megállapodás lejártát követően (a változó piaci feltételekhez igazodva). Számításba véve a gyorsan változó üzleti környezetet, a 2008 óta tapasztalható kedvezőtlen gazdasági feltételeket, és azt, hogy az intermodális megoldások a közúti szállításhoz képest bonyolultnak minősülnek, a Bizottság ezt az arányt kielégítőnek tartja.

Ez azt jelzi, hogy a rövid távú finanszírozás még a jelenlegi változó piaci körülmények között is hosszú távú változást idézett elő. Ebből következően a programok várhatóan a szerződés lejártával is további hasznot hoznak a forgalom áttérítése/kiküszöbölése és a külső költségek csökkentése terén.

33.

A Bizottság véleménye szerint a program egyértelmű hozzáadott értéket biztosít a vizsgált projektekhez, mivel a vizsgált kedvezményezettek 42%-a esetében fennálló „talált pénz” ellenére az uniós finanszírozásnak köszönhetően a projektek korábban megkezdődhettek, bővíthettek a szolgáltatások köre vagy a beruházások korábban megtérülhettek.

A „talált pénz” jelenség nehezen számszerűsíthető, mivel számos tényező befolyásolhatja az eredményeket, pl. a fenntarthatóság kérdése (a projektek fenntarthatóságának kérdése a támogatás hiányában), a multiplikátor tényező (nagyobb projektek, amelyek sokkal nagyobb mértékű forgalomáttérélést idéznek elő), a kedvezményezettek számára biztosított fokozott hitelesség és ismertség (az uniós projekt mint márkajelzés), a partnerek közötti együttműködésből származó eredmények (know-how átadása, bevált módszerek) stb.

34.

A Bizottság a következő észrevételeket teszi:

- i) A program a forgalomáttérélést támogatja, azaz a már jelenleg is tengeren, vasúton vagy belvízi úton szállított áruk fuvarozásához nem nyújt finanszírozást. Arra ösztönzi a piacot, hogy a szokásokat megváltoztatva a jelenleg közúton szállított áruk esetében alkalmazzák az alternatív szállítási módokat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

- ii) a korlátozott ösztönzők igen jelentős multiplikátor hatást eredményeznek a Marco Polo projektek esetében. Mindazonáltal az összegek fontosak a rendszerint alacsony haszonkulccsal működő kedvezményezettek számára, amikor a viszonylag olcsó közúti szállítással kell versengeniük a fuvarozási megbízásokért. A Marco Polo program célja, hogy fedezze a kezdeti veszteségeket és segítse a kedvezményezetteket abban, hogy a legnehezebb indulási időszakban fenn tudjanak maradni a piacon.

37.

A program egyaránt szól az összetett ellátási láncok szállítási útvonalainak megszervezését végző szállítmányozóknak/logisztikai szolgáltatóknak, valamint a piac keresleti oldalát képező szállítmánytulajdonosoknak vagy azok képviselőinek. Ugyan az első kategória jelenti a Marco Polo fő célcsoportját, több sikeres pályázatot fuvarozók (beleértve a közúti fuvarozókat is) vagy gyártók nyújtottak be.

A Marco Polo célcsoportjait többek között a II. Marco Polóról szóló előzetes értékelő jelentés (Ecorys) 2.2. fejezete (A szükségletek felmérése) elemezte: http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2004_marco_polo.pdf

38.

Az I. Marco Polo program a (kombinált szállítást támogató) PACT program eredményein, valamint azt ezt kiegészítő elemzéseken és a főbb európai közlekedési szövetségekkel folytatott konzultációkon alapult.

A II. Marco Polo program kialakításakor egy előzetes tanulmány eredményeit is figyelembe vették.

39.

A programok megindítása előtt a Bizottság valamennyi szállítási mód tekintetében elvégezte az intermodális szolgáltatások kialakítását és fejlesztését gátló akadályok elemzését, és a szállítási módokkal kapcsolatban azonosított hiányosságok és problémák megoldására konkrét beavatkozásokat javasolt. A Bizottság hivatkozik a 2001-ben kidolgozott bizottsági konzultációs anyagra, amelyet nyilvános konzultáció céljából eljuttatott az érdekelt felekhez, továbbá a II. Marco Polo programhoz készült előzetes tanulmányra, amely kiterjedt az érintett piac elemzésére, az I. Marco Polo tanulságaira, a szükségletek felmérésére, valamint az érintett felekkel erre vonatkozóan folytatott konzultációra.

40.

