



Brüsszel, 2013.5.14.
COM(2013) 278 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

A Marco Polo program – Eredmények és kilátások

{SWD(2013) 174 final}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

A Marco Polo program – Eredmények és kilátások

1. BEVEZETÉS

Az 1692/2006/EK rendelet¹ 14. cikke úgy rendelkezik, hogy a Bizottság terjesszen értékelő közleményt az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága elé a Marco Polo programok 2003 és 2010 között elért eredményeiről.

A programok teljesítményének kiértékelésére külső értékelés keretében került sor². E közlemény előkészítése során az értékelés megállapításai utólag egyéb információkkal, köztük a 2012 novemberéig beérkezett tevékenységi adatokkal frissültek.

A közlemény emellett általános kitekintést is ad a következő, 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret időszakában meghozandó további lépésekre, illetve az innovatív és fenntartható áru fuvarozási szolgáltatások támogatására irányuló koncepcióra vonatkozóan.

Végezetül az e közleményt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum releváns statisztikai adatokkal és elemzéssel szolgál az 1692/2006/EK rendelet 14. cikke (2a) bekezdésében említett témákkal kapcsolatban.

2. A MARCO POLO PROGRAM MINT A FENNTARTHATÓ ÁRUFUVAROZÁSI SZOLGÁLTATÁSOK UNIÓS SZINTŰ TÁMOGATÁSÁNAK ESZKÖZE

A Marco Polo program a közös közlekedési politikáról 2001 szeptemberében kiadott bizottsági fehér könyv eredményeként jött létre³. A fehér könyv a rövid távú tengeri hajózás, a vasút és a belvízi hajózás intenzívebb igénybevételére mint az intermodalitás fejlesztésének kulcsfontosságú elemére tett javaslatot; az intermodalitás praktikus és hatékony eszköze a kiegyensúlyozott közlekedési rendszer kialakításának.

A fehér könyv előrevetítette, hogy ha nem teszünk semmit ellene, 2010-ig mintegy 50 %-kal nő a közúti fuvarozás volumene, ami további útinfrastruktúra-költségeket, növekvő számú balesetet, fokozódó torlódásokat és növekvő helyi és globális szennyezést eredményez. E folyamat közvetlen hatásaként a nemzetközi (EU-n belüli) közúti szállítás volumene évente mintegy 12 milliárd tonnakilométerrel növekedhet⁴.

Ilyen előzmények után jött létre a Marco Polo I. program (2003–2006)⁵. A programnak 102 millió EUR költségvetési keret állt a rendelkezésre olyan intézkedések támogatására, amelyek célja átterelni a teherszállítás volumenének várható 48 milliárd tonnakilométernyi növekményét a közútról a rövid távú tengeri hajózásra, a vasútra vagy a belvízi hajózásra,

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. október 24-i 1692/2006/EK rendelete az áru fuvarozási rendszer környezetvédelmi teljesítményjavításának közösségi pénzügyi támogatására irányuló második „Marco Polo” program létrehozásáról („Marco Polo II.”) és az 1382/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 328., 2006.11.24., 1. o.), amelyet a legutóbb a 923/2009/EK rendelet módosított.

² *Evaluation of the Marco Polo Programme* [„A Marco Polo program értékelése”] (2003–2010), Europe Economics, 2011. április.

³ Fehér könyv – Európai közlekedéspolitika 2010-ig: ideje döntenet, COM(2001) 370 végleges, 2001.9.12.

⁴ „Tonnakilométer” (tkm): egy tonna teher vagy térfogati egyenértéke 1 km távolságon keresztül történő szállítása.

⁵ Az 1382/2003/EK rendelet alapján.

illetve e szállítási módok valamely olyan kombinációjára, amelyben a közúti szállítás a lehető legrövidebb.

A második Marco Polo program⁶ (2007–2013) kidolgozása során a szakemberek új számításokat végeztek az áru fuvarozás várható növekedéséről⁷. Számításaik eredményeként arra a következtetésre jutottak, hogy célzott intézkedések hiányában a nemzetközi (EU-n belüli) közúti fuvarozás 2007 és 2013 között évente 20,5 milliárd tonnakilométerrel bővül. A Marco Polo II. programtól azt várták, hogy 450 millió EUR költségvetésből e többletvolumen döntő részét más módzatokra terelje át.

3. A PROGRAM LEGFONTOSABB ELEMEI

Az utak túlterheltségének csökkentése és az áru fuvarozás hatékonyabbá és fenntarthatóbbá tétele érdekében létrehozott Marco Polo program az egyetlen olyan uniós pénzügyi eszköz, amely – jogi kereteiben rögzített feltételek szerint – rögzített összegű, eredményalapú támogatást folyósít. A támogatást rendszerint a megvalósult forgalomáttérelés millió tonnakilométerben kifejezett volumene alapján számítják ki⁸. A forgalomáttérelés így a Marco Polo fellépéseknek köszönhetően pénzben kifejezhető környezetvédelmi, forgalomkönnyítési és egyéb előnyökké konvertálható át.

