



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 31.1.2007
KOM(2007) 32 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTOON NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN
PARLAMENTILLE**

Euroopan laajuisten tärkeimpien liikennereittien jatkaminen naapurimaihin

Liikennettä koskevat suuntaviivat Euroopassa ja naapurialueilla

{SEK(2007) 98}

{SEK(2007) 99}

KOMISSION TIEDONANTOON NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Euroopan laajuisten tärkeimpien liikennereittien jatkaminen naapurimaihin

Liikennettä koskevat suuntaviivat Euroopassa ja naapurialueilla

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

Sisällysluettelo

1.	Johdanto ja poliittinen tausta.....	3
1.1.	EU ja sen naapurialueet.....	3
1.2.	Tausta liikennealalla.....	4
1.2.1.	Euroopan laajuiset liikenneverkot Euroopan unionissa	4
1.2.2.	Yleiseurooppalaiset liikennekäytävät ja -alueet.....	4
1.2.3.	Verkon kehittäminen alueellisella tasolla	5
1.3.	Politiikan laadintaprosessi.....	6
2.	Liikennettä koskevat suuntaviivat Euroopassa ja naapurialueilla.....	6
2.1.	Viisi liikenneakselia, jotka liittävät EU:n ja sen naapurit toisiinsa.....	7
2.1.1.	Yleiseurooppalaisten liikennekäytävien ja -alueiden integroiminen	8
2.1.2.	Yhteistyö muiden järjestöjen kanssa.....	8
2.2.	Infrastruktuurihankkeet.....	9
2.3.	Horisontaaliset toimenpiteet yhteentoimivuuden edistämiseksi	9
2.3.1.	EU:n yhteistyö horisontaalisten toimenpiteiden toteuttamiseksi	10
3.	Politiikan suuntaviivojen toimeenpano	10
3.1.	Monenväliset koordinointi- ja valvontarakenteet.....	10
3.2.	Toimenpiteiden rahoitus.....	11
3.3.	Institutionaalinen kehys	11
3.4.	Vaiheittainen lähestymistapa	12

1. JOHDANTO JA POLIITTINEN TAUSTA

Yhtenä Euroopan unionin ulkosuhdepolitiikan tärkeänä tavoitteena on helpottaa unionin politiikkojen, kuten sisämarkkinaperiaatteiden ja -sääntöjen, levittämistä naapurimaihin. Tätä on selvästi korostettu tuoreessa tiedonannossa eurooppalaisen naapuruuspolitiikan vahvistamisesta¹. Liikenteen alalla tavoitteena on varmistaa, että pääasiallisten kauppakumppaneidemme lainsäädäntö, standardit ja tekniset eritelvät ovat EU:n vastaavien kanssa yhteensopivat ja siten osaltaan edesauttavat Lissabonin strategian toteuttamista edistämällä kauppaa ja kestäväää kasvua sekä sosiaalista koheesiota.

Tässä tiedonannossa luonnostellaan EU:n ja sen naapurimaiden liikennejärjestelmien tiiviimpää yhdistämistä koskevan kattavan politiikan ensimmäiset vaiheet. Poliitikassa keskitytään kansainvälisessä liikenteessä käytettyihin tärkeimpiin infrastruktuureihin ja niihin liittyvään lainsäädäntöön, joka vaikuttaa kaikkiin liikennemuotoihin näillä reiteillä. Ajan myötä tämä politiikka saattaa johtaa yhteisten sääntöjen ja sääntelyn kehittämiseen koko liikennealalla ja tehokkaiden liikennemarkkinoiden luomiseen EU:ssa ja sen naapurimaissa.

1.1. EU ja sen naapurialueet

Kymmenen Keski- ja Itä-Euroopan ja Välimeren maata liittyi Euroopan unioniin historiallisessa laajentumisessa vuonna 2004, ja Romania ja Bulgaria liittyivät puolestaan vuoden 2007 alusta. Kroatia ja Turkki ovat ehdokasmaita, ja liittymisneuvottelut ovat käynnissä molempien kanssa. Myös entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia on ehdokasmaa, ja Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro sekä Serbia, Kosovo² mukaan luettuna, ovat potentiaalisia ehdokasmaita.

Euroopan naapuruuspolitiikkaa kehitettiin tavoitteena välttää uusien jakolinjojen syntyminen EU:n ja sen naapureiden välille sekä edistää rauhaa, vakautta turvallisuutta, kasvua, kehitystä ja vaurautta naapurimaissa ja nykyaikaistaa niiden talouksia ja yhteiskuntia. Euroopan naapuruuspolitiikka oli alun perin kohdistettu lähinaapureille. Myöhemmin toimitasuunnitelmia on kuitenkin laadittu Armenian, Azerbaidžanin, Georgian, Israelin, Jordanian, Libanonin, Marokon, Moldovan, palestiinalaishallinnon, Tunisian ja Ukrainan kanssa, ja Egyptin kanssa suunnitelma vahvistetaan pian. EU ja Venäjä ovat hyväksyneet suuntaviivat keskinäisen yhteistyön vahvistamiselle perustamalla ns. yhteisiä alueita toukokuussa 2005 pidetyssä huippukokouksessa.

