

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhdenntyn meripolitiikan edelleenkehittämistä koskevasta tukiohjelmasta”

KOM(2010) 494 lopullinen – 2010/0257 COD

(2011/C 107/13)

Esittelijä: **Jan SIMONS**

Neuvosto päätti 20. lokakuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhdenntyn meripolitiikan edelleenkehittämistä koskevasta tukiohjelmasta

KOM(2010) 494 lopullinen – 2010/0257 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 2. helmikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. helmikuuta 2011 pitämässään 469. täysistunnossa (helmikuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 111 ääntä puolesta ja 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea pitää tarkasteltavana olevaa ehdotusta johdonmukaisena askeleena kohti onnistumista meripolitiikan yhdistämisessä. Se pitää ehdotusta yleisesti ottaen kannatettavana.

1.2 Toimivaltajaan suhteen komitea on tyytyväinen komission säädösehdotuksessaan esittämään toteamukseen, että kyse on jaetusta toimivallasta paitsi asioissa, jotka koskevat meren biologisia luonnonvaroja. Niihin nähden komissiolla on yksinomainen toimivalta.

1.3 Komitea toivoo komission tekemän paremmin selkoa sovellettavasta oikeusperustasta. Komiteaa askarruttaa, sopivatko tässä tapauksessa käytetyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 74 ja 77 artikla, joissa ei noudateta tavallista lainsäätämismenettelyä, yhteen niiden oikeusperustana käytettävien muiden määräysten kanssa, joissa kyllä noudatetaan tavallista lainsäätämismenettelyä.

1.4 Mereen liittyvien toimintojen monialainen ja rajatylittävä luonne sekä politiikanlohkojen väliset synergiat antavat komitean mielestä riittävät perusteet ryhtyä toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat meripolitiikkaa yhdenntävästi. Komitea katsoo näin ollen myös, että toissijaisuusperiaate toteutuu tässä yhteydessä.

1.5 Komitea arvioi lisäksi, että puheena oleva säädösehdotus noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Todettakoon, että rahoituskäytön jäljellä olevalla kaudella (2011–2013) käytettävissä on riittämättömästi varoja vaadittujen toimenpiteiden rahoittamiseen.

1.6 Komitean mielestä komission säädösehdotuksessa oleva ennakoarviointia koskeva esitys on unionissa vallitseva vaikea

taloudellinen tilannekin huomioon ottaen jokseenkin epätyydyttävä. Komitea toivoo komissiolta asianmukaisempaa esitystä varsinkin konkreettisten aiheiden ja toimintojen valinnan osalta.

1.7 Komitea huomauttaa, ettei säädösehdotuksesta käy selville, mitä toiminta-avustuksia, joista on maininta 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, oikeastaan tarkoitetaan tai ajatellaan. Lisäksi olisi asianmukaista mainita säädöksen perusteluosassa, ettei tarkoituksena ole sisällyttää merialan infrastruktuuriin, merisatamat mukaan luettuina, rahoitusta sen soveltamiseksi.

1.8 Kuten tunnettua, komitea kannattaa monialaista toimintamallia meriasioiden hallinnoinnissa. Vaikka tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa ei käsitelläkään politiikan sisältökysymyksiä, komitea ottaa aiempien lausuntojensa tapaan tekstijaksossa ”Erityisiä huomioita” puheeksi teemoja, joihin kannattaa paneutua yhdenntyn meripolitiikan yhteydessä.

2. Johdanto

2.1 Komissio julkisti 29. syyskuuta 2010 asiakirjan ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhdenntyn meripolitiikan edelleenkehittämistä koskevasta tukiohjelmasta” (KOM(2010) 494 lopullinen) ja pyysi siitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon.

2.2 Komitea täyttää toiveen mielihyvillä, sillä se pitää tarkasteltavana olevaa ehdotusta johdonmukaisena askeleena meripolitiikan yhdenntämisketjussa, joka käynnistettiin ”sinisellä kirjalla” eli komission 10. lokakuuta 2007 julkistamalla tiedonannolla.

2.3 Mainitussa tiedonannossa korostettiin tarvetta kehittää ja panna täytäntöön meriä, valtameriä, rannikkoalueita ja merialoja koskeva yhdenmukainen, johdonmukainen ja yhteinen päätöksentekoteko.

2.4 Yhdennetyin meripolitiikan ydinajatuksena on meriasioiden hallintoon sovellettava monialainen lähestymistapa, jossa korostetaan synergioita ympäristö-, meriliikenne-, energia-, tutkimus-, teollisuus-, kalastus- ja aluepolitiikkojen välillä.