A Marco Polo I. keretében három típusú fellépés valósult meg:

- a) forgalomáttérelési intézkedések: a lehető legnagyobb volumenű áru fuvarozási forgalom áttérése a közútról a rövid távú tengeri hajózásra, a vasútra és/vagy a belvízi hajózásra;
- b) katalizációs intézkedések: a nem közúti fuvarozás működési módjának megváltoztatása az EU-n belül, valamint az európai áru fuvarozás szerkezeti jellegű piaci akadályainak a lebontása áttörés jellegű, illetve kiemelten innovatív koncepciók révén;
- c) közös tanulási intézkedések: az áru fuvarozási logisztikai ágazatban meglévő tudás bővítése, illetve az együttműködés fejlett módszereinek és eljárásainak az áru fuvarozási piacon való elterjesztése.

A Marco Polo II. program két további intézkedést vezetett be:

- d) tengeri gyorsforgalmi utakkal kapcsolatos intézkedések: minden olyan innovatív, nagy volumenű, nagy gyakoriságú intermodális akció, amely közvetlenül fuvar terel át a közúti szállításról a rövid távú tengeri hajózásra. Ez a rövid távú tengeri hajózás, illetve más hátszéli teherszállítási módok és integrált, háztól házig történő szolgáltatások olyan kombinációját jelenti, amelyben a közúti szállítás a lehető legrövidebb;
- e) forgalmat kiküszöbölő intézkedések: minden olyan innovatív intézkedés, amely a termelési logisztikába integrálja a szállítást, hogy a közúti teherszállítás

⁶ Az 1692/2006/EK rendelet alapján.

⁷ *Ex-ante Evaluation Marco Polo II* [„A Marco Polo II előzetes értékelése”] (2007–2013), Ecorys, 2004; az áru fuvarozás becsült növekedése: PRIMES modell és EUROSTAT statisztikák.

⁸ A program szabályzata szerint a támogatást az alábbiak közül a legalacsonyabb érték alapján kell kiszámítani: (1) a forgalomáttérelés tonnakilométer volumene; (2) halmozott veszteségek a finanszírozási időszakban; illetve (3) a támogatható költségek 35 %-a (a közös tanulási intézkedések esetében 50 %-a). A gyakorlatban a forgalomáttérelésre irányuló intézkedések többsége esetében (kivéve a közös tanulási intézkedéseket és a katalizációs intézkedések egyedi célkitűzéseit) a kifizetés a megvalósult maximális tkm értékéig valósulhat meg.

jelentős százalékát kiküszöbölje, anélkül, hogy kedvezőtlenül befolyásolná a termelési kibocsátást vagy a munkaerőt.

Ezen túlmenően a program összköltségvetését 102 millió EUR összegről 450 millió EUR-ra emelték, időtartamát pedig 4 évről 7 évre meghosszabbították. A Marco Polo II. program további változásokat is hozott: tágult a program földrajzi hatóköre, módosultak bizonyos típusú fellépések finanszírozási feltételei, a támogatható pályázók fogalma új meghatározást kapott, és változott a kiegészítő infrastruktúrákkal kapcsolatos koncepció.

2009-ben került sor a Marco Polo II. program felülvizsgálatára⁹ a kis- és középvállalkozások részvételének megkönnyítése, illetve az eljárások egyszerűsítése jegyében. Ezen túlmenően a támogatás intenzitása megkétszereződött, 1 EUR helyett 2 EUR támogatást irányozva elő minden, a közutakról elterelt 500 tonnakilométer után.

A program végrehajtásának irányítása 2008-ban a Bizottságtól a Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Hivatalhoz (EACI) került át.

4. A MARCO POLO PROGRAMOKKAL MEGVALÓSULT EREDMÉNYEK

2003 és 2012 között a program keretében 172 támogatást ítéltek oda, és több mint 650 vállalkozás részesült támogatásban.

A Marco Polo program egyedülálló kialakításának köszönhetően, amely a támogatást a projektek által megvalósított tényleges forgalomáttereléshez kötötte, a program eredményei számszerűsíthetők, és így a valós hozadék kiértékelhető.

– Eredményesség

A program eredményessége a forgalomátterelés, illetve a forgalomkiküszöbölés volumenében mérhető¹⁰ (tonnakilométerben).

Az egyes intézkedések eltérő jellege mellett az eredményesség közvetlenül mérhető mind a forgalomátterelési, mind a katalizációs, mind a tengeri gyorsforgalmi, mind pedig a forgalomkiküszöbölési intézkedések esetében. A katalizációs intézkedések egyéb specifikus aspektusaival a közlemény külön foglalkozik. A közös tanulási intézkedéseknek nincs közvetlen forgalomátterelési célkitűzésük, ezért ezeket nem lehet a közutakról elterelt forgalom alapján értékelni.