Näillä aloitteilla on saatu aikaan uusi, kattava ja tulevaisuuteen suunnattu kehys, jonka avulla EU pyrkii laajentamaan yhtenäismarkkinoiden periaatteiden noudattamista sekä edistämään poliittisia ja taloudellisia uudistuksia, kehitystä ja nykyaikaistamista kaikkien osapuolten hyödyksi. Kuten Euroopan naapuruuspolitiikan vahvistamisesta annetussa tuoreessa tiedonannossa korostetaan, EU:lla ja sen naapureilla on useissa monialaisissa teemoissa, muun muassa liikenteessä, yhteisiä intressejä ja huolenaiheita, joissa monenkeskisestä lähestymistavasta voisi olla hyötyä. Voidakseen täysin hyötyä tiivistyvistä suhteista EU:n kanssa ja siitä, että ne pääsevät paremmin EU:n markkinoille, naapurimaiden liikennejärjestelmien on suoriuduttava kasvavista liikennevirroista. Liittymisprosessin ja

¹ KOM(2006) 726, 4.12.2006.

² Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 10. kesäkuuta 1999 annetun päätöslauselman 1 244 nojalla.

Euroopan naapuruuspolitiikan puitteet muodostavissa asiakirjoissa selkeästi todetaan, että Euroopan laajuiseen liikenneverkkopolitiikkaan olisi sisällyttävä strategiat tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

1.2. Tausta liikennealalla

1.2.1. Euroopan laajuiset liikenneverkot Euroopan unionissa

Euroopan laajuista liikenneverkkoa (TEN) koskeva politiikka, jota tarkistettiin vuonna 2004³, keskittyy 30 ensisijaiseen rajatylittävään reittiin ja hankkeeseen. Politiikassa keskitytään vahvasti integroimaan uusien jäsenvaltioiden liikenneverkot. Eurooppa-neuvosto korosti joulukuussa 2003 pitämässään kokouksessa, että Euroopan laajuiset verkot vahvistavat laajentuneen EU:n kilpailukykyä ja koheesiota parantamalla liikenneyhteyksiä sisämarkkinoilla. TEN-politiikassa ei kuitenkaan oteta huomioon liikenneyhteyksiä EU:n ja sen naapurimaiden tai muiden kauppakumppanien välillä. Näitä yhteyksiä on kehitetty yleiseurooppalaisten liikennekäytävien ja -alueiden avulla 1990-luvun alkupuolelta lähtien.

1.2.2. Yleiseurooppalaiset liikennekäytävät ja -alueet

Yleiseurooppalaiset liikennekäytävät ja -alueet kehitettiin kahdessa ministerikokouksessa, jotka pidettiin Kreetalla 1994 ja Helsingissä 1997, ja niiden tarkoituksena oli parantaa yhteyksiä EU:n 15 jäsenvaltion ja naapurimaiden välillä. Vuosien 2004 ja 2007 laajentumisten jälkeen käytävät ovat pääosin EU:n alueella ja siten osa TEN-verkkoa.

Liikennekäytäviin ja -alueisiin liittyvä yhteistyö perustuu yhteisymmärryspöytäkirjoihin, jotka eivät ole sitovia ja joissa useimmille käytäville ja alueille luodaan myös puheenjohtajuus- ja sihteeristöjärjestelmä. Koska sihteeristöjen kuluista vastaa vain yksi liikennekäytävien varrella oleva maa, kulut ovat jakautuneet epätasaisesti, ja paljon riippuu myös kunkin liikennekäytävän erityispiirteistä. Erityisesti on havaittu seuraavat heikkoudet:

- Investoinnit on suunniteltu ja niiden tärkeysjärjestys on määritetty useimmiten hajanaisesti ja kansallisten tarpeiden pohjalta, ja kansainvälisen liikenteen tarpeet koko käytävällä on jätetty huomiotta.
- Painopisteenä on ollut infrastruktuuri, ja muihin kuin infrastruktuuriin liittyviin pullonkauloihin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota; usein tällaiset muut pullonkaulat ovat liikenteen viivästymisen suurin syy erityisesti rajanylityksissä.
- Suunnitelmien ja hankkeiden taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arviointiin ei ole olemassa yhteisesti hyväksyttyä menetelmää, joka vastaisi kansainvälistä parasta käytäntöä tai olisi sen tasoinen.

³ Päätös 884/2004/EY.

