



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.3.2007
KOM(2007) 135 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Euroopan laajuiset verkot: kohti yhdenmukaista lähestymistapaa

{SEK(2007) 374}

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	3
2.	Euroopan laajuiset verkot: tilanne vuoden 2006 lopussa.....	3
2.1.	Euroopan laajuiset liikenneverkot.....	4
2.2.	Euroopan laajuiset energiaverkot.....	6
2.3.	Euroopan laajuiset televiestintäverkot	7
3.	Erityisryhmässä käsitellyt kysymykset	8
3.1.	Euroopan laajuisten verkkojen keskinäinen synergia	8
3.2.	Ympäristönsuojelu ja Euroopan laajuiset verkot	9
3.3.	Uuden teknologian hyödyntäminen Euroopan laajuisessa liikenneverkossa.....	10
3.4.	Euroopan laajuisten verkkojen rahoitus	12
3.4.1.	Rahastojen yhdistäminen	12
3.4.2.	Suurten ensisijaisten hankkeiden rahoittaminen	13
3.4.3.	Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet.....	13
4.	Päätelmät	16

1. JOHDANTO

Perustamissopimukseen¹ ja kasvua ja työllisyyttä koskeviin yhdennettyihin suuntaviivoihin² on kirjattu kunnianhimoisia tavoitteita, jotka liittyvät Euroopan energia-, liikenne- ja televiestintäinfrastruktuurin kehittämiseen, yhdistämiseen ja yhdenmukaamiseen sekä niiden kehittämistyön yhteensovittamiseen.

Euroopan laajuiset liikenne-, energia- ja televiestintäverkot ovat kuin talouden verenkierto. Jos ne voivat huonosti, kilpailukyky voi huonosti. Siksi verkkojen kehittäminen on välttämätöntä kasvua ja työllisyyttä koskevien komission tavoitteiden kannalta.

Euroopan laajuiset verkot (TEN) auttavat lisäksi Euroopan unionin kilpailukyvyn lisäämisessä unionin riippumattomuudelle strategisesti tärkeiden ohjelmien kuten Galileon, ERTMS:n ja SESARin kautta. TEN-verkoista televiestintäverkko edistää myös tieto- ja viestintäteknologian levittämisen ja käytön tehostamista ja energiaverkko toimitusvarmuutta. Yksi TEN-politiikan kulmakivistä on voimavarojen kestävä käyttö: ensisijaisissa hankkeissa suositaan ympäristöä säästäviä toimintamuotoja.

Komissio perusti puheenjohtajansa pyynnöstä 20. heinäkuuta 2005 niistä kollegion jäsenistä muodostuvan erityisryhmän, jotka ovat erityisesti tekemisissä Euroopan laajuisiin verkkoihin liittyvien kysymysten kanssa.

Tätä erityisryhmää johtaa liikenneasioiden komissaari, jonka lisäksi ryhmään kuuluvat tietoyhteiskunnasta, ympäristöstä, talous- ja raha-asioista, aluepolitiikasta, rahoituksen suunnittelusta ja talousarviosta, sisämarkkinoista ja energia-asioista vastaavat komissaarit.

Ryhmälle annettiin tehtäväksi määritellä yhteinen lähestymistapa, jotta Euroopan laajuisen liikenne-, energia- ja televiestintäverkkojen toteuttamiseen tähtäävät yhteisön eri toimet voitaisiin sovittaa paremmin yhteen.

Tässä tiedonannossa luodaan katsaus kunkin kolmen Euroopan laajuisen verkon eli liikenne-, energia- ja televiestintäverkon tilanteeseen. Lisäksi käsitellään erityisryhmän kokouksissa esille tulleita erityiskysymyksiä.

2. EUROOPAN LAAJUISET VERKOT: TILANNE VUODEN 2006 LOPUSSA

Euroopan laajuisen verkkojen kehittäminen on välttämätöntä sisämarkkinoiden perustamiselle sekä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiselle. Tämän vuoksi yhteisön on pyrittävä edistämään kansallisten verkkojen yhteenliittämistä ja yhteentoimivuutta sekä pääsyä näihin verkkoihin³.

¹ Perustamissopimuksen 154, 155 ja 156 artikla.

² Kasvua ja työllisyyttä koskevat yhdennetyt suuntaviivat (2005–2008) 9, 10, 11 ja 16.

³ Perustamissopimuksen 154 artikla.

2.1. Euroopan laajuiset liikenneverkot

Unionin kilpailukyvyn lisäämistä tukee nykyaikainen liikenneinfrastruktuuri, joka nopeuttaa ja helpottaa tavaroiden ja henkilöiden liikkumista jäsenvaltioiden välillä.

Essenin Eurooppa-neuvostossa määriteltiin 14 ensisijaista hanketta, jotka sisältyvät yhteisön suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) kehittämiseksi vuonna 1996 tehtyyn ensimmäiseen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseen⁴. Kyseistä luetteloa täydennettiin vuonna 2004, jolloin oli tarpeen ottaa huomioon EU:n laajeneminen ensin kymmeneen ja sittemmin kahteentoista uuteen jäsenvaltioon. Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon sisältyy nykyisin 30 ensisijaista hanketta, jotka on määrä toteuttaa vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi komissio on viime aikoina korostanut, että Euroopan laajuiset verkot pitäisi ulottaa myös naapurimaihin⁵.

Näiden suurten hankkeiden toteuttaminen on myöhästynyt alkuperäisestä aikataulusta. Vuoteen 2007 mennessä on kuitenkin saatettu tai saatetaan päätökseen seuraavat tärkeät hankkeet: Juutinrauman kiinteä yhteys (Ruotsin ja Tanskan välillä, valmistui vuonna 2000), Malpensas lentoasema (Italia, valmistui vuonna 2001), Betuwen rata (Rotterdamista Saksan rajalle, valmistuu vuonna 2007) sekä PBKAL (suurnopeuksinen rautatie reitti Pariisi–Bryssel–Köln–Amsterdam–Lontoo, valmistuu vuonna 2007).

