



Bryssel 14.5.2013
COM(2013) 278 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Marco Polo -ohjelma – tulokset ja näkymät

{SWD(2013) 174 final}

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Marco Polo -ohjelma – tulokset ja näkymät

1. JOHDANTO

Asetuksen (EY) N:o 1692/2006¹ 14 artiklassa säädetään, että komissio antaa Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle tiedonannon Marco Polo -ohjelmien tuloksista kautena 2003–2010.

Ohjelmien toimivuutta on arvioitu ulkoisen arvioinnin yhteydessä². Tiedonantoa varten arvioinnin tuloksia on saatettu myöhemmin ajan tasalle lisäämällä niihin täydentäviä tietoja, myös marraskuuhun 2012 asti kerättyjä toimintaa koskevia tietoja.

Tiedonannossa esitetään myös yleiskatsaus tulevista toimista ja toimintatavasta, joka koskee innovatiivisten ja kestävien tavaraliikennepalvelujen tukemista seuraavan monivuotisen rahoituskehyn voimassaoloaikana vuosina 2014–2020.

Tähän tiedonantoon liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään asiaa koskevat tilastotiedot ja analysoidaan asetuksen (EY) N:o 1692/2006 14 artiklan 2 a kohdassa lueteltuja erityisiä näkökohtia.

**2. MARCO POLO -OHJELMA KESTÄVIÄ TAVARALIIKENNEPALVELUJA EU:N TASOLLA
TUKEVANA VÄLINEENÄ**

Ohjelma perustettiin yhteisestä liikennepolitiikasta syyskuussa 2001 annetun valkoisen kirjan³ tuloksena. Valkoisessa kirjassa esitetään, että lyhyen matkan merenkulun ja raide- ja sisävesiliikenteen käytön tehostaminen on keskeisessä asemassa kehitettäessä intermodaaliliikennettä käytännöllisenä ja tehokkaana keinona saavuttaa tasapainoinen liikennejärjestelmä.

Valkoisessa kirjassa ennustettiin, että jos toimiin ei ryhdytä, maanteiden tavaraliikenne kasvaisi noin 50 prosenttia vuoteen 2010 mennessä, mikä lisäisi myös ylimääräisiä tieinfrastruktuurikustannuksia, onnettomuuksia, ruuhkia ja paikallista ja maailmanlaajuisia saastumista. Välittömänä seurauksena olisi maanteiden kansainvälisen (EU:n sisäisen) tavaraliikenteen noin 12 miljardin tonnikipometrin⁴ suuruinen vuotuinen kasvu.

Tätä taustaa vasten perustettiin Marco Polo I -ohjelma (2003–2006)⁵. Yhteensä 102 miljoonan euron määrärahoilla tuettiin toimia, joiden tavoitteena oli siirtää tavarankuljetusten 48 miljardin tonnikipometrin ennustettu kasvu maanteiltä lyhyen matkan meriliikenteeseen, rautatieliikenteeseen ja sisävesiliikenteeseen tai eri liikennemuotojen yhdistelmäkuljetuksiin, joissa tieosuudet ovat mahdollisimman lyhyitä.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1692/2006 toisesta Marco Polo -ohjelmasta yhteisön rahoitustuen myöntämiseksi tavarankuljetusjärjestelmän ympäristönsuojelun tason parantamista varten ("Marco Polo II") ja asetuksen (EY) N:o 1382/2003 kumoamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 923/2009 (EUVL L 328, 24.10.2006, s. 1).

² Evaluation of the Marco Polo Programme 2003 – 2010, Europe Economics, huhtikuu 2011.

³ Valkoinen kirja – Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika, KOM(2001) 370 lopullinen, 12.9.2001.

⁴ "Tonnikipometrilla" (tkm) tarkoitetaan yhden tavaratonnin tai sitä tilavuudeltaan vastaavan tavaramäärän kuljettamista yhden kilometrin matkan.

⁵ Perustuu asetukseen (EY) N:o 1382/2003.

Toista Marco Polo -ohjelmaa⁶ (2007–2013) laadittaessa tavaraliikenteen kasvuennusteita tarkistettiin⁷. Tämän seurauksena pääteltiin, että jos toimia ei toteuteta, maanteiden kansainvälinen (EU:n sisäinen) tavaraliikenne kasvaisi vuosittain 20,5 miljardia tonnikipometriä vuosina 2007–2013. Marco Polo II -ohjelman tarkoituksena oli siirtää huomattava osa tästä kasvusta pois maanteiltä. Ohjelman määrärahat olivat 450 miljoonaa euroa.

3. OHJELMAN KESKEISET NÄKÖKOHDAT

Maanteiden ruuhkautuneisuuden vähentämiseksi ja tavaraliikenteen tehokkuuden ja kestävyuden parantamiseksi perustettu Marco Polo -ohjelma on EU:n ainoa rahoitusväline, jonka lainsäädäntökehityksessä säädetään kiinteistä maksuista tuloksia kohden. Yleensä tuen laskentaperusteena käytetään aikaan saatua liikennemuotosiirtymää, joka ilmaistaan miljoonina tonnikipometreinä⁸. Tämän jälkeen liikennemuotosiirtymä voidaan muuntaa ympäristöön, ruuhkautumiseen ja muihin näkökohtiin liittyviksi taloudellisiksi hyödyiksi, joita Marco Polo -ohjelman toimilla saadaan aikaan.