E problémákra a Bizottság kezdettől fogva komoly figyelmet fordít, és a következő intézkedéseket tette:

- módosításokat vezetett be a II. Marco Polo program felépítésére vonatkozóan (a támogatási intenzitás növelése, a 923/2009/EK módosító rendelet) annak életciklusa folyamán annak érdekében, hogy vonzóbbá tegye azt és tovább ösztönözze az ágazatot a közúti szállításról a rövid távú tengeri hajóúton, vasúton vagy belvízi hajóúton történő fuvarozásra való áttállásra;
- A Marco Polo éves munkaprogramjai és pályázati felhívásai keretében konkrét megoldásokra tett javaslatot a rövid távú tengeri fuvarozásról és a vasúti fuvarozásról való esetleges visszaállás problémájának kezelése érdekében (pl. az innovatív rövid távú tengeri fuvarozási szolgáltatásokra és az egyedi kocsirakományú fuvarozásra irányuló politikai prioritások és ösztönzők);
- a kéntartalom tengeri szállításban alkalmazandó határértékére vonatkozó új előírásokhoz való alkalmazkodás érdekében a Bizottság közép- és hosszú távú intézkedéseket azonosított és terjesztett elő, pl. a fenntartható vízi közlekedést biztosító eszköztárat⁴.

41.

A 2003-as és 2004-es pályázati felhívás alapján kiválasztott projektekben a várható forgalomátterelésre vonatkozóan megjelölt számok magasabbak voltak (12,4, illetve 14,4 milliárd tonnakilométer), mint az I. Marco Polo tekintetében meghatározott forgalomátterelési célszám (évi 12 milliárd tonnakilométer). A rendelkezésre álló adatok alapján nem volt ok arra gyanakodni, hogy a ténylegesen megvalósuló forgalomátterelésre vonatkozó számok az előrejelzésnél alacsonyabbak lennének.

Valójában az I. Marco Polo 2007-ben végzett külső értékelése volt az első olyan hivatalos jelentés, amely bizonyos problémákra felhívta a figyelmet. Ugyanakkor az ECORYS értékelésének következtetései kiegyensúlyozottabbak voltak, és az értékelés meglehetősen jó hatékonyságot és ösztönző hatást állapított meg a program esetében: http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2007_marco_polo_1.pdf.

⁴ Lásd a „Környezetszennyező kibocsátások csökkentése a tengeri szállításban és a fenntartható vízi közlekedést biztosító eszköztár” című bizottsági szolgálati munkadokumentumot, SEC(2011) 1052 final.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

42.

Az előzetes értékelés eredménye alapján a választott opció „a jogalap célzott felülvizsgálata” volt. Ez az opció az ECORYS értékelő jelentésének fő ajánlásaiból indult ki, és biztosította a programra vonatkozóan javasolt esetleges változtatások gyors elfogadását azok mielőbbi végrehajtása érdekében. A program átfogó, szakpolitikai vonzatokkal is járó felülvizsgálatát pusztán azért vetettük el, hogy nehogy túl későn kerüljön sor a módosítások elfogadására a program tartama (2007–2013) alatt.

Végül a 923/2009/EK rendelet csak a 2010. évi pályázati felhívástól kezdődően lépett hatályba. Túl korai még tehát értékelni a módosítások hosszú távú hatásait.

43.

A Bizottság elismeri az Ecobonus-hoz hasonló programok potenciális előnyeit, ugyanakkor azzal is tisztában van, hogy hátrányok is járhatnak ezekkel (pl. adminisztratív terhek és költségek, fenntarthatóság, hatékonyság, a versenyre gyakorolt hatás stb.), különösen akkor, ha az ilyen programokat uniós szinten, minden uniós tagállamra kiterjedően hajtánák végre. Az uniós szintű programok eltérő jellegűek annyiban, hogy a szubszidiaritás elve alapján indokoltnak kell lenniük. Olyan problémákat kell kezelniük, amelyeket a tagállamok maguk nem képesek kezelni, és olyan célokra kell irányulniuk, amelyek nemzeti szinten nem valósíthatók meg. Emellett a tagállamok között jelentős eltérések mutatkoznak a földrajzi elhelyezkedés, a teherforgalom, a rendelkezésre álló infrastruktúra, a használt szállítási módok stb. tekintetében.