Määritellyistä 30 ensisijaisesta hankkeesta 18 koskee rautateitä ja 2 sisävesi- ja meriliikennettä. Niissä siis annetaan suuri painoarvo ympäristöä säästäville liikennemuodoille.

Euroopan laajuisten liikenneverkkojen toteuttaminen edellyttää huomattavaa rahoitusta. Pelkästään ensisijaisten hankkeiden toteuttaminen nielee 280 miljardia euroa koko Euroopan laajuisen verkon yhteensä 600 miljardin investoinneista. Jotta työt valmistuisivat vuoteen 2020 mennessä kuten on suunniteltu, ensisijaisten hankkeiden rahoitukseen tarvitaan 160 miljoonan euron investoinnit rahoituskaudella 2007–2013. Tämän tiedonannon liitteessä I on kaksi karttaa, joissa esitetään 30 ensisijaisen hankkeen edistyminen tähän mennessä sekä monivuotisen rahoituskehyskauden päättyessä vuonna 2013. Näistä kartoista näkyy selvästi, missä määrin verkko on vielä täydentämättä ja mitä on tarpeen saada aikaan vuoteen 2013 mennessä, jotta hankkeet voidaan toteuttaa annettujen sitoumusten mukaisesti.

Rahoituskaudella 2000–2006 Euroopan unioni rahoitti Euroopan laajuisia liikenneverkkoja kolmesta rahoitusvälineestä:

- Euroopan laajuisten liikenneverkkojen kehittämiseen tarkoitettu 4,2 miljardin euron rahoitustuki, joka myönnettiin TEN-T-rahoitusta koskevan nykyisen asetuksen⁶ perusteella rahoituskaudeksi 2000–2006, mahdollisesti enintään 10 prosentin yhteisrahoituksen kansallisissa hankkeissa ja enintään 20 prosenttia rajatylittävissä hankkeissa.

⁴ Päätös 1692/96/EY (EYVL L 228, 9.9.1996).

⁵ KOM(2007) 32, 31.1.2007.

⁶ Asetus (EY) N:o 807/2004, annettu 21.4.2004 (EUVL L 143, 30.4.2004).

- Euroopan laajuisia liikenneverkkoja on myös rahoitettu 16 miljardilla eurolla koheesiorahastosta, ja Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) on investoitu 34 miljardia euroa liikenteeseen. Osa näistä EAKR:n investoinneista (rautateiden, maanteiden, moottoriteiden ja satamien infrastruktuuriin) on hyödyttänyt Euroopan laajuisia liikenneverkkoja.
- Lisäksi Euroopan investointipankki (EIP) on myöntänyt lainoja yhteensä 37,9⁷ miljardia euroa.

Vuosien 2007–2013 rahoituskehyksessä on osoitettu 8,013 miljardia euroa Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseen. Neuvostossa saavutettiin 12. joulukuuta 2006 poliittinen yhteisymmärrys asetusehdotuksesta⁸, joka koskee Euroopan laajuisen liikenne- ja energiaverkkojen rahoitustukea vuosina 2007–2013. Ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin, että selvitysten osalta yhteisön rahoitusosuus on 50 prosenttia ja hankkeiden osalta 10–30 prosenttia hanketyypistä riippuen.

EAKR ja koheesiorahasto ovat myös rahoituskaudella 2007–2013 tärkeimmät yhteisön yhteisrahoituksen lähteet Euroopan laajuisen liikenneverkon hankkeissa.

Koheesiopolitiikan tarjoamia keinoja onkin syytä käyttää hyväksi, sillä monia ensisijaisista hankkeista toteutetaan alueilla, joilla koheesiopolitiikan merkitys on muuten vähäinen. Kuten rahoituskaudella 2000–2006 myös nyt on Euroopan aluepolitiikan eri rahoitusvälineistä saatavilla kymmeniä miljardeja euroja liikennehankkeiden yhteisrahoitukseen. Näistä varoista noin 35 miljardia euroa koheesiorahaston rahoitusta olisi käytettävä pääasiassa ensisijaisten hankkeiden investointeihin. Asianomaisten rahastojen kannustava osallistuminen (85 prosenttiin asti) helpottaa hankkeiden rahoitusjärjestelyjä ja töiden toteuttamista TEN-T-suuntaviivoihin sisältyvässä aikataulussa. Koheesiorahaston tukeen oikeutettuja jäsenvaltioita ja Euroopan aluekehitysrahaston lähentymistavoitteen mukaiseen tukeen oikeutettuja alueita kehotetaan käyttämään hyväkseen näitä rahoitusvälineitä niiden alueella toteutettavissa ensisijaisissa hankkeissa⁹.

Yhteisön osallistuminen Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamiseen olisi yleisesti keskitettävä rajatylittäviin osuuksiin ja liikenteen pullonkauloihin.

EIP jatkaa liikenneinfrastruktuurin rahoittamista lainoilla sekä myös erityisen vakuusvälineen kautta, johon on osoitettu 500 miljoonaa euroa EIP:n omista varoista ja 500 miljoonaa euroa Euroopan laajuisen liikenneverkon talousarviosta (=6,25 % TEN-T-verkkojen kokonaisrahoituksesta).

⁷ EU 15 (2000-2004): 24 301 milj. € + EU-25 (2005-2006): 6 821 ja 6 850 milj. €.

⁸ KOM(2006) 245.

⁹ TEN-T-suuntaviivoista tehdyn päätöksen 884/2004/EY 19 artiklan 2 kohdan a ja c alakohta (EUVL L 201, 7.6.2004).

2.2. Euroopan laajuiset energiaverkot

Yhteisö on hyväksynyt äskettäin suuntaviivat, joiden tarkoituksena on Euroopan laajuisen energiaverkkojen saattaminen ajan tasalle¹⁰. Koko Euroopan etua koskeviksi määritellään 32 sähköverkkohanketta ja 10 kaasuverkkohanketta. Nämä hankkeet on toteutettava ensi sijassa, koska ne ovat välttämättömiä Euroopan laajuisen energiaverkon toteuttamiselle.

