FI

EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Yleiskatsaus

Kohti menestyvää liikennealaa EU:ssa: edessä olevat haasteet

2018

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–XII
Yleiskatsauksen tavoite ja lähestymistapa	01–05
I osa: Yleiskatsaus EU:n liikennealasta	06–25
Keskeisiä tietoja Euroopan unionin liikennealasta	06–07
EU:n keskeiset toimintapoliittiset tavoitteet liikennealalla	08–12
EU:n liikennealan tärkeimmät sidosryhmät	13–16
Infrastruktuuri-investointitarpeet ja varojen saatavuus	17–25
II osa: Tilanne EU:n liikennesektorin keskeisillä aloilla	26–63
Nykyiset liikennemuotojen käytön kehityssuuntaukset	26–39
Liikennemäärät ovat kasvaneet jatkuvasti ja niiden odotetaan kasvavan jatkossakin	26–27
Maantieliikennettä suositaan matkustajien ja tavaroiden kuljetuksissa	28–33
Älykkäät liikenteenhallintajärjestelmät: kiinteä osa liikenteen tulevaisuutta	34–35
Liikenteen uudet kehityssuuntaukset	36–39
Infrastruktuurin kehittäminen	40–51
Vaikka EU:n liikenneinfrastruktuurin kehittämisessä on edistytty, haasteita on yhä jäljellä	40–46
TEN-T-verkko edellyttää huomattavaa rahoitusta – jäsenvaltioiden velkaantumisaste voi olla este	47–51
Sisämarkkinat	52–55
Liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen	56–63
III Osa: Edessä olevat keskeiset haasteet	64–91
Tavoitteiden ja resurssien sovittaminen yhteen	66
EU:n suorittama valvonta, joka koskee kansallisten infrastruktuuripäätösten tiiviimpää EU:n poliittisiin painopisteisiin mukauttamista	67–70
Lisätään EU:n rahoituksen lisäarvoa	71–72

Parannetaan hankkeiden hallinnointia 73–86

Parannetaan suunnittelua suorittamalla perusteellinen ennakkoanalyysi kustannuksista ja hyödyistä 74–78

Yksinkertaistetaan infrastruktuurihankkeiden toteutusta koskevia sääntöjä 79–82

Tehostetaan hankkeiden seurantaa 83–86

Enemmän huomiota olemassa olevan infrastruktuurin kunnossapitoon ja uusimiseen 87–89

Tehostetaan pyrkimyksiä siirtää tavaraliikennettä maanteiltä muihin liikennemuotoihin 90–91

Liitteet

Liite I – Tilintarkastustuomioistuimen liikennettä käsittelevät kertomukset vuodesta 2010

Liite II – Kilpailukykyisen ja resurssitehokkaan liikennejärjestelmän kymmenen tavoitetta EU:ssa

Liite III – Tärkeimmät sidosryhmät EU:n tasolla

Lyhenteet

Yleiskatsauksen toimitustiimi

Tiivistelmä

I Yleiskatsauksissa esitetään yleisluonteisia toiminnanalojen kuvauksia ja analyyseja, jotka perustuvat lähinnä julkaistuihin tietoihin. Tässä yleiskatsauksessa kuvaillaan ja analysoidaan EU:n toimintaa liikennealalla. Siinä keskitytään EU:n talousarviosta rahoitettaviin infrastruktuuri-investointeihin ja esitellään monialaisia aiheita, joita tunnistettiin viiden tärkeimmän liikennemuodon – maantie-, rautatie-, lento-, sisävesi- ja meriliikenteen – äskettäisissä tarkastuksissa. Tehtyjen huomioiden ja annettujen suositusten perusteella esitetään laaja-alainen katsaus liikenteen kehittämisen ja rahoituksen tärkeimmistä haasteista EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuimen omien kertomusten lisäksi tässä katsauksessa otetaan huomioon muiden ylimpien tarkastuselinten kertomukset sekä oleelliset EU:n poliittiset asiakirjat, tutkimukset ja arvioinnit sekä muiden EU:n ja kansainvälisten toimielinten tiedot ja näkemykset.

II Liikenne on strateginen EU:n talouden ala, joka vaikuttaa suoraan kaikkien EU:n kansalaisten jokapäiväiseen elämään, ja liikennepalvelut työllistävät noin 11 miljoonaa henkilöä. Se on Euroopan yhdentymisen kulmakivi, sillä täysin yhteenliitetyt ja kestävät liikenneverkot ovat Euroopan sisämarkkinoiden päätökseen saattamisen ja asianmukaisen toiminnan välttämätön edellytys.

III EU:n matkustaja- ja tavaraliikenteen määrät ovat kasvaneet viime vuosikymmeninä ja niiden odotetaan kasvavan jatkossakin, joskin hitaammin. Maantieliikenne vastaa suurimmasta osasta matkustaja- ja tavaraliikenteen matkoista määrinä mitattuna, ja tällä hetkellä markkinat eivät kannusta riittävästi käyttäjiä siirtymään käyttämään muita liikennemuotoja, jotka yleisesti ottaen ovat edelleen taloudellisesti vähemmän kilpailukykyisiä.