Bár a Bizottságot nem terhelte jogi kötelezettség, hogy elvégezze „a tagállamok multimodalitást támogató rendszereinek a mélyreható értékelését is, amelyből tanulságokat lehetett volna levonni az Marco Polo programok esetleges újratervezése céljából”, a Bizottság a szinergia biztosítása, valamint az uniós és tagállami szintű finanszírozási eszközök közötti átfedések elkerülése érdekében számba vette a nemzeti támogatási programokat, és elemzést végzett ezzel kapcsolatban (a II. Marco Polo előzetes értékelő jelentés 5. fejezete, „Az uniós hozzáadott érték elemzése”).

44.

A Bizottság véleménye szerint a programok – igen ambíciózus céljaikat nézve – minősíthetők a kívánatosnál kevésbé eredményesnek, ám ennek ellenére jelentős, több milliárd tonnakilométerben kifejezett forgalomátterelést valósítottak meg. A Marco Polo korlátozott mértékű ösztönzőket biztosít a viszonylag egyszerű, olcsó és kockázatmentes közúti szállítási megoldásokról az összetettebb és nehezebben kivitelezhető intermodális rendszerekre való áttálláshoz.

- i) Az I. Marco Polo legalább 22 milliárd tonnakilométert ért el, ez a célszám 46%-a⁵. A Marco Polo II. program még nem zárult le, ezért a végső eredmények nem állnak rendelkezésre.
- ii) A programok fő számszerűsíthető célkitűzése „a nemzetközi közúti teherszállítás várható összesített éves növekedésének (illetve a II. Marco Polo esetében ennek jelentős részének) átterelése”. Tekintettel a Marco Polo számára elkülönített teljes költségvetés összegére (az I. Marco Polo az uniós költségvetésnek 0,01%-át, a II. Marco Polo pedig mintegy 0,05%-át teszi ki) és a programnak az uniós közlekedési ágazathoz viszonyított méretére, a Bizottság nem számított arra, hogy uniós szinten a különböző szállítási módok egyensúlya jelentős mértékben megváltozik.
- iii) A Marco Polo lehetővé teszi a program eredményeinek a modális áttérés alapján kifejezett számszerűsítését. Az MP-kalkulátor (a Számvévoészék észrevételeinek 9. lábjegyzete) alkalmazásával megbecsülhető a program által megvalósított környezetvédelmi haszon és külsőköltség-megtakarítás. Ez a Marco Polo kivételes jellemzője.

45.

A program uniós szinten egyedülálló mechanizmussal rendelkezik, amely az uniós források folyósítását eredményekhez köti. Ez lehetővé teszi, hogy a pénzügyi előirányzatokat a program célkitűzéseivel összhangban használják fel.

A feltételek nem visszatartóak az üzleti környezet számára. A program megfelelő egyensúlyt kíván találni egyfelől a költségvetési rendelet követelményei, valamint a Marco Polo programokat létrehozó rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács által meghatározott finanszírozási szabályok követelményei, másfelől az ágazat szükségletei között. Eddig több mint 650 vállalkozás jutott támogatáshoz, és a program kívánatosnál alacsonyabb mértékű kihasználtságának az egyik fő oka a gazdasági válság.

⁵ Ennek eléréséhez a költségvetés 41%-a került felhasználásra.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Marco Polo korlátozott mértékű ösztönzőket biztosít a viszonylag egyszerű, olcsó és kockázatmentes közúti szállítási megoldásokról az összetettebb és nehezebben végrehajtható intermodális rendszerekre való átálláshoz. A Marco Polo projekteket ezért különösen érzékenyen érintette a gazdasági válság. Ez az egyik oka annak, hogy a program a kívánnál kevesebb projekthez nyújtott támogatást.

Az alpontok tekintetében:

- i) az EACI 2010-ben bevezette a Marco Polo projektek keretében szállított rakományokról további biztosítékot nyújtó kiegészítő ellenőrzési tanúsítványokat.
- ii) a projektek többsége folytatódik a finanszírozási időszak után is, további forgalomátterelést idézve elő;
- iii) a „talált pénz” probléma a Marco Polo program esetében nehezen számszerűsíthető, mivel számos tényező befolyásolhatja az eredményeket. A Bizottság véleménye szerint a program egyértelmű hozzáadott értéket biztosít a vizsgált projektekhez, mivel a vizsgált kedvezményezettek 42%-a esetében fennálló „talált pénz” ellenére az uniós finanszírozásnak köszönhetően a projektek korábban megkezdődhettek, bővíthetett a szolgáltatások köre vagy a beruházások korábban megtérülhettek.

46.

Az I. Marco Polo esetében a nyilvános konzultációs eljárás keretében sor került egy releváns piacelemzésre, a II. Marco Polo esetében pedig 2004-ben teljes körű előzetes értékelést végeztek.