2.5 ”Siniseen kirjaan” liittyi toimintasuunnitelma, jossa komissio esitteli joukon toimenpiteitä yhdennetyin meripolitiikan konkretisoimiseksi.

2.6 EU:n yhdennetyille meripolitiikalle tukensa antaneen 14. joulukuuta 2007 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston kehottuksesta komissio antoi 15. lokakuuta 2009 kertomuksen kyseisen politiikan edistymisestä.

2.7 Komissio esitti tässä kertomuksessaan yhteenvedon toimista, joihin on ryhdytty vuonna 2007 vahvistetun toimintasuunnitelman pohjalta, sekä tavoitteet täytäntöönpanon seuraavaa vaihetta varten.

2.8 Yleisten asioiden neuvosto korosti 16. marraskuuta 2009 tekemissään päätelmissä yhdennetyin meripolitiikan edelleenkehittämiseen ja täytäntöönpanoon myönnettävän rahoituksen varmistamisen merkitystä ja kehotti komissiota esittämään tarvittavat ehdotukset yhdennettyä meripolitiikkaa koskevien toimien rahoituksesta nykyisen rahoituskehityksen mukaisesti, jotta ne voitaisiin toteuttaa viimeistään vuonna 2011.

2.9 Komissio päätelee nyt, että yhdennetyin meripolitiikan edelleenkehittäminen ja täytäntöönpano ovat vaarassa, koska tarvittavien toimien rahoittamiseen ei ole nykyisten rahoitusnäkökymien jäljellä olevalla kaudella (2011–2013) riittävästi määrärahoja. Rahoitus on komission mukaan tarpeen, jotta on mahdollista saavuttaa tavoitteet, jotka asetettiin sinisessä kirjassa ja vahvistettiin yleisten asioiden neuvoston 16. marraskuuta 2009 tekemissä päätelmissä.

2.10 Koska kaikkia yhdennetyin meripolitiikan tavoitteita ja painopistealoja ei kyetä rahoittamaan muista unionin varoista, on tarpeen määrittää ohjelma yhdennetyin meripolitiikan edelleenkehittämisen tukemiseksi.

2.11 Komissio toteaa, että ohjelman täytäntöönpanon myös kolmansissa maissa olisi edistettävä kulloisenkin maan kehitystavoitteiden saavuttamista ja oltava johdonmukaista suhteessa EU:n muihin yhteistyövälineisiin, asiaankuuluvien EU:n politiikkojen tavoitteet ja painopisteet mukaan luettuina.

2.12 Komissio katsoo, että jäsenvaltiot eivät voi yksin toimiessaan riittävällä tavalla toteuttaa sen esittämän asetusehdotuksen tavoitteita, vaan ne voidaan ohjelmasta rahoitettavien toimien laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin

unionin tasolla, toteuttamalla toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa mainitun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

2.13 Suhteellisuusperiaatteen osalta ei asetusehdotuksessa komission mukaan ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

2.14 Tarkasteltavana olevan asetusehdotuksen tavoitteena on määrittää ohjelma, josta tuetaan yhdennetyin meripolitiikan edelleenkehittämistä edistäviä toimenpiteitä.

3. Yleisiä huomioita

3.1 Komitea on aiemmissa lausunnoissaan⁽¹⁾ ilmaissut kannattavansa tapaa, jolla komissio pyrkii toteuttamaan yhdennettyä meripolitiikkaa. Tarkasteltavana oleva ehdotus on johdonmukainen askel eteenpäin tässä prosessissa.

3.2 Ehdotetussa asetuksessa määritetään näet muun muassa ohjelman yleiset ja erityiset tavoitteet, tukikelpoiset toimet ja mahdolliset rahoitustuen muodot. Siinä säädetään lisäksi jälkiarviointia, joka on toimitettava viimeistään vuoden 2014 loppupuolen mennessä, ja säädösehdotukseen kuuluu myös neuvonantavan komitean perustaminen avustamaan komissiota vuotuisen työohjelmien laatimisessa. Ohjelman toteuttamiseen vuosina 2011–2013 tarvitaan komission näkemyksen mukaan 50 miljoonaa euroa. Myös komitea pitää edellä mainittuja seikkoja välttämättöminä.

3.3 Komission ehdotus on tarkoitettu puite-ehdotukseksi, joka sisältää joukon teknisiä välineitä, eikä sitä nimenomaan olekaan tarkoitettu politiikan välineitä käsittäväksi ehdotukseksi. Sen avulla ei myöskään ole tarkoitus mahdollistaa merialan infrastruktuurin, satamat mukaan luettuina, rahoittamista. Asia on komitean mielestä aiheellista ilmoittaa myös ehdotuksen varsinaisessa säädöstekstissä, esimerkiksi sen perusteluosassa.