IV Liikenne on ala, johon sovelletaan jaettua toimivaltaa. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiot voivat käyttää omaa toimivaltaansa, ellei EU ole laatinut yhteisiä liikennepolitiikkoja ja -strategioita. Sopimuksessa EU:n toiminnasta (SEUT) vahvistetaan perusta Euroopan laajuiselle liikenneverkolle (TEN-T), integroidulle multimodaaliselle verkolle, joka mahdollistaa ihmisten ja tavaroiden nopean ja helpon liikkumisen kaikkialla EU:ssa. Verkko muodostuu kahdesta tasosta. ”Ydinverkko”, joka on tarkoitus saada valmiiksi vuoteen 2030 mennessä, koostuu tärkeimmistä yhteyksistä ja solmukohdista kaikkialla EU:ssa. ”Kattavalla verkolla”, joka on tarkoitus saada valmiiksi vuoteen 2050 mennessä, on laajempi tavoite varmistaa EU:n kaikkien alueiden saavutettavuus ja toimivat yhteydet.

V Vastuu liikenneinfrastruktuurin kehittämisestä, rahoituksesta ja rakentamisesta on lähinnä jäsenvaltioilla. EU:n rahoitus, jonka on tuotettava EU:n lisäarvoa, voi toimia vain vauhdittajana ja kattaa murto-osan kokonaistarpeista. Useista erilaisista EU:n rahoitusvälineistä, joiden määrärahat kaudella 2007–2020 ovat yhteensä noin 193 miljardia euroa, myönnetään tukea liikennepolitiikalle.

VI EU:n liikenneinfrastruktuurin kehittäminen edellyttää huomattavaa rahoitusta. Komissio arvioi, että tämän alan kokonaisinvestointitarpeet ovat noin 130 miljardia euroa vuodessa, ja lisäksi kunnossapitoon tarvitaan merkittäviä investointeja. Pelkästään TEN-T-ydinverkko maksaa arviolta 500 miljardia euroa vuosina 2021–2030; kattava verkko ja muut liikenneinvestoinnit mukaan luettuna tämä määrä nousee noin 1,5 biljoonaan euroon.

VII Vuoden 2008 talouskriisistä lähtien liikenneinfrastruktuuriin tehtävien investointien väheneminen on kuitenkin jarruttanut EU:n liikenneverkon uudenaikaistamista, sillä keskimääräinen investointitaso on ollut tarpeisiin nähden riittämätön. Tarvitaan merkittäviä rahoitusvaroja, jotta TEN-T-verkkoa koskevat tavoitteet voidaan saavuttaa aikataulun mukaisesti. Julkisten varojen rajallisen saatavuuden vuoksi yksityissektorin strategisiin liikenneinfrastruktuureihin tekemien investointien lisäämistä pidetään oleellisena.

VIII Infrastruktuurin kehittämisvauhti vaihtelee eri puolilla EU:ta, ja infrastruktuurin laatu ja saatavuus ovat edelleen jäljessä erityisesti itäisillä alueilla. Vaikka TEN-T-ydinverkot ovat jo valmiit tai lähes valmiit joissain jäsenvaltioissa, toisissa jäsenvaltioissa on yhä paljon tehtävää.

IX Komissio on myöntänyt, että meneillään oleva älykkäiden liikenteenhallintajärjestelmien onnistunut koordinoitu käyttöönotto on ratkaisevan tärkeää yleiseurooppalaisen, liikennemuotojen yhteistoimintaan perustuvan ja aidosti yhdennetyn liikennejärjestelmän aikaan saamiseksi. Lisäksi automatisointi, digitalisaatio ja yhteiskäyttöön perustuvat liikenneratkaisut ovat nopeasti yleistyviä kehityssuuntauksia, joilla liikennejärjestelmiä on mahdollista tehostaa. Uusi teknologia ja uudet liikkuvuuden mallit tuovat kuitenkin myös haasteita, jotka liittyvät lainsäädäntökehyksen soveltuvuuteen, yksityisyyden suojaan, turvallisuuteen, vastuuvelvollisuuteen ja tietosuojaan.

X Komissio on tukenut aktiivisesti liikenteen sisämarkkinoiden avaamista ja vapauttamista. Myös tässä on edelleen joitain haasteita erityisesti rautatie- ja ilmaliikenteen hallinnan osalta.

XI Liikenne aiheuttaa noin neljänneksen EU:n kaikista kasvihuonekaasupäästöistä. Koska liikenteen päästöt alkoivat lisääntyä uudelleen vuonna 2014, alasta on tulossa yksi EU:n yleisiä hiilestä irtautumista koskevien tavoitteiden merkittävimmistä haasteista.

XII Vaikka infrastruktuurien kehittämisessä ja liikenteen sisämarkkinoiden avaamisessa on edistytty ja liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi on ehdotettu toimenpiteitä, EU:lla on yhä seuraavia haasteita:

- sovittaa merkitykselliset ja saavutettavissa olevat liikennealan tavoitteet ja prioriteetit yhteen käytettävissä oleviin resursseihin
- perustaa tehokkaita EU:n tason täytäntöönpanovälineitä, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioiden infrastruktuuripäätökset mukautetaan läheisemmin EU:n painopisteisiin kiinnittäen erityistä huomiota rajatylittäviin osuuksiin
- keskittää EU:n rahoitus painopisteisiin, jotka tuottavat suurimman EU:n lisäarvon
- parantaa EU:n rahoittamien hankkeiden suunnittelua, toteutusta ja seurantaa
- varmistaa, että infrastruktuuria kunnossapidetään asianmukaisesti ja että se on kestävää
- tehostaa pyrkimyksiä siirtää tavaraliikennettä pois maanteiltä.