Marco Polo I -ohjelmaan sisällytettiin kolmentyyppisiä toimia:

- a) liikennemuotosiirtymätoimet, joilla mahdollisimman suuri osa kuljetetuista tavaroista siirretään maantieliikenteestä lyhyen matkan meriliikenteeseen, rautatieliikenteeseen ja/tai sisävesiliikenteeseen;
- b) katalyyttiset toimet, joilla muutetaan tapaa, jolla muuta kuin maanteiden tavaraliikennettä harjoitetaan EU:ssa, ja joilla poistetaan EU:n tavaraliikennemarkkinoiden merkittäviä rakenteellisia esteitä läpimurtojen tai erittäin innovatiivisten konseptien avulla;
- c) yhteiset oppimistoimet, joilla parannetaan tavaraliikenteen logistiikkasektorin tietämystä ja luodaan kehittyneitä yhteistyömenetelmiä ja -menettelyjä tavarankuljetusmarkkinoille.

Marco Polo II -ohjelmassa luetteloa täydennettiin kahdella uudentyyppisellä toimella:

- d) merten moottoritiet -toimet, joilla tarkoitetaan suurta määrää ja suurta liikennetiheyttä koskevia innovatiivisia intermodaalisia toimia, joilla tavarakuljetuksia siirretään välittömästi tieliikenteestä lyhyen matkan merenkulkuun. Tällä tarkoitetaan myös lyhyen matkan merenkulun ja muiden liikennemuotojen yhdistelmien käyttämistä syrjäseutujen kuljetuksiin ja integroituihin ovelta ovelle -palveluihin, joissa tiematkat ovat mahdollisimman lyhyitä;
- e) liikenteen välttämistoimet, joilla tarkoitetaan innovatiivisia toimia, joilla liikenne integroidaan tuotantologistiikkaan, jotta vältetään tavaraliikenteen suuren prosenttiosuuden kuljettaminen maanteitse vaikuttamatta kielteisesti tuotannon määrään tai työvoimaan.

⁶ Perustuu asetukseen (EY) N:o 1692/2006.

⁷ Ex-ante Evaluation Marco Polo II (2007-2013), Ecorys, 2004; arviot tavaraliikenteen kasvusta: PRIMES-malli ja Eurostatin tilastotiedot.

⁸ Ohjelman sääntöjen nojalla tuen laskentaan käytetään jotakin seuraavista arvoista sen perusteella, mikä niistä on alhaisin: 1) siirretyt tonnikipometrit; 2) yhteenlasketut tappiot rahoituskaudella; ja 3) 35 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista (50 prosenttia yhteisten oppimistojien osalta). Käytännössä maksu perustuu useimpien liikennemuotosiirtymätoimien osalta (yhteisiä oppimistoimia ja katalyyttisten toimien erityisiä tavoitteita lukuun ottamatta) suurimpaan saavutettuun tonnikipometrimäärään.

Lisäksi kokonaismäärärahoja korotettiin 102 miljoonasta eurosta 450 miljoonaan euroon ja ohjelman kestoa jatkettiin neljästä vuodesta seitsemään vuoteen. Marco Polo II -ohjelmassa tehtiin muitakin muutoksia: maantieteellistä soveltamisalaa laajennettiin, tietäntyyppisten toimien rahoitussääntöjä mukautettiin, tukikelpoiset hakijat määriteltiin uudelleen ja täydentävän infrastruktuurin osalta määritettiin uusi toimintatapa.

Marco Polo II -ohjelmaa tarkasteltiin uudelleen vuonna 2009⁹. Tavoitteena oli helpottaa pien- ja mikroyritysten osallistumista ja yksinkertaistaa menettelyjä. Myös rahoituksen intensiteettiä kaksinkertaistettiin yhdestä eurosta kahteen euroon jokaista maanteiltä siirrettyä 500:aa tonnikilometriä kohti.

Hallinnon puolesta ohjelman täytäntöönpano siirrettiin komissiolta kilpailukyvyn ja innovoinnin toimeenpanovirastolle (EACI) vuonna 2008.

4. MARCO POLO -OHJELMIEN TULOKSET

Vuosina 2003–2012 tehtiin 172 avustussopimusta, joiden nojalla rahoitustukea annettiin yli 650 yritykselle.

Marco Polo -ohjelman rakenne on ainutlaatuinen, sillä tuet on sidottu hankkeilla aikaan saatua todelliseen liikennemuotosiirtymään. Näin ollen ohjelman tuloksia voidaan tarkastella määrällisesti, minkä ansiosta ohjelman todelliset saavutukset ovat arvioitavissa.

– Vaikuttavuus

Ohjelman vaikuttavuutta tarkastellaan aikaan saatuna liikennemuotosiirtymänä / liikenteen välttämisenä¹⁰ (tonnikilometreinä).

Kunkin toimen erilaisen luonteen takia vaikuttavuutta voidaan arvioida suoraan liikennemuotosiirtymätoimien, katalyyttisten toimien, merten moottoritiet -toimien ja liikenteen välttämistoimien osalta. Katalyyttisiin toimiin liittyy myös muita erityispiirteitä, joita tarkastellaan erikseen. Yhteisille oppimistoimille ei ole määritetty liikennemuotosiirtymään suoraan liittyvää tavoitetta, eikä niitä siksi voida arvioida sen perusteella, kuinka paljon liikennettä on siirretty pois maanteiltä.