1.2.3. Verkon kehittäminen alueellisella tasolla

Tärkeimpien liikenneverkkojen yksilöinnin yhteydessä tietyillä naapurialueilla yleiseurooppalaisten liikennekäytävien ja -alueiden heikkouksia on käsitelty jonkin verran. Tällaisissa liittymiskehyksestä ja Euroopan naapuruuspolitiikan kahdenvälisistä toimintasuunnitelmista tuetuissa prosesseissa on pyritty parantamaan liikennepolitiikan täytäntöönpanoa ja alueellisten liikennejärjestelmien infrastruktuurin toteuttamista:

- Vuonna 2004 Länsi-Balkanin maat⁴ ja Euroopan komissio allekirjoittivat verkkojen keskeisiä osia koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan. Yhteisymmärryspöytäkirjan täytäntöönpanemiseksi perustettiin ohjauskomitea, jonka tukena toimivat sihteeristö ja Kaakkois-Euroopan liikenneobservatorio (South East Europe Transport Observatory, SEETO). SEETO on ollut toiminnassa kesäkuusta 2005, ja sen tavoitteena on perustaa tietojärjestelmiä ja laatia viisivuotissuunnitelma ja menettelyt keskeisimpien verkkojen parantamiseksi. Lisäksi kansainväliset avunantajat ovat Maailmanpankin ja EU:n johdolla perustaneet infrastruktuurin ohjausryhmän koordinoimaan avunantajien toimia.
- Välimeren alueella liikennealan yhteistyö käynnistettiin vuonna 1995 osana Barcelonan prosessia, jossa asetettiin tavoitteet vapaakauppa-alueen luomiseksi Välimeren alueelle vuoteen 2010 mennessä. Euro-Välimeri-liikennefoorumi luotiin vuonna 1998 koordinoimaan yleistä lähestymistapaa ja kehittämään yhdenmukaista alueellista liikennejärjestelmää. Vuonna 2005 järjestetyssä ensimmäisessä liikennealan Euro-Välimeri-ministerikonferenssissa yksilöitiin prioriteetit liikennealan kehittämiseksi ja pyydettiin foorumia laatimaan liikenteen alan alueellinen toimintasuunnitelma tuleviksi viideksi vuodeksi.
- Turkissa yksilöidään parhaillaan liikenneverkon keskeisiä osia ja laaditaan luetteloa ensisijaisista infrastruktuurihankkeista osana liittymisneuvotteluja. Turkki on osapuolena sekä yleiseurooppalaisissa liikennekäytävissä että TRACECA-käytävässä.
- TRACECA-käytävä kehitettiin vuonna 1993. Se liittyy Euroopan ja Turkin sekä edelleen Armenian, Azerbaidžanin ja Georgian Etelä-Kaukasuksella Keski-Aasian rajoille. Yhteistyö on järjestetty monenvälisellä perussopimuksella, jonka allekirjoittajina ovat asiaan liittyvät maat⁵ ja jossa perustetaan hallitustenvälinen valiokunta ja pysyvä sihteeristö. Sihteeristö valvoo valiokunnan päätösten toteuttamista ja tekee tarvittavia ehdotuksia monenvälisen sopimuksen täytäntöönpanon toteutumiseksi.
- Moldovan, Ukrainan ja Valko-Venäjän osalta viiteverkkona ovat yleiseurooppalaiset liikennekäytävät.

⁴ Albania, Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Montenegro sekä Serbia ja Kosovo (Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 nojalla).

⁵ Näitä ovat Afganistan, Armenia, Azerbaidžan, Bulgaria, Georgia, Kazakstan, Kirgisia, Moldova, Romania, Tadžikistan, Turkki, Ukraina ja Uzbekistan. Pakistan ja Iran ovat hakenneet TRACECAN jäsenyyttä.

- Venäjän kanssa liikennealan yhteistyö aloitettiin osana EU:n ja Venäjän välistä vuoropuhelua, joka käynnistettiin vuonna 2005. On luotu viisi asiantuntijatyöryhmää, jotka käsittelevät liikennestrategioita, infrastruktuuria ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta; liikenteen turvallisuutta; lentoliikennettä; meri-, meri-joki- ja sisävesiliikennettä sekä maantie- ja rautatieliikennettä.
- Kaspianmeren ja Mustanmeren alueen kanssa tehtävä yhteistyö käynnistettiin jatkona vuonna 2004 Bakussa järjestetylle EU:n ja Mustanmeren–Kaspianmeren alueen liikenneministerikonferenssille. Yhteistyötä tehdään TRACECA-maiden, Venäjän ja Valko-Venäjän kesken. Osana tätä nk. Bakun prosessia perustettiin neljä liikennealan asiantuntijatyöryhmää, joissa käsitellään lentoliikennettä, liikenneturvallisuutta, maantie- ja rautatieliikennettä ja infrastruktuuria. Tavoitteena on vahvistaa yhteistyötä EU:n ja kumppanimaiden kanssa ja etenkin alueen maiden kesken.