Yleiskatsauksen tavoite ja lähestymistapa

01 Tässä yleiskatsauksessa kuvaillaan ja analysoidaan EU:n toimintaa liikennealalla. Siinä keskitytään EU:n talousarviosta rahoitettaviin infrastruktuuri-investointeihin ja esitellään monialaisia aiheita, joita nousi esiin viiden tärkeimmän liikennemuodon – maantie-, rautatie-, lento-, sisävesi- ja meriliikenteen – äskettäisissä tarkastuksissa[1]. Tilintarkastustuomioistuin on julkaissut kahdeksan viime vuoden aikana 13 erityiskertomusta tältä alalta (ks. ***liite I***). Tehtyjen huomioiden ja annettujen suositusten perusteella esitetään laaja-alainen katsaus liikenteen kehittämisen ja rahoituksen tärkeimmistä haasteista EU:ssa. Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta vaikuttaa todennäköisesti EU:n liikennepolitiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon. Koska neuvottelut olivat kuitenkin tämän asiakirjan julkaisuajankohtana vielä meneillään ja konkreettiset vaikutukset ovat epävarmoja, päätettiin, ettei tätä näkökohtaa käsitellä tässä yleiskatsauksessa.

02 Tilintarkastustuomioistuimen yleiskatsauksissa esitetään EU:n politiikanalojen kuvauksia ja analyyseja, jotka perustuvat lähinnä tilintarkastustuomioistuimen aiempaan työhön ja julkaistuihin tietoihin. Yleiskatsaus ei ole tarkastus: sitä varten ei tehdä uutta tarkastustyötä eikä siinä esitetä uusia tarkastushavaintoja tai suosituksia. Siinä voidaan kuitenkin esittää päätelmiä ja suosituksia, jotka ovat peräisin aiemmin julkaistuista kertomuksista. Tekstissä mainitut komission vastaukset tässä asiakirjassa mainituissa tilintarkastustuomioistuimen kertomuksissa esitettyihin havaintoihin ja suosituksiin on julkaistu kyseisissä kertomuksissa, jotka ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen verkkosivustolla.

03 Tilintarkastustuomioistuimen omien kertomusten lisäksi tässä katsauksessa viitataan muiden ylimpien tarkastuselinten kertomuksiin ja EU:n keskeisiin liikennepoliittisiin asiakirjoihin, tutkimuksiin, arviointeihin ja tietoihin. Lisäksi haastateltiin Euroopan komission, Euroopan parlamentin, Euroopan investointipankin (EIP) ja taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) edustajia. Yleiskatsauksen laadinnan aikana käytiin säännöllistä vuoropuhelua komission kanssa

[1] Katsauksesta on jätetty pois myös muita merkityksellisiä liikenteeseen liittyviä seikkoja, kuten matkustajien oikeudet, mutta niitä on arvioitu äskettäin julkaistussa erityiskertomuksessa nro 30/2018 ”EU:n matkustajien oikeudet ovat kattavia, mutta matkustajat joutuvat yhä aktiivisesti ajamaan oikeuksiaan” (http://eca.europa.eu).

ja sen huomiot tämän yleiskatsauksen sisällöstä on otettu mahdollisimman pitkälti huomioon.

04 Tässä yleiskatsauksessa annetaan sidosryhmille ja muille kiinnostuneille osapuolille selkeitä ja helposti saatavilla olevia tietoja ja pyritään siten kannustamaan sidosryhmiä parantamaan toimiaan ja/tai koordinoimaan niitä nykyistä paremmin, jotta ne tuottavat lisäarvoa EU:n toimille sen liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

05 Katsauksen rakenne on seuraava:

a) **I osassa** esitetään yleiskatsaus EU:n tärkeimmistä toimintapoliittisista tavoitteista liikennealalla, taustalla olevasta hallintokehyksestä sekä tarvittavan rahoituksen mittasuhteista ja saatavuudesta.

b) **II osassa** kuvaillaan tilannetta EU:n liikennesektorin keskeisillä aloilla.

c) **III osassa** esitellään monialaisia kysymyksiä ja keskeisiä haasteita, joita tilintarkastustuomioistuin pitää edelleen merkittävinä.

I osa: Yleiskatsaus EU:n liikennealasta

Keskeisiä tietoja Euroopan unionin liikennealasta

06 Liikenne on strateginen EU:n talouden ala, ja liikennepalvelut tuottivat noin viisi prosenttia EU:n bruttolisäarvosta[2] ja muodostivat 5,2 prosenttia (noin 11 miljoonaa työntekijää) kaikista työpaikoista vuonna 2016. Se vaikuttaa suoraan kaikkien EU:n kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja takaa tavaravirran yli 11 miljoonalta EU:n tuottajalta ja valmistajalta kuluttajille[3]. Tämä tekee hyvistä liikennejärjestelmistä Euroopan yhdentymisen kulmakiven. Hyvin suunnitellut, kestävät ja täysin yhteenliitetyt liikenneverkot ovat Euroopan sisämarkkinoiden päätökseen saattamisen ja asianmukaisen toiminnan välttämätön edellytys.

07 Tehokkaat liikennepalvelut ja -infrastruktuurit ovat välttämättömiä, jotta voidaan hyödyntää kaikkien EU:n alueiden taloudellisia vahvuuksia, tukea sisämarkkinoita ja kasvua sekä edistää taloudellista, alueellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Keskeisen roolinsa vuoksi liikenne liittyy myös läheisesti ympäristön, työpaikkojen ja kasvun, kilpailun, sosiaalipolitiikan ja digitalisaation toiminnanaloihin.