A Marco Polo I. program esetében a támogatott projektektől 47,7 milliárd tonnakilométernyi (Mrd tkm) forgalomátterelést vártak, ami megközelítőleg egybeesik a programra összességében megállapított célszámmal (48 Mrd tkm). A valóságban a projektek 21,9 Mrd tkm forgalomátterelést valósítottak meg. Ez az adat a globális forgalomátterelési célszám mintegy 46 százalékának felel meg, és megközelítőleg 1 200 000, egyenként 1000 km távolságon, átlagosan 18 tonna áruval megrakodva megtett kamionúttal egyenértékű.

A Marco Polo II. program esetében a pályázatokon támogatott projektektől elvárt forgalomátterelés 2007 és 2011 között 87,7 Mrd tkm, azaz évente átlagosan 17,54 Mrd tkm volt. 2012 novemberéig a projektek által ténylegesen megvalósított forgalomátterelés 19,5 Mrd tkm volt (átlagosan mintegy 5 Mrd tkm abban a négy évben, amelyről rendelkezésre

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 923/2009/EK rendelete, HL L 266., 2009.10.9., 1. o.

¹⁰ A forgalomkiküszöbölési intézkedések értékelésének mérése inkább járműkilométerben, semmint tonnakilométerben történik. A járműkilométer (jármű km) mértékegység átváltható tonnakilométerre (tkm), ahol 1 jármű km 20 tkm-rel egyenlő.

állnak adatok). Mivel a Marco Polo II. program még folyamatban van, az adatok a program életciklusa alatt még emelkedni fognak¹¹.

Mínt hogy a Marco Polo projektek üzleti szolgáltatások, érzékenyen reagálnak a piaci és gazdasági körülményekre. Ezért a 2008 óta megfigyelhető gazdasági visszaesés¹² negatív hatással volt a program igénybevételére és hatékonyságára, illetve a projektek életképességére¹³.

A katalizációs intézkedések a forgalomátterelési célon túl a nem közúti áru fuvarozás innovatív koncepciói előtt álló akadályok azonosítását és lebontását is célozzák. Ezek a technikai és – bizonyos esetekben – „pszichológiai” természetű akadályok az egyes projektekre sajátosan jellemzők. Ezért nehéz a katalizációs intézkedések valamennyi hasznát közvetlen kollektív eredményként összegezni, a forgalomátterelésből származó előnyöktől eltekintve.

A közös tanulási intézkedések eredményességét az egyes projekteknél eseti alapon értékelték (pl. a tervezett előadások száma megvalósult-e, illetve a tervezett résztvevők száma megegyezett-e a valósággal). Erre azért volt szükség, mert az egyes intézkedések célkitűzései eltértek, és nem volt olyan közös alap, amely lehetővé tette volna az eredmények összevonását. A közös tanulási intézkedések viszonylag sikeresnek bizonyultak a kitűzött célok megvalósításában, számos projekt ért el 100 százalékos sikerrátát. Ugyanakkor a közös tanulási intézkedések esetében nehezebb felmérni, milyen hosszú távú hatást fejtenek ki a logisztikai vállalkozások gyakorlataira és a modális megosztásra.

– Környezeti előnyök

Az áru fuvarozás környezeti teljesítményének javítása a Marco Polo program egyik alapvető célkitűzése volt. A tonnakiló méterben kifejezett, megvalósult forgalomátterelés külső költségkalkulátor segítségével¹⁴ összegszerű környezetvédelmi, forgalomkönnyítési és egyéb előnyökké konvertálható. A kalkulátor a környezeti hatásokra (levegőminőség, zajártalom, éghajlatváltozás) és a társadalmi-gazdasági hatásokra (balesetek, torlódások) megadott külső költség-szorók alapján végzi el a különböző közlekedési módozatok és al módozatok gazdasági értékelését¹⁵. A Marco Polo I. program projektjei által szolgáltatott forgalomátterelési adatok alapján a program környezeti haszna a becslések szerint¹⁶ 434 millió EUR volt. A fenti adat és a forgalomátterelési célkitűzést követő projektekre kifizetett források (32,6 millió EUR) összevetése alapján az ilyen intézkedésekbe befektetett minden egyes euró átlagosan 13,3 EUR környezeti hasznot és egyéb külsőköltség-megtakarítást eredményezett. Ezen előnyök közé sorolható a közúti forgalom által ki nem bocsátott 1,5 millió tonna szén-dioxid.

A Marco Polo II. program még nem zárult le, ezért a végső eredmények nem állnak rendelkezésre. Ugyanakkor a (2012. novemberi) köztes adatok azt mutatják, hogy a program az eddigiek során 405 millió EUR értékű környezeti hasznot eredményezett.