Komissio uskoo, että nämä aloitteet ovat merkittävä askel kestävän kehityksen ja alueellisen yhdentymisen tavoitteiden saavuttamisessa. Erityisesti naapurimaiden integroiminen EU:n markkinoihin ja yhteiskuntaan edellyttää yhteensopivaa ja yhteenliitettyä infrastruktuuria ja sääntely-ympäristöjen lähentämistä. Edellytyksenä on myös, että keskitytään rajoitettuun määrään merkittävimpiä rajat ylittäviä yhteyksiä. Näin varmistetaan, että pakostakin niukoiksi jäävillä resursseilla voidaan piristää kauppaa ja talouskasvua huomattavasti sekä EU:ssa että naapurimaissa. Tällaista politiikkaa on luonnosteltu jäljempänä (luku 2).

1.3. Politiikan laadintaprosessi

Euroopan naapuruuspolitiikan toteuttamiseksi liikenteen alalla ja EU:n ja sen naapurimaiden välisten yhteyksien parantamiseksi Euroopan komissio perusti vuonna 2004⁶ korkean tason työryhmän, jonka aiheena on tärkeimpien Euroopan laajuisten liikenneväylien laajentaminen naapurimaihin ja -alueille. Ryhmän puheenjohtajana toimii Loyola de Palacio, entinen liikenneasioista vastannut komission varapuheenjohtaja. Ryhmä toimitti komissiolle raportin⁷ joulukuussa 2005. Ryhmän työn aikana järjestettiin laaja kuulemisprosessi, jotta sidosryhmien näkemykset ja huolenaiheet voitaisiin ottaa huomioon. Vaikka sidosryhmien enemmistö suhtautui ryhmän suosituksiin myönteisesti, esille nostettiin myös kysymyksiä ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien sisällyttämisestä politiikkaan⁸.

2. LIIKENNETÄ KOSKEVAT SUUNTAVIIVAT EUROOPASSA JA NAAPURIALUEILLA

Tarkasteltuaan korkean tason työryhmän ehdotukset ja julkisesta kuulemisesta saadut huomiot komissio on sitä mieltä, että ryhmän työn tulokset ovat hyvä perusta yhteistyölle EU:n ja naapurimaiden välillä. Näin ollen komissio suosittelee neuvostolle ja Euroopan parlamentille, että ne ottavat ryhmän kertomuksen huomioon ja hyväksyvät ehdotuksen tarkistaa yleiseurooppalaisten liikennekäytävien ja -alueiden konseptia seuraavalla tavalla:

- Laajennetaan yleiseurooppalaisia liikennekäytäviä ja -alueita maantieteellisesti siten, että niissä otetaan kokonaisuudessaan huomioon tarkistettu Euroopan laajuinen verkkopolitiikka, laajentumiskehys ja Euroopan naapuruuspolitiikan tavoitteet.

⁶ Komission päätös K(2004) 3618, tehty 29. syyskuuta 2004.

⁷ Katso http://europa.eu.int/comm/ten/transport/external_dimension/index_en.htm.

⁸ Molemmissa kuulemisissa esitetyt kirjalliset ja suulliset huomiot voi ladata Internet-osoitteesta: http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/hlg/index_en.htm.

- Laajennetaan asiaan liittyviä sisämarkkinaperiaatteita ja -sääntöjä naapurimaihin, otetaan huomioon ekologinen kestävyys ja korostetaan muiden kuin infrastruktuuritoimenpiteiden tärkeyttä kaupan ja liikennevirtojen helpottamisessa tärkeimmillä liikenneakseleilla.
- Vahvistetaan koordinointi- ja valvontapuitteita, jotta varmistetaan kyseisten maiden täysi sitoutuminen sekä mahdollistetaan varojen kokoaminen infrastruktuurin kehittämiseksi kestäväällä tavalla ja EU:n politiikkojen, myös sosiaalisen ulottuvuuden, noudattaminen.

2.1. Viisi liikenneakselia, jotka liittävät EU:n ja sen naapurit toisiinsa

Komission mielestä yleiseurooppalaisia liikennekäytäviä ja -alueita on ajantasaistettava, jotta voidaan ottaa huomioon EU:n laajentumisesta seurannut uusi geopoliittinen tilanne ja liittää Euroopan laajuisten verkkojen tärkeimmät reitit paremmin naapurimaiden reitteihin. Sen vuoksi komissio ehdottaakin seuraavia viittä ylikansallista liikenneakselia, jotka ovat linjassa korkean tason ryhmän ehdotusten kanssa (katso maantieteelliset linjaukset liitteessä 1):