EU:n keskeiset toimintapoliittiset tavoitteet liikennealalla

08 EU:n liikennepolitiikka esitetään sopimuksessa EU:n toiminnasta (SEUT)[4]. Se oli yksi ensimmäisistä aloista, joilla EU ilmaisi aikomuksensa luoda yhteismarkkinat eli avata liikenneverkot kilpailulle ja vapauttaa liikennepalvelujen tarjoaminen.

09 EU:n liikennepoliittisten tavoitteiden määrittelyn kannalta keskeisiä asiakirjoja ovat komission noin joka kymmenes vuosi julkaisemat valkoiset kirjat[5]. Viimeisimmässä, vuonna 2011 julkaistussa valkoisessa kirjassa esitetään kymmenen

---

[2] Jollain alueella tai teollisuuden tai talouden alalla tuotettujen tavaroiden ja palvelujen arvo.

[3] Euroopan komissio, *Delivering TEN-T: Facts & figures*, syyskuu 2017, s. 5.

[4] 4 artiklan 2 kohdan g alakohta ja VI osasto.

[5] KOM(1992) 494 lopullinen, 2.12.1992; KOM(2001) 370 lopullinen, 12.9.2001; ja KOM(2011) 144 lopullinen, 28.3.2011, *Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää*.

keskeistä tavoitetta sisältävä etenemissuunnitelma (ks. ***liite II***) yhtenäisen Euroopan liikennealueen ja kilpailukykyisen ja resurssitehokkaan liikennejärjestelmän luomiseksi.

10 Useilla strategia-asiakirjoilla[6] ja toimintapoliittisilla asiakirjoilla täydennetään vuoden 2011 valkoisen kirjan prioriteetteja ja kehitetään niitä edelleen sekä yksittäisten liikennemuotojen osalta että monialaisesta näkökulmasta.

11 Ihmisten ja tavaroiden nopean ja helpon liikkumisen kaikkialla EU:ssa mahdollistavan yhdennetyn multimodaalisen verkon kehittämiseksi SEUT-sopimuksessa (ks. XVI osasto) luotiin myös perusta Euroopan laajuiselle liikenneverkolle (TEN-T). Komissio julkaisi TEN-T-suuntaviivat vuonna 1996 TEN-T-politiikan kehittämisen perustaksi. Niitä on muutettu usein ja niiden pohjalta annettiin asetus vuonna 2013[7]. Asetuksessa vahvistettiin määräajat verkon ”ydintason” (2030) ja ”kattavan tason” (2050) päätökseen saattamiselle (ks. ***taulukko 1***) ja, mikä on tärkeää, siirryttiin yksittäisiin ensisijaisiin hankkeisiin perustuvasta lähestymistavasta multimodaaliseen EU:n laajuiseen käytäväverkkoon perustuvaan lähestymistapaan. Hankkeita suunnitellaan nyt kaikki liikennemuodot kattavien käytäväsuunnitelmien puitteissa komission nimittämien 12 eurooppalaisen koordinaattorin valvonnassa. Koordinaattorien tehtävänä on helpottaa ja valvoa TEN-T-ydinverkkokäytävien koordinoitua kehittämistä.

---

[6] Esimerkiksi: Eurooppa 2020 – *Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia*, KOM(2010) 2020 lopullinen; *Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia*, COM(2015) 80 final; *Vähäpäästöistä liikkuvuutta koskeva eurooppalainen strategia*, COM(2016) 501 final; *Ilmailustrategia Euroopalle*, COM(2015) 598 final; *Ilmailu*: *avoin ja yhteenliitetty Eurooppa*, COM(2017) 286 final; *Eurooppalainen strategia vuorovaikutteisia älykkäitä liikennejärjestelmiä varten*, COM(2016) 766 final; *EU:n meriliikennepolitiikka vuoteen 2018 saakka: strategiset tavoitteet ja suositukset*, KOM(2009) 8 lopullinen; Eurooppa liikkeellä –paketit – *Puhdas, kilpailukykyinen ja verkotettu liikenne ja liikkuvuus kaikille sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla*, COM(2017) 283 final.

[7] Asetus (EU) N:o 1315/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi (EUVL L 348, 20.12.2013, s. 1).