¹¹ A tervek szerint a Marco Polo II. program keretében az utolsó projektek 2020-ig fognak kifutni.

¹² Az áruszállítási ágazatban a fuvarozási volumenek globális csökkenése volt tapasztalható. A részletesebb adatokat lásd a közleményt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumban.

¹³ Az MP I. program keretében 11 projekt nem indult el vagy nem fejeződött be (2003–2006-os pályázatok), az MP II. program alatt eddig 30 projekt nem indult el vagy nem fejeződött be (2007–2010-es pályázatok).

¹⁴ Marco Polo kalkulátor (részletesebben lásd: http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/index_en.htm)

¹⁵ A kalkulátor által használt szorók és módszerek idővel kiigazításra kerültek. A kalkulátor legújabb verziói a *Handbook on estimation of external costs in the transport sector* [„Kézikönyv a közlekedési ágazat külső költségeinek becsléséhez”] kiadványon (IMPACT 2008) alapulnak.

¹⁶ A kalkulátor által kiszámított értékek kizárólag indikatív jellegűek.

A fent említett környezeti hasznon túl más fontos közvetett hatások is figyelembe vehetők: ilyen a forgalomcsökkenés hatása a természetvédelmi vagy érzékeny területekre, például az Alpok vagy a Pireneusok esetében, illetve a Marco Polo programba bevont vállalatok együttműködése révén terjedő tudás és megvalósult hálózatépítési hatások.

– Hatékonyság

A hatékonyság az eredmények (a forgalomátterelési célokat követő projektek megvalósított forgalomátterelés volumene tkm-ben) és a befektetések (lekötött vagy kifizetett források) arányszámaként mérhető.

A Marco Polo I. program forgalomátterelési projektek esetében (a közös tanulási és a katalizációs intézkedéseket leszámítva) a kedvezményezetteknek átutalt kifizetéseket figyelembe véve minden beruházott euró 597 tkm átterelést eredményezett. Ez a volumen az egy euró támogatásra jutó 743 tkm átlagos támogatáshatékonysággal vethető össze¹⁷, amelyet az éves pályázati kiírások a támogatott projektektől elvártak¹⁸.

A Marco Polo II. program esetében az elvárt hatékonyság¹⁹ a forgalomátterelési célkitűzést követő, támogatott projekteket tekintve²⁰ 438 tkm/EUR volt (2012 novembere). Mivel a program még folyamatban van, jelenleg nem állnak rendelkezésre valós adatok a ténylegesen megvalósult hatékonyságról.

A Marco Polo II. program folyamán tapasztalt hatékonyságcsökkenés a projektirányítási szabályokban bekövetkezett változásokkal magyarázható, nevezetesen a 2009-es kiírástól kétszeresére növekedett támogatási intenzitással (500 tkm után 1 EUR helyett 2 EUR) és a teher új fogalom meghatározásával²¹.

– A pénzeszközök felhasználása

A Marco Polo I. program számára előirányzott 102 millió EUR összegből 73,8 millió EUR került lekötésre. E helyzet magyarázata az, hogy csak korlátozott számú projektjavaslat felelt meg a program által megszabott kritériumoknak és feltételeknek (a benyújtott 265 pályázatból 55 jutott el a szerződéskötésig), ami miatt a kívánatosnál kevesebben éltek a programmal.

A lekötött költségvetési keretből 41,8 millió EUR került kifizetésre. Az a sajátosság, hogy a kedvezményezetteknek történő kifizetés a tényleges eredmények függvénye, fontos aspektusa a programnak, és a közpénzek hatékony felhasználását demonstrálja. Ugyanakkor amennyiben a ténylegesen megvalósult forgalomátterelés volumene elmarad a kedvezményezettek eredeti számításaitól, például a pénzügyi válság negatív hatásai miatt, a programra rendelkezésre álló költségvetés nem kerül egészében felhasználásra.

Hasonló trend jósolható a jelenleg futó Marco Polo II. program esetében is.

Emellett általános szabály, hogy az egyes projektekre kifizetett összegek nem haladhatják meg a finanszírozási időszak alatt elszenvedett teljes veszteséget (lásd a 8. lábjegyzetet). Ezért ha egy projekt a pályázatban leírtaknál korábban válik nyereségessé, vagy éri el a fedezeti pontot, a támogatás visszavonható vagy csökkenthető. Több Marco Polo projekt esetében is ez történt, ami szintén hozzájárult az előirányzott költségvetés alacsony felhasználási arányához.

– Fenntarthatóság

¹⁷ A támogatott projektektől elvárt hatékonyságot mindenfajta kifizetést megelőzően állapítják meg; ez az elvárás tehát az előirányzott forrásokon alapul.