Marco Polo I -ohjelmaan valittujen hankkeiden odotettu liikennemuotosiirtymä oli 47,7 miljardia tonnikilometriä, mikä suurin piirtein vastaa ohjelmalle asetettua yleistä tavoitetta (48 miljardia tonnikilometriä). Kaiken kaikkiaan hankkeilla aikaan saatu liikennemuotosiirtymä oli suuruudeltaan 21,9 miljardia tonnikilometriä. Luku vastaa noin 46 prosenttia liikennemuotosiirtymälle asetetusta yleisestä tavoitteesta ja noin 1 200 000:ta kuorma-autolla tehtyä 1 000 kilometrin matkaa 18 tonnin keskimääräisellä tavarakuormalla.

Marco Polo II -ohjelmaan hakemusten perusteella vuosina 2007–2011 valittujen hankkeiden odotettu liikennemuotosiirtymä on yhteensä 87,7 miljardia tonnikilometriä eli keskimäärin 17,54 miljardia tonnikilometriä vuodessa. Marraskuuhun 2012 mennessä hankkeilla on saatu aikaan yhteensä 19,5 miljardin tonnikilometrin liikennemuotosiirtymä (keskimäärin noin viisi miljardia tonnikilometriä vuodessa niiden neljän vuoden aikana, joilta määrät ovat saatavilla). Koska Marco Polo II -ohjelma on vielä käynnissä, määrät kasvavat ohjelman voimassaoloaikana¹¹.

Koska Marco Polo -hankkeet ovat liiketoimintapalveluja, niihin vaikuttavat myös markkinaolosuhteet ja taloudellinen tilanne. Vuodesta 2008 havaittavissa ollut talouden

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 923/2009 (EUVL L 266, 9.10.2009, s. 2).

¹⁰ Liikenteen välttämistoimien laskentayksikkönä käytetään tonnikilometrien sijaan ajoneuvokilometrejä. Ajoneuvokilometrit voidaan muuntaa tonnikilometreiksi niin, että 1 ajoneuvokilometri on yhtä kuin 20 tonnikilometriä.

¹¹ On ennakoitu, että Marco Polo II -ohjelman viimeiset hankkeet ovat käynnissä vuoteen 2020 asti.

laskusuhdanne¹² on vaikuttanut kielteisesti ohjelman hyödyntämiseen ja vaikuttavuuteen sekä hankkeiden kannattavuuteen¹³.

Liikennemuotosiirtymää koskevan tavoitteen saavuttamisen lisäksi katalyyttisilla toimilla pyritään tunnistamaan ja poistamaan muun kuin maanteiden tavaraliikenteen innovatiivisten toimintatapojen esteitä. Nämä luonteeltaan tekniset ja toisinaan myös ”henkiset” esteet ovat hankekohtaisia. Näin ollen katalyyttisten toimien kaikista hyödyistä on vaikeaa esittää suoria yhteisiä tuloksia, liikennemuotosiirtymästä johtuvia hyötyjä lukuun ottamatta.

Yhteisten oppimistoimien vaikuttavuutta on arvioitu hankekohtaisesti (esimerkiksi arvioimalla, onko luentoja järjestetty ennakoitu määrä tai vastaako osallistujien määrä etukäteen asetettuja tavoitteita). Tämä johtuu siitä, että kunkin toimen tavoitteet ovat olleet erilaisia eikä tuloksia voida ryhmitellä yhteisten lähtökohtien perusteella. Yhteisille oppimistoimille määritetyt tavoitteet on saavutettu melko onnistuneesti, sillä useiden hankkeiden onnistumisaste on 100 prosenttia. Yhteisten oppimistoimien pitkäaikaisia vaikutuksia logistiikkayritysten käytäntöihin ja eri liikennemuotojen osuuksiin on kuitenkin vaikea arvioida.

– Ympäristöhyödyt

Tavaraliikenteen ympäristönsuojelun tason parantaminen on yksi Marco Polo -ohjelman keskeisistä tavoitteista. Tonnikilometreinä ilmaistava aikaan saatu liikennemuotosiirtymä voidaan muuntaa ympäristöön, ruuhkautumiseen ja muihin näkökohtiin liittyviksi taloudellisiksi hyödyiksi käyttämällä ulkoisten kustannusten laskentamenetelmää¹⁴. Laskentamenetelmässä eri liikennemuodoille ja liikennemuotojen eri osille voidaan määrittää rahallinen arvo käyttämällä ulkoisia kustannuksia koskevia kertoimia¹⁵, jotka liittyvät ympäristövaikutuksiin (ilmanlaatu, melu, ilmastonmuutos) ja sosioekonomisiin vaikutuksiin (onnettomuudet, ruuhkautuminen).

Marco Polo I -ohjelman hankkeista saatujen liikennemuotosiirtymää koskevien lukujen perusteella ympäristöhyötyjen määräksi on arvioitu¹⁶ 434 miljoonaa euroa. Kun lukua verrataan niille hankkeille osoitettuihin varoihin (32,6 miljoonaa euroa), joissa tavoitteeksi on asetettu tietty liikennemuotosiirtymä, voidaan havaita, että jokaisella toimii sijoitetulla eurolla on saatu aikaan keskimäärin 13,3 euron ympäristöhyödyt sekä muita ulkoisiin kustannuksiin liittyviä säästöjä. Hyödyiksi katsotaan myös tieliikenteessä aikaan saadut 1,5 miljoonan tonnin hiilidioksidisäästöt.

Koska Marco Polo II -ohjelma on edelleen käynnissä, lopullisia tuloksia ei ole vielä saatavilla. Väliaikaiset luvut (marraskuu 2012) kuitenkin osoittavat, että ohjelmalla on tähän mennessä saatu aikaan ympäristöhyötyjä 405 miljoonan euron arvosta.