- Merten moottoritiet: liittävät Itämeren, Barentsinmeren, Atlantin (mukaan luettuina syrjäisimmät alueet⁹), Välimeren, Mustanmeren ja Kaspianmeren alueet ja niiden rantavaltiot sekä jatkoyhteyden Suezin kanavan kautta Punaisellemerelle.
- Pohjoisakseli: yhdistää EU:n pohjoisimmat osat Norjaan pohjoisessa ja Valko-Venäjään ja Venäjään idässä. Tähän sisältyy myös yhteys Barentsin alueelle eli Norjasta Ruotsin ja Suomen kautta Venäjälle.
- Keskiakseli: yhdistää EU:n keskiosat Ukrainaankin ja Mustallemerelle ja sisävesiyhteyden kautta Kaspianmerelle. Tähän sisältyvät myös suora yhteys Ukrainasta trans-Siperian rautatielle ja yhteys Don/Volga-sisävesiyhteyksien kautta Itämereen.
- Kaakkoisakseli: yhdistää EU:n Balkanin alueeseen ja Turkkiin ja edelleen Etelä-Kaukasukselle ja Kaspianmerelle sekä Lähi-Itään Egyptiin ja Punaisellemerelle saakka.
- Lounaisakseli: yhdistää EU:n lounaiset osat Sveitsiin ja Marokkoon, mukaan luettuna Maghreb-yhteys Marokon, Algerian ja Tunisian kautta, ja sen jatkoyhteys Egyptiin.

Korkean tason ryhmän tekemän analyysin mukaisesti nämä viisi liikenneakselia osaltaan edistävät kansainvälistä vaihtoa, kauppaa ja liikennettä. Niihin sisältyy myös joitakin liityntäyhteyksiä, joilla liikennemäärät ovat nykyisten poliittisten ongelmien vuoksi suhteellisen vähäisiä mutta joiden tavoitteena on vahvistaa alueellista yhteistyötä ja yhdentymistä pitkällä aikavälillä. Tässä yhteydessä komissio korostaa, että avoimilla ja turvatuilla EU:n ja sen naapurimaiden välisillä sekä naapurimaiden välisillä rajoilla on kaupan edistämisessä ja alueellisen yhteistyön vahvistamisessa olennainen merkitys.

⁹ Kanariansaaret, Azorit ja Madeira.

Komissio ehdottaa, että tässä vaiheessa harkitaan vain EU:n ja sen naapurimaat yhdistäviä yhteyksiä ja ettei naapurimaista kolmansiin maihin vieviä yhteyksiä vielä käsitellä (katso kuitenkin kohta 2.1.2.). Komissio korostaa, etteivät nämä viisi akselia muuta Euroopan laajuisten verkkojen prioriteetteja (katso kohta 1.2.1.).

2.1.1. Yleiseurooppalaisten liikennekäytävien ja -alueiden integroiminen

Samansuuntaisesti yleiseurooppalaisten liikennekäytävien puheenjohtajina toimivien tahojen näkemysten kanssa komissio ehdottaa, että nämä käytävät ja alueet integroidaan uusiin rakenteisiin ja että edellä kuvattuihin uusissa rakenteissa tehtävä työ pohjautuu käytävien ja alueiden yhteydessä kertyneeseen asiantuntemukseen. Vaikka suurin osa yleiseurooppalaisista liikennekäytävistä (käytävät I, IV, V, VI ja VII) ovat nyt EU:n alueella ja siten osa Euroopan laajuisten verkkojen prioriteettihankkeita, muut käytävät kuuluvat ehdotettavien viiden akselin piiriin seuraavasti:

- Yleiseurooppalaiset liikennealueet (Barents, Mustameri, Joonianmeri ja Välimeri) ovat meriliikenneyhteyksien osalta osa merten moottoriteitä.
- Pohjoisakseliin sisältyvät käytävä II ja käytävän IX pohjoiset osat sekä Barentsin yleiseurooppalaisen liikennealueen maayhteys Norjasta Ruotsin ja Suomen kautta Venäjälle.
- Keskiakseli sisältää käytävän III ja yhden haarayhteyden käytävistä V ja IX.
- Kaakkoisakseli yhdistää käytävät IV ja X ja laajentaa niitä sekä sisältää käytävät VII ja VIII ja haarayhteyden käytävästä V. Akselia jatketaan edelleen Lähi-Itään, jossa se yhdistyy TRACECA-käytävään Turkissa, Armeniassa, Azerbaidžanissa ja Georgiassa.
- Lounaisakseli sisältää Välimeren yleiseurooppalaisen liikennealueen maayhteydet.

2.1.2. Yhteistyö muiden järjestöjen kanssa

Komission mielestä on olennaista, että näiden viiden liikenneakselin kehittämistä koordinoidaan läheisesti sellaisten organisaatioiden kanssa, jotka kehittävät kansainvälisiä liikenneväyliä muilla alueilla. Näitä ovat erityisesti TRACECA-käytävä Keski-Aasiassa, Afrikan laajuiset verkot¹⁰ sekä Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission, Yhdistyneiden Kansakuntien Aasian ja Tyynenmeren talouskomission ja Euroopan liikenneministerikonferenssin kehittämät Euroopan ja Aasian yhdistävät verkot.