3.3.1 Ehdotetun asetuksen 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä mainitaan mahdollisuudesta myöntää ohjelmasta avustuksia sekä yksittäisiin toimiin että toimintaan. Komitea huomauttaa, että vaikka ehdotukseen liitetty rahoitusvelvoitus antaa kuitenkin ohjelman puitteita, ei ehdotuksen varsinaisesta säädöstekstistä käy selville, mitä toiminta-avustuksia oikeastaan tarkoitetaan tai ajatellaan.

3.3.2 Komitea suosittaa ilmoittamaan tästäkin asiasta ehdotuksen varsinaisessa säädöstekstissä, jotta komissio välttyisi itse lounkaamasta kilpailua koskevien perussopimuksen määräysten henkeä, kun otetaan huomioon, että meriasioissa, laajasti ymmärrettynä, esiintyy likimain aina rajatylittävää kilpailua. Samalla olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, että kullakin EU:n jäsenvaltiolla on vastaisuudessaakin oltava mahdollisuus tukea merenkulkualaansa.

⁽¹⁾ EUVL C 44, 11.2.2011, s. 173.
EUVL C 255, 22.9.2010, s. 103.
EUVL C 306, 16.12.2009, s. 46.
EUVL C 277, 17.11.2009, s. 20.
EUVL C 211, 19.8.2008, s. 31.
EUVL C 168, 20.7.2007, s. 50.

3.4 Komitea toteaa tyytyväisenä, että säädösehdotus perustuu jaettuun toimivaltaan, paitsi asioissa, jotka koskevat meren biologisia luonnonvaroja. Niihin nähden komissiolla on yksinomainen toimivalta.

3.5 Komitea toivoo komission tekevän paremmin selkoa oikeusperustaksi valitsemistaan määräyksistä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 74 ja 77 artiklassa ei noudateta tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Komiteaa askarruttaa, sopivatko komission oikeusperustana käyttämät määräykset yhteen niiden oikeusperustana käytettävien muiden määräysten kanssa, joissa kyllä noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Tällöin on myös syytä muistaa, etteivät 74 ja 77 artiklassa noudatettavat menettelyt ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 289 artiklassa tarkoitettuja lainsäätämismenettelyjä.

3.6 Mereen liittyvien toimintojen monialainen ja rajatylittävä luonne sekä politiikanlohkojen väliset synergiat antavat komitean mielestä riittävät perusteet ryhtyä toimenpiteisiin, jotka kuuluvat yhdenmukaiseen meripolitiikkaan. Niitä ovat tutkimustoiminta, osallistuminen pilottihankkeisiin ja jäsenvaltioiden harjoittaman kokonaisvaltaisen meripolitiikan kannustaminen ja tukeminen EU-tasolla.

3.7 Komitea katsoo, että komission ennakoarvioinnin yhteydessä esittämät perustelut eivät ole ehdotuksen vahvin osa. Perusteita vaihtoehdon 2 – EU:n myöntämä vaatimaton taloudellinen tuki tavoitteena vaihtoehtojen jatkoselvittely ja yhdenmukaisen meripolitiikan täytäntöönpanon jatkuvuus – valinnalle on myös muiden vaihtoehtojen valossa pidettävä jokseenkin heikkoina. Komitea suosittaa komissiolle asianmukaisempien perustelujen esittämistä varsinkin yksilöityjen aiheiden ja toimintojen valinnan osalta.

3.8 Komitea katsoo, että komission ehdotukseensa sisällyttämät toimet, jotka mainitaan 4 artiklassa, konkretisoivat niitä ennen tekstissä ilmoitettuja tavoitteita liian vapaamuotoisesti. Komissio voisi toissijaisuusperiaatetta noudattaen esittää selväpiirteisempiä suuntaviivoja tapauksissa, joissa tarvitaan enemmän koordinaatiota ja selkeämpää vastuun ja toimivallan jakoa.

3.9 Komission ehdotuksen mukaan se toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle jälkiarviointikertomuksen viimeistään 31. päivänä joulukuuta 2014. Komitea pitää aietta kannatettavana mutta huomauttaa tässäkin yhteydessä, että tarvitaan asianmukaisempi ennakoarviointi, jotta kyetään jälkikäteen toteamaan, onko asetetut tavoitteet saavutettu.

4. Erityisiä huomioita

4.1 Kuten tunnettua, komitea kannattaa monialaista toimintamallia meriasioiden hallinnoinnissa. Tällöin on sen käsityksen mukaan tärkeää, että kaikki asiaankuuluvat toimijat ovat yhteistyössä mukana. Komitea katsoo, että kaikkien asianosaisten osallistuminen kaavailtuihin toimiin on onnistumisen avain. Tavoitteiden saavuttamiseksi on ratkaisevan tärkeää, että osallistumiseen kannustetaan ja että yhdenmukaisen meripolitiikan tuloksista tiedotetaan jäsenvaltioissa ja niiden välillä.