Kaasuverkkojen kapasiteettia on mukautettava, jotta voidaan monipuolistaa tuontia ja turvata toimitukset Norjasta, Venäjältä, Mustanmeren ja Välimeren alueilta sekä Lähi-idästä.

EU:n on investoitava vuoteen 2013 mennessä vähintään 30 miljardia euroa infrastruktuuriin (6 miljardia sähkönsiirtoon, 19 miljardia kaasuputkiin ja 5 miljardia nesteytetyn maakaasun terminaaleihin), jos se haluaa saavuttaa kaikki TEN-E-suuntaviivoissa vahvistetut tärkeimmät tavoitteet. Esimerkiksi uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön liittäminen kantaverkkoon ja varavoimalaitoksista aiheutuvien tasapainotuskustannusten huomioon ottaminen aiheuttavat arviolta 700–800 miljoonan euron kustannukset vuosittain. Euroopan laajuisen verkkojen talousarviosta investoitiin vuosina 2000–2006 noin 140 miljoonaa euroa TEN-E-verkkoihin. Rahoituskauden 2007–2013 osalta on hyväksyttävänä TEN-asetus, jossa energiaverkkoihin varataan 155 miljoonaa euroa. Haasteet ja tarpeet huomioon ottaen tämä on hyvin vähän. Sillä voidaan yhteisrahoittaa lähinnä selvityksiä. Lisärahoitus koheesiopolitiikan ja EIP:n välineistä on siis tarpeen.

Tärkeimpiä yhteenliitöntöjä koskevassa suunnitelmassa, joka hyväksyttiin 10. tammikuuta 2007, luodaan katsaus ensisijaisten hankkeiden edistymiseen ja tarkastellaan rahoituskysymysten lisäksi hankkeiden toteuttamisen esteitä. Suunnitelmassa hahmoteltu strategia perustuu neljään konkreettiseen toimeen: keskeisimpien ongelmallisten infrastruktuurien identifiointi, eurooppalaisten koordinaattoreiden nimeäminen, aluetason koordinoitu suunnittelu ja lupamenettelyjen yhdenmukaistaminen.

Tätä lähestymistapaa kannatti myös 9. maaliskuuta 2007 kokoontunut Eurooppa-neuvosto, joka korosti verkkojen yhteenliittämisen tärkeyttä. Lisäksi neuvosto antoi tukensa komission ehdotukselle eurooppalaisten koordinaattoreiden nimeämisestä, ja kehotti komissiota tekemään ehdotuksia päätöksenteon hallinnollisten menettelyjen kehittämiseksi.

¹⁰ Päätös 1364/2006/EY, (EUVL L 262, 22.9.2006).

2.3. Euroopan laajuiset televiestintäverkot

Vuodesta 1988 vähitellen toteutetusta televiestintäpalvelujen kilpailulle avaamisesta on ollut merkittäviä seurauksia. Kilpailun lisääntyminen on lisännyt investointeja ja innovaatioita, tuonut markkinoille uusia palveluja ja alentanut selvästi kuluttajahintoja.

Palvelujen vapauttamisesta lähtien Euroopan televiestintäverkkoja on kehitetty lähinnä kaupallisilla investoinneilla. Vaikka investoinnit vähenivät vuosina 1999–2001, niiden määrä on silti ollut huomattava. Esimerkiksi vuonna 2005 pääomamenojen määrä oli yli 45 miljardia euroa. Tähän sisältyi 25 miljardia euroa investointeja kiinteään infrastruktuuriin. Pääomamenojen vuotuinen lisäys on jo kolmen vuoden ajan ollut yli 5 prosenttia.

Nykyisin investoidaan eniten olemassa olevien verkkojen päivittämiseen seuraavan sukupolven teknologiaan, kolmannen sukupolven matkaviestinnän ja muun langattoman infrastruktuurin käyttöönottoon sekä laajakaistasovelluksiin EU:n maaseutualueilla. Investointeihin voi sisältyä valokaapeliverkkoja, joiden osalta rakennustöiden ja rakennusten sisällä tehtävän kaapeloinnin osuus on 70 prosenttia käyttöönottokustannuksista. Teiden, rautateiden ja energialinjojen rakentaminen voi helpottaa edellä mainittujen verkkojen käyttöönottoa vaikeasti saavutettavilla alueilla.

Tiedonannossa *Laajakaistan levinneisyserojen umpeen kurominen*¹¹ kiinnitetään huomiota kaupunkien ja maaseudun välisiin eroihin ja kehoitetaan jäsenvaltioita toteuttamaan konkreettisia toimia ja asettamaan tavoitteita erojen umpeen kuromiseksi vuoteen 2010 mennessä. Tiedonannossa suhtaudutaan myönteisesti julkiseen tukeen, jos markkinat eivät toimi, mutta tukea myönnettäessä on ehdottomasti noudatettava televiestintäalan lainsäädäntöä ja valtioneuvoston päätöksiä. Koheesiopolitiikan ja maaseudun kehittämissä politiikan uuden ohjelmakauden alku voi tarjota hyvän tilaisuuden investoida alueellisesti laajakaistaan varsinkin maaseudulla.

Olemassa oleva infrastruktuuri olisi kartoitettava, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat paremmin arvioida infrastruktuuritarpeensa ja hyödyntää jo aloitettuja rakennushankkeita. Jo aloitetuista suurista liikenne- tai energiahankkeista vastaavien viranomaisten olisi otettava huomioon televiestintäinfrastruktuurin tarpeet sekä tehtävä suunnitelmia ja tarkasteltava niiden rahoitusta olemassa olevan infrastruktuurin perusteella. Lisäksi olisi tehostettava vaihtoehtoisten rahoituslähteiden (rakennerahastot, maaseudun kehittämissä rahasto, TEN ja kansalliset varat) koordinoitua, jotta voitaisiin varmistaa suunnittelun johdonmukaisuus ja täydentää laajakaistan kattavuus.

¹¹ Komission tiedonanto KOM(2006) 129, 20.3.2006.