¹⁸ 2003-as, 2004-es, 2005-ös és 2006-os kiírás.

¹⁹ A költségvetési előirányzatok alapján.

²⁰ A célelőirányzat a következő évek támogatott projektjeire vonatkozik: 2007, 2008, 2009, 2010 és 2011

²¹ Amely az üresen közlekedő intermodális eszközök és közúti járművek súlyát is magába foglalja.

A fenntarthatóság arra utal, hogy a projektek a finanszírozási időszak után is valamilyen formában működőképesek maradnak-e. A programokról készített értékelések szerint²² a szolgáltatások többsége várhatóan a támogatási megállapodás végét követően is folytatódni fog. Ez azt jelzi, hogy a rövidtávú finanszírozás alighanem hosszú távú változást indukált, még a jelenlegi változó piaci körülmények között is. Mindezek eredményeképpen a programok várhatóan a szerződés tartamán túl is további hasznot hoznak a forgalomátterelés/forgalomcsökkentés és a külső költségek lefaragása terén, ami azonban – mivel nem állnak rendelkezésre adatok róla – nem kerülhet be a program számszerűsített hatásai közé.

– Versenypolitika

A Marco Polo program közlekedési vállalkozásoknak nyújt támogatásokat, az áru fuvarozás közutakról való elterelésére irányuló intézkedések kezdő finanszírozásához. Az új közlekedési szolgáltatásokra (vagy a meglévők fejlesztésére) helyezett hangsúly és az intermodális útvonalak telítettségi szintjei egyes esetekben versenyjogi aggályokat vethetnek fel a közös érdek rovására menő esetleges versenytorzulás elkerülését szolgáló biztosítékok ellenére (pl. versenyelemzés a javaslatok értékelési folyamata során, a szerződések lezárásának vagy hatályuk szűkítésének lehetősége bizonyított versenytorzulás esetén).

Bár a gyakorlatban mindkét Marco Polo program életciklusa során érkeztek be a versenytársak részéről versenytorzulásra utaló panaszok a Marco Polo programok kedvezményezettjeivel szemben, nincs egyértelmű bizonyíték bármilyen jelentős negatív versenyhatásra²³.

– Irányítási tevékenységek

A Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Hivatal, mely több humánerőforrást képes a feladatra fordítani, bizonyította, hogy többletértéket tud hozzátenni a Marco Polo program végrehajtásának folyamatához. A kiszervezés lehetővé tette a kommunikációs erőfeszítések fokozását, a program népszerűsítésének javítását, az operatív ellenőrzés megerősítését, illetve a pályázóknak való fokozott segítségnyújtást.

– Eljárások

A program eljárásai a szilárd pénzügyi irányítás elvén alapulnak, és azzal a céllal lettek kialakítva, hogy egyenlő feltételeket biztosítsanak és megfelelő egyensúlyt teremtsenek a közpénzek felhasználása miatt szükséges adminisztratív ellenőrzések és a vállalkozások igényei között. Ugyanakkor a program fokozottan operatív jellege miatt egyes esetekben az eljárások bonyolultnak tűnhetnek, és előfordulhat, hogy nem teljesen felelnek meg a magánszférában működő vállalkozások napi gyakorlatainak, különösen a folyamatosan változó pénzügyi kockázati környezetben.

Egyéb fontos tényezők

- a) A Marco Polo program kihasználtsága nem tekinthető teljes mértékben kielégítőnek. A támogatásintenzitás 2009-es megkétszerezése csak részben oldotta meg ezt a problémát. A helyzet számos külső okkal – többek között a szűk célcsoporttal, a változó piaci feltételekkel, illetve a 2008 óta kialakult kedvezőtlen gazdasági feltételekkel – magyarázható, de belső tényezők is

²² *Evaluation of the Marco Polo Programme* [„A Marco Polo program értékelése”] (2003–2006), Ecorys, 2007.; *Evaluation of the Marco Polo Programme* [„A Marco Polo program értékelése”] 2003 – 2010, Europe Economics, 2011.

²³ A Bizottság/EACI alaposan kivizsgálta a szóban forgó panaszokat. A panaszok következtében a 2011-es pályázati kiírástól kezdődően megszigorították a belső értékelési eljárást a versenyjogi kérdések tekintetében.

közrejátszottak benne, például a program kialakítása, amely a közpénzek védelmére törekedve az operatív kockázatok nagy részét a kedvezményezettekre hárítja;