¹⁰ Afrikan laajuisia verkkoja kehitetään Afrikan unionin ja EU:n ja Afrikan infrastruktuurikumppanuuden puitteissa.

2.2. Infrastruktuurihankkeet

Korkean tason työryhmä esitti useita infrastruktuurihankkeita, jotka se jaotteli niiden valmiusasteen mukaan kahteen luokkaan. Julkisessa kuulemisessa nousi esille huoli, että joidenkin ylikansallisten väylien jatkokehittämisestä aiheutuisi haitallisia vaikutuksia ympäristöön ja etenkin luonnon monimuotoisuuteen. Komissio esittääkin, että hankeluetteloa pidetään vain ohjeellisena, ja korostaa, että on tärkeää laatia liikenneakselien kehittämistä koskevat yleissuunnitelmat. Tällaisista yleissuunnitelmista olisi tehtävä strategiset taloudellisten, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnit kansainvälisten parhaiden käytäntöjen ja tarvittaessa EU:n lainsäädännön mukaisesti¹¹.

2.3. Horisontaaliset toimenpiteet yhteentoimivuuden edistämiseksi

Komissio ehdottaa, että korkean tason työryhmän ehdottamat horisontaaliset toimenpiteet liikenteen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi liikenneakseleilla hyväksytään yhteistyön pohjaksi. Toimenpiteillä pyritään asteittain lähentämään naapurimaiden lainsäädäntöä ja politiikkoja kyseisten yhteisön sääntöjen kanssa. Toimenpiteet kattavat kaikki liikennemuodot, ja niihin sisältyy muun muassa seuraavaa:

- Varmistetaan tekninen, oikeudellinen ja hallinnollinen yhteentoimivuus EU:n järjestelmien kanssa esimerkiksi rautatieverkkojen, merkinantojärjestelmien ja infrastruktuurin käyttömaksujärjestelmien osalta.
- Nopeutetaan rajanylitysmenettelyjä ryhtymällä viipymättä noudattamaan asiaan liittyviä kansainvälisiä yleissopimuksia, jotka EU:ssa ovat jo käytössä, ottamalla käyttöön yhteisiä yhden luukun palvelupisteitä sekä yksinkertaistamalla ja yhdenmukaistamalla kauppaa ja liikenteeseen liittyviä asiakirjoja EU:n käytännön mukaisesti.
- Otetaan käyttöön tehokasta ja EU:n alueella käytössä olevien järjestelmien kanssa yhteensopivaa uutta teknologiaa, kuten liikenteenhallinta- ja tietojärjestelmiä, kaikissa liikennemuodoissa (esimerkiksi ERTMS¹² ja SESAR¹³), mukaan luettuna satelliittipaikannus (Galileo).
- Toimenpiteet turvallisuuden ja työolojen parantamiseksi kaikissa liikennemuodoissa, esimerkiksi normien ja menettelyjen yhtenäistäminen niiden parhaimmalle tasolle.
- Kansainvälisten yleissopimusten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arviointien sekä julkisten hankintojen menettelyjen jne. soveltaminen EU:n normien, avunantajien sääntöjen ja parhaiden kansainvälisten käytäntöjen mukaisesti.

¹¹ Taloudellissosiaalisten vaikutusten arviointia ja strategisia ympäristövaikutustenarviointeja koskevia käytännön ohjeita saa tutkimuksen kuudennen puiteohjelman alaisista hankkeista HEATCO (Internet-osoitteesta <http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/>) ja BEACON (Internet-osoitteesta <http://www.transport-sea.net/results.phtml>).

¹² ERTMS: Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä (European Rail Traffic Management System).

¹³ SESAR: yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ilmailiikenteen hallinnan uudistusohjelma (Single European Sky Air Traffic Management Research).

2.3.1. EU:n yhteistyö horisontaalisten toimenpiteiden toteuttamiseksi

EU:n yhteistyön puitteissa tehdyt toimintasuunnitelmat ovat yksi tärkeimmistä välineistä horisontaalisten toimenpiteiden toteuttamiseksi. Tällaiset toimintasuunnitelmat sovitaan yhdessä kumppanimaiden kanssa, ja niiden tavoitteena on seuraavaa (katso myös kohta 1.2.3.):

