



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 3

2013

CZY **PROGRAMY MARCO POLO**
W SPOSÓB EFEKTYWNY OGRANICZAJĄ
TRANSPORT DROGOWY?



Sprawozdanie specjalne nr 3 // 2013

CZY PROGRAMY MARCO POLO W SPOSÓB EFEKTYWNY OGRANICZAJĄ TRANSPORT DROGOWY?

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

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

Sprawozdanie specjalne nr 3 // 2013

Wiele informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013

ISBN 978-92-9241-215-9
doi:10.2865/78736

© Unia Europejska, 2013
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

GLOSARIUSZ

I–VI **STRESZCZENIE**

1–8 **WPROWADZENIE**

1–3 **PROGRAMY MARCO POLO A MULTIMODALNOŚĆ**

4–8 **ZARZĄDZANIE PROGRAMAMI MARCO POLO**

9–12 **ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE**

13–43 **USTALENIA**

13–23 **PROGRAMY NIE BYŁY SKUTECZNE**

13–16 REZULTATY ZNACZNIE PONIŻEJ OCZEKIWAŃ...

17–21 ... I ZNIKOMY WPŁYW NA OGRANICZENIE DROGOWYCH PRZEWOZÓW TOWAROWYCH

22–23 RZECZYWISTYCH SKUTKÓW NIE DA SIĘ OSZACOWAĆ

24–34 **NIE PRZEDSTAWIONO WYSTARCZAJĄCEJ LICZBY WŁAŚCIWYCH WNIOSKÓW PROJEKTOWYCH...**

26 ... PONIEWAŻ SYTUACJA NA RYNKU I WARUNKI UDZIAŁU W PROGRAMIE NIE ZACHĘCAŁY PRZEWOŹNIKÓW DO SKORZYSTANIA Z NIEGO

27–28 NIEPEWNOŚĆ CO DO FAKTYCZNEGO WOLUMENU PRZEWOZÓW PRZENIESIONYCH Z TRANSPORTU DROGOWEGO...

29–31 ... A POŁOWA SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW CHARAKTERYZUJE SIĘ UMIARKOWANĄ TRWAŁOŚCIĄ...

32–34 ... A PROJEKTY ZOSTAŁYBY URUCHOMIONE NAWET BEZ FINANSOWANIA Z UE

35–43 **NASTĄPIŁA STOPNIOWA POPRAWA W ZAKRESIE BIEŻĄCEGO ZARZĄDZANIA SYSTEMEM...**

37–40 ... ALE NIE PRZEPROWADZONO NALEŻYTEJ ANALIZY POTRZEB RYNKU...

41–43 ... A DZIAŁANIA NAPRAWCZE MOGŁY ZOSTAĆ PODJĘTE WCZEŚNIEJ

44–46 **WNIOSKI I ZALECENIA**

ZAŁĄCZNIK I — **OMÓWIENIE PROJEKTÓW OBJĘTYCH KONTROLĄ**

ZAŁĄCZNIK II — **PORÓWNANIE WSPÓŁCZYNNIKÓW KALKULATORA MP W CZASIE**

ODPOWIEDŹ KOMISJI

GLOSARIUSZ

DG ds. Mobilności i Transportu: Dyrekcja generalna Komisji Europejskiej ds. Mobilności i Transportu.

Działania w ramach programów Marco Polo: Z programów Marco Polo finansuje się pięć rodzajów działań:

1. Działania katalityczne: działania w ramach programów Marco Polo I i Marco Polo II (MP I i MP II), których celem jest likwidowanie istotnych barier strukturalnych na rynku przewozów towarowych, uniemożliwiających zadowalające funkcjonowanie tego rynku.
2. Działania związane z przesunięciem modalnym: działania w ramach programów MP I i MP II polegające na ograniczeniu drogowych przewozów towarowych na rzecz transportu kolejowego, żeglugi śródlądowej, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu lub kombinacji tych środków transportu.
3. Działania związane z autostradami morskimi: działania w ramach programu MP II, których celem jest doprowadzenie do przesunięcia modalnego poprzez wprowadzenie usług w systemie „od drzwi do drzwi”, pozwalających na częściowe przejęcie drogowych przewozów towarowych na duże odległości przez kombinację żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i innych rodzajów transportu.
4. Działania związane z unikaniem ruchu: działania w ramach programu MP II, których celem jest – zamiast ograniczania przewozów drogowych na rzecz innych rodzajów transportu – ich ograniczanie w ogóle dzięki koncentrowaniu się na zmianach w procesach produkcji i dystrybucji w celu skrócenia odległości przejazdu, osiągnięcia wyższych współczynników załadunku, ograniczenia pustych przebiegów, zmniejszenia strumienia odpadów, zmniejszenia objętości lub masy, lub osiągnięcia każdego innego efektu prowadzącego do znacznego ograniczenia drogowych przewozów towarowych.
5. Działania związane ze wspólnym uczeniem się: działania w ramach programów MP I i MP II mające na celu doprowadzenie do przesunięcia modalnego w sposób pośredni, dzięki zwiększeniu wiedzy w dziedzinie logistyki transportu towarowego oraz rozwijaniu zaawansowanych metod i procedur współpracy na rynku przewozów towarowych.

EACI: Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności. W marcu 2008 r. agencja ta przejęła obowiązki w zakresie bieżącego zarządzania projektami Marco Polo.

Efekt deadweight: Efekt *deadweight* powstaje, gdy finansowanie jest przyznawane beneficjentowi, który dokonałby takiego samego wyboru również bez udzielonej pomocy. W takich przypadkach wyników nie można przypisywać danej polityce, a pomoc udzielona beneficjentowi nie wywiera żadnego wpływu. Zatem te wydatki, które generują efekt *deadweight*, są z definicji nieskuteczne, ponieważ nie przyczyniają się do osiągnięcia celów.

Infrastruktura pomocnicza: Infrastruktura konieczna i wystarczająca do osiągnięcia celów finansowanych działań (art. 2 lit. h) rozporządzenia Marco Polo II (WE) nr 1692/2006). Ponieważ projekty Marco Polo dotyczą usług transportowych, infrastruktura pomocnicza powinna zapewniać jedynie niezbędne dostosowania istniejącej infrastruktury, tak aby możliwe było świadczenie zamierzonych usług transportowych.

Interoperacyjność (transeuropejskiego systemu kolei): Zdolność prowadzenia przewozów w taki sam sposób na dowolnym odcinku sieci kolejowej, uzyskana poprzez doprowadzenie do spójnego funkcjonowania różnych systemów technicznych kolei na terytorium UE oraz eliminowanie przeszkód operacyjnych i infrastrukturalnych.

Komitet programu Marco Polo: Komitet zarządzający, w którego skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich UE i obserwatorzy z uczestniczących krajów trzecich zajmujący się usługami przewozowymi.

Przewozy multimodalne: Przewóz towarów od punktu początkowego do miejsca przeznaczenia za pomocą co najmniej dwóch środków transportu, np. transport drogowy, kolejowy, żeglugę śródlądową lub żeglugę morską bliskiego zasięgu.

Tonokilometr (tkm): Przewiezienie jednej tony (1000 kg) ładunku na odległość jednego kilometra. Od 2009 r. przepisy zezwalają na uwzględnianie tary na potrzeby wyliczania tkm przeniesionych w ramach programów Marco Polo.

STRESZCZENIE

I.

Od 2003 r. z programów Marco Polo finansuje się projekty dotyczące usług przewozowych przyczyniające się do ograniczenia drogowych przewozów towarowych na rzecz transportu kolejowego, żeglugi śródlądowej i żeglugi morskiej bliskiego zasięgu. Pierwszy program Marco Polo (Marco Polo I) realizowany był w latach 2003–2006, a jego budżet wynosił 102 mln euro. Obecnie realizowany program Marco Polo II obejmuje lata 2007–2013 i dysponuje znacznie większym budżetem (450 mln euro). Celem tych programów było ograniczenie międzynarodowych drogowych przewozów towarowych, a tym samym zmniejszenie uciążliwości transportu towarowego dla środowiska, zmniejszenie zatorów komunikacyjnych i poprawa bezpieczeństwa na drogach.

II.

Europejski Trybunał Obrachunkowy ocenił, czy Komisja zaplanowała te programy oraz czy zarządzała nimi i nadzorowała je w taki sposób, by zmaksymalizować ich skuteczność, a także czy finansowane projekty były skuteczne.

III.

Trybunał stwierdził, że programy te były nieskuteczne, ponieważ nie doprowadziły do realizacji zakładanych celów i w znikomym stopniu przyczyniły się do ograniczenia drogowych przewozów towarowych, a brak danych uniemożliwia oszacowanie spodziewanych korzyści wynikających ze zmniejszenia negatywnego wpływu przewozów towarowych na środowisko, zmniejszenia natężenia ruchu i poprawy bezpieczeństwa na drogach.

IV.

Mechanizm stosowany w odniesieniu do płatności w ramach programów uzależniał przyznawanie finansowania unijnego od osiągniętych rezultatów, procedura wyboru gwarantowała wybór wyłącznie projektów cechujących się wysoką jakością i projekty te zazwyczaj przynosiły większe korzyści dla szerszej społeczności. Nie przedstawiono jednak wystarczającej liczby odpowiednich wniosków projektowych, ponieważ sytuacja na rynku i warunki udziału w programie zniechęcały przewoźników do korzystania z niego. Istniała także niepewność dotycząca ograniczonego zgłoszonego wolumenu przeniesionych przewozów, a połowa skontrolowanych projektów charakteryzowała się ograniczoną trwałością. Ponadto projekty zostałyby uruchomione nawet bez finansowania z UE (efekt *deadweight*).

V.

Chociaż stopniowo udoskonalono bieżące zarządzanie programami, Komisja nie przeprowadziła odpowiedniej analizy potrzeb rynku w celu oceny potencjału w zakresie osiągnięcia celów polityki, a działania naprawcze mogły zostać podjęte wcześniej. Mimo poprawy słabe strony programu utrzymują się.

VI.

Biorąc pod uwagę rezultaty aktualnych programów, Trybunał zaleca Radzie, Parlamentowi Europejskiemu i Komisji rozważenie zaprzestania dofinansowywania przez UE usług przewozów towarowych w ramach programów opartych na takiej samej koncepcji jak programy Marco Polo (odgórne stwarzanie czynników podażowych), która doprowadziła w szczególności do słabości wskazanych w niniejszym sprawozdaniu (niedostateczne wykorzystanie środków, brak dowodów na osiągnięcie celów, duże obciążenia administracyjne, słaba trwałość i efekt *deadweight*), oraz uzależnienie kontynuacji takiego finansowania od przeprowadzenia *ex ante* oceny skutków, wykazującej, czy i w jakim zakresie występuje unijna wartość dodana. Oznaczałoby to przeprowadzenie szczegółowej analizy rynku w celu oceny potencjalnego popytu z wykorzystaniem doświadczeń i najlepszych praktyk zgromadzonych w odniesieniu do podobnych krajowych systemów wsparcia w państwach członkowskich. Wyłącznie gdyby w wyniku tej oceny stwierdzono, że działania UE w tym obszarze są uzasadnione, wówczas Trybunał zaleca Komisji podjęcie szeregu działań w celu zapewnienia lepszego funkcjonowania programów w przyszłości.

WPROWADZENIE

PROGRAMY MARCO POLO A MULTIMODALNOŚĆ

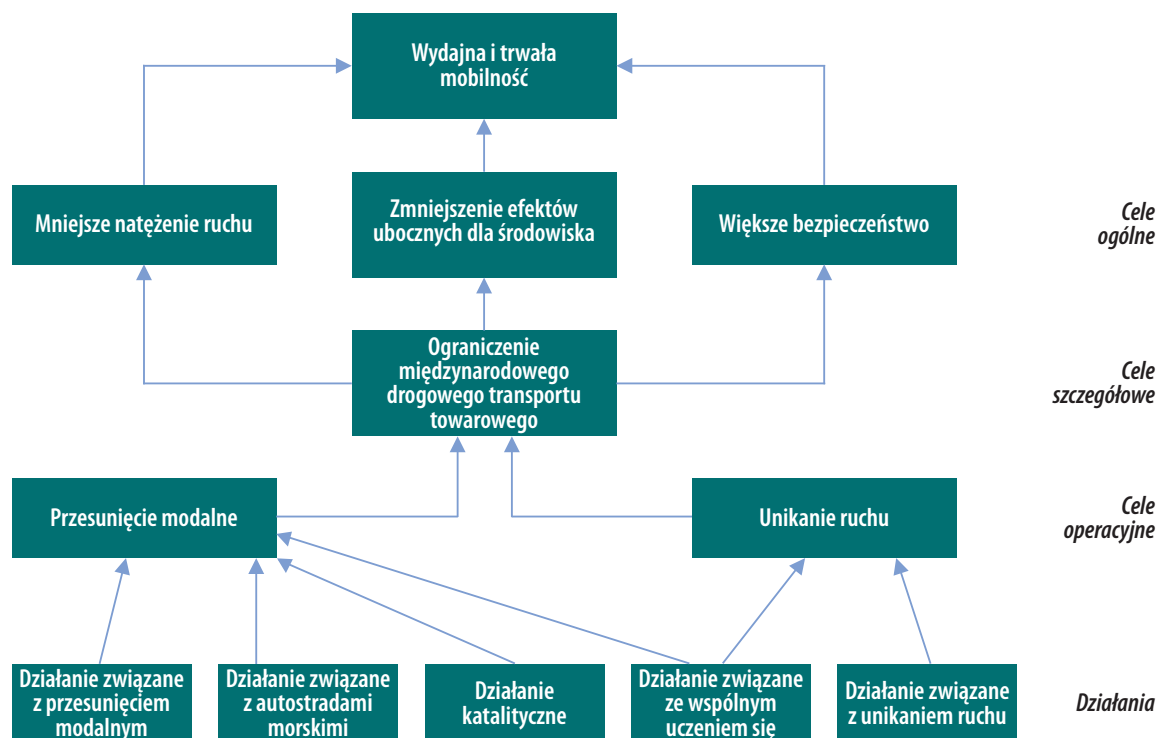
1. Multimodalność polega na wykorzystaniu co najmniej dwóch różnych środków transportu do zrealizowania jednego przewozu towarowego. Transport multimodalny jest zasadniczo uważany za bardziej zrównoważony pod względem środowiskowym, ponieważ wiąże się z ograniczeniem przewozów wyłącznie drogowych. Szersze stosowanie multimodalności jest zatem od wielu lat jednym z głównych celów unijnej polityki transportowej¹.
2. W ramach tej polityki w 2003 r. prawodawca UE ustanowił pierwszy program Marco Polo (Marco Polo I) o budżecie w wysokości 102 mln euro, realizowany w latach 2003–2006. Następnie powołano do życia program Marco Polo II (na lata 2007–2013), który dysponuje znacznie większym budżetem (450 mln euro) i ma szerszy zakres. Celem tych działań było przeciwdziałanie wzrostowi międzynarodowych drogowych przewozów towarowych poprzez przejęcie spodziewanego łącznego przyrostu przewozów przez kolej, żeglugę śródlądową i żeglugę morską bliskiego zasięgu lub przez kombinację tych środków transportu. Miało to ograniczyć efekty uboczne dla środowiska spowodowane przewozami towarowymi, zmniejszyć natężenie ruchu i poprawić bezpieczeństwo na drogach oraz przyczynić się do wydajnej i trwałej mobilności (zob. **diagram 1**).
3. Na okres po 2013 r. Komisja zaproponowała kontynuowanie wsparcia UE dla usług transportu towarowego za pomocą „wspierania wprowadzania innowacyjnych usług przewozowych lub nowych kombinacji sprawdzonych istniejących usług przewozowych, w tym poprzez zastosowanie ITS [inteligentnych systemów transportowych] i tworzenie odpowiednich struktur zarządzania”². Ponieważ nie przeprowadzono oceny *ex ante*, nie wiadomo jeszcze, w jaki sposób te ogólne cele zostaną zrealizowane, jakie są cele szczegółowe i priorytety, ani też jaka jest wysokość zakładanej niezbędnej kwoty finansowania.