- b) A 2010 óta bevezetett kiegészítő ellenőrzési tanúsítványok megkönnyítették a Marco Polo projektek keretében szállított rakományok mennyiségének ellenőrzését, és csökkentették a számítási hibák és feltételezett visszaélések kockázatát, de tovább növelték a kedvezményezettek adminisztratív terheit;
- c) A program forgalomátterelési irányultsága (ami szinte kizárólag a megvalósult forgalomátterelés/forgalomcsökkentés alapján tesz lehetővé kifizetést²⁴) az egyik oka annak, hogy miért jelent nehézséget a kedvezményezetteknek a kiegészítő infrastruktúra finanszírozása²⁵ még akkor is, ha az ilyen típusú infrastruktúrához kapcsolódó költségek is részesülhetnek pénzügyi támogatásban²⁶;
- d) A jelenlegi forgalomátterelési koncepció egyes szigetektől álló tagállamok számára nem vonzó. Ennek az az oka, hogy a szigetek és a kontinens, illetve maguk a szigetek közötti áru fuvarozás eleve tengeri szállítási szolgáltatások formájában valósul meg. Ezért korlátozottak a program által elvárt szintű forgalomátterelés/forgalomcsökkentés megvalósításának lehetőségei;
- e) Mivel a Marco Polo programban kevés kedvezményezettnek készült felmérés²⁷, nem zárható ki, hogy a program bizonyos ballasztot is visz magával, vagyis hogy a támogatott projektek bizonyos része a Marco Polo program forrásai nélkül is boldogult volna. Másrészt az uniós támogatásokon keresztül nyújtott indulási támogatás enyhítette az adott intermodális műveletek elindításával járó üzleti kockázatokat, és segített egyes projekteknek, hogy előbb elérjék a fedezeti pontot, mint ahogy finanszírozás nélkül képesek lettek volna rá. Valószínű továbbá, hogy a megítélt támogatás eredményeképpen nagyobb szabású projektek valósulhattak meg. A ballaszt-jelenség teljes nagyságrendjét ugyanakkor nehéz számszerűsíteni;
- f) Míg a kis- és középvállalkozások bevonása nem tartozott a program közvetlen célkitűzései közé, a becslések szerint ezek a kedvezményezettek teljes körének megközelítőleg 24 százalékát teszik ki²⁸.

A Marco Polo programok teljesítményére vonatkozóan az e közleményt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum szolgál részletes adatokkal.

5. KÖVETKEZTETÉSEK A PROGRAMOK EREDMÉNYEIRŐL

A Marco Polo programok az utak túlterheltségének csökkentésére és az áru fuvarozási rendszer környezeti teljesítményének javítására szolgáló támogatási eszközként jöttek létre. A programok egyedi és fontos jellemzői az átláthatóság, az eredmények pontos

²⁴ Lásd a 8. lábjegyzetet.

²⁵ Az akciók céljainak eléréséhez szükséges és megfelelő infrastruktúra, ideértve az áru- és személyszállítás létesítményeit.

²⁶ A infrastruktúrákra vonatkozóan csak az intézkedés időtartamára eső értékcsökkenési rész és a tevékenység céljaival összhangban lévő tényleges használati arány vehető figyelembe támogatható költségként. A kiegészítő infrastruktúrához kapcsolódó támogatható költségek nem haladhatják meg az intézkedés keretében támogatható összes költség 20 %-át.

²⁷ Lásd a 22. lábjegyzetet.

²⁸ Ez az adat kizárólag az önálló (más vállalkozásokhoz nem kötődő) kkv-kat tartalmazza; Forrás: EACI adatok.

számszerűsíthetősége, valamint az uniós finanszírozás és a megvalósult eredmények közötti közvetlen kapcsolat.

A már lezárult Marco Polo I. program hozzávetőleg 434 millió EUR környezeti hasznot hajtott, 21,9 milliárd tonnakilométernyi árut terelve más szállítási útvonalakra az európai utakról. További jelentős forgalomátterelés és ezzel összefüggő előnyök várhatók a jelenleg futó Marco Polo II. program esetében is.

Ugyanakkor a törvényalkotó által kitűzött ambiciózus forgalomátterelési célkitűzések nem teljesültek maradéktalanul (a Marco Polo I. program esetében a célszám 46 %-a valósult meg). Emellett a programok meglehetősen összetettek, és egyes esetekben az európai vállalkozások számára nem egykönnyen használhatónak bizonyultak.

Ennek ellenére hangsúlyozni kell, hogy a Marco Polo program számszerűsíthető eredményeken alapul, és a kifizetések szinte kizárólag ténylegesen megvalósult forgalomáttereléseket jelentenek. Figyelembe kell venni azt is, hogy a piaci feltételek és a gazdasági környezet fontos tényezők a projektek sikerének értékelésében. Mivel az intermodális közlekedési megoldások összetettebbek és nehezebben megvalósíthatók, mint egy pusztán közúti közlekedési rendszer, a program különösen érzékenyen reagált a gazdasági válság hatásaira. A Marco Polo program tehát jó példát teremt az uniós források hatékony felhasználására még akkor is, ha a program célkitűzései nem valósultak meg maradéktalanul, és az előirányzott forrásokat nem költötték el teljes egészében.