Edellä käsiteltyjen ympäristöhyötyjen lisäksi huomioon voidaan ottaa myös muita tärkeitä välillisiä vaikutuksia. Näitä ovat esimerkiksi vähentyneen liikenteen vaikutukset luonnonsuojeluun tai herkkiin alueisiin, kuten Alppeihin tai Pyreneihin, tai osaamiseen liittyvät oheisvaikutukset ja verkottumiseen liittyvät vaikutukset, jotka saadaan aikaan Marco Polo -ohjelmaan osallistuvien tahojen yhteistyön ansiosta.

¹² Tavaraliikenteen alalla liikenteen kokonaismäärä on vähentynyt. Lisätietoja on saatavilla tiedonantoon liittyvästä komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

¹³ Marco Polo I -ohjelmassa (pyynnöt vuosina 2003–2006) jätettiin käynnistämättä tai keskeytettiin 11 hanketta, ja Marco Polo II -ohjelmassa (pyynnöt vuosina 2007–2010) on tähän mennessä jätetty käynnistämättä tai keskeytetty 30 hanketta.

¹⁴ Marco Polo -laskentamenetelmä (katso lisätietoja internetsivustolta http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/index_en.htm).

¹⁵ Laskentamenetelmässä käytettäviä kertoimia ja menettelyitä on mukautettu ajan kuluessa. Laskentamenetelmän viimeisimmät versiot ovat perustuneet liikennealan ulkoisten kustannusten arviointia käsittelevään käsikirjaan ”Handbook on estimation of external costs in the transport sector” (IMPACT 2008).

¹⁶ Laskentamenetelmällä saadut arvot voidaan katsoa vain suuntaa-antaviksi.

– Tehokkuus

Tehokkuutta mitataan tulosten (aikaan saadut tonnikilometrit hankkeissa, joiden tavoitteeksi on asetettu liikennemuotosiirtymä) ja panosten (sidotut tai maksetut määrärahat) välisenä suhteena.

Ottaen huomioon tuensaajille tehtyjen maksujen määrä, liikennemuotosiirtymään liittyvissä Marco Polo I -ohjelman hankkeissa (lukuun ottamatta yhteisiä oppimistoimia ja katalyyttisiä toimia) jokaisella sijoitetulla eurolla on saatu aikaan 597 tonnikilometrin siirtymä. Tätä voidaan verrata 743 tonnikilometrin keskimääräiseen tehokkuuteen tuen kutakin euroa kohti¹⁷, mikä on määritetty vuotuisten ehdotuspyyntöjen perusteella valittavien hankkeiden tavoitteeksi¹⁸.

Marco Polo II -ohjelmassa odotettu tehokkuus¹⁹ valituissa hankkeissa²⁰, joissa tavoitteena on liikennemuotosiirtymä, oli yhteensä 438 tonnikilometriä euroa kohti (marraskuu 2012). Tosiasiallisesti saavutettua tehokkuutta kuvaavia todellisia lukuja ei ole tällä hetkellä saatavilla, koska ohjelma on vielä käynnissä.

Tehokkuuden väheneminen Marco Polo II -ohjelman aikana johtuu hankkeisiin sovellettaviin sääntöihin tehdyistä muutoksista, etenkin rahoituksen intensiteetin kaksinkertaistamisesta vuoden 2009 pyynnön tasosta (yhdestä eurosta kahteen euroon jokaista 500:aa tonnikilometriä kohti) ja rahdin uudesta määritelmästä²¹.

– Varojen käyttö

Marco Polo I -ohjelman 102 miljoonan euron määrärahoista 73,8 miljoonaa euroa osoitettiin maksusitoumusmäärärahoina. Tilanne johtui siitä, että vain rajallinen määrä hanke-ehdotuksia vastasi ohjelman kriteerejä ja ehtoja (265 esitettyä ehdotusta ja 55 tehtyä sopimusta), minkä takia ohjelman hyödyntämisaste jäi toivottua pienemmäksi.

Sidotuista määrärahoista tuensaajille maksettiin 41,8 miljoonaa euroa. Ohjelman tärkeänä näkökohtana on, että tuensaajille suoritetaan maksuja vain todellisten aikaan saatujen tulosten perusteella. Tämä tarkoittaa, että julkisia varoja käytetään tehokkaasti. Tämä kuitenkin tarkoittaa myös sitä, että jos todella aikaan saadut liikennemuotosiirtymää koskevat luvut ovat pienempiä kuin tuensaajien alun perin laskemat luvut esimerkiksi rahoituskriisin kielteisten vaikutusten takia, ohjelmalle osoitettuja määrärahoja ei käytetä kokonaisuudessaan.

On ennustettu, että kehityssuuntaus on samankaltainen myös käynnissä olevassa Marco Polo II -ohjelmassa.

Hankkeelle osoitetut varat eivät myöskään pääsääntöisesti saa olla suurempia kuin rahoitusjakson kokonaistappiot (katso alaviite 8). Jos hankkeesta saadaan voittoa, tuki voidaan perua, tai jos hanke saavuttaa määritetyn kannattavuustason ennen hakemuksessa määritettyä ajankohtaa, tukea voidaan vähentää. Tämä piti paikkansa useiden Marco Polo -hankkeiden osalta, minkä takia myös osoitettujen määrärahojen käyttö oli ennakoitua vähäisempää.