¹ W białej księdze z 1992 r. pt. „The future development of the common transport policy” (COM(92) 494 final z dnia 2 grudnia 1992 r.) za główny cel uznano zmianę udziału poszczególnych środków transportu w przewozach ogółem. W białej księdze z 2001 r. pt. „European transport policy for 2010: Time to decide” (COM(2001) 370 final z dnia 12 września 2001 r.) potwierdzono znaczenie przeglądu udziału poszczególnych środków transportu w przewozach w celu zwiększenia trwałości europejskiego systemu transportowego. Zalecano promowanie transportu intermodalnego za pomocą inwestycji w dobre połączenia między szlakami morskimi, wodnymi szlakami śródlądowymi a koleją. Głównym celem zawartym w białej księdze z 2011 r. pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” (COM(2011) 144 final z dnia 28 marca 2011 r.) jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych poprzez zmniejszenie wzrostu natężenia ruchu oraz utworzenie wydajnych połączeń multimodalnych.

² Art. 38 COM(2011) 650 final/2 z dnia 19 grudnia 2011 r.

DIAGRAM 1

PRZEGLĄD PROGRAMU MARCO POLO II I JEGO CELÓW (SPRAWOZDANIE Z OCENY EX ANTE PROGRAMU MP II, ECORYS, 15 CZERWCA 2004 R., S. 1.)



ZARZĄDZANIE PROGRAMAMI MARCO POLO

4.

Programami Marco Polo zarządza centralnie Komisja. Wnioski projektowe wpływają w trybie publikowania corocznych zaproszeń do składania wniosków, a następnie są oceniane zgodnie z warunkami finansowania oraz z kryteriami kwalifikowalności, wyboru i udzielenia zamówienia. Pierwotnie odpowiedzialna za wszystkie aspekty tych programów była DG ds. Mobilności i Transportu³, jednak od marca 2008 r. faktyczną realizacją tego systemu zajmuje się Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności (EACI). Podział zadań między DG ds. Mobilności i Transportu a EACI jest następujący:

- (a) DG ds. Mobilności i Transportu jest odpowiedzialna za zarządzanie programami, w tym za ustalanie priorytetów, sporządzanie i przyjmowanie rocznego programu prac, opracowywanie dokumentów na potrzeby corocznego zaproszenia do składania wniosków oraz z władzami państw członkowskich, ocenę realizacji i oddziaływania programów oraz nadzór nad działalnością zarządczą EACI.
- (b) EACI doradza potencjalnym wnioskodawcom, przyjmuje, otwiera i ocenia wnioski projektowe, negocjuje szczegóły umów z wnioskodawcami, przygotowuje decyzje Komisji w sprawie przyznania dotacji, przyjmuje okresowe sprawozdania dotyczące projektów, monitoruje projekty, dokonuje płatności na rzecz beneficjentów i zdaje sprawozdania Komisji.

³ Jej ówczesna nazwa to Dykrecja Generalna ds. Energii i Transportu.

5. W odniesieniu do programu Marco Polo przyjęto założenie, że wady rynku i regulacji zniechęcają przewoźników do wprowadzania alternatyw dla transportu drogowego. Celem programów jest zatem kompensowanie przewoźnikom początkowych strat związanych z wprowadzaniem nowych lub zmodernizowanych usług przewozowych, które odciążają infrastrukturę drogową. Dotację unijną wylicza się jako najniższą spośród następujących kwot: (i) jeden euro (przed procedurą z 2009 r.) lub dwa euro (począwszy od procedury z 2009 r.) za każde 500 tkm przeniesione z transportu drogowego; (ii) 35% kosztów kwalifikowalnych (50% w przypadku działań związanych ze wspólnym uczeniem się); (iii) łączny deficyt za cały okres realizacji działania. Przykład podano w **ramce 1**.
6. Aby osiągnąć cel, jakim jest przesunięcie modalne, przewidziano różne rodzaje działań (związane z przesunięciem modalnym, katalityczne, związane z autostradami morskimi – zob. glosariusz), lecz z programu Marco Polo II finansowane są również projekty, których celem jest zachęcanie do zwiększenia wydajności międzynarodowych (głównie wewnątrz-unijnych) przewozów towarowych (działania związane z unikaniem ruchu).

RAMKA 1

PRZYKŁAD WYLICZANIA KWOTY DOTACJI Z PROGRAMÓW MP

Przy założeniu, że projekt Marco Polo wybrany w procedurze z 2009 r. wygenerował przesunięcie modalne w wysokości 600 mln tkm, jego koszty kwalifikowalne wyniosły 35 mln euro (w tym 4 mln euro na inwestycje w infrastrukturę pomocniczą), koszty niekwalifikowalne – 9 mln euro, a dochód – 41 mln euro, kwotę dotacji oblicza się następująco:

Kwota 1: zastosowanie w odniesieniu do procedury z 2009 r. stawki wkładu w wysokości 2 euro/500 tkm daje wkład UE z tytułu liczby tonokilometrów przeniesionych z transportu drogowego w kwocie **2,4 mln euro**;

Kwota 2: zastosowanie maksymalnej stawki interwencji w wysokości 35% z 35 mln euro kwalifikowalnych kosztów daje drugą kwotę w wysokości **12,25 mln euro**;

Kwota 3: operacja wygenerowała 41 mln euro dochodu oraz 44 mln kosztów (zarówno kwalifikowalnych, jak i niekwalifikowalnych), w związku z czym straty wyniosły **3 mln euro**.

W tym przypadku dotacja wyniesie **2,4 mln euro**, ponieważ jest to najniższa spośród trzech wyliczonych kwot.

7. Program obejmuje również projekty, które nie skutkują bezpośrednio przesunięciem modalnym (w ramach działań związanych ze wspólnym uczeniem się), oraz inne rodzaje wydatków (do wysokości 5% budżetu). W związku z powyższym w latach 2009–2012 około 11,8 mln euro dotacji⁴ przeznaczono na:

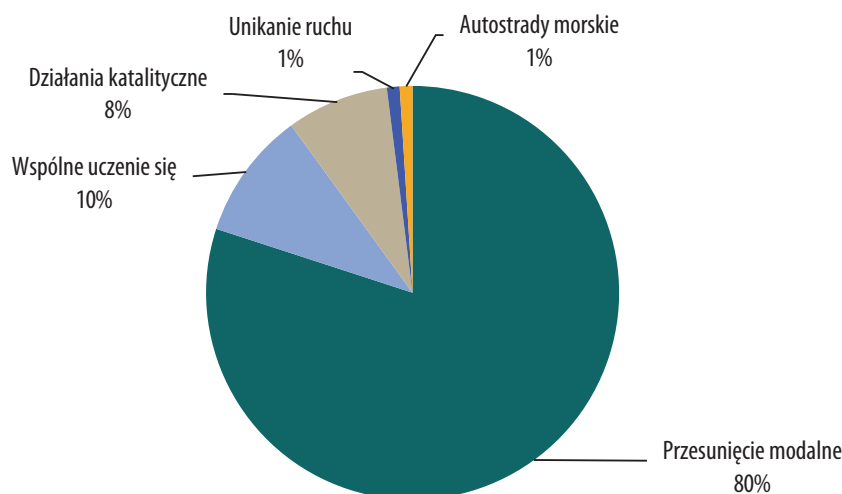
- projekty zrealizowane w ramach działania związanego ze wspólnym uczeniem się, mające na celu osiągnięcie przesunięcia modalnego w sposób pośredni, dzięki zwiększeniu wiedzy w dziedzinie logistyki transportu towarowego oraz rozwijaniu zaawansowanych metod i procedur współpracy na rynku przewozów towarowych; do końca 2011 r. wypłacono około 8,1 mln euro na 16 projektów;
- działania towarzyszące, podejmowane w ramach wsparcia bieżących działań i dalszego rozwoju programu; obejmowały one działania komunikacyjne promujące program, analizy dotyczące usług przewozowych realizowanych z wykorzystaniem żeglugi śródlądowej i przewozów jednowagonowych oraz wkład w europejski program wsparcia żeglugi morskiej bliskiego zasięgu (na ten cel wypłacono 3,7 mln euro).

⁴ Odpowiada to 12,5% kwot wypłaconych w ramach programów.

8. Spośród pięciu rodzajów działań finansowanych w ramach programu najważniejszą jego częścią są działania związane z przesunięciem modalnym: projekty dotyczące tych działań stanowią 80% zawartych umów o dotację (zob. **diagram 2**).

DIAGRAM 2

WYKORZYSTANIE FINANSOWANIA W RAMACH PROGRAMÓW MARCO POLO WG RODZAJU DZIAŁANIA (ROCZNE SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI, EACI 2010 R., ZAŁĄCZNIK 5.4, PKT 1)



ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

9. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał miała na celu ustalenie, czy programy Marco Polo są skuteczne. Trybunał w związku z tym ocenił, czy Komisja zaplanowała programy oraz czy zarządza nimi i nadzoruje je w taki sposób, by zmaksymalizować ich skuteczność. Trybunał ocenił również, czy w przypadku szeregu finansowanych projektów osiągnięto założone cele.
10. Kontrolą objęto zakończony program Marco Polo I oraz trwający program Marco Polo II (kontrola dotyczyła okresu do lipca 2012 r.). Przeprowadzono szereg procedur kontrolnych: badanie dokumentacji, wywiady, analizy ocen skutków oraz wyników ocen i badań, jak też przegląd ocen wniosków projektowych. Trybunał ocenił również dostępne w DG ds. Mobilności i Transportu informacje dotyczące systemów wsparcia wdrożonych w państwach członkowskich, zbadał istniejące w czasie kontroli krajowe systemy wsparcia usług przewozowych oraz przeprowadził w czasie kontroli projektów rozmowy z przedstawicielami wybranych organów krajowych zasiadającymi w Komitecie programu Marco Polo.
11. Przeprowadzono ponadto wywiady z przedstawicielami właściwych podmiotów oraz weryfikację na miejscu rezultatów 16 ukończonych projektów realizowanych w ramach działania związanego z przesunięciem modalnym (główny element programu, zob. pkt 8 powyżej) w Belgii, Francji, Luksemburgu, Niderlandach, Niemczech i we Włoszech (w **załączniku I** przedstawiono treść projektów i szczegóły dotyczące realizacji). W **ramce 2** opisano w skrócie dwa skontrolowane projekty.
12. Łączna kwota środków na zobowiązania dla 16 skontrolowanych projektów wyniosła 19,5 mln euro, a środków na płatności – 11,4 mln euro. Połowa z tych środków została zatwierdzona w ramach MP I, a druga połowa – w ramach MP II. Cztery projekty dotyczyły żeglugi morskiej bliskiego zasięgu, jeden dotyczył kombinacji transportu kolejowego i żeglugi śródlądowej, natomiast pozostałe 11 projektów dotyczyło kolei. Czternastu beneficjentów z tych 16 projektów stanowiły konsorcja dużych przedsiębiorstw przewozowych, krajowych przedsiębiorstw kolejowych lub międzynarodowych linii żeglugowych.

RAMKA 2

PRZYKŁADY SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW REALIZOWANYCH W RAMACH PROGRAMÓW MARCO POLO

- (a) Sirius 1 to nazwa projektu polegającego na transporcie wody źródlanej koleją z wytwórni we Francji do różnych platform logistycznych w Niemczech. Jego celem była poprawa zdolności zaspokojenia popytu i jakości obsługi klienta oraz wspieranie dążenia przedsiębiorstwa do ograniczenia emisji dwutlenku węgla (redukcja o 40% w latach 2008–2012 obejmująca zakres bezpośredniej odpowiedzialności i wszystkie marki).



© Europejski Trybunał Obrachunkowy

Załadunek wody na pociągi w wytwórni S.A. des Eaux Minérales d'Evian.

- (b) Gulf Stream to projekt dotyczący żeglugi morskiej bliskiego zasięgu, który stanowi morską alternatywę dla przewozów towarowych między północną Hiszpanią a południową Anglią. W ramach projektu w każdy weekend oferowane są powrotne rejsy statkiem typu ro-ro pomiędzy hiszpańskim portem Santander a Poole na południowym wybrzeżu Anglii, co umożliwia ominięcie obowiązującego w weekendy zakazu ruchu dla pojazdów ciężarowych po sieci dróg krajowych we Francji.



© BAI SA Brittany Ferries Port du Bloscon

Pojazdy ciężarowe przewożące ładunek w weekend opuszczają prom.

USTALENIA

PROGRAMY NIE BYŁY SKUTECZNE

REZULTATY ZNACZNIE PONIŻEJ OCZEKIWAŃ...