- Saatetaan asteittain ehdokasmaiden ja potentiaalisten ehdokasmaiden lainsäädäntö ja politiikka yhteisön sääntöjen mukaisiksi kaikilla aloilla.
- Yksilöidään kahdenvälisissä toimintasuunnitelmissa ja strategia-asiakirjoissa ensisijaiset toimet monilla aloilla, liikenne ja tulli mukaan luettuina, sekä monialaisten teemojen osalta, kuten ympäristö- ja sosiaalisissa kysymyksissä, niiden maiden kanssa, joihin sovelletaan Euroopan naapuruuspolitiikkaa.
- Täydennetään kansainvälisiä toimintasuunnitelmia monenvälisellä yhteistyöllä, erityisesti TRACECA-strategian toimeenpanossa vuoteen 2015 saakka ja nk. Bakun prosessissa sekä suunnitellun Välimeren alueen liikenteen alan toimintasuunnitelman osalta.
- Lisätään rajat ylittävää yhteistyötä EU:n ja sen naapurimaiden välisillä raja-alueilla; tähän sisältyy toimia liikenteen parantamiseksi sekä yhteistyön lisäämiseksi oikeudellisissa ja hallinnollisissa asioissa.

Vaikka EU:n yhteistyöpuitteissa käsitelläänkin jo useimpia horisontaalisia toimenpiteitä, komissio uskoo, että niitä on tarpeen tarkastella myös tärkeimpien ylikansallisten liikenneakselien infrastruktuurin kehittämisen yhteydessä. Näin varmistettaisiin, että liikenneakselien varrella oleviin pahimpiin pullonkauloihin puututaan yhteensovitetulla tavalla ja oikea-aikaisesti ja että eri menettelyt ja normit ovat keskenään yhteensopivat EU:sta ja EU:hun kulkevan kansainvälisen liikenteen käyttämän liikenneakselin koko pituudelta.

3. POLITIIKAN SUUNTAVIIVOJEN TOIMEENPANO

3.1. Monenväliset koordinointi- ja valvontarakenteet

EU:n kohtaamat yhä kasvavat haasteet tekevät entistä tärkeämmäksi tehostaa EU:n ulkosuhdepolitiikkaa ja parantaa sen johdonmukaisuutta, laatia strategisia suunnitelmia, parantaa ulkosuhdepolitiikkojen eri välineiden välistä johdonmukaisuutta sekä vahvistaa EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden, naapurimaiden ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien välistä yhteistyötä. Tällaiseen yhteistyöhön olisi sisällyttävä seuraavaa:

- Maiden saattaminen yhteen monenvälisessä kuviossa siten, että samalla mahdollistetaan tehokas alueellinen yhteistyö.
- Verkkojen yhteentoimivuuden edistäminen EU:n ja sen naapurimaiden välillä ja naapurimaiden lainsäädäntöjen ja politiikkojen lähentäminen edelleen EU:n normeihin, jotta varmistetaan taloudellinen ja sosiaalinen sekä ympäristön kannalta kestävä kehitys.
- Molempien osapuolten etua koskevien infrastruktuurihankkeiden kehitystarpeiden käsittely ja investointien houkuttelevuus ja suuntaaminen tällaisiin hankkeisiin.

- Muiden kuin infrastruktuuriin liittyvien pullonkaulojen poistamisen seuranta ja horisontaalisten toimenpiteiden toteuttaminen akseleiden varrella.
- Kestävän kehityksen varmistaminen ja edistäminen ottamalla huomioon infrastruktuurisuunnitelmien ja -hankkeiden sekä horisontaalisten toimenpiteiden taloudelliset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset seuraukset.

3.2. Toimenpiteiden rahoitus

Tämän kunnianhimoisen suunnitelman toteuttaminen edellyttää, että kaikkia asiaan liittyviä julkisia ja yksityisiä sekä kansallisia että kansainvälisiä rahoituslähteitä käytetään yhdessä. Vaikka julkiset talousarviovarat ovat edelleen olennaiset, kansainvälisten rahoituslaitosten, kuten Euroopan investointipankin (EIP), Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) ja Maailmanpankin, asema on ratkaiseva tärkeimpien ylikansallisten liikenneakseliin ja koko liikennejärjestelmän tasapainoisen kehittämisen rahoittamisessa.

Komissio suosittelee, että kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa Länsi-Balkanin infrastruktuurin ohjausryhmässä (katso kohta 1.2.3.) tehtyä yhteistyötä käytetään tulevien toimien pohjana ja että tällainen toimintatapa laajennetaan myös muille alueille. EU:n jäsenvaltiot ja muut avunantajat olisi tarvittaessa integroitava tällaiseen yhteistyöhön.

Euroopan naapuruus- ja kumppanuusvälineestä (ENPI) myönnetään vuodesta 2007 alkaen rahoitustukea naapurimaille. Tähän sisältyvät tuki, jota myönnetään ehdotetun nk. naapuruuspolitiikan investointivälineen (Neighbourhood Investment Facility) kautta rahoituslaitosten lainantoon ensisijaisilla aloilla, sekä tuki horisontaalisten toimenpiteiden toteuttamiseen. Lisäksi EU:n avustuksilla voitaisiin auttaa maita investointien valmistelussa tukemalla selvityksiä, jotka koskevat yleissuunnitelmien määrittelyä, hankkeiden toteutettavuutta ja yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuutta.