¹⁷ Valituilta hankkeilta odotettu tehokkuus määritetään ennen maksujen suorittamista hankkeille. Näin ollen se perustuu sidottuihin määrärahoihin.

¹⁸ Vuosina 2003, 2004, 2005 ja 2006.

¹⁹ Sidottujen määrärahojen perusteella.

²⁰ Koskee hankkeita, jotka on valittu ehdotuspyyntöjen perusteella vuosina 2007, 2008, 2009, 2010 ja 2011.

²¹ Määritelmään on sisällytetty tyhjien intermodaalikuljetusyksiköiden ja tyhjien maantieajoneuvojen paino.

– Kestävyys

Kestävyydellä tarkoitetaan sitä, jatketaanko hankkeen toimintaa edes jossakin muodossa rahoituskauden päättymisen jälkeen. Ohjelmille tehtyjen arvioiden²² mukaan suurimman osan palveluista odotetaan jatkuvan avustussopimusten voimassaolon päätyttyä. Tämä viittaa siihen, että lyhyen aikavälin rahoituksella on kenties saatu aikaan pitkän aikavälin muutoksia nykyisistä vaihtelevista markkinaolosuhteista huolimatta. Näin ollen ohjelmilla saadaan sopimusten voimassaolon jälkeen todennäköisesti aikaan myös täydentäviä liikennemuotosiirtymään / liikenteen välttämiseen liittyviä hyötyjä ja ulkoisia kustannussäästöjä, mutta niitä ei asiaa koskevien tietojen puuttumisen takia voida ottaa huomioon määritettäessä ohjelman määrällisiä vaikutuksia.

– Kilpailu

Marco Polo -ohjelmassa myönnetään avustusta tavarankuljetusyrityksille. Avustuksella rahoitetaan sellaisten toimien käynnistämistä, joiden tavoitteena on siirtää tavaraliikennettä pois maanteiltä. Keskittyminen uusiin kuljetuspalveluihin (tai nykyisten palvelujen kehittämiseen) ja intermodaalisten reittien tiettyyn käyttöasteeseen voi tietyissä tapauksissa johtaa kilpailuun liittyviin huolenaiheisiin, vaikka käyttöön on otettu suojatoimenpiteitä, joilla estetään yleisen edun vastaista kilpailun vääristymistä (toisin sanoen kilpailun arviointi ehdotusten arviointimenettelyn aikana ja mahdollisuus päättää sopimuksia tai rajoittaa niiden soveltamisalaa, jos kilpailun vääristyminen voidaan osoittaa todeksi).

Vaikka Marco Polo -ohjelman tuensaajien kilpailijat ovat esittäneet joitakin valituksia kilpailun vääristymisestä molempien Marco Polo -ohjelmien voimassaoloaikana, merkittävistä kielteisistä kilpailuun kohdistuvista vaikutuksista ei käytännössä ole saatu selviä todisteita²³.

– Hallinto

Koska EACI:lla on valmiudet osoittaa ohjelmalle enemmän henkilökuntaa, se on osoittanut tuovansa lisäarvoa Marco Polo -täytäntöönpanoprosessiin. Ulkoistamisen ansiosta viestintätoimia on voitu lisätä, ohjelman edistämistä tehostaa ja toiminnan valvontavälineitä tiukentaa. Myös hakijoille on voitu antaa aiempaa enemmän tukea.

– Menettelyt

Ohjelman menettelyt perustuvat moitteettoman varainhoidon periaatteeseen, ja niitä laadittaessa tavoitteena on ollut yhdenvertaisten toimintaedellytysten varmistaminen ja asianmukaisen tasapainon löytäminen julkisten varojen käyttöä koskevien tarvittavien hallinnollisten valvontavälineiden ja yritysten tarpeiden välillä. Ohjelman erittäin käytännöllisen luonteen takia menettelyt on joissakin tapauksissa saatettu kokea monimutkaisiksi, eivätkä ne välttämättä sovellu sellaisenaan käytettäväksi yksityisyritysten jokapäiväisten käytäntöjen rinnalla, etenkin jos huomioon otetaan alati muuttuvat rahoitukselliseen riskiin liittyvät olosuhteet.

Muita tärkeitä tekijöitä

- a) Marco Polo -ohjelman hyödyntämisastetta ei katsota täysin tyydyttäväksi. Rahoituksen intensiteetin kaksinkertaistaminen vuonna 2009 on ratkaissut ongelman vain osittain. Tilanteeseen voivat vaikuttaa paitsi ulkoiset syyt, kuten rajattu kohderyhmä, muuttuvat markkinaolosuhteet ja vuodesta 2008 lähtien

²² Evaluation of the Marco Polo Programme (2003-2006), Ecorys, 2007; Evaluation of the Marco Polo Programme 2003 – 2010, Europe Economics, 2011.

²³ Komissio/EACI on käsitellyt valitukset huolellisesti. Tämän perusteella sisäistä arviointimenettelyä on vahvistettu kilpailun osalta vuoden 2011 ehdotuspyynnön jälkeen.

heikentynyt taloudellinen tilanne, myös sisäiset tekijät, kuten ohjelman rakenne, jossa toiminnan suurimmat riskit siirretään tuensaaajille julkisten varojen suojelemiseksi.