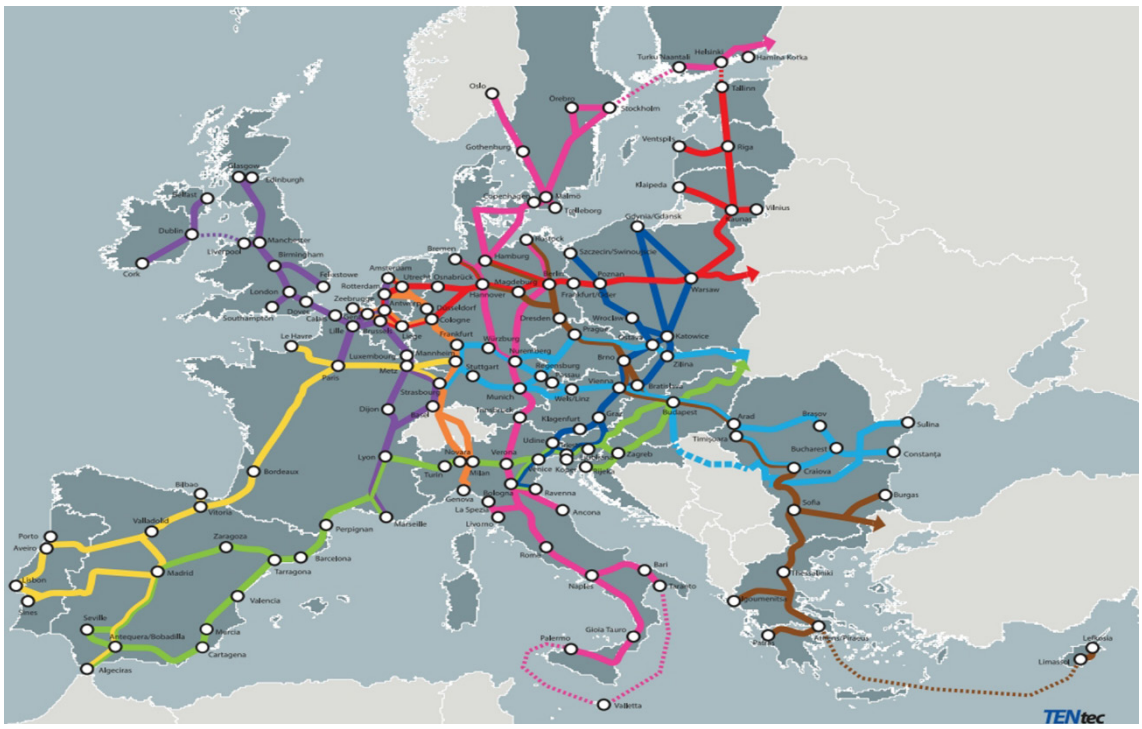
Taulukko 1 – TEN-T-verkon laajuus

TEN-T	Ydinverkko (km)	Kattava verkko (km)
Rautatiet	50 762	138 072
Maantiet	34 401	136 706
Sisävesiväylät	12 880	23 506

Lähde: Commission ex-post evaluation of Cohesion policy programmes for 2007–2013, work package 5.

12 Kattavalla verkolla on tarkoitus varmistaa EU:n kaikkien alueiden saavutettavuus ja toimivat yhteydet. Ydinverkko koostuu kattavan verkon strategisesti tärkeimmistä yhteyksistä ja solmukohdista, jotka on järjestetty yhdeksäksi käytäväksi (ks. ***kaavio 1***) ja kolmeksi horisontaaliseksi painopisteeksi (Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä (ERTMS), merten moottoritiet ja maantieturvallisuus).

Kaavio 1 – TEN-T-ydinverkkokäytävät



Atlantin käytävä, Itämeri–Adrianmeri-käytävä, Välimeren käytävä, Pohjanmeri–Itämeri-käytävä, Pohjanmeri–Välimeri-käytävä, idän / itäisen Välimeren käytävä, Rein–Alpit-käytävä, Rein–Tonava-käytävä, Skandinavia–Välimeri-käytävä

Lähde: Euroopan komissio.

EU:n liikennealan tärkeimmät sidosryhmät

13 Liikenne on ala, jolla EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta[8]. Tämä tarkoittaa, että EU ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjinä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot voivat säätää lakeja ja antaa sääntöjä, ellei EU ole muotoillut yhteisiä liikennettä koskevia toimintapolitiikkoja ja strategioita.

14 EU:n tason tärkeimmät sidosryhmät ovat komissio, Euroopan parlamentti ja neuvosto (ks. ***liite III***). Kuten kaikilla EU:n toiminta-aloilla, komissio tekee lainsäädäntöehdotuksia ja panee toimintapolitiikan täytäntöön, ja parlamentti ja neuvosto säätävät lainsäädäntöä yleensä komission ehdotusten perusteella.

15 Jäsenvaltioissa tärkeimmät sidosryhmät ovat liikenne- ja investointipolitiikasta vastaavat kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset sekä rahti- ja matkustajaliikenteen harjoittajat.

16 Merkittävintä on, että miljoonat kansalaiset ja yritykset hyötyvät liikenneverkoista ja -palveluista.

Infrastruktuuri-investointitarpeet ja varojen saatavuus

17 Vastuu liikenneinfrastruktuurin kehittämisestä, rahoituksesta ja rakentamisesta on pääasiassa jäsenvaltioilla. EU:n rahoitus, jonka on tuotettava EU:n tason lisäarvoa, voi toimia vain vauhdittajana ja kattaa murto-osan kokonaistarpeista.

18 EU:n liikenneinfrastruktuurin kehittäminen edellyttää huomattavaa rahoitusta. Komissio arvioi, että kokonaisinvestointi-tarpeet tällä alalla (sekä TEN-T-verkko että kaupunkien infrastruktuuri) ovat noin 130 miljardia euroa vuodessa. Lisäksi kunnossapitoon tarvitaan merkittäviä investointeja[9]. On arvioitu, että ydinverkon kehittäminen edellyttää 500 miljardin euron investointeja vuosina 2021–2030. Kun

---

[8] SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan g ja h alakohta.

[9] Euroopan komissio, *Eurooppa liikkeellä: Puhdas, kilpailukykyinen ja verkotettu liikenne ja liikkuvuus kaikille sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla*, COM(2017) 283 final, 31.5.2017, s. 7.

mukaan lasketaan kattava verkko[10] ja muut liikenneinvestoinnit, luku nousee noin 1,5 biljoonaan euroon[11].

19 Vuoden 2008 talouskriisistä lähtien liikenneinfrastruktuuriin tehtävien investointien väheneminen on kuitenkin jarruttanut EU:n liikenneverkon uudenaikaistamista[12]. Komission viimeisimmän Euroopan laajuisen liikenneverkon täytäntöönpanoa koskevan tilannekatsauksen[13] mukaan keskimääräiset investointitasot ovat jääneet EU:ssa selvästi alle 100 miljardin euron kriisin alkamisen jälkeen.