3. ERITYISRYHMÄSSÄ KÄSITELLYT KYSYMYKSET

Euroopan laajuisia verkkoja käsittelevä komissaarien erityisryhmä on kokoontunut kuusi kertaa sen jälkeen, kun se perustettiin 7. joulukuuta 2005. Ryhmä on pohtinut Euroopan laajuisten verkkojen keskinäistä synergiaa, rahoitustapoja ja rahoituksen jakautumista yhteisön eri rahoitusvälineiden välillä. Lisäksi on käsitelty myös yleisempiä kysymyksiä (TEN ja ympäristö sekä uusien yhteisön rahoitusvälineiden kehittäminen).

3.1. Euroopan laajuisten verkkojen keskinäinen synergia

Kannattaako unionin edistää yhdistetyn infrastruktuurin rakentamista erityisesti uusissa jäsenvaltioissa, joissa on huomattavia infrastruktuuritarpeita?

Rautatie- ja maantieliikenteen yhdistämisestä on saatu hyviä tuloksia¹²: tilankäyttö on vähentynyt, rakennustöitä on voitu yhdistää ja vaikutuksia maisemaan ja maiseman rikkonaistumista vähentää. Lisäksi on toteutettu toimenpiteitä, joilla lievennetään yhteisen infrastruktuurin vaikutuksia (esim. meluaidat ja ylimenopaikat eläimille). Yhdistetyn infrastruktuurin käyttö tarjoaa todellisia mahdollisuuksia kustannusten ja ympäristövaikutusten vähentämiseen.

Myös muiden yhdistelmien kehittämisestä (esim. suurjännitelinjan sijoittaminen rautatietunneliin ja televiestintäkaapelin yhdistäminen rautatiehen) on tehty selvitys¹³, jossa tarkasteltiin teknistä toteutettavuutta, vaikutuksia hankkeiden kustannuksiin sekä menettelyjen monimutkaisuutta. Tutkimuksen päätelmät olivat seuraavat.

Ainoastaan kaasuputkien ja muun infrastruktuurin yhdistäminen voi olla teknisesti vaikeaa toteuttaa, koska se vaatisi laajat suoja-alueet, mutta muiden Euroopan laajuisten verkkojen yhdistämisestä keskenään voi todella olla saatavissa etuja. Televiestintä- ja liikenneverkkojen välinen synergia näyttää kaikkein lupaavimmalta. Liikenneverkkoja voidaan optimoida varustamalla ne omilla viestintäverkoilla, joita käytetään verkon hallintaan. Useimmilla rautatie- ja moottoritieverkoilla on jo käytössään tällaisia viestintäverkkoja. Joissakin tapauksissa niiden ylikapasiteettia käytetään muihin tarkoituksiin kuten tiedonsiirtoon. Infrastruktuurin hallintaverkon ja televiestintäverkon välisen synergian järjestelmällinen tavoittelu rakennusvaiheen alusta asti on kuitenkin vielä harvinaista.

¹² Synergian tavoittelu on lakisääteinen velvollisuus eräissä jäsenvaltioissa, erityisesti Saksassa (*Bundesnaturschutzgesetz*, 2 pykälä, *Bündelungsgebot*).

¹³ *Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts*, ECORYS, August 2006.

Sähköverkkojen yhteenliittämiseksi voitaisiin tutkia erilaisia mahdollisuuksia: kanavien ja jokien varsille sijoitettuja suurjännitekaapeleita, pienen jännitteen yhteenliitoksia (2 x 2,5 kV) suurnopeusradoilla tai maanalaisten suurjännitelinjoiden (300–700 kV) järjestelmällistä yhteenliittämistä liikenneverkkojen väylillä. Näillä ehdotuksilla ei kuitenkaan voi poistaa kansallisten suurjänniteverkkojen välittömän yhteenliittämisen tarvetta, vaan ne tähtäävät kansallisten sähköverkkojen tihentämiseen pidemmällä aikavälillä, samassa tahdissa infrastruktuurihankkeiden toteuttamisen kanssa.

Synergia on mahdollista myös menettelyjen tasolla: vaikutustenarviointia, suunnittelua ja budjetointia voitaisiin yhdistää. Voi kuitenkin osoittautua vaikeaksi suunnitella rinnakkain kahta erilaista infrastruktuuria, joihin sovelletaan eri lainsäädäntöä tai budjettimenettelyjä tai joiden käyttöikä tai rakennusaika eroavat toisistaan.

Päätelmät:

Ryhmä suosittelee, että Euroopan laajuisten verkkojen välisten synergiamahdollisuuksien etsintää jatketaan. Parhaista toimintatavoista laaditaan käsikirja, jossa annetaan hankkeiden toteuttajille tietoja infrastruktuurien välisistä synergiamahdollisuuksista.

Ensi tilassa olisi tutkittava synergiamahdollisuuksia geotermiseen energiaan liittyvien hankkeiden ja Euroopan laajuisen liikenneverkon tunnelihankkeiden välillä.

Ryhmä pitää tarpeellisena televiestintäinfrastruktuurin kartoittamista ja katsoo, että televiestinnän tarpeet olisi otettava huomioon rakennettaessa liikenne- ja televiestintäverkkoja.

3.2. Ympäristönsuojelu ja Euroopan laajuiset verkot

Kasvua ja työllisyyttä koskevassa Lissabonin strategiassa kehoitetaan noudattamaan Euroopan laajuisten verkkojen toteuttamisessa lähestymistapaa, joka on yhteensopiva kestävä kehityksen kanssa.

Euroopan laajuisen liikenneverkon 30 ensisijaisesta hankkeesta useimmissa suositaan ympäristöä säästäviä ja vähiten energiaa kuluttavia liikennemuotoja kuten rautatie- ja vesiliikennettä. Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttaminen vaikuttaa myönteisesti ympäristöön. Nykyvauhdilla liikenteen CO₂ –päästöt ovat vuoteen 2020 mennessä 38 prosenttia nykyistä tasoa korkeammat. Kolmenkymmenen ensisijaisen hankkeen toteuttaminen vähentää tätä nousua 4 prosenttia, mikä vastaa CO₂ –päästöjen 6,3 miljoonan tonnin vähennystä vuosittain.