- b) Vuonna 2010 käyttöön otetut täydentävät tarkastuslausunnot ovat auttaneet vahvistamaan Marco Polo -ohjelmasta tuetuissa hankkeissa kuljetetun rahdin määrän ja pienentäneet väärin laskelmien ja petosten riskiä. Ne ovat kuitenkin lisänneet entisestään tuensaaajille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.
- c) Ohjelman painopistealaksi on otettu liikennemuotosiirtymä (minkä nojalla maksut suoritetaan lähes yksinomaan aikaan saadun liikennemuotosiirtymän / liikenteen välttämisen perusteella²⁴), mikä on yhtenä syynä siihen, että tuensaaajat kohtaavat ongelmia täydentävän infrastruktuurin²⁵ rahoittamisessa, vaikka tämäntyyppisestä infrastruktuurista aiheutuneille kustannuksille voitaisiin myös myöntää rahoitustukea²⁶.
- d) Nykyinen liikennemuotosiirtymään liittyvä toimintatapa ei ole houkutteleva tietyissä jäsenvaltioissa, jotka sijaitsevat saarialueilla. Tämä johtuu siitä, että tavaraliikenteen yhteydet saarten ja mantereen mutta myös itse saarten välillä järjestyvät pääosin meriliikenteen palvelujen avulla. Näin ollen mahdollisuudet liikennemuotosiirtymään / liikenteen välttämiseen ohjelman vaatimalla tasolla ovat rajalliset.
- e) Marco Polo -ohjelman osalta kuultujen²⁷ muutamien tuensaaajien mukaan on mahdollista, että ohjelmiin liittyy hukkavaikutusta, mikä tarkoittaa, että osa tuetuista hankkeista olisi toteutettu myös ilman Marco Polo -ohjelmasta myönnettyjä varoja. Toisaalta EU:n avustuksina annettu käynnistämistuki on saattanut lieventää riskiä, joka yrityksille aiheutuu näiden intermodaalisten toimien käynnistämisestä. Se on myös saattanut auttaa tiettyjä hankkeita saavuttamaan määritetyn kannattavuustason aiemmin kuin siinä tapauksessa, että rahoitusta ei olisi annettu. On myös todennäköistä, että myönnetyn tuen perusteella on voitu toteuttaa tavallista laajamittaisempia hankkeita. Kyseisen hukkavaikutusilmiön laajuutta on kuitenkin vaikea määrittää kokonaisuudessaan.
- f) Vaikka pienten ja keskisuurten yritysten osallistuminen ei ole ohjelman välittömänä tavoitteena, on arvioitu, että kyseiset yritykset vastaavat noin 24 prosenttia²⁸ kaikista tuensaaajista.

Marco Polo -ohjelmien tuloksellisuuteen liittyvät yksityiskohtaiset luvut esitetään tähän tiedonantoon liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

5. PÄÄTELMÄT AIKAAN SAADUISTA TULOKSISTA

Marco Polo -ohjelmat perustettiin rahoitusvälineiksi, joilla pyritään vähentämään maanteiden ruuhkautuneisuutta ja parantamaan tavarankuljetusjärjestelmän ympäristönsuojelun tasoa.

²⁴ Ks. alaviite 8.

²⁵ Toimien tavoitteiden saavuttamiseen tarvittava riittävä infrastruktuuri, mukaan luettuina tavana- ja henkilöliikenteeseen liittyvät rakenteet.

²⁶ Tukikelpoisiksi kustannuksiksi voidaan katsoa vain infrastruktuurin arvon laskun osa, joka vastaa toimen kestoa ja todellista käyttöastetta toimen tavoitteiden saavuttamiseksi. Täydentävään infrastruktuuriin liittyvät tukikelpoiset kustannukset saavat olla enintään 20 prosenttia toimen tukikelpoisista kokonaiskustannuksista.

²⁷ Ks. alaviite 22.

²⁸ Luku kuvaa vain riippumattomia pieniä ja keskisuuria yrityksiä (jotka eivät ole sidoksissa muihin yrityksiin). Lähde: EACI:n tiedot.

Ohjelman ainutlaatuisena ja tärkeänä ominaispiirteenä on sen avoimuus ja tarkkuus, jolla tuloksia voidaan mitata, sekä suora yhteys EU:n rahoituksen ja aikaan saatujen tulosten välillä.

Nyttemmin päättyneellä Marco Polo I -ohjelmalla saatiin aikaan noin 434 miljoonan euron ympäristöhyödyt ja siirrettiin 21,9 miljardia tonnikipometriä tavarakuljetuksia pois EU:n maanteiltä. Myös käynnissä olevasta Marco Polo II -ohjelmasta odotetaan merkittäviä uusia liikennemuutosiirtymään ja muihin näkökohtiin liittyviä hyötyjä.

Lainsäätäjän liikennemuutosiirtymälle asettamia kunnianhimoisia tavoitteita ei kuitenkaan ole saavutettu täysin (46 prosenttia Marco Polo I -ohjelman suunnitellusta liikennemuutosiirtymästä). Ohjelmat koetaan myös melko monimutkaisiksi, ja tietyissä tapauksissa niiden hyödyntäminen on vaikeaa eurooppalaisissa yrityksissä.

On kuitenkin korostettava, että Marco Polo -ohjelma perustuu määrällisesti arvioitavissa oleviin tuloksiin ja maksut suoritetaan lähes yksinomaan todella aikaan saadun liikennemuutosiirtymän perusteella. Myös markkinaolosuhteet ja taloudellinen tilanne ovat tärkeitä tekijöitä hankkeiden onnistumista määritettäessä. Koska intermodaaliset liikennetarkaisut ovat monimutkaisempia ja vaikeampia toteuttaa kuin yksinomaan tieliikenteeseen perustuvat liikennejärjestelmät, talouskriisin vaikutukset on otettu ohjelmassa huomioon erityisen huolellisesti. Näin ollen Marco Polo on hyvä esimerkki EU:n varojen tehokkaasta käytöstä siitäkin huolimatta, että ohjelman tavoitteita ei ole saavutettu täysin eikä ohjelmalle osoitettuja määrärahoja ole käytetty kokonaisuudessaan.