20 Useista erilaisista EU:n rahoitusvälineistä, joiden määrärahat kaudella 2007–2020 ovat yhteensä 193 miljardia euroa, myönnetään tukea liikennepolitiikalle (ks. ***taulukko 2***). Tämä tuki pannaan täytäntöön sekä suoralla että yhteistyössä tapahtuvalla hallinnoinnilla[14]. Sen kaksi tärkeintä välinettä ovat Verkkojen Eurooppa -väline [15] ja Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot). Verkkojen Eurooppa -välineessä (jota komissio hallinnoi suoraan) etusijalla ovat TEN-T-ydinverkko, rajatylittävät yhteydet, pullonkaulojen poistaminen ja yhteentoimivuushankkeet, kun taas ERI-rahastoissa (joiden hallinnointi tapahtuu yhteistyössä) näitä painopisteitä laajennetaan sisällyttämällä niihin alueellisen liikkuvuuden lisääminen ja sekundääristen ja tertiääristen solmukohtien kytkeminen TEN-T-infrastruktuuriin[16].

---

[10] Vuoden 2013 TEN-T-asetuksessa kattavan verkon päätöksen saattamisen määräajaksi asetettiin vuosi 2050.

[11] Euroopan komissio, *Delivering TEN-T: Facts & figures*, syyskuu 2017.

[12] Euroopan komissio, *Transport in the European: Union Current Trends and Issues – 2018*, s. 12.

[13] Tilannekatsaus Euroopan laajuisen liikenneverkon täytäntöönpanosta vuosina 2014 ja 2015, COM(2017) 327 final, 19.6.2017, s. 3.

[14] Suorassa hallinnoinnissa (esimerkiksi Verkkojen Eurooppa -väline, Horisontti-ohjelma) komissio valitsee toimeksisaajat, myöntää avustukset, siirtää varat ja seuraa yhteisrahoitusta saaneita toimia. Yhteistyössä tapahtuvassa hallinnoinnissa (esimerkiksi ERI-rahastot) komissio delegoi osan talousarvion toteutuksesta jäsenvaltioille, mutta lopullinen vastuu säilyy sillä.

[15] Ks. asetus (EU) N:o 1316/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta.

[16] Noin 47 prosenttia koheesiorahaston menoista kaudella 2007–2013 kanavoitiin TEN-T-hankkeisiin. Ks. Euroopan komissio, ”Transport – Final Report – Work Package 5 – Ex post

Taulukko 2 – EU:n liikennealan talousarviomäärärahat kaudella 2007–2020 (miljardia euroa)

Rahoitusväline	2007–2013	2014–2020	Yhteensä
EAKR ja koheesiorahasto/ERI-rahastot	81,8	68,5	150,3
TEN-T	8,0	Ei sovelleta	8,0
Marco Polo	0,5	Ei sovelleta	0,5
Verkkojen Eurooppa -välineen liikenneosio	Ei sovelleta	24,1[2]	24,1
7. puiteohjelma[1] – Liikenne	4,2	Ei sovelleta	4,2
Horisontti 2020: liikenne	Ei sovelleta	6,3	6,3
Yhteensä	**94,5**	**98,9**	**193,4**

[1] Seitsemäs tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskeva puiteohjelma.
[2] Koheesiorahastosta siirretyt 11,3 miljardia euroa mukaan lukien.
Lähde: Tilintarkastustuomioistuin julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella.

21 Suurin osa EU:n liikennealan rahoituksesta (78 prosenttia) vuosien 2007 ja 2020 välisillä kahdella ohjelmakaudella kuuluu yhteistyössä tapahtuvan hallinnoinnin piiriin. Komission suoraan hallinnoiman rahoituksen osuus on kuitenkin kasvussa: se oli 13 prosenttia kaudella 2007–2013, mutta nousi 31 prosenttiin kaudeksi 2014–2020.

22 Liikenne on ollut EAKR:n ja koheesiorahaston suurin menoala molemmilla ohjelmakausilla (24 prosenttia kokonaismäärärahoista kaudella 2007–2013 ja 20 prosenttia kaudella 2014–2020). Lähes puolet EAKR:n ja koheesiorahaston liikennealan varoista vuosina 2007–2020 on myönnetty maantieliikenteelle (ks. ***taulukko 3***).

evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007–2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund", 2016, s. 97.

Taulukko 3 – EAKR:n ja koheesiorahaston määrärahat liikennealoittain vuosina 2007–2020 (miljardia euroa)

Ala		2007–2013	% kokonaismäärästä		2014–2020	% kokonaismäärästä
Maantieliikenne	42,6		52 %	30,0		44 %
Rautatieliikenne	23,1		28 %	18,6		27 %
Kaupunkiliikenne	8,2		10 %	12,5		18 %
Satamat	3,1		4 %	2,0		3 %
Multimodaaliliikenne	1,8		2 %	2,2		3 %
Älykkäät liikennejärjestelmät	1,0		1 %	2,1		3 %
Sisävesiliikenne	0,4		1 %	0,7		1 %
Lentoliikenne	1,6		2 %	0,4		1 %
Liikenne yhteensä	**81,8**		**100 %**	**68,5**		**100 %**

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella.

23 Verkkojen Eurooppa -välineestä (vain kausi 2014–2020) oli joulukuussa 2017 myönnetty 22,3 miljardia euroa (noin 93 prosenttia Verkkojen Eurooppa -välineen liikenneosion koko talousarviosta) hankkeisiin (ks. ***taulukko 4***). Useimmat rahoitetuista hankkeista ovat ydinverkkokäytävissä (79 prosenttia) ja koskevat kestäviä liikennemuotoja, kuten rautateitä ja sisävesiliikennettä.