13. W prawodawstwie przewidziano wymierne cele roczne w zakresie przesunięcia modalnego, do którego miały doprowadzić programy. W odniesieniu do MP I cel roczny wynosił 12 mld tkm. W odniesieniu do MP II cel roczny zwiększono do „znaczącej części” 20,5 mld tkm⁵ na podstawie propozycji puli środków finansowych w wysokości 740 mln euro, która miała obejmować wsparcie na rzecz infrastruktury. Pierwotny cel w większości utrzymano, pomimo że kwoty przeznaczone na infrastrukturę zostały odrzucone w toku procedury legislacyjnej.
14. Z porównania wyznaczonych celów i zgłoszonych rezultatów programów wynika, że rezultaty były stale znacznie gorsze od zakładanych (zob. **tabela 1**).
15. Zgłoszone dane dotyczące przesunięcia modalnego są ostateczne jedynie w odniesieniu do programu MP I, w przypadku którego wynika z nich, że z dróg na inne rodzaje transportu przeniesiono 22,1 mld tkm wolumenu przewozów. Chociaż wynik ten jest równoważny ze zlikwidowaniem 1 230 000 drogowych przewozów pojazdami ciężarowymi o jednostkowym ładunku 18 ton⁶ na odległość 1000 km (odległość z Berlina do Paryża), stanowi on jedynie 46% celu zakładanego dla tego programu.
16. W latach 2007–2010 w ramach programu MP II osiągnięto jedynie 23,9% zakładanego przesunięcia przewozów (zob. **tabela 1**). Mimo iż realizacja programu MP II jeszcze trwa, zakładany cel w wysokości znaczącej części 20,5 mld tkm/rok nie zostanie osiągnięty, ponieważ coroczne zaproszenia do składania wniosków projektowych nie spotkały się z wystarczającym odzewem. Zatem udostępnione w ramach programu finansowanie nie umożliwi osiągnięcia celu, nawet gdyby wszystkie projekty zrealizowano całkowicie pomyślnie.

⁵ Art. 1 rozporządzenia (WE) 1692/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiającego drugi program „Marco Polo” dla udzielania wspólnotowej pomocy finansowej w celu poprawy działania systemu transportu towarowego na środowisko („Marco Polo II”) i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1382/2003 (Dz.U. L 328 z 24.11.2006, s. 1) stanowi, że program powinien doprowadzić do „przesunięcia całkowitego rocznego przyrostu międzynarodowego drogowego transportu towarowego, mierzonego w tonokilometrach”. Zgodnie z motywem 2 tego samego rozporządzenia łączny wzrost międzynarodowych przewozów drogowych szacowano na 20,5 miliarda tonokilometrów rocznie. Motyw 4 stanowi, że program powinien pomóc w przeniesieniu „przynajmniej spodziewanego łącznego przyrostu drogowego ruchu towarowego, a najlepiej jeszcze większej jego części”.

⁶ Źródło: prezentacja EACI na dniu otwartym MP, 28 czerwca 2012 r.

... I ZNIKOMY WPŁYW NA OGRANICZENIE DROGOWYCH PRZEWÓZÓW TOWAROWYCH

17. Zakładano, że dzięki wsparciu z programu MP I drogowe przewozy towarowe zostaną ograniczone co najmniej o spodziewany łączny przyrost tych przewozów już w 2003 r. W odniesieniu do MP II cel ten zmieniono i dotyczy on ograniczenia drogowych przewozów towarowych o „istotną część” spodziewanego łącznego przyrostu tych przewozów. Na **diagramie 3**, opracowanym na podstawie danych przekazanych przez Komisję (DG Eurostat), pokazano, że w 2003 r. na drogi przypadało 46% przewozów towarowych w UE ogółem, natomiast udział transportu morskiego, kolejowego i wodnego śródlądowego wynosił odpowiednio 38%, 11% i 3,5%. Do 2010 r. udział przewozów drogowych wzrósł do 50% przewozów towarowych ogółem, natomiast udział przewozów morskich spadł do 33%, a udział kolei i żeglugi śródlądowej utrzymywał się odpowiednio na poziomie 11% i 4%.

TABELA 1

ZAKŁADANE, ZADEKLAROWANE I ZGŁOSZONE WOLUMENY PRZEWÓZÓW PRZENIESIONYCH Z TRANSPORTU DROGOWEGO W RAMACH PROGRAMÓW MARCO POLO, WYRAŻONE W MLD TKM (WYLICZENIA TRYBUNAŁU NA PODSTAWIE DOKUMENTACJI KOMISJI I EACI¹⁾)

	Cel roczny	Przesunięcie zadeklarowane ²⁾	Przesunięcie zgłoszone (przez EACI)	% realizacji 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
MP I łącznie	48,00	47,71	22,08	46,28
	średnio dla MP I			46,00
MP II	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
MP II 007–2011	102,50	87,69	19,64	22,40
	średnio dla MP II 2007–2010 (31.12.2012)			19,16
Ogółem	150,50	135,40	41,72	

¹⁾ Na podstawie najnowszych danych dostępnych na dzień 31 grudnia 2012 r.

²⁾ Ilości, jakie planowano przesunąć, na podstawie umów o dotacje podpisanych przez Komisję oraz (od marca 2008 r.) przez EACI.

³⁾ Zgłoszone ilości przesuniętego wolumenu przewozów w porównaniu z ilościami zadeklarowanymi.

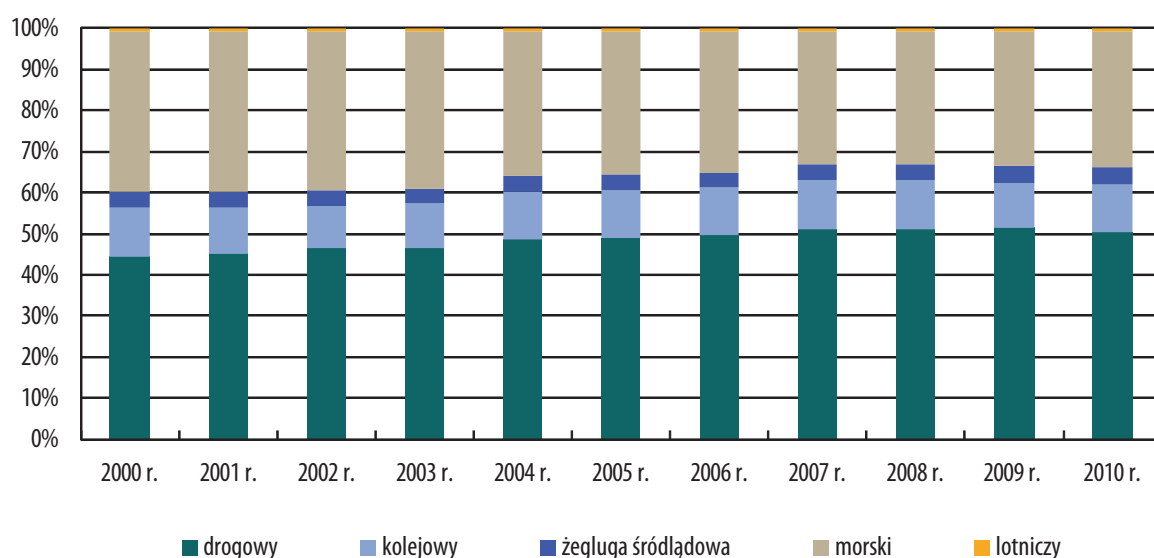
⁴⁾ W przypadku MP II roczny cel powinien stanowić „znaczącą część” 20,5 mld tkm.

- 18.** W wyniku kryzysu finansowego i ekonomicznego, który rozpoczął się w 2007 r., spadł ogólny wolumen przewozów. Niektóre środki transportu odnotowały znaczne straty: przewozy kolejowe zmniejszyły się o 17,9%, a żegluga śródlądowa o 10,6%⁷. W obliczu kryzysu przewoźnicy drogowi obniżyli ceny, aby nie redukować liczby przewozów. Z jednej strony zniechęcało to do ograniczania korzystania z transportu drogowego na rzecz innych rodzajów transportu, a z drugiej strony – zachęcało do porzucania innych rodzajów transportu i przechodzenia na transport drogowy (odwrotne przesunięcie modalne). Ponadto sytuacja ta uwiarydlała, że aktualna koncepcja programu ma pewne słabe punkty, które ujawniają się cyklicznie.
- 19.** Zgłoszone przesunięcie modalne w wysokości 22,1 mld tkm, które uzyskano dzięki programowi MP I, stanowiło jedynie 0,3% całości międzynarodowych drogowych przewozów towarowych w UE oraz około 25% przyrostu międzynarodowych przewozów drogowych w UE w tym samym okresie. Głównym powodem takich wyników jest fakt, że wzrost międzynarodowych drogowych przewozów towarowych w latach 2003–2006 (113,7 mld tkm) był znacznie większy niż pierwotnie przewidywano (48 mld tkm).

⁷ Źródło: Eurostat „Statistics in Focus” 13/2012 z 21.2.2012.

DIAGRAM 3

ZMIANY WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW TRANSPORTU W TOWAROWYCH PRZEWÓZACH WEWNĄTRZUNIJNYCH, KRAJOWYCH I MIĘDZYNARODOWYCH NA PRZESTRZENI LAT (DANE DOSTARCZONE TRYBUNAŁOWI PRZEZ EUROSTAT)

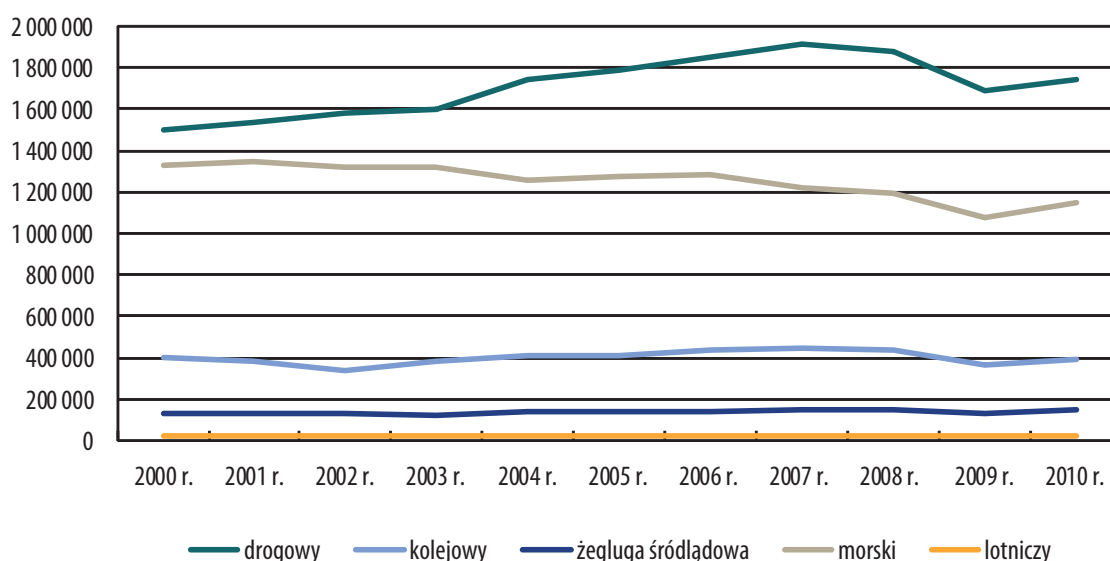


Źródło: Eurostat.

20. Jeśli chodzi o program MP II, to do czasu kontroli zrealizowano jedynie kilka projektów i było za wcześnie na dokonanie ostatecznej oceny ich skuteczności i potencjalnego oddziaływania. Jednak biorąc pod uwagę dostępne środki budżetowe i ograniczony stopień ich wykorzystania, mało prawdopodobne jest, by program ten wywarł znaczący wpływ na ograniczenie przewozów drogowych (zob. **tabela 2**).
21. Drogowy transport towarowy pozostaje dominującym rodzajem transportu, podczas gdy kolej i żegluga śródlądowa wykorzystywane są wciąż w bardzo ograniczonym zakresie. Na **diagramie 4** zilustrowano, że przed 2007 r. wolumen drogowych przewozów towarowych wzrastał z roku na rok, że w latach 2007–2009 w wyniku kryzysu spadła ilość towarów przewożonych wszystkimi środkami transportu oraz że począwszy od 2009 r., nastąpił wyraźny wzrost ilości przewożonych towarów, głównie w transporcie drogowym i w żegludze morskiej, podczas gdy udział transportu kolejowego i żeglugi śródlądowej pozostawał na niezmienionym poziomie.

DIAGRAM 4

**PRZEWOZY TOWAROWE W UE W PODZIALE NA ŚRODKI TRANSPORTU, W MLN TKM
(DANE Z WYKRESU 3 PRZEDSTAWIONE JAKO UDZIAŁ PROCENTOWY POSZCZEGÓLNYCH
ŚRODKÓW TRANSPORTU)**



Źródło: Eurostat.

RZECZYWISTYCH SKUTKÓW NIE DA SIĘ OSZACOWAĆ

- 22.** Zakładano, że finansowanie dostępne w ramach programów będzie wspierało realizację celów polityki, polegających na ograniczeniu efektów ubocznych przewozów towarowych dla środowiska, zmniejszeniu natężenia ruchu i poprawie bezpieczeństwa na drogach. Trybunał przyjął do wiadomości szacunki Komisji, zgodnie z którymi na każde euro zainwestowane w programy Marco Polo wygenerowano 13,30 euro korzyści dla środowiska⁸.
- 23.** Dostępne dane dotyczące natężenia ruchu oraz wypadków drogowych nie pozwalają jednak na ocenę realnego oddziaływania. Eurostat nie dysponuje oficjalnie uzgodnioną metodyką ani zharmonizowanymi danymi statystycznymi dotyczącymi natężenia ruchu na drogach, a dane na temat wypadków drogowych są niekompletne. Ponadto, mimo iż co do zasady uznaje się, że alternatywy dla transportu drogowego zazwyczaj przynoszą większe korzyści dla społeczeństwa, to ich faktyczny wpływ jest prawdopodobnie znacznie mniejszy. Dzieje się tak dlatego, że w latach 2004–2010 dane z kalkulatora⁹ Marco Polo były zdezaktualizowane, a zatem nieścisłe. Od 2004 r. transport drogowy stawał się coraz bardziej przyjazny dla środowiska w wyniku badań i innowacji¹⁰. Komisja nie uwzględniła tego w zaproszeniach do składania wniosków publikowanych w latach 2005–2010. Dopiero w procedurze opublikowanej w 2011 r. przy obliczaniu wpływu przewozów towarowych koleją, żegluga śródlądową i żegluga morską bliskiego zasięgu zastosowano nowe współczynniki i nową metodykę. W niektórych przypadkach rozwiązania te nie są o wiele korzystniejsze niż opcja zakładająca wyłącznie transport drogowy (zob. **załącznik II**). Na przykład nie ma już większej różnicy między transportem obejmującym wyłącznie przewozy drogowe a pociągami napędzanymi lokomotywami spalinowymi, małymi barkami czy statkami pasażerskimi typu ro-pax o napędzie konwencjonalnym, osiągającymi prędkość 20–23 węzłów. Przy prędkościach żeglugi przekraczających 23 węzły przewóz towarów statkami ro-pax jest wręcz mniej korzystny dla środowiska niż przewozy drogowe.

⁸ Prezentacja EACI na dniu otwartym MP, 28 czerwca 2012 r.