Julkisen rahoituksen myöntäminen suoraan markkinoille on herättänyt myös kilpailuun liittyvää huolta ohjelman toteuttamisaikana. Toisaalta rahoitettujen hankkeiden merkittävistä kielteisistä vaikutuksista kilpailuun ei ole saatu selviä todisteita.

Marco Polo on tällä hetkellä ainoa EU:n rahoitusväline, jossa keskitytään tavaraliikenteen tehokkuuden parantamiseen. Tämän perusteella katsotaan, että tukea kannattaa ja on asianmukaista jatkaa. Aiemmista ohjelmista saadut kokemukset on kuitenkin otettava huomioon mahdollisissa kestäviä tavaraliikennepalveluja tukevissa uusissa järjestelmissä.

6. TULEVAT TOIMET

– Liikennepoliittinen asiayhteys

Maaliskuussa 2011 komissio antoi strategian kilpailukykyisestä liikennejärjestelmästä, jolla lisätään liikkuvuutta ja saavutettavuutta, poistetaan keskeisten alojen merkittävimpiä esteitä ja lisätään kasvua ja työllisyyttä²⁹. EU:n liikennepoliittikan tärkeimpiä tavoitteita ovat muun muassa seuraavat: puhtaiden polttoaineiden käyttöönotto, multimodaalisten logistiikkaketjujen toiminnan optimointi ja nykyistä energiatehokkaampien liikennemuotojen käyttö, liikenteen ja infrastruktuurin hyödyntämisen tehokkuuden lisääminen sekä tietojärjestelmien ja markkinalähtöisten kannusteiden kehittäminen. Komission lokakuussa 2011 hyväksymiä Euroopan laajuista liikenneverkkoa (TEN-T) koskevia uusia suuntaviivoja³⁰ voidaan käyttää tärkeimpänä kehyksenä valkoisessa kirjassa määritettyjen liikennepoliittikan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio on ehdottanut vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten osalta, että EU:n liikennepoliittikalle osoitetaan edelleen rahoitustukea kahdesta pilarista.

²⁹ Valkoinen kirja – Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää, KOM(2011) 144.

³⁰ Ehdotus asetukseksi unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi, KOM(2011) 650/2.

Infrastruktuuria koskeva pilari katetaan Verkkojen Eurooppa -välineellä³¹. Verkkojen Eurooppa -välineen liikennettä koskevan kokonaisuuden tavoitteena on kehittää Euroopan liikenneinfrastruktuuria, rakentaa puuttuvia yhteyksiä ja poistaa pullonkauloja. Koska rahoituksessa keskitytään vähemmän saastuttaviin liikennemuotoihin, telematiikan sovellusten nykyistä yleisempään käyttöönottoon ja innovatiivisten teknologioiden käyttöön, sillä autetaan tekemään Euroopan liikennejärjestelmästä nykyistä kestävämpi.

Innovointia koskeva pilari pannaan täytäntöön uuden tutkimus- ja innovointiohjelman (Horisontti 2020)³² asianmukaisilla osilla.

– Tuki innovatiivisille ja kestäville tavaraliikennepalveluille – poliittinen toimintatapa

Euroopan tavaraliikenteen ja logistiikan tehokkuuden ja kestävyyslisäämiseksi komissio ehdottaa uutta toimintatapaa, jolla tuetaan tavaraliikennepalveluja kaudella 2014–2020.

Aikaan saatujen tulosten nojalla ja poliittisen tilanteen kehityksen perusteella Marco Polo II -ohjelmaa ei enää jatketa sen nykyisessä muodossa. Sen sijaan Marco Polo -ohjelman korvaava kokonaisuus sisällytetään tarkistettuun TEN-T-ohjelmaan, ja se pannaan täytäntöön hyödyntämällä Verkkojen Eurooppa -välineessä saatavilla olevia rahoitusvälineitä.

Tämän toimintatavan ansiosta EU:n liikennepoliittikkaa voidaan panna täytäntöön yhdenmukaisesti ja koordinoitusti. Marco Polo -ohjelman korvaavalla kokonaisuudella edistetään tässä yhteydessä etenkin liikenneinfrastruktuurin tehokasta hallintaa ja käyttöä. Näin ollen multimodaalisessa ydinverkossa, jota on tarkoitus käyttää tärkeimpiä eurooppalaisia liikennevirtoja varten, voidaan ottaa käyttöön innovatiivisia ja kestäviä tavaraliikennepalveluja.

Näiden palvelujen on vastattava käyttäjien tarpeita, oltava kustannustehokkaita, autettava saavuttamaan vähähiilistä ja puhdasta liikennettä, polttoaineiden toimitusvarmuutta ja ympäristönsuojelua koskevat tavoitteet, oltava turvallisia ja varmoja ja perustuttava tiukkoihin laatuvaatimuksiin. Palveluilla on edistettävä kehittyneitä teknologioita ja operatiivisia käsitteitä ja parannettava saavutettavuutta unionin alueella. Niiden on myös oltava tärkeässä asemassa, kun Euroopan taloutta kehitetään kohti kestävä kasvua ja kun tavaraliikenteen ja logistiikan alasta kehitetään yksi kasvua edistävä tekijä Euroopassa, kauppaa ja ihmisten liikkuvuutta lisätään, hyvinvointia ja työpaikkoja luodaan lisää ja eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä ylläpidetään.