Lisäksi komission ehdotuksessa EIP:n uusiksi lainanantovaltuuksiksi vuosille 2007–2013 esitetään huomattavaa korotusta lainanantokattoihin naapurimaissa. Komissio, EIP ja EBRD ovat allekirjoittaneet erityisen yhteisymmärryspöytäkirjan, jolla helpotetaan yhteistyötä Itä-Euroopassa ja Etelä-Kaukasuksella, Venäjällä ja Keski-Aasiassa.

Jäsenyyttä valmistelevasta tukivälineestä myönnetään rahoitustukea ehdokasmaille ja potentiaalisille ehdokasmaille (katso luku 1.1.). Käytettävissä olevien tukien valikoima riippuu kunkin maan asemasta. Ehdokasmaille tarjotaan täysi valikoima jäsenyyttä valmistelevia tukimahdollisuuksia, joihin sisältyy myös tuki liittymisedellytysten täyttämiseen ja koheesiopolitiikan valmisteluun, infrastruktuuri-investoinnit mukaan luettuina. Potentiaalisten ehdokasmaiden käytettävissä olevat tukitoimenpiteet ovat rajallisemmat.

3.3. Institutionaalinen kehys

Edellä esitetyn analyysin ja eri sidosryhmiltä saadun selkeän tuen perusteella komissio on sitä mieltä, että tarvitaan vahva ja sitova koordinoitikehys. Kehys varmistaisi, että kyseiset maat sitoutuvat vahvasti toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet liikenneakseliin varrella oikea-aikaisesti ja yhteensovitetulla tavalla.

Yhtenä mahdollisuutena voidaan perustaa kustannustehokas institutionaalinen koordinoitirakenne, joka tukee liikenneakseliin toteuttamista ja seuranta. Tällaisessa rakenteessa voisi olla kolme tasoa:

- Alueelliset ohjausryhmät seuraisivat sovittujen liikenneakselien ja toimenpiteiden toteuttamista teknisellä tasolla. Alueelliset ohjausryhmät voisivat myös järjestää avunantajien liikenneakselikohtaisia konferensseja ja kutsua tarvittaessa mukaan myös työmarkkinaosapuolet ja muita sidosryhmiä. Kaikki alueelliset ohjausryhmät voisivat kokoontua yhteen säännöllisesti, esimerkiksi vuosittain, jotta voitaisiin varmistaa sovittujen toimenpiteiden yhtenäinen toteuttaminen ja sopia yhteisistä menetelmistä strategisten ja hanketason arviointien tekemisessä ja seurannassa.
- Ministerikokouksissa tehtäisiin strategiset päätökset koordinoinnin puitteista, ylikansallisista liikenneakseleista, infrastruktuurihankkeista ja horisontaalisista toimenpiteistä sekä näiden jatkokehittämisestä alueellisten ohjausryhmien antamien yhteisten suositusten mukaisesti.
- Sihteeristö antaisi hallinnollista ja teknistä tukea. Sihteeristön kestävä, riittävä ja pitkäaikainen rahoitus olisi varmistettava kunkin liikenneakselin varrella olevien maiden talousarvioista, mikä vahvistaisi niiden sitoutumista ja osallisuutta.

Kustannustehokkuuden varmistamiseksi ja työtehtävien tarpeettoman päällekkäisyyden välttämiseksi jo olemassa olevat alueelliset ohjausryhmät ja sihteeristöt (katso kohta 1.2.3.) voisivat hoitaa edellä mainitut tehtävät siellä, missä niitä on.

3.4. Vaiheittainen lähestymistapa

Koko prosessin nopeuttamiseksi ja sen varmistamiseksi, että yhteistyörakenteiden muoto ja sisältö vastaa osapuolten tarpeita ja odotuksia, komissio aikoo edetä asiassa kahdessa vaiheessa:

1. Ensimmäisessä vaiheessa käynnistetään tunnustelevat neuvottelut kaikkien naapurimaiden kanssa. Näiden neuvottelujen tarkoituksena on arvioida maiden kiinnostusta vahvistaa jo olemassa olevia monenvälisiä yhteistyörakenteita tai perustaa niitä sinne, missä niitä vielä ei ole, sekä sitoutumista näihin rakenteisiin. Tässä vaiheessa etsitään myös väliaikaiset ratkaisut, jotka mahdollistavat liikenneakselien kehittämisen keskeytyksettä.
2. Toisessa vaiheessa eli tunnustelevien neuvottelujen jälkeen komissio tekee konkreettisia suosituksia ja/tai ehdotuksia politiikan ja koordinointirakenteiden toteuttamiseksi.

Liite 1 – Viiden ylikansallisen liikenneakselin linjaukset