Taulukko 4 – Verkkojen Eurooppa -välineestä myönnetyt varat

Ala	Hankkeisiin myönnetty kokonaismäärä (joulukuu 2017, miljardia euroa)		% kokonaismäärästä
Rautatieliikenne	16,4		74 %
Sisävesiliikenne	1,7		8 %
Maantieliikenne	1,7		8 %
Lentoliikenne	1,3		6 %
Meriliikenne	0,9		4 %
Multimodaaliliikenne	0,3		1 %
Yhteensä	**22,3**		**100 %**

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella.

24 Tätä yleiskatsausta laadittaessa vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen talousarviomäärärahoja ei vielä ollut hyväksytty. Komission ehdotuksessa Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevaksi asetukseksi[17] korvamerkittäisiin 30,6 miljardia euroa liikenteeseen, ja tähän sisältyi 11,3 miljardin euron maksuosuus koheesiorahastosta. Komission ehdotuksessa kauden 2021–2027 asetuksesta, jolla annetaan yhteiset säännökset seitsemälle yhteistyössä

[17] Ehdotus asetukseksi Verkkojen Eurooppa -välineestä ja asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) N:o 283/2014 kumoamisesta, COM(2018) 438 final, 6.6.2018.

hallinnoitavalle rahastolle[18], ehdotetaan yhteensä 242 miljardia euroa EAKR:lle ja koheesiorahastolle, mutta siinä ei tässä vaiheessa esitetä alakohtaisia määrärahoja.

25 OECD on korostanut, että on tärkeää lisätä yksityissektorin investointeja strategiseen liikenneinfrastruktuuriin, jotta korjataan julkisten varojen saatavuuden puute[19]. EU käyttää lainojen ja takausten kaltaisia rahoitusvälineitä (ks. jäljempänä) houkutellakseen liikenteeseen tehtäviä yksityisiä investointeja.

a) Verkkojen Eurooppa -välineen vieraan pääoman ehtoisesta rahoitusvälineestä, joka käyttää EU:n talousarviota takausten myöntämiseksi lähinnä EIP:n rahoitukselle, on tuettu kymmentä liikennehanketta saamalla liikkeelle investointeja yli 13 miljardin euron arvosta.

b) EIP-ryhmä ja komissio käynnistivät yhteisesti Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) vuonna 2015 auttaakseen korjaamaan EU:n nykyisen investointivajeen. Tähän mennessä siitä on myönnetty 5,6 miljardia euroa rahoitusta 45:lle liikennealan tavoitteita edistävälle hankkeelle[20].

c) Lisäksi EIP on myöntänyt noin 140 miljardia euroa lainoja liikennehankkeille kaudella 2007–2018[21].

---

[18] Ehdotus asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä, COM(2018) 375 final, 29.5.2018.

[19] OECD, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, OECD Publications, Pariisi, 2011, s. 6.

[20] Luettelo ERI-rahaston hankkeista lokakuussa 2018 – allekirjoitetut hankkeet (http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm).

[21] EIP:n rahoittamat hankkeet lokakuussa 2018 (http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index).

II osa: Tilanne EU:n liikennesektorin keskeisillä aloilla

Nykyiset liikennemuotojen käytön kehityssuuntaukset

Liikennemäärät ovat kasvaneet jatkuvasti ja niiden odotetaan kasvavan jatkossakin

26 Matkustaja- ja tavaraliikenteen määrät EU:ssa ovat kasvaneet jatkuvasti viime vuosikymmeninä[22], 5 335 miljardista henkilökilometristä 6 802 miljardiin henkilökilometriin ja 2 846 miljardista tonnikilometristä 3 661 miljardiin tonnikilometriin vuosina 1995–2016. Komissio arvioi, että niiden kasvu jatkuu, vaikkakin hitaampana kuin aikaisemmin. Se ennustaa matkustajaliikenteen lisääntyvän 42 prosenttia ja sisämaan tavaraliikenteen 60 prosenttia vuosina 2010–2050[23]. Kansainvälisen meriliikenteen ennustetaan kasvavan samana aikana vielä enemmän, 71 prosenttia.

27 Liikennemäärien kasvu saattaa aiheuttaa joillekin liikennemuodoille kapasiteettihaasteita EU:ssa. Ruuhkautuminen on jo nyt merkittävä ympäristöä koskeva ja taloudellinen ongelma, joka maksaa nykyisin EU:lle arviolta 140 miljardia euroa vuosittain[24] Ruuhkautumisen kustannusten arvioidaan lisääntyvän yli 40 prosenttia vuoteen 2050 mennessä vuoteen 2010 verrattuna[25].

---

[22] Euroopan komissio (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en

[23] Eurooppa liikkeellä: Puhdas, kilpailukykyinen ja verkotettu liikenne ja liikkuvuus kaikille sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla, COM(2017) 283 final, s. 4.