4.2 Vaikka tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa ei käsitelläkään politiikan sisältökysymyksiä, komitea ottaa aiempien lausuntojensa tapaan jälleen puheeksi seuraavat teemat, joihin kannattaa erityisesti paneutua yhdenmukaisen meripolitiikan yhteydessä:

4.2.1 Tulee ottaa tasapainoisella tavalla huomioon yhtäältä EU:n rannikkoalueiden ympäristöhuolet ja toisaalta kansainvälisen kaupankäynnin tarve, jota merikuljetusten kasvu heijastaa.

4.2.2 Kaksi suurta julkista huomiota kerännyttä laivaonnettomuutta, Erikan tuhoutuminen vuonna 1999 ja Prestigen uppoaminen vuonna 2002, vaativat komitean mielestä välttämättä varautumista pahimpaan mahdolliseen tapahtumien kulkuun (*worst case scenario*). Mittavasta, suunnilleen 15 uuden asetuksen ja direktiivin säädöspaketista huolimatta jäsenvaltioiden ponnistukset ovat kuitenkin yhä riittämättömät kahdella tärkeällä loholla:

- asianmukaisesti varustettujen vastaanottolaitteistojen asentaminen satamiin merialuksista peräisin olevien öljyjäämien keräämiseksi – minkä seurauksena öljyä lasketaan edelleenkin meriin

- tarvittavan monen suojausalueen rakentaminen merihätään joutuneita aluksia varten, sekä epäselvyys vastuusta ja toimivallasta hätätapauksissa.

Toimenpiteet näiden puutteiden korjaamiseksi on syytä sisällyttää tukikelpoisten tavoitteiden luetteloon.

4.2.3 Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*) ratifioinnin – minkä kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat nyt tehneet – lisäksi on tärkeää valvoa, että yleissopimus pannaan täytäntöön. Varsinkin silloin, kun on kyse EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välissä sijaitsevista merialueista ja kun määrätty viimeksi mainituista maista ovat solmineet assosiaatiosopimuksen EU:n kanssa tai käyvät unionin kanssa liittymisneuvotteluita, tulisi niille komitean käsityksen mukaan esittää pyyntö UNCLOS-yleissopimuksen ratifioinnista ja siten myös täytäntöönpanosta, koska yleissopimus on osa yhteisön säännöstöä.

4.2.4 Komitea esittää, että Välimeren unionin piirissä järjestetään kerran vuodessa ministeritason kokous yhdenmukaisen meripolitiikasta, jotta prosessin eteneminen varmistetaan. Komitea toivoo, että samaa käytäntöä sovelletaan lähitulevaisuudessa myös muihin merialueisiin, kuten Itämereen, Pohjanmereen, Atlanttiin ja Mustaanmereen.

4.2.5 Komitea katsoo, että komission tulee kiinnittää enemmän huomiota merenkulkijoiden työskentelyolosuhteiden parantamiseen sekä turvallisuuteen ja alusten ympäristösuorituskykyyn, jotta yhdenmukaisen meripolitiikan kansainvälistä ulottuvuutta kyetään vahvistamaan.

4.2.6 Komitea painottaa, että tosiasiallisesti yhdenneetyt merialan markkinat edellyttävät jäsenvaltioiden kansallisten tarkastusviranomaisten, merivartiolaitosten ja merivoimien parempaa yhteistoimintaa mieluiten Euroopan meriturvallisuusviraston puitteissa.

4.2.7 Tämä vaatii myös yhteistä merialan tiedonvaihtojärjestelyä ja yhdenneettyä merivalvontajärjestelmää. Aihetta käsittelevässä lausunnossaan ⁽²⁾ komitea toteaa, että mainittu järjestelmä

on luotava kestäväpohjaisesti antamaan täsmällistä, oikea-aikaista, laadukasta ja kustannustehokasta tietoa.

4.2.8 Komitea huomauttaa todenneensa jo aiemmassa lausunnossaan ⁽³⁾, että se voi ottaa vastuulleen tehtäviä merialan politiikkaa toteutettaessa, aluesuunnittelun piiriin kuluvat toimet mukaan luettuina. Komitea uudistaa tarjouksensa tässä yhteydessä.

Bryssel 16. helmikuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽²⁾ EUVL C 44, 11.2.2011, s. 173.

⁽³⁾ EUVL C 211, 19.8.2008, s. 31.