Kansallisten energiaverkkojen yhteenliittäminen ja uusiutuvien energialähteiden yhdistäminen niihin mahdollistavat kapasiteetin parhaan mahdollisen käytön kaikissa jäsenvaltioissa, mikä puolestaan lieventää ympäristövaikutuksia.

Yhteisön ympäristölainsäädännössä vahvistetaan selkeät puitteet, joissa suuret hankkeet on toteutettava. Myös Euroopan laajuisen verkon kehittämistä koskeviin yhteisön suuntaviivoihin sisältyy viittaus näihin puitteisiin¹⁴. Jokaisesta uudesta infrastruktuuriohjelmasta on tehtävä strateginen ympäristöanalyysi¹⁵ ja jokainen hanke on arvioitava erikseen¹⁶. Tällä kaksinkertaisella velvollisuudella varmistetaan ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen suurissa infrastruktuurihankkeissa. Lisäksi näitä arviointeja voidaan käyttää hyväksi määriteltäessä mahdollisia synergiaetuja.

Sen lisäksi, että nämä ympäristöanalyysit on toteutettava, jokaisessa hankkeessa on myös noudatettava yhteisön lainsäädäntöä melun, vedenlaadun sekä kasviston ja eläimistön suojelun osalta¹⁷. Jos hankkeella todetaan olevan vaikutuksia johonkin näistä, on etsittävä vaihtoehtoja, jotka mahdollistavat ympäristölainsäädännön paremman noudattamisen. Jos mikään vaihtoehtoista ei tarjoa optimaalista ja yhteisön lainsäädännön mukaista ratkaisua, ja hanketta pidetään yleisen hyödyn kannalta tärkeänä, voidaan hyväksyä toimenpiteitä, joilla mahdollistetaan hankkeen toteuttaminen ja kompensoidaan sen mahdollisia kielteisiä seurauksia. Liitteessä 2 käsitellään edellytyksiä, joissa tällaiset toimenpiteet voivat tulla kysymykseen.

Päätelmät:

Euroopan laajuisten liikenneverkkojen kehittämisen sovittaminen yhteen Euroopan unionin ympäristöoikeudellisten sitoumusten kanssa on tehtävä, joka edellyttää komission eri yksiköiden välisen koordinoinnin tehostamista. Tätä tarkoitusta varten on laadittu viiteasiakirja, joka on tämän tiedonannon liitteenä.

3.3. Uuden teknologian hyödyntäminen Euroopan laajuisessa liikenneverkossa

Äskettäin hyväksytyssä komission vuoden 2001 liikennepolitiikan valkoisen kirjan väliarvioinnissa¹⁸ todetaan, että uudella teknologialla voi olla merkitystä ihmisten ja tavaroiden turvallisen ja kestävänsä liikumisen kannalta. Euroopan yhteisön seitsemännen tutkimuksen ja kehittämisen puiteohjelman (2007-2013) mukaan teknologiset innovaatiot liikenteen alalla edistävät välittömästi Euroopan kilpailukykyä sekä ympäristöä koskevien ja yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamista.

Lupaavimpia ensisijaisia aihealueita ovat älykkäät liikennejärjestelmät, jotka tuovat tieto-, viestintä-, navigointi- ja paikannusteknologian liikenteen infrastruktuuriin ja ajoneuvoihin sekä käyttäjien saataville.

¹⁴ Päätöksen 884/2004/EY 8 artikla.

¹⁵ Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi 2001/42/EY.

¹⁶ Hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 97/11/EY ja 2003/35/EY.

¹⁷ Lintudirektiivi 79/409/ETY, luontotyyppidirektiivi 92/43/ETY ja vesipolitiikan puitedirektiivi 2000/60/EY.

¹⁸ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille - Kestävää liikkuvuutta Eurooppaan - Euroopan komission vuoden 2001 liikennepolitiikan valkoisen kirjan väliarviointi, KOM(2006) 314.

Investoinnit älykkäisiin liikennejärjestelmiin olisi nähtävä strategisesti tärkeänä tekijänä kaikissa Euroopan laajuisen liikenneverkon uusissa hankkeissa sekä kaikissa nykyisten verkkojen ja yhteyksien kohentamishankkeissa. Lisäksi älykkäät liikennejärjestelmät tarjoavat keinoja liikennemuotojen yhteistoiminnan (komodaalisuus) ja ympäristön kannalta kestävien ratkaisujen kehittämiseen.

Esimerkkejä onnistuneista älykkäiden liikennejärjestelmien sovelluksista liikenneverkoissa ovat tieliikenteen valvonta- ja hallintajärjestelmät (Euroregions-hankkeet monivuotisessa tavoiteohjelmassa TEMPO 2001–2006), vesiväylien navigointi- ja valvontajärjestelmät (RIS ja SafeSeaNet) sekä Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä ERTMS. Parhaillaan kehitteillä olevat niin sanotut vuorovaikutteiset järjestelmät perustuvat ajoneuvojen väliseen tai ajoneuvon ja infrastruktuurin väliseen viestintään ja tarkkaan paikannukseen (i2010-strategian älyautoaloite). Näistä järjestelmistä on saatavissa pitkällä aikavälillä huomattavia hyötyjä turvallisen ja kestäväen liikenteen alalla. Lisäksi Euroopan satelliittinavigointihanke GALILEO tarjoaa huomattavasti parannettuja navigointi-, paikannus- ja ajanmäärityspalveluja, kun se saadaan toimintaan vuonna 2010. Älykkäisiin liikennejärjestelmiin sisältyy loppukäyttäjille tarkoitettuja palveluja (esimerkiksi reaaliaikaisia liikenne- ja matkatietoja), jotka auttavat lyhentämään matka-aikoja ja parantamaan turvallisuutta sekä tukevat liikennemuotojen yhteistoimintaa.