⁹ Tzw. kalkulator Marco Polo to zautomatyzowany arkusz kalkulacyjny, umożliwiający porównanie teoretycznych kosztów zewnętrznych dotyczących czynników środowiskowych (takich jak zanieczyszczenie powietrza, zmiana klimatu, hałas) i czynników społeczno-ekonomicznych (takich jak wypadki, natężenie ruchu i infrastruktura). Wynik jest wyrażony w euro na tkm i przedstawia różnicę między transportem obejmującym wyłącznie przewozy drogowe a alternatywnymi multimodalnymi rozwiązaniami transportowymi, których dotyczy wniosek (kolej, żegluga śródlądowa i żegluga morską bliskiego zasięgu).

¹⁰ „Sprawozdanie z oceny *ex ante* w sprawie MP II”, Ecorys, 15 czerwca 2004 r., s. 56: „jeśli porównać nowoczesne silniki pojazdów ciężarowych z przestarzałymi silnikami statków lub z silnikami statków osiągającymi znaczne prędkości, transport drogowy może okazać się opcją korzystną dla środowiska”.

NIE PRZEDSTAWIONO WYSTARCZAJĄCEJ LICZBY WŁAŚCIWYCH WNIOSKÓW PROJEKTOWYCH...

- 24.** Projekty finansowane w ramach tego programu są jednym z nielicznych przykładów, kiedy to finansowanie UE musi być przyznawane na podstawie rezultatów. Trybunał dostrzega, że EACI stosuje procedury umożliwiające wydatkowanie funduszy UE na projekty, które najlepiej spełniają kryteria wyboru. Jednak zazwyczaj w odpowiedzi na zaproszenie nie wpływa wystarczająca liczba projektów charakteryzujących się wysoką jakością (jedynie w 2004 r. dostępne środki finansowe rozdysponowano w całości, zob. **tabela 2**).
- 25.** W związku z tym występują problemy z pełną absorpcją środków przeznaczonych na programy Marco Polo. Z dostępnej w ramach programu MP I kwoty wsparcia finansowego w wysokości 101,8 mln euro wypłacono jedynie 41,8 mln euro (41%)¹¹. Budżet programu MP II wynosi 450 mln euro, z czego do końca 2012 r. wypłacono jedynie 77,8 mln euro (25% dostępnego budżetu), głównie jako zaliczki. Dlatego prawdopodobnie znaczna część środków finansowych nie zostanie wykorzystana i nie przyczyni się do realizacji ustanowionych celów ogólnych.

¹¹ Kwota ta obejmuje płatności w wysokości 1,4 mln euro na dwa projekty realizowane w ramach działania katalitycznego, które to środki nie były przeznaczone na wsparcie przesunięcia modalnego: środki unijne wypłacono na przebudowę lokomotywy oraz na sporządzenie sprawozdań z realizacji projektu.

TABELA 2

PRZEGLĄD PROJEKTÓW I DOSTĘPNYCH ŚRODKÓW FINANSOWYCH, PRZEZNACZONYCH I WYPŁACONYCH W RAMACH PROGRAMÓW MARCO POLO, W MLN EURO (WYLICZENIA TRYBUNAŁU NA PODSTAWIE DOKUMENTACJI OTRZYMANEJ OD KOMISJI I EACI¹)

	Liczba projektów	Dostępny budżet	Środki przeznaczone	% środków przeznaczonych w porównaniu z budżetem ogółem	Środki wypłacone	% środków wypłaconych w porównaniu z budżetem ogółem
MP I						
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
MP I łącznie	55	101,8	73,7	77,3	41,8	41,1
MP II						
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
MP II łącznie	117	304,2	227,5	74,1	77,7	25,5
Ogółem	172	406,0	301,2		119,5	

¹ Na podstawie najnowszych danych dostępnych na dzień 31 grudnia 2012 r.

**... PONIEWAŻ SYTUACJA NA RYNKU I WARUNKI UDZIAŁU
W PROGRAMIE NIE ZACHĘCAŁY PRZEWOŹNIKÓW DO SKORZYSTANIA
Z NIEGO**

26. Obok zmiany sytuacji na rynku (zob. pkt 18) istotnym powodem niskiego poziomu wykorzystania środków finansowych jest fakt, że uzyskanie wsparcia w ramach programów MP okazało się procesem długotrwałym, ryzykownym, skomplikowanych i kosztownym:

- (a) Skontrolowani beneficjenci czekali średnio dwa lata, aby uzyskać dostęp do programów (od daty pierwszej koncepcji projektu do podpisania umowy o dotację). W tym okresie średnio rok zajmował etap od zamknięcia procedury zaproszenia do składania wniosków do podpisania umowy o dotację. Skontrolowani beneficjenci jednogłośnie uznali, że okres oczekiwania był zbyt długi, biorąc pod uwagę niestabilne warunki prowadzenia działalności. Trybunał stwierdził, że w kilku przypadkach doszło w tym czasie do utraty klientów. Ponieważ z uwagi na zasadę równego traktowania i uczciwej konkurencji Komisja i EACI nie dopuszczały możliwości zmiany pierwotnie ustalonych tras, rodzaju przewożonych produktów ani punktów początkowych i docelowych, w przypadku 53 ze 154 wybranych projektów (34%) w latach 2003–2010 nie doszło do ich realizacji lub zakończenie realizacji nastąpiło przedwcześnie. Projekty te opiewały na kwotę 64,2 mln euro w środkach na zobowiązania i 3,7 mln euro w środkach na płatności.
- (b) Ryzyko związane z inwestycjami dotyczącymi infrastruktury pomocniczej obciąża w całości beneficjenta: mimo iż prawodawstwo dopuszcza możliwość częściowego finansowania takiej infrastruktury, mechanizm finansowania zazwyczaj przewiduje jedynie dotację uzależnioną od liczby przeniesionych tkm, a w praktyce nie jest możliwe, by z programu współfinansowano inwestycje infrastrukturalne.
- (c) Przewoźnicy uważają, że warunki programu są zbyt skomplikowane jak na codzienne realia prowadzenia działalności gospodarczej, co tłumaczy, dlaczego wielu beneficjentów korzystało z pomocy konsultantów, aby przygotować dokumentację¹².
- (d) Udział w programach MP jest również kosztowny¹³: na podstawie udostępnionych przez członków konsorcjum kosztów podróży pracowników, opłat za usługi konsultacyjne i kosztów osobomiesięcy przepracowanych przez pracowników zatrudnionych przez beneficjentów, wyliczono dla 16 skontrolowanych beneficjentów, że średni koszt przygotowania wniosku wyniósł 105 000 euro.

¹² Na 16 skontrolowanych projektów z pomocy konsultantów skorzystało 14 beneficjentów – czyli 87%.

¹³ W motywie 4 rozporządzenia (WE) nr 1692/2006 i w motywie 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 923/2009 z dnia 16 września 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1692/2006 (Dz.U. L 266 z 9.10.2009, s. 1) zapisano, że oczekuje się, iż w programie będzie uczestniczyć wiele małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Z powodu złożoności programów, wysokich kosztów i wysokich progów, poniżej których współfinansowanie nie jest należne, MŚP stanowiły jedynie 24% beneficjentów programów MP (źródło: dane EACI).

NIEPEWNOŚĆ CO DO FAKTYCZNEGO WOLUMENU PRZEWOZÓW PRZENIESIONYCH Z TRANSPORTU DROGOWEGO...

27. W kolumnie 4 **tabeli 1** zamieszczono dane dotyczące zgłoszonych wolumenów przewozów przeniesionych z transportu drogowego. Kontrolerzy nie byli w stanie uzyskać pewności, że dane te są wiarygodne. Po pierwsze, w przypadku gdy istniejące usługi rozwinięto, EACI bez żadnych kontroli zaakceptowała wolumeny przewozów, które zadeklarowano jako zrealizowane na tej samej trasie przed rozpoczęciem realizacji projektu (ilości te są odejmowane po zakończeniu realizacji projektu na potrzeby wyliczenia przyrostu przesunięcia modalnego). Po drugie, w wyniku pierwszych kontroli finansowych *ex post* dotyczących zgłoszonych wolumenów przesunięcia modalnego, które to kontrole EACI ukończyła dopiero w 2011 r., ujawniono błędy¹⁴, a w jednym przypadku ujawniono, że sprawozdawczość opierała się na masie brutto zamiast na masie netto. 28. W wyniku przeprowadzonej przez Trybunał kontroli obejmującej 16 projektów ujawniono, że tylko w przypadku jednego projektu dane dotyczące masy ładunków ważonych po przyjeździe do terminalu były precyzyjne. W sześciu przypadkach narzędzie do rejestrowania masy netto nie było dostępne do kontroli na miejscu, a w dziewięciu pozostałych przypadkach w wyniku kontroli tego narzędzia wykazano ograniczoną wiarygodność ścieżki audytu i wysokie ryzyko nadmiernych płatności. Na przykład w przypadku jednego projektu na dokumencie przewozowym (CMR¹⁵) nie wskazano masy, natomiast w przypadku innego projektu próby mające na celu porównanie masy zarejestrowanej w systemie z masą podaną na odpowiednim dokumencie CMR dawały niezgodne wyniki, a beneficjent nie był pewien, czy zgłosił EACI masę brutto, czy netto.

... A POŁOWA SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW CHARAKTERYZUJE SIĘ UMIARKOWANĄ TRWAŁOŚCIĄ...

29. Ponieważ finansowanie jednorazowych operacji, które nie są trwałe, nie byłoby celowe, oczekuje się, że finansowane projekty staną się rentowne w okresie ich realizacji, tj. maksymalnie przed upływem trzech lat, a następnie nadal będą działały. Mimo że w rozporządzeniach wyraźnie wymieniono trwałość jako jeden z warunków finansowania¹⁶, wymogu tego nie zawiera się w podpisywanych umowach o dotację, ani też nie jest on przedmiotem kontroli po zakończeniu realizacji projektu.

¹⁴ W jednym ze sprawozdań podczas przeprowadzonej przez EACI kontroli *ex ante* stwierdzono błąd na poziomie 20%.

¹⁵ List przewozowy CMR jest dokumentem stosowanym w międzynarodowym drogowym transporcie towarowym na podstawie Konwencji o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów (konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych podpisanej w Genewie w dniu 19 maja 1956 r.).

¹⁶ Art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1382/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie przyznawania wspólnotowej pomocy finansowej w celu poprawy efektów działania systemu transportu towarowego w dziedzinie środowiska (Program Marco Polo) oraz załącznik I do rozporządzenia (WE) nr 1692/2006.

30. Ponadto do słabej trwałości przyczyniają się trudne warunki prowadzenia działalności, zwłaszcza w przypadku kolei. Beneficjenci, którzy wprowadzają usługi kolejowe, borykają się z wysokim ryzykiem operacyjnym, a świadcząc te usługi, napotykają utrudnienia ze strony krajowych przedsiębiorstw kolejowych związane z nieprzewidzianymi pracami utrzymaniowymi, strajkami na kolei i w portach czy brakiem interoperacyjności. W przypadku jednego ze skontrolowanych projektów doprowadziło to do odwołania w ciągu całego okresu realizacji projektu 20% zaplanowanych kursów; w innym przypadku w trzecim roku działalności wystąpiły 44 incydenty skutkujące opóźnieniami w dostawach oraz zakłócenia w świadczeniu usług trwające ponad tydzień; w przypadku trzeciego projektu beneficjent był zmuszony do czterokrotnej zmiany lokomotyw na trasie z fabryki w Rumunii do centrum dystrybucji w północnych Włoszech.

31. Wielu beneficjentów programu zdecydowało się zatem na zakończenie projektów znacznie przed upływem okresu umownego, natomiast wielu spośród beneficjentów, którzy ukończyli projekty, po upływie okresu finansowania projektów albo zlikwidowało dane usługi, albo znacznie ograniczyło ich zakres. W odniesieniu do 6 z 16 skontrolowanych przez Trybunał projektów dotowana usługa nie była już świadczona w momencie kontroli (z powodu zbyt małego wolumenu lub z powodu tego, że jeden z partnerów wycofał się albo ogłosił upadłość), a dwa inne projekty były wciąż realizowane, ale ich zakres został ograniczony.

... A PROJEKTY ZOSTAŁYBY URUCHOMIONE NAWET BEZ FINANSOWANIA Z UE

32. Zgromadzone przez Trybunał w wyniku kontroli dowody dotyczące projektów realizowanych w ramach programu Marco Polo świadczą o tym, że finansowanie unijne umożliwiło wcześniejsze rozpoczęcie realizacji tych projektów, zwiększenie skali usług lub wcześniejszy zwrot z inwestycji.

33. W ramach kontroli stwierdzono jednak również istotne oznaki efektu *deadweight*:

- 13 z 16 skontrolowanych beneficjentów potwierdziło, że uruchomiłyby i prowadziły usługi przewozowe nawet bez otrzymania dotacji;
- w przedstawionej ocenie Ecorys zaznaczył, że „większość projektów byłaby realizowana również bez dotacji”¹⁷;
- Komisja jako instytucja zarządzająca programem podała w swoim najnowszym sprawozdaniu skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁸, że „42% beneficjentów stwierdziło, że ich projekty na pewno byłyby realizowane bez funduszy z programu Marco Polo”.

¹⁷ „Ocena programu Marco Polo I”, Ecorys, 7 listopada 2007 r.

¹⁸ COM(2012) 675 final z dnia 21 listopada 2012 r., s. 6.

34. Można to wytłumaczyć faktem, że (i) transport ciężkich ładunków na duże odległości tak czy inaczej z uwagi na koszty odbywałby się drogą morską, koleją lub żeglugą śródlądową, zwłaszcza jeśli wysyłkę można zaplanować z wyprzedzeniem, oraz tym, że (ii) finansowanie w ramach programów MP obejmuje tak niewielką część łącznych kosztów projektu, że nie można go uznać za faktyczną zachętę (w przypadku 16 projektów skontrolowanych przez Trybunał dotacja pokrywała jedynie 2,8% kwoty zainwestowanej przez beneficjentów).

¹⁹ „Sprawozdanie z oceny *ex ante* w sprawie MP II”, Ecorys, 15 czerwca 2004 r., rozdział 6.3.

NASTĄPIŁA STOPNIOWA POPRAWA W ZAKRESIE BIEŻĄCEGO ZARZĄDZANIA SYSTEMEM...