A szakpolitikai visszajelzések alapján a programok teljes életciklusa folyamán sor került a szükséges és megfelelően időzített kiigazításokra és módosításokra.

A korrekciós intézkedések időben, a szokásos gyakorlattal és hatályos eljárásokkal összhangban kerültek bevezetésre.

Ajánlások a)

A Bizottság tudomásul veszi az ajánlást.

A jelentésben meghatározott „hiányosságok” tekintetében a Bizottság a 15., a 16., a 26., a 27., a 31. és a 33. bekezdésre adott válaszaiban kifejtett álláspontjára hivatkozik.

A Bizottság tisztában van azzal, hogy a Marco Polo programnak több hiányossága volt. Ugyanakkor azt is fenntartja, hogy a Marco Polo programok az uniós költségvetés kis hányadának felhasználásával (0,01% és 0,05% között) elősegítették, hogy az európai szállítási ágazat innovatív megoldásokat tesztelhesen, továbbá nem elhanyagolható mértékű forgalmat tereltek el az EU túlterhelt közútajairól.

A Bizottság szerint a jövőben az EU közlekedéspolitikai céljainak (integrált intermodális szolgáltatások, a közutak zsúfoltságának csökkentése, a környezeti hatások csökkentése, innovatív megoldások, új piacok és technológiák) megvalósítása, valamint az ezek előnyös hatásait élvező uniós polgárok mindenek felett álló érdekeinek biztosítása céljából kívánatos uniós támogatást nyújtani az innovatív áru fuvarozási szolgáltatásokhoz.

A III. Marco Polo esetében még nem került sor a 2014 és 2020 közötti programozási időszakra vonatkozó finanszírozási rendelet előterjesztésére, ugyanakkor az áru fuvarozási szolgáltatások támogatásának általános keretét az új transzeurópai közlekedési hálózatról (TEN-T) szóló iránymutatásra és az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközzel irányuló 2011-es bizottsági javaslatok már tartalmazták.

A TEN-T iránymutatásokban meghatározott általános kereten belül az áru fuvarozási szolgáltatások területére vonatkozóan a jövőben esetlegesen kialakítandó részletes intézkedések külön előzetes értékelésen fognak alapulni.

Azonban a program jövőbeli keretének végleges meghatározása a jogalkotó hatóságok döntésétől függ a többéves pénzügyi keret, az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és a TEN-T kontextusában.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Ajánlások b)

A Bizottság egyetért azzal, hogy szükség van előzetes hatásvizsgálatra, amely kellőképpen számításba veszi a nemzeti támogatási programok bevált módszereit.

Mint ezt az a) pontban kifejtettük, ez az elemzés csak azt követően végezhető el, hogy a többéves pénzügyi keretre, az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközre és a TEN-T-re vonatkozó jogalkotási eljárás lezárult. Ez az eljárás biztosítja majd a Marco Polo program folytatásának keretét.

Mivel az áruszállítási szolgáltatásokat támogató eszköz kialakítása ezen az előzetes elemzésen alapul majd, a Bizottság úgy véli, hogy az alábbi pontokban megfogalmazott ajánlások egy része jelenleg túl korai még.

Ajánlások b) i)

Mint az előző bekezdésekben említettük, a Marco Polo programhoz hasonló típusú fellépések kialakításának meghatározására még nem került sor az új TEN-T keretében, ez a szakpolitikai kerettől és az előzetes értékeléstől függ majd. A Bizottság egyetért azzal, hogy az új eszköz esetében reális célokat kell meghatározni és szükség esetén azonnali intézkedéseket kell tenni a hiányosságok orvoslására. Ugyanakkor a Marco Polo program utódjának központjában a továbbiakban nem feltétlenül a forgalomáttérelés áll majd, és céljait nem feltétlenül a közútról átte-relendő árumennyiség tekintetében határozzák meg.

Ajánlások b) ii)

A Marco Polo programhoz hasonló típusú jövőbeli fellépések finanszírozási mechanizmusa a szakpolitikai kerettől függ majd és alapját az előzetes elemzés képezi.

Ajánlások b) iii)

Ezt az értékelést az említett előzetes elemzés keretében végzik majd el.

Ajánlások b) iv)

A TEN-T iránymutatásokra és az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközre irányuló javaslatok az uniós beavatkozás fő céljai között említik a szűk keresztmetszetek kezelését és az interoperabilitás előmozdítását.