Vaikka älykkäistä liikennejärjestelmistä on todistetusti hyötyä, niitä ei ole otettu Euroopassa järjestelmällisesti käyttöön, ja monilta alueilta ne vielä puuttuvat kokonaan. Vuosina 2007–2013 Euroopassa olisikin pyrittävä näiden järjestelmien laajamittaiseen käyttöönottoon. Viranomaisen olisi käytettävä hyväkseen uutta teknologiaa pyrittäessä poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen, koska se auttaisi luomaan älykkäiden liikennejärjestelmien innovatiivisille tuotteille riittävän suuria markkinoita.

Päätelmät:

Ryhmä katsoo, että uuden teknologian käyttö tarjoaa tehokkaita välineitä turvallisuuden lisäämiseksi sekä ruuhkautumisen ja liikenteen ympäristövaikutusten vähentämiseksi Euroopan laajuisessa liikenneverkossa.

Ryhmä suosittelee, että älykkäisiin liikennejärjestelmiin investoiminen, jonka osuus on tavallisesti joitakin prosentteja infrastruktuurikustannuksista, sisällytettäisiin alusta alkaen Euroopan laajuisen verkkojen kaikkia liikennehankkeita koskeviin suunnitelmiin. Lisäksi tällaisia investointeja olisi pidettävä keskeisenä osana kaikissa infrastruktuurin parannus- ja kohentamishankkeissa.

3.4. Euroopan laajuisten verkkojen rahoitus

Eri rahoituslähteiden käyttö olisi sovittava yhteen sekä kehitettävä uusia mekanismeja Euroopan laajuisten verkkojen infrastruktuurin yleisen rahoituksen ja yhteisön yhteisrahoituksen parantamiseksi.

3.4.1. Rahastojen yhdistäminen

Komissio on jatkuvasti kantanut huolta siitä, että samaa hanketta mahdollisesti rahoitetaan erilaisista yhteisön lähteistä samaan aikaan. Tilintarkastustuomioistuin on korostanut tätä kysymystä kertomuksissaan komission suorittamasta Euroopan laajuisten verkkojen täytäntöönpanosta.

Erityisryhmä tuli siihen tulokseen, että yhteisön eri rahastoista tulevan tuen käyttö samaan hankkeeseen tulisi estää. Talousarviota koskevan avoimuuden ja moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi varainhoitoasetuksessa ja/tai jo hyväksytyissä tai hyväksyttävissä olevissa alakohtaisissa perussäädöksissä ei anneta mahdollisuutta yhteisön eri rahoitusvälineiden käytölle samaan hankkeeseen.

Rakennerahastoista tai koheesiorahastosta rahoitustukea saavien toimintaohjelmien yhteydessä muista yhteisön rahastoista tulevalla rahoituksella ei voi korvata vaadittua kansallista rahoitusosuutta.

Rakennerahastoista tai koheesiorahastosta rahoitustukea saavaan toimintaohjelmaan kuuluvan hankkeen kuluihin ei voi saada rahoitusta muista yhteisön rahoitusvälineistä. Tästä seuraa, että kun kuluihin, esimerkiksi ERTMS-laitteistojen hankintaan tai rautatielinjan sähköistykseen, ei saada rahoitustukea rakennerahastoista ja/tai koheesiorahastosta, niihin voi saada TEN-rahoitusta. Rautatielinjan varsinaisia rakennustöitä voidaan rahoittaa Euroopan aluekehitysrahastosta tai koheesiorahastosta. Hankkeet voidaan myös jakaa maantieteellisiin osiin, jotka voivat saada joko yhteisrahoitusta aluekehitysrahastosta tai koheesiorahastosta taikka TEN-rahoitusta.

Myöntäessään TEN-tukia komissio tarkistaakin, että hankkeet eivät ole saaneet rahoitusta rakennerahastoista tai koheesiorahastosta.

Komissio aikoo myös tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan antaa jäsenvaltioille ohjeet siitä, miten eri rahoitusvälineitä voi yhdistää.

Koska kaksinkertainen rahoitus on kiellettyä, jäsenvaltioiden pitäisi valita rahoitusväline, josta ne hakevat yhteisön tukea, välineen tarjoamien rahoitusosuuksien ja hankkeiden tärkeysjärjestyksen perusteella. Esimerkiksi koheesiorahaston tukeen oikeutettuja jäsenvaltioita tai lähentymistavoitteen mukaisesti tukikelpoisia alueita kehotetaan käyttämään ensi sijassa näitä välineitä suurten infrastruktuurihankkeiden yhteisrahoituksessa.

Päätelmät:

Erityisryhmä on vahvistanut, että on tarpeen säilyttää yhdenmukainen lähestymistapa suhteessa erilaisiin oikeudellisiin välineisiin. Eri rahoitusvälineiden yhdistäminen kielletään nykyisin yhteisön lainsäädännössä tilintarkastustuomioistuimen vaatimuksen mukaisesti.

3.4.2. *Suurten ensisijaisten hankkeiden rahoittaminen*

Liikenteen ensisijaisten hankkeiden myöhästyminen johtuu erityisesti vaikeuksista sovittaa yhteen säännöt, jotka koskevat yhteisön tuen myöntämistä TEN-verkkojen talousarviosta, ja suurten ensisijaisten hankkeiden todelliset rahoitustarpeet.

Uusi TEN-asetus mahdollistaa teknisesti ja rahoituksellisesti monimutkaisten, suurten rajatylittävien hankkeiden paremman yhteisrahoituksen. Vaikka hankkeita toteutetaan useiden eri rahoituspuitteiden kaudella, yhteisön yhteisrahoitus on kuitenkin toteutettavissa: päätös tuen myöntämisestä voidaan tehdä yksissä rahoituspuitteissa ja maksut voidaan suorittaa muilla kausilla sen mukaan, miten hankkeen työt etenevät.

Jos uudessa TEN-asetuksessa määritelty ratkaisu, jonka mukaan rahoitus voidaan jakaa vuosittaisina erinä usean vuoden ajalle, ei riitä vastaamaan tarpeisiin, tutkitaan muita mahdollisia vaihtoehtoja.