35. Zgodnie ze zwykłą praktyką Komisji prace EACI są realizowane w oparciu o roczny program prac zatwierdzony przez Komisję. Komisja nadzoruje bieżące zarządzanie programami MP, analizując sprawozdania kwartalne EACI, a także organizując spotkania koordynacyjne raz na kwartał i raz na pół roku oraz posiedzenia komitetu sterującego raz na kwartał. Specjalnie wyznaczony przez Komisję pełnoetatowy urzędnik merytoryczny utrzymuje regularne kontakty z kadrą zarządzającą i pracownikami EACI oraz uczestniczy w posiedzeniach roboczych, jak również sporadycznie w inspekcjach. EACI opracowuje roczne sprawozdania z działalności, które zawierają porównanie faktycznych wyników z założeniami przedstawionymi w rocznym planie prac.
36. Trybunał stwierdził, że EACI stopniowo udoskonaliła zarządzanie projektami realizowanymi w ramach programów MP, między innymi dzięki: (i) zaostreniu procedury wyboru projektów, aby zapewnić wybór wyłącznie projektów charakteryzujących się wysoką jakością, (ii) organizacji pomocy technicznej i funkcyjnych skrzynek mailowych dla potencjalnych wnioskodawców (skontrolowani beneficjenci uznali, że rozwiązanie to jest użyteczne i skuteczne), (iii) przyczynianiu się do powiększania bazy wiedzy Komisji poprzez sprawozdania analityczne, (iv) regularnemu monitorowaniu finansowanych projektów oraz (v) ograniczeniu opóźnień w płatnościach.

... ALE NIE PRZEPROWADZONO NALEŻYTEJ ANALIZY POTRZEB RYNKU...

37. Programy MP stworzono po to, aby oferowały finansowanie UE w celu częściowego zrekompensowania inwestorom znacznych nakładów ponoszonych w związku z wprowadzaniem nowych lub rozwijaniem istniejących usług przewozowych, i oczekiwano, że zwiększenie podaży tych usług stworzy popyt na rynku (odgórne stwarzanie czynników podażowych¹⁹).

- 38.** Struktura obu programów MP była oparta na wniosku Komisji²⁰, z wykorzystaniem wyników konsultacji z zainteresowanymi stronami, przeprowadzonych przed uruchomieniem każdego z programów²¹.
- 39.** Trybunał nie uznaje tego jednak za wystarczające, ponieważ w normalnych warunkach rynkowych przewoźnicy zamieniają transport drogowy na inne rodzaje transportu wyłącznie, jeśli zmiana taka będzie konieczna z uwagi na okoliczności (zwykle są to koszty, czas, niezawodność, przewożone ilości towarów oraz bliskość terminali). Aby zatem stworzyć dobry program wspierania usług przewozowych, należało w pierwszej kolejności zbadać, dlaczego multimodalne usługi przewozowe nie są tworzone ani rozwijane w normalnych warunkach rynkowych oraz jak można pokonać potencjalne przeszkody i bariery uniemożliwiające lub utrudniające wprowadzanie i rozwój takich usług.
- 40.** Od 2007 r. zakładany poziom skuteczności programów MP jeszcze się obniżył z powodu czynników zewnętrznych: na skutek kryzysu gospodarczo-financego zmniejszył się łączny wolumen przewozów (zob. pkt 18), a w wyniku podjętych przez krajowe przedsiębiorstwa kolejowe decyzji o zaprzestaniu przewozów jednowagonowych z uwagi na koszty wewnętrzne mniejsze przedsiębiorstwa musiały natychmiast zamienić przewozy multimodalne na przewozy wyłącznie drogowe. Z uwagi na przyjęte niedawno prawodawstwo²² można się ponadto obecnie spodziewać wystąpienia odwrotnego przesunięcia modalnego (zastąpienie przewozów statkami przewozami drogowymi).

... A DZIAŁANIA NAPRAWCZE MOGŁY ZOSTAĆ PODJĘTE WCZEŚNIEJ

- 41.** W sprawozdaniu z oceny za 2007 r.²³ wymieniono szereg problemów związanych z programami Marco Polo, takich jak nieodpowiednie progi, nieelastyczne przepisy dotyczące tonokilometrów oraz niejasne i złożone przepisy dotyczące przedkładania, wyboru i kontraktowania projektów. Dzięki prowadzonemu monitorowaniu projektów i programów Komisja była jednak już wcześniej (od marca 2006 r.) świadoma opóźnień w realizacji projektów i trudności z osiągnięciem celów.

²⁰ COM(2002) 54 final z dnia 4 lutego 2002 r.

²¹ Zob. „Sprawozdanie z oceny *ex ante* w sprawie MP II”, Ecorys, 15 czerwca 2004 r., rozdziały 2 i 7.

²² Począwszy od 2015 r. „koszty paliwa żeglugowego znacznie wzrosną z powodu nowych przepisów dotyczących zawartości siarki i nowych ogólnych wartości dopuszczalnych siarki przyjętych we wrześniu 2012 r. Spowoduje to przeniesienie na drogi części dotychczasowych przewozów statkami. Źródło: Sprawozdanie techniczne Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) z 13.12.2010 oraz COM(2011) 439 final z dnia 15 lipca 2011 r.

²³ „Ocena programu Marco Polo I”, Ecorys, 7 listopada 2007 r.

- 42.** W ocenie skutków z 2008 r.²⁴ przedstawiono szereg możliwości poprawy programów, w tym kompleksową weryfikację podstawy prawnej, wstrzymanie programu lub wprowadzenie zmian w MP II. Komisja podjęła próbę podniesienia atrakcyjności programu MP II, ale w swoim wniosku ograniczyła się do wprowadzenia zmian budżetowych i technicznych do tego programu (takich jak podwojenie kwoty dotacji, uznanie masy pustych kontenerów i pustych pojazdów za kwalifikujące się ilości ładunku, obniżenie progów i zwiększenie elastyczności). Jednak działania te nie wyeliminowały istotnych słabości programów, które opisano powyżej.
- 43.** Komisja nie przeprowadziła również szczegółowej oceny krajowych systemów wsparcia multimodalności, która umożliwiłaby wyciągnięcie wniosków na potrzeby ewentualnej zmiany koncepcji programów MP. Trybunał stwierdził, że należy wyciągnąć wnioski z programów krajowych, które funkcjonują po stronie popytu i nie wymagają dużych obciążeń administracyjnych, ponieważ kwoty ryczałtowe są wypłacane bezpośrednio przewoźnikom drogowym, którzy przenoszą swoje ciężarówki lub kontenery z dróg na tory (np. „Ecobonus” i „Ferrobonus” we Włoszech⁴³). W jednym państwie (Austria) systemy krajowe przyczyniają się również do inwestycji w infrastrukturę, a wyliczanie tego wkładu opiera się na stosunku oczekiwanego przesunięcia modalnego do wolumenów faktycznie przesuniętych.

²⁴ SEC(2008) 3022 z dnia 10 grudnia 2008 r., opcja C.

²⁵ Rozporządzenie (WE) nr 923/2009.

²⁶ We Włoszech zarządaniem oboma programami o budżecie 235 mln euro (z czego wypłacono 193,5 mln euro, tj. współczynnik wykorzystania środków wyniósł 82,3%) zajmowało się 15 pracowników (w przeliczeniu na pełny etat), a koszty tego zarządzania nie przekroczyły 970 000 euro/rok, czyli koszt administracyjny wyniósł 1,2% ogólnego budżetu programu.

WNIOSKI I ZALECENIA

- 44.** Programy Marco Polo zawierają się w celu polityki transportowej, polegającym na rozwijaniu alternatyw dla takiego transportu towarowego w UE, który obejmuje wyłącznie przewozy drogowe. Trybunał stwierdził, że programy te są nieskuteczne, ponieważ: (i) realizowały jedynie bardzo ograniczoną część założonych celów, (ii) miały znikomy wpływ na ograniczenie drogowych przewozów towarowych oraz (iii) brakuje danych, na podstawie których można by ocenić oczekiwane korzyści wynikające ze zmniejszenia wpływu transportu towarowego na środowisko, z ograniczenia natężenia ruchu i poprawy bezpieczeństwa na drogach.
- 45.** Mechanizm stosowany w odniesieniu do płatności w ramach programów uzależniał przyznawanie finansowania unijnego od osiągniętych rezultatów, a projekty zazwyczaj przynosiły większe korzyści dla szerszej społeczności. Nie przedstawiono jednak wystarczającej liczby właściwych wniosków projektowych z powodu sytuacji na rynku i zniechęcających warunków stawianych przedsiębiorcom (związanych z długością procedur, ryzykiem, stopniem złożoności i kosztami administracyjnymi). Ponadto (i) nie ma pewności co do faktycznego wolumenu przewozów przeniesionych z transportu drogowego, (ii) zakres finansowanych usług (projektów) w wielu przypadkach został znacznie ograniczony lub zaprzestano świadczenia tych usług oraz (iii) istnieją dowody, że wiele projektów zostałoby uruchomionych nawet bez finansowania z UE.
- 46.** Stopniowo udoskonalono bieżące zarządzanie programami. Między innymi dzięki rozsądnej metodyce wyboru projektów wyłaniane są wyłącznie projekty charakteryzujące się wysoką jakością. Jednak Komisja nie przeprowadziła odpowiedniej analizy rynku, aby ocenić szanse na powodzenie programów, nie uwzględniła najbardziej aktualnych zmian ani nie podjęła na czas działań naprawczych, aby zwiększyć skuteczność programu.

ZALECENIA

Rada, Parlament Europejski i Komisja powinny:

- (a) rozważyć zaprzestanie dofinansowywania przez UE usług przewozów towarowych w ramach programów opartych na takiej samej koncepcji jak programy Marco Polo (odgórne stwarzanie czynników podażowych), która doprowadziła w szczególności do słabości wskazanych w niniejszym sprawozdaniu (niedostateczne wykorzystanie środków, brak dowodów na osiągnięcie celów, duże obciążenia administracyjne, słaba trwałość i efekt *deadweight*);
- (b) uzależnić ewentualną kontynuację finansowania takich projektów od przeprowadzenia *ex ante* oceny skutków, wykazującej, czy i w jakim zakresie występuje unijna wartość dodana. Wymagałoby to przeprowadzenia szczegółowej analizy rynku w celu oceny potencjalnego popytu ze strony przewoźników, z uwzględnieniem najlepszych praktyk stosowanych w odniesieniu do podobnych krajowych systemów wsparcia. Wyłącznie gdyby w wyniku tej oceny stwierdzono, że działania UE w tym obszarze są uzasadnione, wówczas Komisja powinna w szczególności:

- (i) ustanowić realistyczne cele dotyczące wolumenów przewozów towarowych, które należy przenieść z transportu drogowego; dokonywać regularnych przeglądów wyników i rezultatów programów oraz podjąć natychmiastowe działania w celu poprawy współczynnika realizacji celów;
- (ii) uzależnić finansowanie UE od rezultatów (na przykład płatności proporcjonalne do zarejestrowanych wolumenów przewozów przeniesionych z transportu drogowego);
- (iii) ocenić potrzeby, ograniczenia i warunki dotyczące wsparcia na rzecz infrastruktury i sprzętu, aby dzielić się ryzykiem z przedsiębiorcami, którzy budują obiekty mające na celu rozwój transportu multimodalnego;
- (iv) prowadzić działania mające na celu skuteczne zniesienie przeszkód technicznych, operacyjnych i infrastrukturalnych, które mogą ograniczać skuteczność projektów, na przykład barier w transgranicznym transporcie kolejowym;
- (v) zagwarantować dostępność odpowiednich danych, aby wykazać efekty osiągnięte w wyniku finansowanych działań;
- (vi) ograniczyć, w miarę możliwości do sześciu miesięcy, czas potrzebny na wybór projektów i zawarcie umów;
- (vii) wprowadzić warunek przewidujący co najmniej trzyletnią trwałość projektów po zakończeniu ich realizacji;
- (viii) rozwiązać problem efektu „deadweight” poprzez uwzględnienie go przy ocenie projektów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Harald NOACK, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 24 kwietnia 2013 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

OMÓWIENIE PROJEKTÓW OBJĘTYCH KONTROLĄ

Skontrolowane projekty	Procedura	Państwo	Krótki opis projektu
MP I			
AIN	2003	Belgia	Projekt ma na celu poprawę intermodalnego transportu barkami i koleją do i z portu w Antwerpii: zwiększenie częstotliwości istniejących usług lub uruchomienie nowych przed rozpoczęciem planowanych robót drogowych na obwodnicy Antwerpii, skutkujących zatorami na drogach.
DUE LOKO-MOTION	2003	Niemcy	Projekt dotyczy świadczenia kolejowych usług trakcyjnych oraz zapewniania nieprzerwanej trakcji interoperacyjnej za pomocą nowych lokomotyw przystosowanych do różnych parametrów trakcji elektrycznej, obsługujących całopociągowe połączenie kolejowo-drogowe między Monachium (Riem, Niemcy) a Cervignano del Friuli (Włochy).
BRIDGE OVER EUROPE	2004	Niderlandy	Multimodalne (żegluga morska bliskiego zasięgu/kolej/droga) połączenie z Półwyspem Iberyjskim, oferujące przede wszystkim sprzęt do obsługi kontenerów o długości 45 stóp. Jest to niezawodna i opłacalna alternatywa dla transportu drogowego południe–północ–południe pojazdami ciężarowymi.
BASS	2005	Niemcy	Projekt ma na celu zwiększenie udziału transportu morskiego w ogólnym wolumenie przewozów towarowych pomiędzy Europą Zachodnią i Europą Środkową a państwami bałtyckimi i Wspólnotą Niepodległych Państw (WNP).
NEPOL EXPRESS	2005	Niemcy	Projekt dotyczący uruchomienia regularnego połączenia kolejowego między Rotterdamem (Niderlandy) a stacją Poznań-Franowo (Polska).
LUNA	2006	Włochy	Kombinowane wahadłowe połączenie kolejowe łączące Włochy i Niemcy z krajami skandynawskimi poprzez Szwajcarię.
RAIL	2006	Belgia	Projekt dotyczy dwóch tras kolejowych: do/z Golbey (FR) oraz do/z północnej Hiszpanii (Tarragona/Barcelona) przez terminal drogowo-kolejowy w Le Boulou (FR), połączonych ze sobą węzłem kolejowym.
LORRY RAIL	2006	Luksemburg	Intermodalne połączenie kolejowe północ–południe obsługujące transport samych kontenerów pomiędzy terminalami kolejowymi w Bettembourg (Luksemburg) i Le Boulou (Perpignan) z wykorzystaniem specjalnych rozwiązań technicznych.