Tämän perusteella – kuten komissio ehdottaa uusien TEN-T-suuntaviivojen 38 artiklassa – uudella toimintatavalla on pyrittävä muun muassa³³

- g) parantamaan liikenneinfrastruktuurin kestävä käyttöä, mukaan lukien sen tehokas hallinnointi;
- h) edistämään innovatiivisten liikennepalvelujen tai hyviksi todettujen olemassa olevien liikennepalvelujen yhdistelmien käyttöä, muun muassa soveltamalla älykkäitä liikennejärjestelmiä ja perustamalla asiaankuuluvia hallintorakenteita;
- i) helpottamaan multimodaalisia liikennepalvelutoimintoja ja parantamaan liikennepalvelun tarjoajien välistä yhteistyötä;

³¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Verkkojen Eurooppa -välineestä, KOM(2011) 665/3.

³² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta ”Horisontti 2020” (2014–2020), KOM(2011) 809.

³³ TEN-T-suuntaviivojen ja kyseisen artiklan tekstiä käsitellään tällä hetkellä lainsäädäntömenettelyssä, joten tekstiä saatetaan tarkistaa.

- j) kannustamaan resurssi- ja hiilitehokkuutta erityisesti siltä osin kuin kyseessä ovat ajovoima, ajaminen/höyrytys, järjestelmä- ja toimintasuunnittelu, resurssien jakaminen ja yhteistyö;
- k) analysoimaan ja seuraamaan markkinoita, ajoneuvokannan ominaisuuksia ja suorituskykyä, hallinnollisia vaatimuksia ja henkilöresursseja sekä antamaan niistä tietoja.

Tässä yhteydessä huomiota kiinnitetään myös eri liikennemuotojen tavaraliikennetietojen yhteenliitettävyyttä ja yhteentoimivuutta tukeviin toimenpiteisiin ja merten moottoritiet -toimiin perustuvien palvelujen käyttöönoton edistämiseen.

Tämän pitäisi johtaa siihen, että rahoitusta osoitetaan keskitetysti noudattaen tarkasti poliittisia ja infrastruktuuriin liittyviä tavoitteita. Tällaisella rahoituksella kaupallisia yrityksiä kannustetaan siirtymään entistä innovatiivisempiin ja kestävämpiin ratkaisuihin, jotka auttavat niitä vähentämään liittännäisriskejä ja ratkaisemaan tavaraliikenteen alalla yleisimmin esiintyviä ongelmia, kuten innovaatioiden heikkoa hyödyntämistä, liikennemuotojen välisiä yhteenliitettävyysongelmia, ongelmia rahoituksen saatavuudessa, ulkoisten kustannusten riittämätöntä sisällyttämistä hintoihin, resurssien tehotonta käyttöä ja puutteellista yhteistyötä markkinoilla.

Uuden toimintatavan odotetaan parantavan EU:n rahoitustuen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Nykyisen välineen muotoa tarkistetaan tuettavien toimien tyyppin, hallintorakenteen ja täytäntöönpanomenettelyiden osalta. Myös yhdenmukaisuutta Verkkojen Eurooppa -välineen toimintaan liittyvien rakenteiden kanssa on tarkasteltava asianmukaisesti.

Tämä voi tarkoittaa myös sitä, että keskeisenä osana ei jatkossa enää ole pelkkä liikennemuotosiirtymään tarkoitettu käynnistämistuki, kuten nykyisessä Marco Polo -ohjelmassa.

– Toimenpiteet ja täytäntöönpano

Verkkojen Eurooppa -välineessä säädetään, että kestäville tavaraliikennepalveluille voidaan antaa rahoitusta rahoitusvälineiden tai avustusten muodossa niin, että unionin rahoitustuen määrä ei kuitenkaan ole yli 20 prosenttia tukikelpoisista kokonaiskustannuksista. Tätä rahoituksen enimmäistasoa mukautetaan asianmukaisesti markkinoiden mielenkiinnon herättämiseksi ja ohjelmaan osoitettujen julkisten varojen asianmukaisen tuloksellisuuden takaamiseksi³⁴.

Avustusten osalta ehdotukset on valittava ehdotuspyyntöjen perusteella ottaen huomioon rahoitusehdot, tukikelpoisuus ja valinta- ja sopimuskentekoperusteet Verkkojen Eurooppa -välineessä ja TEN-T-suuntaviivoissa määritettyjen tavoitteiden ja painopistealojen mukaisesti.

Toiminnan tavoitteissa, olennaisissa indikaattoreissa ja EU:n tuen myöntämismekanismeissa otetaan tarvittaessa asianmukaisesti huomioon tulokset, jotka saadaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tekemästä, käynnissä olevasta Marco Polo -ohjelman toimien tarkastuksesta.

³⁴

Kuten alaviitteessä 8 todetaan, tuen määrä lasketaan käynnissä olevassa Marco Polo II -ohjelmassa seuraavien perusteella: 1) siirretyt tonnakilometrit; 2) rahoituskaudella aiheutuneet yhteenlasketut tappiot; ja 3) tukikelpoiset kustannukset. Tuetuista hankkeista saatujen todisteiden perusteella ohjelman todellinen keskimääräinen rahoitusaste on enintään 10 prosenttia tukikelpoisista kokonaiskustannuksista.