3.4.3. *Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet*

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ansiosta julkisen vallan käyttäjät voivat siirtää julkisen palvelun tehtäviä yksityiselle yritykselle. Tällaisten kumppanuuksien käytöllä on monia etuja: ne mahdollistavat (rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvien) kustannusten paremman hallinnan, ja työt valmistuvat todennäköisimmin aikataulussa. Tärkein etu on kuitenkin se, että osa riskistä siirtyy yksityiselle kumppanille: rakentamiseen liittyvän riskin lisäksi yksityinen kumppani voi ottaa kantaakseen joko käyttöön tai käytettävyyteen liittyvän riskin. Tämä riskin siirto on hyvin tärkeää julkisen velan tai alijäämän laskennassa. Vuoden 2004 alussa julkaistiin Eurostatin päätös, joka koski julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa tehtyjen yksityisten investointien laskentaa suhteessa julkiseen velkaan¹⁹. Jos yksityinen kumppani ottaa kantaakseen rakentamisesta ja joko käytettävyydestä tai käytöstä aiheutuvan riskin, yksityisiä investointeja ei pidä ottaa huomioon julkisen velan laskennassa.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien nopean lisääntymisen vuoksi julkisia hankintoja koskevasta yhteisön lainsäädännöstä on järjestetty kuuleminen, ja komissio julkaisi vuonna 2004 niitä koskevan vihreän kirjan. Marraskuussa 2005 komissio ilmoitti mahdollisesta lainsäädäntöaloitteesta, joka mahdollistaisi käyttöoikeussopimuksia koskevan oikeudellisen kehyksen edelleenkehittämisen ja oikeusvarmuuden lisäämisen siten, että säilytetään riittävä joustavuus julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien monien eri muotojen huomioon ottamiseksi.

¹⁹ Päätös ESTAT 11.2.2004.

EIP on parhaillaan perustamassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien eurooppalaista osaamiskeskusta (*European PP Expertise Centre EPEC*) yhdessä komission ja muiden tahojen kanssa. Tarkoituksena on, että EPEC toimisi julkisen sektorin eurooppalaisena tietolähteenä ja kanavana julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevien parhaiden toimintatapojen jakamiselle sekä auttaisi kehittämään julkisen sektorin täytäntöönpanokapasiteettia kumppanuushankkeissa.

3.4.3.1. Kysyntäriskiiin perustuva kumppanuus: vakuusväline

Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2003 esittämästä pyynnöstä komissio ja EIP ovat analysoineet mahdollisuuksia kehittää eurooppalainen vakuusväline. Vuoden 2005 alussa komissio antoi neuvostolle kaksi tiedonantoa²⁰, joissa se totesi vakuusvälineen olevan tarpeellinen, koska sen avulla voidaan helpottaa ja edistää Euroopan laajuisen liikenneverkon rahoittamista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla. Tällaisen välineen periaate mainitaan myös rahoituskauten 2007–2013 uudessa TEN-asetuksessa. Lainavakuusväline tukisi kysyntäriskiiin perustuvia kumppanuuksia (esimerkiksi käyttöoikeustapauksessa) lieventämällä tulojen riittämättömyyteen liittyviä riskejä hankkeen ensimmäisinä vuosina. Sitä sovellettaisiin erityisesti käyttöoikeussopimuksiin.

EIP antaa vakuuden rahoituslaitokselle, joka puolestaan myöntää rahoituksen saajalle hankkeen aloitusajaksi valmiusluoton, jolla turvataan etuoikeutettujen lainojen takaisinmaksu. Komissio ja EIP osallistuvat yhdessä tappiovarausten ja vakuuspääoman rahoitukseen. Vakuus otetaan käyttöön ainoastaan, jos osoittautuu, että kassavirta ei riitä etuoikeutettujen lainojen²¹ takaisinmaksuun. Vakuus ei poista etuoikeutettujen velkojien riskiä, mutta se tarjoaa etuoikeutetun lainan takaisinmaksulle paremman turvan ja lisää yksityisten kumppanien halukkuutta ottaa hankkeeseen lainaa.

Jos vakuus vaadittaisiin maksettavaksi, EIP:n vaade olisi etuoikeutettuihin lainoihin nähden alisteisessa asemassa²² mutta etuoikeudeltaan parempi kuin tavallisilla osakkeenomistajilla. Tämä välirahoitus²³ olisi maksettava korkoineen takaisin sitten, kun hankkeesta saatavat tulot sen sallivat ja etuoikeutetut lainat on maksettu takaisin. Vakuuden tasossa otetaan huomioon siihen liittyvä riski ja sen hoidosta aiheutuvat kustannukset. Vakuusvälineen vipuvaikutus olisi 4–6-kertainen verrattuna komission 500 miljoonan euron rahoitusosuuteen, jolla pystytään takaamaan välittömästi 2–3 miljardin euron valmiusluotot. Kun myös EIP:n osuus on 500 miljoonaa euroa, etuoikeutetuille lainoille olisi saatavissa yli 20 miljardin euron tuki. Rahoitusosuus suoritetaan tarvittaessa sen mukaan, mikä on vakuusvälineen kohteena olevien hankkeiden koko ja lukumäärä. Yksityiskohtaisia sääntöjä vakuusvälineen

²⁰ KOM(2005) 75: Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin liittyvien hankkeiden yhteydessä käytettävää EU:n lainavakuusvälinettä koskeva toteutettavuusselvitys. KOM(2005) 76: Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin (TEN) liittyvien hankkeiden yhteydessä käytettävän EU:n lainavakuusvälineen malli. SEC(2005) 323: Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin liittyvien hankkeiden yhteydessä käytettävä EU:n lainavakuusväline.

²¹ Etuoikeutettuun lainaan liittyy erityisiä vakuuksia, ja sen takaisinmaksu on ensisijaista muihin, alisteisiin lainoihin nähden.

²² Alisteinen lainan takaisinmaksu edellyttää, että muut luotot on ensin maksettu takaisin. Koska tämän vuoksi riski on kohonnut, alisteisten luottojen korkotasoa on muita luottoja korkeampi.