Skontrolowane projekty	Procedura	Państwo	Krótki opis projektu
MP II			
GULF-STREAM	2007	Francja	Projekt ma na celu zapewnienie bezpośredniego połączenia morskiego pomiędzy Poole (południowe wybrzeże Wielkiej Brytanii) a Santander (północna Hiszpania), obsługującego pojazdy ciężarowe, które nie mogą przejechać przez Francję z powodu weekendowego zakazu ruchu dla ciężarówek na terytorium Francji.
ITABEL EXPRESS	2007	Włochy	Regularne połączenie całopociągowe z Pescary (Włochy środkowe/ południowe) do Mechelen (Belgia) na potrzeby transportu urządzeń gospodarstwa domowego.
SIRIUS 1	2007	Francja	Projekt dotyczący dostaw wody koleją z francuskiej wytwórni na rynek niemiecki.
VIKING RAIL	2007	Niemcy	Wahadłowe połączenie kolejowe pomiędzy Niemcami a Szwecją, którym przewożone są części samochodowe produkowane w Niemczech do fabryki w Göteborgu.
EURO-REEFER RAIL	2008	Niderlandy	Transport kolejowy kontenerów chłodniczych zawierających nabiał i inne łatwo psujące się produkty; przewozy są realizowane codziennie i obejmują następujące połączenia: z Genk (Belgia) do Busto Arsizio (Włochy); z Zabrze (Polska) do Salzburga (Austria), Piacenzy i Padwy (Włochy); z Busto Arsizio (Włochy), Sławkowa (Polska) i Budapesztu (Węgry) do Zeebrugge (Belgia); z Monachium (Niemcy) do Duisburga (Niemcy) oraz z Herne (Niemcy) do Norrköping (Szwecja).
KTS	2008	Włochy	Całopociągowe połączenie kolejowe pomiędzy różnymi zakładami produkcyjnymi w Niemczech, na Słowacji i w Rumunii oraz centrum dystrybucji w San Vito al Tagliamento (Włochy).
OFE	2008	Belgia	Projekt dotyczy regularnego korytarza kolejowego dla kontenerów z Zeebrugge i Antwerpii (Belgia) do Ottmarsheim (Francja).
SCADAE	2008	Włochy	Projekt dotyczy utworzenia bezpośredniego połączenia z adriatyckich portów Koper (Słowenia), Wenecja, Rawenna i Ankona (Włochy) do Salonik (Grecja), Istambułu i Izmiru (Turcja).

ZAŁĄCZNIK II

PORÓWNANIE WSPÓŁCZYNNIKÓW KALKULATORA MP W CZASIE¹

Rodzaj transportu	Podtyp	Procedura z 2003 r. ²	Procedura z 2004 r. ³	Procedura z 2011 r. – wyłącznie przesunięcie modalne ⁴			
Drogowy		0,024	0,035	0,018			
Kolejowy	spalinowy	0,012	0,015	0,015			
	elektryczny			0,004			
Żegluga śródlądowa	1000–1500T	0,005	0,010	0,014			
	1500–3000T (wtym mieszane/nieznane)			0,013			
	>3000T			0,010			
				Paliwo konwencjonalne ⁵	LNG	Odsiarczanie spalin wodą morską	Odsiarczanie spalin wodą słodką
Żegluga morska bliskiego zasięgu	drobnicowiec/masowiec	0,004	0,009	0,007	0,000	0,004	0,004
	kontenerowiec			0,005	0,000	0,003	0,003
	ro-pax (<17 w.)			0,005	0,000	0,003	0,003
	ro-pax (17–20 w.)			0,009	0,000	0,005	0,005
	ro-pax (20–23 w.)			0,013	0,001	0,008	0,008
	ro-pax (>23 w.)			0,020	0,001	0,011	0,011

¹ Źródło: dane KE/EACI zgromadzone przez Trybunał.

² Źródło: zaproszenie do składania wniosków z 2003 r. (Dz.U. C 245 z 11.10.2003, s. 52).

³ Źródło: zaproszenie do składania wniosków z 2004 r. (Dz.U. C 255 z 15.10.2004, s. 8).

⁴ Zob. zaproszenie do składania wniosków z 2011 r. (Dz.U. C 309 z 21.10.2011, s. 12).

⁵ Wartości współczynników są jeszcze niższe, jeśli wykorzystywane jest paliwo niskosiarkowe.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

STRESZCZENIE

III.

Skutkiem realizacji programów było znaczne przesunięcie modalne. Przedmiotem programu Marco Polo jest zapewnienie ograniczonych zachęt do przechodzenia z rozwiązań w zakresie transportu drogowego na bardziej złożone i trudne do wdrożenia systemy intermodalne. W ramach zakończonego już programu Marco Polo I (MP I) osiągnięto poziom minimalny wynoszący 22 mld tkm, a na jego realizację wydano 41% budżetu; ze względu na fakt, że program Marco Polo II (MP II) jest nadal w trakcie realizacji, ostateczne wyniki nie są jeszcze dostępne.

Głównym wymiernym celem programu MP I była „zamiana międzynarodowego drogowego ruchu towarowego, wraz z jego spodziewanym globalnym wzrostem”. Oczekuje się, że „istotna część” tego przyrostu zostanie ograniczona w ramach programu MP II.

Uwzględniając całkowity budżet przeznaczony na program Marco Polo przez władzę ustawodawczą oraz rozmiar programu w odniesieniu do sektora transportu w UE (program MP I stanowił jedynie 0,01% a program MP II około 0,05% budżetu UE), Komisja nie oczekiwała znaczącej zmiany udziału poszczególnych środków transportu na poziomie UE.

Program Marco Polo umożliwia ilościowe określenie wyników programu pod względem przesunięcia modalnego. Za pomocą kalkulatora MP (przypis 9 w uwagach Trybunału) możliwe jest oszacowanie korzyści dla środowiska i oszczędności w zakresie kosztów zewnętrznych wynikających z realizacji programu. Stanowi to wyjątkową cechę programów Marco Polo.

IV.

W ramach programów stosuje się wyjątkowy mechanizm polegający na uzależnieniu przyznawania finansowania unijnego od osiągniętych rezultatów. W związku z tym środki finansowe są ściśle związane z ogólnymi celami programu, łącznie z ilościowym określeniem osiągnięć w zakresie przesunięcia modalnego.

Celem programu jest uzyskanie równowagi między wymogami rozporządzenia finansowego i zasadami finansowania ustalonymi przez Parlament Europejski i Radę w rozporządzeniach ustanawiających programy Marco Polo oraz potrzebami przedsiębiorstw. Warunki wstępne opracowano w taki sposób, aby odzwierciedlały cechy programu oparte na rezultatach oraz aby zapewniały właściwy poziom kontroli administracyjnej. W celu ułatwienia dostępu do programu warunki te poddano rewizji i zmieniono w trakcie cyklu realizacji programu Marco Polo.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

Projekty Marco Polo były szczególnie podatne na kryzys gospodarczy. Między innymi z tego powodu liczba projektów wspieranych w ramach programu jest mniejsza niż oczekiwano.

Od 2010 r. Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności wprowadziła uzupełniające świadectwa audytu, które zagwarantowały dodatkową pewność w odniesieniu do towarów przewożonych w ramach projektów Marco Polo. Jest to jeden ze środków naprawczych wprowadzonych w trakcie cyklu realizacji programu.

Komisja uważa, że finansowane usługi transportowe cechowały się zadowalającą trwałością. Z ocen zewnętrznych wykonanych w odniesieniu do programów Marco Polo (Ecorys, 2007, i Europe Economics, 2011) wynika, że zasadniczo większość usług (72% według Europe Economics) nadal będzie świadczona w pewnej formie po zakończeniu okresu umowy na dotację (po dostosowaniu do zmieniających się warunków rynkowych).

Beneficjenci potwierdzili, że dotacje udzielone w ramach programu Marco Polo pozwoliły im na wcześniejsze rozpoczęcie projektów oraz zwiększenie ich skali.

V.

Komisja pragnie podkreślić, że:

- (1) w przypadku programu MP I właściwą analizę rynku wykonano w ramach procesu konsultacji społecznych, natomiast w przypadku programu Marco Polo II ocenę *ex ante* przeprowadzono w 2004 r.;
- (2) na podstawie informacji zwrotnej dotyczącej polityki do programów wprowadzano we właściwym czasie odpowiednie zmiany i modyfikacje w trakcie ich całego cyklu realizacji¹;
- (3) działania rami.

¹ Rozporządzenia (WE) nr 1382/2003, 1692/2006, 923/2009 oraz szereg zmian wprowadzono *ad hoc* w ramach mandatu prawnego ustanowionego wyżej wspomnianymi rozporządzeniami.

VI.

Komisja uwzględnia to zalecenie.

Jeżeli chodzi o „słabości” wskazane w niniejszym sprawozdaniu, Komisja przypomina swoje stanowisko przekazane w odpowiedziach dotyczących pkt 15, 16, 26, 27, 31 i 33.

Komisja zdaje sobie sprawę z faktu, że w programie Marco Polo wystąpił szereg niedociągnięć. Komisja uważa jednak, że programy MP umożliwiły europejskiemu przemysłowi transportowemu przetestowanie innowacyjnych rozwiązań oraz przeniesienie znacznej ilości ruchu z zatłoczonych dróg UE przy wykorzystaniu niewielkiego odsetka (od 0,01% do 0,05%) budżetu UE.

Komisja uważa, że na przyszłość wskazane jest zapewnienie wsparcia UE w odniesieniu do innowacyjnych usług w zakresie transportu towarowego w celu realizacji polityki transportowej UE (zintegrowane usługi intermodalne, zmniejszenie zagęszczenia ruchu, zmniejszenie wpływu na środowisko, rozwiązania innowacyjne, nowe rynki i technologie) oraz zapewnienie działania w najlepszym interesie obywateli UE korzystających z tych usług.

Na okres programowania 2014–2020 nie zaproponowano żadnego specjalnego rozporządzenia dotyczącego finansowania w odniesieniu do programu Marco Polo III, natomiast już w 2011 r. we wnioskach Komisji w sprawie nowych wytycznych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” zawarto ogólne ramy dotyczące wspierania usług w zakresie transportu towarowego.

Wszelkie przyszłe zmiany szczegółowych działań w obszarze usług dotyczących transportu towarowego wprowadzone zgodnie z ogólnymi ramami określonymi w wytycznych TEN-T będą opierały się na specjalnej ocenie *ex ante* obejmującej odpowiednią analizę rynku oraz z należytym uwzględnieniem doświadczenia i najlepszych praktyk w ramach krajowych systemów wsparcia. Zalecenia Trybunału będą rozpatrywane w tym kontekście.

Ostateczne określenie przyszłych ram tego systemu wsparcia w kontekście wieloletnich ram finansowych, instrumentu „Łącząc Europę” i TEN-T spoczywa jednak na władzach ustawodawczych.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

UWAGI

14.

Jeżeli chodzi o rezultaty „znacznie gorsze od zakładanych” Komisja uważa, że wyniki tych programów należy rozpatrywać również w świetle zmian sytuacji rynkowej i wyzwań związanych z kryzysem gospodarczym. Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że zbiór celów określonych w programie Marco Polo I (tj. przed kryzysem gospodarczym) odpowiadał szacowanemu udziałowi rynkowemu (przesunięciu zadeklarowanemu) przez sektor. Ponadto w przypadku programu Marco Polo II ilość objęta przesunięciem zadeklarowanym odpowiada również istotnej części spodziewanego przyrostu o 20,5 btk. Z tabeli 1 wynika również, że w pierwszym roku realizacji programu Marco Polo II ilość objęta przesunięciem zadeklarowanym była wyższa niż 20,5 btk.

15.

Komisja uważa usunięcie 22,1 mld tkm z europejskich dróg za istotne osiągnięcie programu MP I, w szczególności w świetle faktu, że wydano 41% budżetu.

Ponieważ większość projektów kontynuuje się po upływie okresu finansowania, prawdopodobnie wygenerują one dodatkowe przesunięcie modalne / unikanie ruchu (zob. odpowiedź dotyczącą pkt 31).

Program zapewnił również inne korzyści. Jak wynika z kalkulatora Marco Polo (zob. przypis 9 w uwagach Trybunału), przesunięcie modalne w wysokości 22,1 mld tkm przyniosło do 434 mln euro korzyści dla środowiska i oszczędności kosztów zewnętrznych. Porównując to ze środkami budżetowymi wypłaconymi na realizację projektów, których celem było przesunięcie modalne (32,6 mln euro), Komisja uważa, że każde zainwestowane euro wygenerowało nawet 13,3 euro korzyści dla środowiska.

16.

Jeżeli chodzi o stwierdzenie, że „coroczne zaproszenia do składania wniosków projektowych nie spotkały się z wystarczającym odzewem”, Komisja zwraca uwagę na negatywny wpływ na działalność przedsiębiorstw kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się w 2008 r. Ponadto rozwiązania intermodalne w zakresie transportu są bardziej złożone niż wyłącznie drogowy transport towarów. Uruchomienie złożonego projektu w czasach gwałtownie pogarszającej się sytuacji gospodarczej wiąże się z dodatkowym ryzykiem. Doprowadziło to do obniżenia wykorzystania programu w stosunku do pierwotnych oczekiwań sprzed wybuchu kryzysu. Jednocześnie znaczenie wspierania intermodalnego transportu towarowego nie zmniejszyło się, a cele polityczne programu Marco Polo nadal pozostają ważne.

Wspólna odpowiedź dotycząca pkt 19 i 20

Komisja nie oczekiwała zmiany udziału poszczególnych środków transportu na poziomie UE, uwzględniając umiarkowaną wielkość programu MP:

- MP I: 102 mln euro, co stanowiło około 0,01% budżetu UE w perspektywie finansowej 2000–2006;
- MP II: 450 mln euro, co stanowi około 0,05% budżetu UE w perspektywie finansowej 2007–2013.

Zakres stosowania przyjęty przez współustawodawców uwzględniał jedynie odpowiednio „zamiannę międzynarodowego drogowego ruchu towarowego, wraz z jego spodziewanym globalnym wzrostem” (która faktycznie była znacznie wyższa od prognozowanych wartości liczbowych) w programie MP I oraz przesunięcie istotnej części „całkowitego rocznego przyrostu międzynarodowego drogowego transportu towarowego” w programie MP II.

W związku z tym Komisja uważa, że osiągnięcia były znaczne, jeżeli chodzi o szczegółowe cele programu.

23.

Eurostat nie gromadzi danych na temat zagęszczenia ruchu, działalność ta nie jest też uwzględniona w rocznym programie prac statystycznych. Jeżeli chodzi o dane na temat wypadków drogowych, Rada w 1993 r.² zdecydowała o utworzeniu bazy danych Wspólnoty o wypadkach drogowych. Roczne tabele Eurostatu dotyczące wypadków drogowych są na tyle kompletne, na ile jest to możliwe.

Jeżeli chodzi o dane dostarczone przez kalkulator Marco Polo, Komisja uważa, że kalkulator był tak samo dobry jak metodyki leżące u podstaw i dostępne dane, a jego aktualizacja nastąpiła niezwłocznie po uzgodnieniu podejścia metodologicznego w odniesieniu do wyceny kosztów zewnętrznych na szczeblu Komisji³.