A közpénzek közvetlenül a piac számára történő kifizetése bizonyos versenyjogi aggályokat is felvetett a program életciklusa során. Másrészt viszont a finanszírozott projekteknek semmilyen jelentős negatív versenyhatása nem bizonyosodott be egyértelműen.

A Marco Polo program jelenleg az egyetlen európai finanszírozási eszköz, amely az áru fuvarozás hatékonyságának javítását szolgálja. Így további támogatása hasznosnak és helyénvalónak tekinthető. Ennek ellenére bármely, a fenntartható áru fuvarozási szolgáltatások támogatására irányuló új rendszernek fel kell majd dolgoznia a korábbi programok tanulságait.

6. A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

– A közlekedéspolitikai kontextus

2011 márciusában a Bizottság közzétette a versenyképes közlekedési rendszerre irányuló stratégiáját, amelynek célja növelni a mobilitást és a hozzáférhetőséget, felszámolni a kulcsfontosságú területeken megmaradt akadályokat, és hozzájárulni a növekedés és a foglalkoztatás fellendítéséhez²⁹. Az EU közlekedéspolitikájának fő célkitűzései közé tartozik: a tiszta tüzelőanyagok elterjesztése, a multimodális logisztikai láncok teljesítményének optimalizálása és az energiahatékonyabb módok használata, a közlekedés és az infrastruktúra-használat hatékonyságának növelése, valamint információs rendszerek és piaci alapú ösztönzők kidolgozása. A transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) fejlesztésére vonatkozó, a Bizottság által 2011 októberében elfogadott új iránymutatások³⁰ megteremtik a fehér könyvben részletezett közlekedéspolitikai célkitűzések megvalósításának alapvető kereteit.

²⁹ Fehér könyv: Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé (COM/2011/0144).

³⁰ A transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról szóló rendeletjavaslat (COM(2011) 650/2).

A Bizottság az uniós közlekedéspolitika pénzügyi támogatása tekintetében két pillérre tett javaslatot a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret időszakára.

Egy infrastruktúra pillér az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) keretében valósulhat meg³¹. A CEF közlekedési összetevője révén hozzájárulhat Európa közlekedési infrastruktúrájának fejlesztéséhez, a hiányzó láncszemek pótlásához és a szűk keresztmetszetek felszámolásához. Mivel a finanszírozás a kevésbé szennyező közlekedési módokra, a telematikai alkalmazások szélesebb körű elterjesztésére és az innovatív technológiák használatára fog összpontosulni, fenntarthatóbb irányba ösztönzi az európai közlekedési rendszert.

Egy innovációs pillér pedig az új kutatási és innovációs keretprogram (a Horizont 2020) releváns részein belül valósul meg³².

– Az innovatív és fenntartható áru fuvarozási szolgáltatások támogatása – politikai koncepció

Az európai áru fuvarozás és logisztika hatékonyságának és fenntarthatóságának fokozására irányuló célkitűzés révén a Bizottság új megközelítést kínál az áru fuvarozási szolgáltatások támogatása terén a 2014–2020 közötti időszakra.

A megvalósult eredményekre támaszkodva és a változó politikai kontextust figyelembe véve a Marco Polo II. program a jelenlegi formájában nem folytatódik. Helyette a Marco Polo program nyomán követése beépül a felülvizsgált TEN-T programba, és végrehajtásához a CEF biztosítja a finanszírozási eszközöket.

Ez a koncepció az európai közlekedéspolitika összehangolt és koordinált végrehajtását eredményezi. A fentiekre figyelemmel a Marco Polo program nyomán követése elsősorban a közlekedési infrastruktúra hatékony irányításához és kihasználásához fog hozzájárulni, lehetővé téve innovatív és fenntartható közlekedési szolgáltatások bevezetését a legjelentősebb európai közlekedési forgalmak bonyolítását szolgáló multimodális törzshálózaton.

E szolgáltatásoknak meg kell felelniük a felhasználók igényeinek, gazdasági szempontból hatékonyak kell lenniük, hozzá kell járulniuk az alacsony szén-dioxid kibocsátású és tiszta közlekedés, a tüzelőanyag-biztonság és a környezetvédelem célkitűzéseikhez, biztonságosnak és biztosnak kell lenniük, és magas minőségi normákat kell képviselniük. Továbbá fejlett technológiai és operatív koncepciókat kell előmozdítani, és hozzá kell járulniuk az Unión belüli régiók megközelíthetőségének javításához. Ezen túlmenően fontos szerepet kell játszaniuk az európai gazdaság fenntartható növekedési pályára állításában, az áru fuvarozási és logisztikai ágazatot Európa egyik növekedési motorjává téve, ösztönözve a kereskedelmet és a polgárok mobilitását, jólétet és munkahelyeket teremtve, és fenntartva az európai vállalkozások versenyképességét.