Ajánlások b) v)

A Bizottság vállalja annak biztosítását, hogy legyenek megfelelő adatok, melyek alátámasztják a finanszírozott akciókkal elért eredményeket.

Ajánlások b) vi)

A Bizottság erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy a projektek kiválasztásához és a szerződéskötéshez szükséges időt a költségvetési rendelettel összhangban tovább csökkentse.

Ajánlások b) vii)

A gyorsan változó üzleti környezetre való tekintettel nem realisztikus feltételként meghatározni, hogy a projektek befejezése után a szolgáltatásokat még legalább három évig fenntartsák, és ennek ellenőrzése sem kivitelezhető. Egy ilyen lépés elvenné az érdeklődők kedvét a pályázástól, valamint a piaci feltételek változása esetén jelentősen növelné az üzleti kockázatot.

Ajánlások b) viii)

A „talált pénz” jelenséggel kapcsolatos kockázatokat és ezek hatékony kezelési módjait az említett előzetes elemzés tárgyalja majd.

Európai Számvevőszék

3/2013. sz. különjelentés

Eredményesek voltak-e a Marco Polo programok a teherforgalom közutakról való áttelése tekintetében?

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala

2013 – 39 oldal – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-209-8

doi:10.2865/78162

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány: az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése: az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm), nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm), a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm) vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfűlkéből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

Előfizetési kiadványok:

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnereitől (http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

A MARCO POLO PROGRAMOK 2003 ÓTA TÁMOGATNAK OLYAN PROJEKTEKET, AMELYEK KÖZÚTRÓL VASÚTRA, BELVÍZI HAJÓÚTRA ÉS RÖVID TÁVÚ TENGERI HAJÓÚTRA TERELIK ÁT AZ ÁRUFUVAROZÁST, HOGY EZZEL CSÖKKENTSÉK A NEMZETKÖZI KÖZÚTI TEHERFORGALMAT, JAVÍTSAK AZ ÁRUFUVAROZÁS KÖRNYEZETVÉDELMI TELJESÍTMÉNYÉT, CSÖKKENTSÉK A KÖZUTAK ZSÚFOLTSÁGÁT ÉS NÖVELJÉK A KÖZLEKEDÉSBIZTONSÁGOT. TEKINTETTEL A SZÁMOS ÉSZLELT HIÁNYOSSÁGRA, A SZÁMVEVŐSZÉK NEM TALÁLTA EREDMÉNYESNEK A PROGRAMOKAT (NEM ÉRTÉK EL KONKRÉT CÉLJAIKAT, HISZ NEM VOLT HATÁSUK A TEHERFORGALOM KÖZUTAKRÓL VALÓ ÁTTERELÉSÉRE; ADATOK HÍJÁN NEM LEHET FELMÉRNI, HOGY BEKÖVETKEZTEK-E A VÁRT POZITÍV HATÁSOK; NEM VOLT ELEGENDŐ TÁMOGATHATÓ PROJEKTJAVASLAT; BIZONYTALANSÁG ÖVEZTE A KÖZÚTRÓL VALÓ ÁTTERELÉSNEK A BESZÁMOLÓK SZERINTI CSEKÉLY MÉRTÉKÉT; SOK PROJEKT KEVÉSSÉ BIZONYULT FENNTARTHATÓNAK, MÁSRÉSZT UNIÓS FINANSZÍROZÁS NÉLKÜL IS ELKEZDŐDÖTT VOLNA). A SZÁMVEVŐSZÉK EZÉRT EGYRÉSzt A MARCO POLO PROGRAMOK LEÁLLÍTÁSÁT JAVASOLJA, MÁSRÉSZT A SZÁLLÍTÁSI SZOLGÁLTATÁSOK ESETLEGES KÉSŐBBI TÁMOGATÁSI RENDSZEREINEK TELJESÍTMÉNYÉNEK NÖVELÉSE ÉRDEKÉBEN AZT, HOGY CSAK AKKOR LEHESSEN SZÓ FINANSZÍROZÁSRÓL, HA ELŐZETESEN RÉSZLETES ELEMZÉS KÉSZÜL AZ ÁTTERELÉSI POTENCIÁL RÓL, VALAMINT HOGY – HA LÉTEZIK ILYEN POTENCIÁL – A JÖVŐBELI TÁMOGATÁS SZABÁLYAIT ÉS FELTÉTELEIT EGYÉRTELMŰEN SZABJÁK MEG.



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK



ISBN 978-92-9241-209-8



9 789292 412098