² Decyzja Rady 93/704/WE (Dz.U. L 329 z 30.12.1993, s. 63–65).

³ Podręcznik szacowania kosztów zewnętrznych w sektorze transportu z 2008 r. oraz komunikat dotyczący „Pakietu w sprawie ekologicznego transportu”.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

W odniesieniu do faktycznego poziomu dźwigni programu Komisja szacuje, że jest to kwota 13 euro korzyści dla środowiska uzyskana w wyniku zainwestowania 1 euro. Ponadto należy zauważyć, że:

- chociaż transport drogowy stopniowo stawał się coraz bardziej przyjazny dla środowiska, odnotowano również znaczny postęp technologiczny w zakresie innych środków transportu. Z tego powodu różnica między starymi a nowymi współczynnikami wynika nie tylko ze zwiększonej wydajności transportu drogowego, lecz także ze zmienionej metodyki przyjętej w kalkulatorze po 2008 r. (np. cena CO₂, zróżnicowanie dotyczące rodzajów statków, paliwa, nowych technologii, pociągów elektrycznych i spalinyowych itd.);
- niektórych współczynników kosztów nie uwzględniono w kalkulatorze ze względu na trudności techniczne związane z ich wyceną i wdrożeniem w praktyce (niewykorzystane koszty alternatywne w odniesieniu do infrastruktury drogowej).

Ponadto mimo zmniejszenia się różnic między transportem drogowym a innymi środkami transportu, ogólnie rzecz biorąc, środek transportu inny niż drogowy jest w dalszym ciągu bardziej przyjazny dla środowiska niż przewóz ładunków samochodami ciężarowymi. Zgodnie z kalkulatorem tylko jedna kategoria reprezentująca środek transportu inny niż drogowy przynosi gorsze rezultaty niż transport drogowy.

W związku z tym Komisja uważa, że kalkulator odpowiednio wskazuje korzyści dla środowiska wynikające z programu MP.

25.

Kryzys finansowy i gospodarczy jest jednym z głównych czynników hamujących wykorzystanie programu i wpływających na warunki rozpoczynania i prowadzenia projektów Marco Polo, a tym samym prowadzi do zmniejszenia absorpcji przydzielonych środków.

Uznaje się również, że istnieją projekty, które z uwagi na finansowanie w ramach programów MP generują zysk lub osiągają próg rentowności wcześniej niż przewidziano we wnioskach. Ze względu na fakt, że w ramach programów nie można wypłacić na rzecz projektów większej kwoty niż wartość łącznego deficytu odnotowanego za okres finansowania (zasada braku korzyści – zob. również pkt 5), w niektórych przypadkach dotacje przyznane na tego rodzaju projekty zmniejszono lub nawet cofnięto. Sytuacja ta, chociaż jest pozytywna, przyczynia się również do zmniejszonego wykorzystania dostępnych środków finansowych.

26. (a)

Czas potrzebny wnioskodawcom na opracowanie koncepcji projektu nie zależy od Komisji i nie powinien być uwzględniany podczas obliczania czasu przyznawania dotacji.

Biorąc pod uwagę znaczenie wskaźnika dotyczącego czasu przyznawania dotacji, uproszczono procedury w programie (rozporządzenie zmieniające (WE) nr 923/2009). Pozwoliło to na skrócenie czasu przyznawania dotacji (np. do 209 dni w 2011 r.).

Jeżeli chodzi o zmiany w projektach, elastyczność w przypadku niektórych z nich oznaczałaby nierówne traktowanie innych projektów, w szczególności tych, w przypadku których zrezygnowano z wnioskowania lub które się nie powiodły. Konieczność zapewnienia równego traktowania i uniknięcia zbytnich problemów z konkurencją należy do podstawowych zasad zarządzania programem.

W odniesieniu do liczby projektów, w przypadku których „nie doszło do ich realizacji lub zakończenie realizacji nastąpiło przedwcześnie”, stwierdza się, że Marco Polo jest programem rynkowym, w którym warunki rynkowe i ekonomiczne są istotnymi czynnikami powodzenia projektów. Ze względu na fakt, że intermodalne rozwiązania transportowe są bardziej złożone niż prosty system transportu drogowego, program był szczególnie podatny na kryzys gospodarczy. Kryzys był jedną z głównych przyczyn stanowiących wyjaśnienie liczby projektów zakończonych niepowodzeniem.

26. (b)

Zasady mające zastosowanie do działań katalitycznych określone w rozporządzeniu (WE) nr 1382/2003 i pierwotnym rozporządzeniu (WE) nr 1692/2006 częściowo pozwoliły na bezpośredni zwrot kosztów poniesionych na infrastrukturę pomocniczą i sprzęt operacyjny (zob. np. projekty Excite, Ocra).

Rozporządzeniem (WE) nr 923/2009 uproszczono zasady dotyczące finansowania wszystkich działań w oparciu o trzy elementy: przesunięcie modalne/unikanie ruchu (z wyjątkiem działań związanych ze wspólnym uczeniem się), koszty kwalifikowalne i łączny deficyt za okres finansowania.

W związku z tym, chociaż najczęściej to inwestor ponosi ryzyko związane z inwestycją infrastrukturalną, w przeszłości beneficjent mógł uzyskać częściowy zwrot kosztów poniesionych na infrastrukturę w przypadku projektu rozliczanego na podstawie kosztów kwalifikowalnych.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

26. (c)

Celem programu jest osiągnięcie właściwej równowagi między wymogami rozporządzenia finansowego i zasadami finansowania ustalonymi przez Parlament Europejski i Radę w rozporządzeniach ustanawiających programy Marco Polo oraz potrzebami przedsiębiorstw.

26. (d)

Istotne koszty związane z opracowaniem projektu ponoszą zazwyczaj przedsiębiorstwa, również w sytuacji, gdy prowadzą działalność bez wsparcia publicznego. Konieczność dokonania inwestycji na pewnym poziomie (np. w zakresie organizacji i zarządzania projektem) w każdym przypadku rozpoczęcia nowego projektu jest zwykłą praktyką.

27.

Od 2010 r. Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności wprowadziła uzupełniające świadectwa audytu, które zagwarantowały dodatkową pewność w odniesieniu do towarów przewożonych w ramach projektów Marco Polo. Komisja zdaje sobie jednak sprawę, że te nowe zasady wprowadzają dodatkowe wymogi po stronie beneficjentów, zwiększając tym samym ich obciążenia administracyjne.

W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności Komisja wskazała na błąd rezydualny wynoszący 1,9% w przypadku programu MP I i 2,9% w przypadku programu MP II.

29.

Uwzględniając specyfikę projektów Marco Polo (działania komercyjne), kwestia trwałości została odpowiednio uwzględniona w procesie oceny wniosków (w ramach oceny wiarygodności i rentowności). Wdrożenie lub kontrolowanie wszelkich bardziej rygorystycznych zasad (w szczególności zasad warunkujących wypłatę dotacji z tytułu trwałości projektów) jest bowiem nierealne i niewątpliwie zniechęciłoby wnioskodawców do programu, ze względu na zwiększenie ryzyka gospodarczego w przypadku zmiany sytuacji rynkowej.

30.

Ustalenie to wyraźnie pokazuje, jak bardzo złożone jest otoczenie gospodarcze w przypadku projektów finansowanych w ramach programów Marco Polo i jak właściwe jest podejście przyjęte w odniesieniu do trwałości.

Odzwierciedla ono również przedmiot programu Marco Polo tj. zapewnienie ograniczonych zachęt do przechożenia ze stosunkowo prostych, tanich i niestanowiących ryzyka rozwiązań w zakresie transportu drogowego na bardziej złożone i trudne do wdrożenia systemy intermodalne.

31.

Z ocen zewnętrznych wykonanych w odniesieniu do programów Marco Polo (Ecorys, 2007, i Europe Economics, 2011) wynika, że zasadniczo większość usług (72% według Europe Economics) nadal będzie świadczona w pewnej formie po zakończeniu okresu umowy na dotację (po dostosowaniu do zmieniających się warunków rynkowych). Uwzględniając dynamiczne otoczenie gospodarcze, niekorzystną sytuację gospodarczą od 2008 r. i złożoność rozwiązań intermodalnych w porównaniu z transportem wyłącznie drogowym, Komisja uważa, że dane te są zadowalające.

Wynika z tego, że finansowanie krótkoterminowe spowodowało długoterminową zmianę nawet przy obecnej, zmieniającej się sytuacji rynkowej. W związku z tym oczekuje się, że programy będą generować dodatkowe korzyści w zakresie przesunięcia modalnego / unikania ruchu i oszczędności kosztów zewnętrznych po okresie ich realizacji określonym w umowie.

33.

Komisja uważa, że program wyraźnie posiada wartość dodaną w odniesieniu do skontrolowanych projektów, ponieważ mimo efektu *deadweight* stwierdzonego przez 42% zbadanych beneficjentów, finansowanie ze środków UE pozwoliło im na wcześniejsze rozpoczęcie projektów, zwiększenie skali usługi lub wcześniejsze uzyskanie zwrotu z inwestycji.

Efekt *deadweight* jest trudny do określenia ilościowego ze względu na możliwość występowania dużej liczby czynników, które mogą wpływać na wyniki np. kwestia trwałości (pytanie, czy projekt miałby trwały charakter bez dotacji), mnożnik (większe projekty generujące większe przesunięcie modalne), zwiększona wiarygodność i eksponowanie znaczenia beneficjentów (projekt oznakowany marką UE), korzyści wynikające ze współpracy między partnerami (transfer *know how*, najlepszych praktyk) itd.

34.

Komisja zauważa, że:

- (i) program wspiera przesunięcie modalne, tj. w ramach programu nie płaci się za ładunki już przewożone drogą morską, kolejną lub śródlądową drogą wodną. Zachęca się natomiast do zmiany przyzwyczajeń i przejścia z aktualnie wykorzystywanego transportu drogowego na alternatywne środki transportu;

ODPOWIEDŹ KOMISJI

- (ii) ograniczone zachęty prowadzą do bardzo wysokiego efektu dźwigni w projektach MP. Kwoty są jednak znaczące dla beneficjentów prowadzących zwykle działalność przy niewielkiej marży zysku, w sytuacjach gdy oczekuje się od nich konkurencji w odniesieniu do przewozu ładunku ze stosunkowo tanim transportem drogowym. Faktycznie przewiduje się, że programy Marco Polo pokryją początkowe straty i pomogą beneficjentom „przetrwąć” na rynku w najtrudniejszym okresie rozruchu.

37.

Program skierowany jest zarówno do nadawców towarów i przedsiębiorstw świadczących usługi logistyczne, zajmujących się organizacją połączeń w transporcie w złożonych łańcuchach dostaw, jak i do właścicieli ładunku lub ich przedstawicieli tworzących stronę popytową na rynku. Chociaż pierwsza kategoria stanowi główną grupę docelową programu MP, istnieje wiele udanych projektów zgłoszonych przez podmioty wysyłające (w tym przedsiębiorstwa transportowe)/producentów.

Grupy docelowe programu Marco Polo przeanalizowano np. w sprawozdaniu z oceny *ex ante* programu MP II (*Ex ante evaluation report on MP II*), Ecorys, rozdział 2.2 „Ocena potrzeb”, które znajduje się na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2004_marco_polo.pdf.

38.

Program Marco Polo I był oparty na wynikach programu PACT (wspierającego transport kombinowany), uzupełnionych analizami i konsultacjami z głównymi europejskimi stowarzyszeniami transportowymi.

Program Marco Polo II został poparty badaniem *ex ante*.

39.

Przed rozpoczęciem programów Komisja wykonała analizę przeszkód utrudniających tworzenie i rozwijanie usług intermodalnych w odniesieniu do wszystkich środków transportu i zaproponowała konkretne rodzaje interwencji w celu rozwiązania tych niedociągnięć i problemów dotyczących przesunięcia modalnego. Komisja odnosi się w tym miejscu do dokumentu konsultacyjnego, który opracowała w 2001 r. i rozesłała do zainteresowanych stron na potrzeby konsultacji społecznych, jak również do badania *ex ante* dotyczącego programu Marco Polo II, które zawierało odpowiednią analizę badania rynku, doświadczenie nabyte podczas programu MP I, ocenę potrzeb i specjalne konsultacje z zainteresowanymi stronami.

40.

Kwestie te zawsze budziły poważne obawy Komisji, która podjęła następujące środki:

- wprowadzono zmiany do projektu programu Marco Polo II (zwiększona intensywność finansowania, rozporządzenie zmieniające (WE) nr 923/2009) w trakcie jego cyklu realizacji w celu uatrakcyjnienia go oraz w celu dalszego zachęcania sektora do przechodzenia z transportu drogowego na żeglugę morską bliskiego zasięgu, transport kolejowy i transport wodny śródlądowy;
- zaproponowano konkretne rozwiązania w ramach rocznych programów prac MP oraz zaproszenia do składania wniosków w celu rozwiązania problemu ewentualnego powrotnego przesunięcia modalnego na żeglugę morską bliskiego zasięgu i transport kolejowy (np. priorytety polityczne i zachęty dotyczące innowacyjnych usług w zakresie żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i przewozu pojedynczymi wagonami);
- określono i zaproponowano średnio- i długoterminowe środki na szczeblu Komisji w celu uwzględnienia nowych wymogów w odniesieniu do dopuszczalnych wartości siarki w transporcie morskim, np. niezbędnik zrównoważonego transportu wodnego⁴.

41.

Dane liczbowe dotyczące spodziewanego przesunięcia modalnego w projektach wybranych w ramach zaproszeń z lat 2003 i 2004 były wyższe niż cele w zakresie przesunięcia modalnego ustanowione w odniesieniu do programu MP I (12 mld tkm rocznie) i wynosiły odpowiednio 12,4 i 14,4 mld tkm. Brakowało dostępnych danych uzasadniających podejrzenie, że faktyczne dane liczbowe dotyczące przesunięcia modalnego byłyby niższe niż dane zawarte w tej prognozie.

Pierwszym oficjalnym sprawozdaniem podkreślającym pewne problemy była faktycznie ocena zewnętrzna programu MP I przeprowadzona w 2007 r. Wnioski z oceny Ecorys były jednak bardziej zrównoważone oraz wskazywały na dość dobrą skuteczność i wysoki efekt dźwigni programu (http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2007_marco_polo_1.pdf).

⁴ Zob. „Redukcja emisji zanieczyszczeń pochodzących z transportu morskiego i niezbędnik zrównoważonego transportu wodnego” SEC(2011) 1052 final.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

42.