²³ Välirahoitus sijoittuu etuoikeutetun lainan ja oman pääoman väliin. Sen antajalle maksetaan takaisin vasta, kun etuoikeutettu laina on maksettu kokonaisuudessaan takaisin.

täytäntöönpanosta annetaan TEN-T-varainhoitoasetuksen liitteessä. Kyseinen asetus on parhaillaan Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltävänä. Välineen hallinnasta laaditaan komission ja EIP:n välistä sopimusta, joka mahdollistaa sen toiminnan aloittamisen vuonna 2007.

3.4.3.2. Käytettävyyseriskin perustuva kumppanuus: erityistuen käyttöönotto

Jos yksityinen investoija ottaa rakennusriskin lisäksi kannettavakseen käytettävyydestä aiheutuvan riskin, se hankkii aluksi rahoituksen, toteuttaa infrastruktuurin ja saa korvauksensa maksuina pitkällä aikavälillä (esim. 30 vuotta). Maksujen edellytyksenä on kuitenkin infrastruktuurin käytettävyys: tulot voivat vähentyä, jos palvelu ei toimi odotetulla tasolla.

Käytettävyyteen perustuvia kumppanuuksia voidaan toteuttaa kahdella tavalla:

- (1) Ensimmäinen on sekamuoto, jossa käytettävyyteen perustuvilla maksuilla katetaan ainoastaan osa investoinneista ja loput rahoitetaan perinteisesti rakennusvaiheen tuella. Tällainen tapa ei ole TEN-asetuksen vastainen, sillä EU:n rahoitus voidaan rajoittaa vain suoraan tukeen.
- (2) Toinen vaihtoehto muodostuu ainoastaan säännöllisistä maksuista ajalla, jonka kuluessa infrastruktuuri on määrä korvata yksityiselle investoijalle.

Monet maat²⁴ ovat olleet kiinnostuneita jälkimmäisestä vaihtoehdosta. Siinä on kuitenkin ongelmana se, että aikaväli yhteisrahoitusta koskevan päätöksen tekemisestä (ennen töiden aloittamista) siihen, kun käytettävyydemaksut voidaan aloittaa (käyttövaiheessa) on useita vuosia. Lisäksi maksuja olisi jatkettava niin kauan kuin järjestely on voimassa (esim. 20 tai 30 vuotta). Koska komissio suhtautuu vastahakoisesti näin pitkäaikaisiin rahoituspäätöksiin, sen on toistaiseksi ollut pakko kieltäytyä tukemasta tällaisia järjestelyjä.

Jotta ongelma voitaisiin ratkaista vaarantamatta varainhoitoasetuksen noudattamista, TEN-asetusta on muutettu siten, että yhteisön tuki voidaan keskittää käytettävyydestä suoritettavien maksujen aloitusvaiheeseen ja sillä tavoin varmistaa, että jäsenvaltio käyttää ensiksi yhteisön tukea näiden maksujen maksamiseen.

Päätelmät:

Uudesta vakuusvälineestä on tulossa uusi apukeino Euroopan laajuisten verkkojen toteuttamiseen.

Euroopan laajuisia liikenne- ja energiaverkkoja koskevan uuden asetuksen mukaan käytettävyyteen perustuvat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat täysin oikeutettuja yhteisön tukeen. Komissio seuraa uuden vakuusvälineen täytäntöönpanoa, ja sen käyttö voidaan tarvittaessa laajentaa muihin yhteisön rahoitusvälineisiin esimerkiksi koheesipolitiikan alalla.

²⁴ Erityisesti Iso-Britannia, Suomi, Alankomaat, Unkari, Tšekki ja Ranska.

4. PÄÄTELMÄT

Erityisryhmän erittäin tuloksellinen yhteistyö on johtanut nopeasti konkreettisiin saavutuksiin, joita ovat oikeudelliset välineet, yksikköjen välinen yhteistyö ja yhteisön tuen avoimuus.

Erityisryhmän keskustelujen perusteella on voitu rahoituskautta 2007–2013 valmistellessa sovittaa paremmin yhteen erilaisiin lainsäädännön välineisiin sisältyviä säännöksiä. Näissä on kyse eri rahoitusvälineiden yhdistämiseen sovellettavista säännöistä ja innovatiivisten rahoitusvälineiden kehittämisestä. Yhteisön päällekkäisen rahoituksen kieltoa koskeva oikeudellinen tilanteen selventäminen lisää avoimuutta tilintarkastustuomioistuimen toiveen mukaisesti. Erityisryhmä on myös antanut uuden sysäyksen yhteistyölle, jota eri yksikköjen välillä on tehty tämän periaatteen soveltamiseksi.

Koordinointia on jatkettava, jotta voidaan saada käyttöön uusia rahoitusvälineitä (vakuusväline ja käytettävyyteen perustuvat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet).

Erityisryhmä on tehnyt konkreettisia ehdotuksia ympäristönsuojelun ja infrastruktuurin rakentamisen yhteensovittamiseksi.

Lisäksi ryhmän työskentely on auttanut määrittelemään eräitä erityisiä aloja, joilla tarvitaan toimia. Näin olen erityisryhmä suosittelee, että

- jatketaan Euroopan laajuisten liikenneverkkojen välisen synergian tavoittelua tavoitteena saada jakeluun käsikirja parhaista toimintatavoista;
- kehitetään koheesiolitiikan ja Euroopan laajuisten verkkojen ensisijaisten tavoitteiden välistä synergiaa;
- arvioidaan tarvittaessa vaihtoehtoisia ratkaisuja, joilla voitaisiin jakaa käytettävyyteen liittyvät maksut useampien rahoituspuitteiden kausille ja, mikäli tarpeen, tehdään asiaa koskeva lainsäädäntöehdotus;
- seurataan tiiviisti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehittymistä ja toteutetaan kaikki tarvittavat toimenpiteet tällaisten rahoitustapojen edistämiseksi;
- toteutetaan Euroopan laajuisten verkkojen ensisijaiset hankkeet suunnitellussa aikataulussa ja varmistetaan ympäristölainsäädännön soveltaminen käyttämällä yhteisön lainsäädäntöön sisältyviä keinoja; liitteenä oleva opas on hyödyksi tähän tavoitteeseen pyrittäessä.