Éppen ezért, ahogy a Bizottság az új TEN-T iránymutatások 38. cikkében leszögezi, az új koncepciónak a következőket kell magába foglalnia³³:

- a) a közlekedési infrastruktúra fenntartható használatának javítása, beleértve annak hatékony irányítását;

³¹ Az európai összekapcsolódási eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslat (COM(2011) 665/3).

³² A „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogramról (2014–2020) szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat, COM (2011) 809.

³³ A TEN-T iránymutatások és e cikk megszövegezése jelenleg a törvényhozási szakaszban van, ezért a későbbiekben még módosulhat.

- b) innovatív szállítási szolgáltatások vagy bevált meglévő szállítási szolgáltatások új kombinációi bevezetésének az előmozdítása, beleértve az ITS rendszer alkalmazását és a megfelelő irányítási struktúrák e célból történő létrehozását;
- c) a multimodális szállítási szolgáltatások megkönnyítése és a fuvarozók közötti együttműködés javítása;
- d) az erőforrások és a szén-dioxid-kibocsátás hatékonysága javításának ösztönzése, mégpedig a járművontatás, járművek/hajók sebességének megválasztása, rendszer és üzemvitel tervezés, erőforrás-megosztás és együttműködés területén;
- e) a piacok, flottajellemzők és -teljesítmény, adminisztratív előírások és emberi erőforrások elemzése, felügyelete és ezekkel kapcsolatos információk nyújtása.

A fentiek keretében külön figyelmet kell fordítani az áru fuvarozási információs rendszerek összekapcsolhatóságát és módozatok közötti együttműködtethetőségét támogató intézkedésekre, valamint a tengeri gyorsforgalmi utakra épülő szolgáltatások bevezetésének megkönnyítésére.

Végezetül mindez koncentráltabb finanszírozást eredményezhet, amely szorosán igazodik a politikai és infrastrukturális irányvonalakhoz, arra ösztönözve a kereskedelmi vállalkozásokat, hogy innovatívabb és fenntarthatóbb megoldásokra álljanak át, segítve őket a kapcsolódó kockázatok enyhítésében, és orvosolva az áru fuvarozási szektor főbb hiányosságait, nevezetesen: az innovációk elterjedésének hiányát, a közlekedési módozatok összekapcsolhatóságának problémáját, a forrásokhoz jutás nehézségeit, a külső költségek internalizálásának hiányosságait, a források nem hatékony kihasználását és a piacon belüli együttműködés hiányát.

Az új koncepció várhatóan fokozni tudja az uniós pénzügyi támogatás tényleges megvalósulását és hatékonyságát. Ezért sor kerül a jelenlegi eszköz formájának felülvizsgálatára, a támogatandó intézkedések, az irányítási struktúrák és a végrehajtási folyamatok tekintetében. Megfelelő megoldást kell találni a CEF operatív struktúráival való összhang kérdésére is.

Ez adott esetben azt jelenti, hogy el kell távolodni a forgalomáttereléshez nyújtott pusztán indulási támogatástól, mely a jelenlegi Marco Polo program központi eleme.

– Intézkedések és végrehajtás

A CEF szerint a fenntartható közlekedési szolgáltatások számára nyújtott finanszírozás pénzügyi eszközök vagy támogatás formájában nyújtható úgy, hogy az uniós pénzügyi támogatás nem haladhatja meg a támogatható költségek 20 %-át. A maximális finanszírozási arányt megfelelően ki kell igazítani annak érdekében, hogy felkeltse a piac érdeklődését, és biztosítsa a programra előirányzott közpénzek megfelelő multiplikátor-hatását³⁴.

Mivel támogatási programról van szó, a pályázatok kiválasztását pályázati felhívások útján, adott finanszírozási, támogathatósági, kiválasztási és odaítélési kritériumok alapján kell megvalósítani, a CEF és a TEN-T iránymutatásokban megjelölt célokkal és prioritásokkal összhangban.

³⁴ Amint a 8. lábjegyzetben kifejtettük, a jelenlegi Marco Polo II. program keretében nyújtott támogatás a következőkön alapul: (1) a forgalomátterelés tonnakilométer volumene; (2) a halmozott veszteségek a finanszírozási időszakban; és (3) a támogatható költségek. A támogatott projektekből leszűrt adatok alapján a jelenlegi finanszírozási ráta a programban átlagosan nem haladta meg a támogatható költségek 10 %-át.

Ahol szükséges, az operatív célkitűzéseknek, a releváns indikátoroknak és az uniós támogatások megvalósítási mechanizmusainak kellően figyelembe kell venniük a Marco Polo programról az Európai Számvevőszék által jelenleg készített teljesítményvizsgálat eredményeit.