„Planowana zmiana podstawy prawnej” stanowiła wariant realizowany w wyniku oceny *ex ante*. Wariant ten uwzględnił główne zalecenia określone w sprawozdaniu z oceny Ecorys z 2007 r. i gwarantował szybkie przyjęcie wszelkich zaproponowanych zmian do programu w celu ich jak najszybszego wdrożenia. Gruntowną zmianę programu wraz ze skutkami w zakresie polityki odrzucono zwyczajnie w celu uniknięcia przyjmowania zmian zbyt późno w cyklu realizacji programu (2007–2013).

Ponadto rozporządzenie (WE) nr 923/2009 weszło w życie dopiero, poczynawszy od zaproszenia do składania wniosków z 2010 r. W związku z tym jest za wcześnie, aby przeprowadzić ocenę długoterminowych skutków wywołanych zmianami.

43.

Komisja uznaje potencjalne korzyści programów takich jak Ecobonus, lecz jednocześnie jest świadoma możliwych wad (np. obciążenie administracyjne i koszty, trwałość, wydajność, wpływ na konkurencję), w szczególności jeżeli takie programy miałyby być realizowane na poziomie UE we wszystkich państwach członkowskich. Programy realizowane na poziomie UE mają inny charakter, ponieważ należy je uzasadnić na gruncie zasady pomocniczości. Programy te muszą dotyczyć problemów, których państwa członkowskie nie mogą samodzielnie rozwiązać, oraz muszą zmierzać do osiągnięcia celów, których nie można osiągnąć na szczeblu krajowym. Między państwami członkowskimi występują również znaczne różnice pod względem położenia geograficznego, przepływów towarów, dostępności infrastruktury, wykorzystywanych środków transportu itd.

Chociaż Komisja nie miała żadnego prawnego obowiązku w zakresie „przeprowadzenia szczegółowej analizy krajowych systemów wsparcia w celu wyciągnięcia wniosków dotyczących ewentualnego ponownego opracowania programów MP”, aby zapewnić synergię i uniknąć dublowania innych instrumentów finansowych na szczeblu UE i państw członkowskich, dokonała inwentaryzacji krajowych systemów wsparcia i przeprowadziła odpowiednią analizę [Sprawozdanie z oceny *ex ante* programu MP II (*Ex ante evaluation report on MP II*), rozdział 5 „Analiza europejskiej wartości dodanej”].

44.

Komisja uważa, że programy, ze względu na ich bardzo ambitne cele, można uznać za mniej skuteczne niż jest to pożądane, niemniej jednak spowodowały one znaczne przesunięcie modalne wyrażające się w miliardach tonokilometrów. Przedmiotem programu Marco Polo jest zapewnienie ograniczonych zachęt do przechodzenia ze stosunkowo prostych, tanich i niestanowiących ryzyka rozwiązań w zakresie transportu drogowego na bardziej złożone i trudne do wdrożenia systemy intermodalne.

- (i) Program Marco Polo I osiągnął poziom minimalny wynoszący 22 mld tkm, co stanowi 46% poziomu docelowego⁵. Ze względu na fakt, że program Marco Polo II jest nadal w trakcie realizacji, ostateczne wyniki nie są jeszcze dostępne.
- (ii) Głównym wymiernym celem programu MP I jest „zamiana międzynarodowego drogowego ruchu towarowego wraz z jego spodziewanym globalnym wzrostem” (istotną częścią tego wzrostu w programie MP II). Uwzględniając całkowitą kwotę budżetu programu Marco Polo (program MP I stanowił jedynie 0,01%, a program MP II około 0,05% budżetu UE) oraz rozmiar programu w odniesieniu do sektora transportu w UE, Komisja nie oczekiwała znaczącej zmiany udziału poszczególnych środków transportu na poziomie UE.
- (iii) Program Marco Polo umożliwia ilościowe określenie wyników programu wyrażonych pod względem przesunięcia modalnego. Za pomocą kalkulatora MP (przypis 9 w uwagach Trybunału) możliwe jest oszacowanie korzyści dla środowiska i oszczędności kosztów zewnętrznych wynikających z realizacji programu. Stanowi to wyjątkową cechę programów Marco Polo.

45.

Program jest wyposażony w mechanizm unikalny na szczeblu UE, który uzależnia przyznawanie finansowania od osiągniętych wyników. Dzięki temu środki finansowe wykorzystuje się zgodnie z celami programu.

Warunki stawiane przedsiębiorcom w zakresie otoczenia gospodarczego nie są „zniechęcające”. Celem programu jest osiągnięcie właściwej równowagi między wymogami rozporządzenia finansowego i zasadami finansowania ustalonymi przez Parlament Europejski i Radę w rozporządzeniach ustanawiających programy Marco Polo oraz potrzebami przedsiębiorstw. Jak dotąd ponad 650 przedsiębiorstw otrzymało wsparcie, a kryzys gospodarczy jest jedną z głównych przyczyn niższego niż pożądany wskaźnika wykorzystania programu.

⁵ Na realizację tego celu wydano 41% budżetu.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

Przedmiotem programu Marco Polo jest zapewnienie ograniczonych zachęt do przechodzenia ze stosunkowo prostych, tanich i niestanowiących ryzyka rozwiązań w zakresie transportu drogowego na bardziej złożone i trudne do wdrożenia systemy intermodalne. W rezultacie projekty Marco Polo były szczególnie podatne na kryzys gospodarczy. Między innymi z tego powodu liczba projektów wspieranych w ramach programu jest mniejsza niż oczekiwano.

W odniesieniu do podpunktów stwierdza się, co następuje:

- (i) od 2010 r. Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności wprowadziła uzupełniające świadectwa audytu, które zagwarantowały dodatkową pewność w odniesieniu do towarów przewożonych w ramach projektów Marco Polo;
- (ii) większość projektów kontynuuje się po upływie okresu finansowania, co generuje dodatkowe przesunięcie modalne;
- (iii) kwestia efektu *deadweight* w programie Marco Polo jest trudna do określenia ilościowego ze względu na możliwość występowania dużej liczby czynników, które mogą wpływać na wyniki. Komisja uważa, że program wyraźnie posiada wartość dodaną w odniesieniu do skontrolowanych projektów, ponieważ mimo efektu *deadweight* stwierdzonego przez 42% zbadanych beneficjentów, finansowanie ze środków UE pozwoliło im na wcześniejsze rozpoczęcie projektów, zwiększenie skali usługi lub wcześniejsze uzyskanie zwrotu z inwestycji.

46.

W przypadku programu Marco Polo I odpowiednią analizę rynku wykonano w ramach procesu konsultacji społecznych, natomiast w przypadku programu Marco Polo II pełną ocenę *ex ante* przeprowadzono w 2004 r.

Na podstawie informacji zwrotnej dotyczącej polityki do programów wprowadzano we właściwym czasie odpowiednie zmiany i modyfikacje w trakcie ich całego cyklu realizacji.

Działania naprawcze wprowadzono we właściwym czasie oraz zgodnie ze zwykłymi praktykami i istniejącymi procedurami.

Zalecenie (a)

Komisja uwzględnia to zalecenie.

Jeżeli chodzi o „słabości” wskazane w sprawozdaniu, Komisja przypomina swoje stanowisko przedstawione w odpowiedziach dotyczących pkt 15, 16, 26, 27, 31 i 33.

Komisja zdaje sobie sprawę z faktu, że w programie Marco Polo wystąpił szereg niedociągnięć. Komisja uważa jednak, że programy MP umożliwiły europejskiemu sektorowi transportowemu przetestowanie innowacyjnych rozwiązań oraz przeniesienie znacznej ilości ruchu z zatłoczonych dróg UE przy wykorzystaniu niewielkiego odsetka (od 0,01% do 0,05%) budżetu UE.

Komisja uważa, że na przyszłość wskazane jest zapewnienie wsparcia UE w odniesieniu do innowacyjnych usług w zakresie transportu towarowego w celu realizacji polityki transportowej UE (zintegrowane usługi intermodalne, zmniejszenie zagęszczenia ruchu, zmniejszenie wpływu na środowisko, rozwiązania innowacyjne, nowe rynki i technologie) oraz zapewnienia działania w najlepszym interesie obywateli UE korzystających z tych usług.

Na okres programowania 2014–2020 nie zaproponowano żadnego specjalnego rozporządzenia dotyczącego finansowania w odniesieniu do programu Marco Polo III, natomiast już w 2011 r. we wnioskach Komisji w sprawie nowych wytycznych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” zawarto ogólne ramy dotyczące wspierania usług w zakresie transportu towarowego.

Wszelkie przyszłe zmiany szczegółowych działań w obszarze usług w zakresie transportu towarowego, wprowadzone zgodnie z ogólnymi ramami określonymi w wytycznych TEN-T, będą opierały się na specjalnej ocenie *ex ante*.

Ostateczne określenie przyszłych ram tego systemu wsparcia w kontekście wieloletnich ram finansowych, instrumentu „Łącząc Europę” i TEN-T spoczywa jednak na władzach ustawodawczych.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

Zalecenie (b)

Komisja zgadza się co do konieczności przeprowadzenia oceny skutków *ex ante* z należyтым uwzględnieniem najlepszych praktyk krajowych systemów wsparcia.

Jak wyjaśniono w lit. a), analizę tę można przeprowadzić jedynie po zakończeniu procesu legislacyjnego w sprawie wieloletnich ram finansowych, instrumentu „Łącząc Europę” i TEN-T. Proces ten zapewni ramy do celów kontynuacji programu Marco Polo.

Ze względu na fakt, że analiza *ex ante* będzie stanowiła podstawę do opracowania instrumentu wspierającego usługi w zakresie transportu towarowego, Komisja uważa, że niektóre z następujących zaleceń są przedwczesne na obecnym etapie.

Zalecenie (b) (i)

Jak wspomniano w poprzednich punktach, projekt działań w rodzaju programu Marco Polo w ramach nowego programu TEN-T nie został jeszcze określony, lecz będzie on wynikał z ustaleń ram politycznych i z oceny *ex ante*. Komisja zgadza się co do konieczności ustanowienia realistycznych celów w odniesieniu do nowego instrumentu i podjęcia natychmiastowych działań w celu usunięcia niedociągnięć, jeśli wystąpi taka potrzeba. Dalsze programy Marco Polo będą jednak musiały nadal dotyczyć przesunięcia modalnego, a ich cele niekoniecznie będą ustanawiane w odniesieniu do wolumenów przeniesionych z transportu drogowego.

Zalecenie (b) (ii)

Mechanizm finansowania dotyczący kolejnych działań w rodzaju programu Marco Polo będzie wynikał z ram politycznych i będzie oparty na analizie *ex ante*.

Zalecenie (b) (iii)

Ocenę taką przeprowadza się w kontekście wyżej wspomnianej analizy *ex ante*.

Zalecenie (b) (iv)

We wnioskach w sprawie wytycznych TEN-T i instrumentu „Łącząc Europę” jako jedne z głównych celów interwencji UE w obszarze transportu wskazano wąskie gardła i interoperacyjność.

Zalecenie (b) (v)

Komisja zgadza się zapewnić dostępność odpowiednich danych w celu wykazania wyników osiągniętych poprzez finansowane działania.

Zalecenie (b) (vi)

Komisja podejmie starania w celu skrócenia czasu potrzebnego na wybór projektu i zawarcie umów zgodnie z rozporządzeniem finansowym.

Zalecenie (b) (vii)

Wdrożenie lub kontrolowanie warunku co najmniej trzyletniej trwałości projektów po ich zakończeniu jako warunku koniecznego jest nierealne w kontekście niestabilnego otoczenia gospodarczego. Zniechęciłoby to wnioskodawców i znacznie zwiększyłoby ryzyko gospodarcze w przypadku zmiany sytuacji rynkowej.

Zalecenie (b) (viii)

Ryzyko związane ze zjawiskiem *deadweight* i skuteczne sposoby jego ograniczania zostaną uwzględnione w wyżej wspomnianej analizie *ex ante*.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 3/2013

Czy programy Marco Polo w sposób efektywny ograniczają transport drogowy?

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2013 — 39 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-215-9

doi:10.2865/78736

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE: (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE)*

* Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

OD 2003 R. Z PROGRAMÓW MARCO POLO FINANSUJE SIĘ PROJEKTY PRZYCZYNIAJĄCE SIĘ DO OGRANICZENIA DROGOWYCH PRZEWOZÓW TOWAROWYCH NA RZECZ TRANSPORTU KOLEJOWEGO, ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ I ŻEGLUGI MORSKIEJ BLISKIEGO ZASIĘGU. CELEM JEST OGRANICZENIE MIĘDZYNARODOWYCH DROGOWYCH PRZEWOZÓW TOWAROWYCH, ZMNIEJSZENIE UCIAŻLIWOŚCI TRANSPORTU TOWAROWEGO DLA ŚRODOWISKA, ZMNIEJSZENIE ZATORÓW KOMUNIKACYJNYCH I POPRAWA BEZPIECZEŃSTWA NA DROGACH. W ZWIĄZKU Z ZAOBSERWOWANYMI UCHYBIENIAMI TRYBUNAŁ STWIERDZIŁ, ŻE PROGRAMY NIE BYŁY SKUTECZNE (NIE DOPROWADZIŁY DO REALIZACJI ZAKŁADANYCH CELÓW I NIE MIAŁY WPŁYWU NA OGRANICZENIE DROGOWYCH PRZEWOZÓW TOWAROWYCH; BRAKUJE DANYCH, NA PODSTAWIE KTÓRYCH MOŻNA BY OCENIĆ OCZEKIWANE KORZYŚCI; BRAK BYŁO WYSTARCZAJĄCEJ LICZBY WŁAŚCIWYCH WNIOSKÓW PROJEKTOWYCH; BRAK JEST PEWNOŚCI CO DO OGRANICZONEGO ZGŁOSZONEGO WOLUMENU PRZENIESIONYCH PRZEWOZÓW; WIELE PROJEKTÓW MIAŁO SŁABĄ TRWAŁOŚĆ I MOGŁY ZOSTAĆ URUCHOMIONE NAWET BEZ FINANSOWANIA Z UE). TRYBUNAŁ SUGERUJE ZATEM WSTRZYMANIE REALIZACJI PROGRAMÓW MARCO POLO. W CELU ZAPEWNIENIA LEPSZEGO FUNKCJONOWANIA PRZYSZŁYCH SYSTEMÓW WSPARCIA USŁUG PRZEWOZOWYCH TRYBUNAŁ ZALECA TAKŻE UZALEŻNIENIE FINANSOWANIA OD PRZEPROWADZENIA SZCZEGÓŁOWEJ OCENY *EX ANTE* POTENCJALNEGO POPYTU. JEDYNNIE W PRZYPADKU ISTNIENIA TAKIEGO ZAPOTRZEBOWANIA TRYBUNAŁ ZALECA WPROWADZENIE JASNYCH ZASAD I WARUNKÓW, OD KTÓRYCH UZALEŻNIONE BYŁOBY PRZYSZŁE FINANSOWANIE.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