[24] https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf

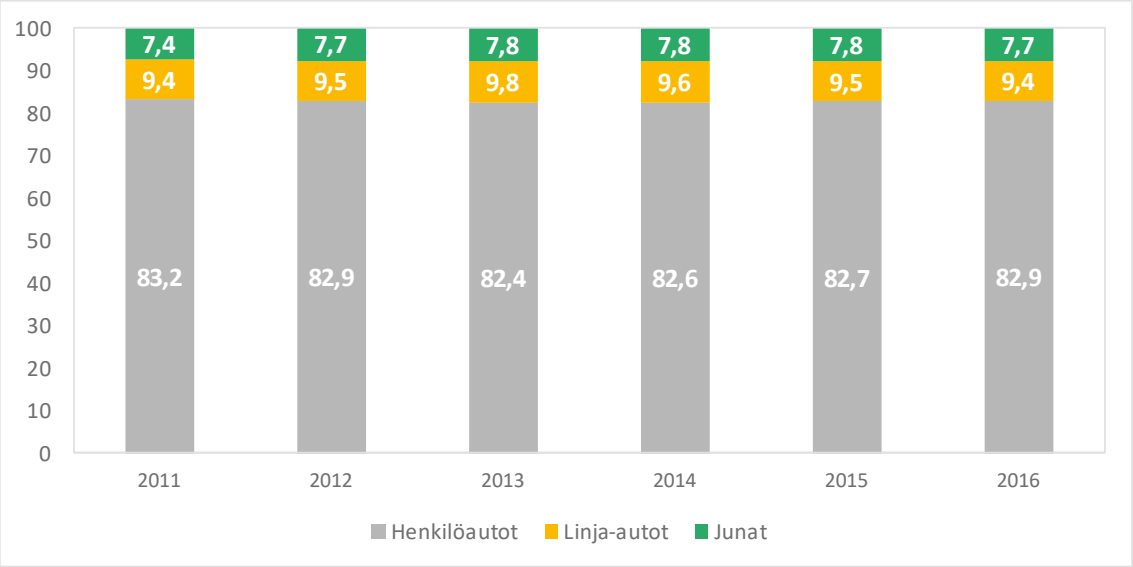
[25] Vaikutustenarviointi, joka liittyy ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta, SWD(2017) 180 final, 31.5.2017, liite 4, s. 38.

Maantieliikennettä suositaan matkustajien ja tavaroiden kuljetuksissa

28 Maantieliikenne muodostaa määrällisesti suurimman osan matkustaja- ja tavaraliikenteestä[26]. Henkilöautomatkat ovat hallitseva matkustajaliikenteen muoto, joka muodostaa 71 prosenttia kaikesta matkustajaliikenteestä henkilökilometreinä. Seuraavina tulevat lentoliikenne, linja-autoliikenne ja rautatieliikenne, joiden osuudet ovat 10, 8 ja 7 prosenttia. Maanteillä kulkee 49 prosenttia EU:n tavaraliikenteestä, ja meri- ja rautatieliikenteen[27] osuudet ovat 32 ja 11 prosenttia.

29 Maantieliikenteen hallitseva asema on vielä selvempi tarkasteltaessa vain sisämaan matkustaja- ja tavaraliikennettä (johon ei lasketa meri- ja lentoliikennettä). ***Kaavio 2*** osoittaa, että suurin osa henkilökilometreistä matkustetaan henkilöautoissa.

Kaavio 2 – Henkilöautoissa, linja-autoissa ja junissa matkustettujen henkilökilometrien osuudet EU28:ssa



Lähde: Eurostatin tilastotiedot (kesäkuulta 2018). Lukujen summa ei välttämättä ole 100 prosenttia, koska niitä on pyöristetty.

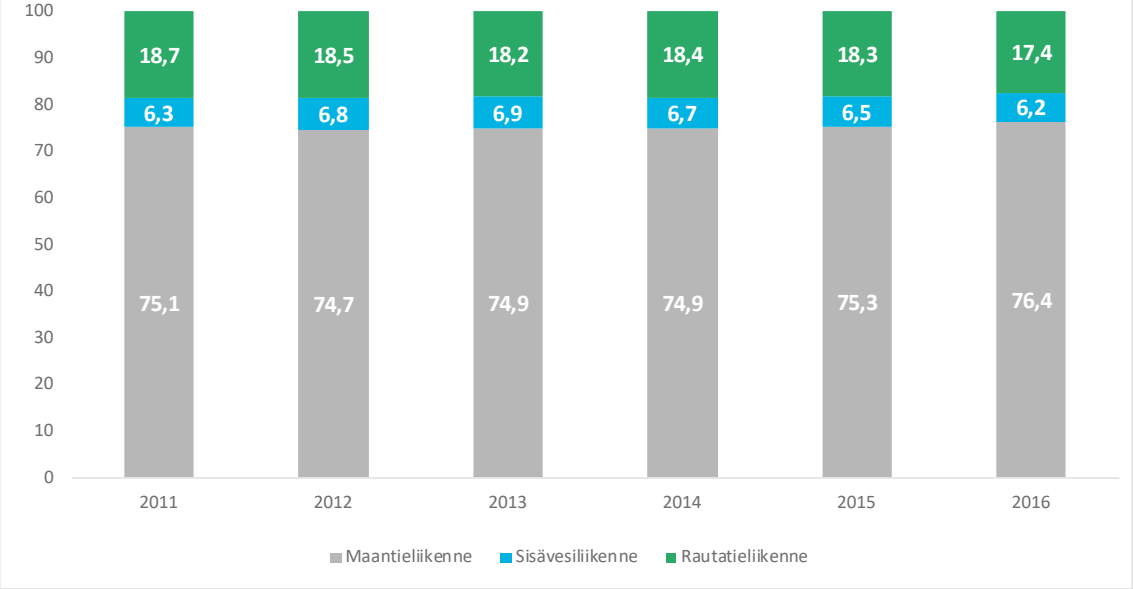
---

[26] Euroopan komissio (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en

[27] Rautateiden tavaraliikenteen käyttöosuus on erilainen muualla maailmassa, jossa rautatieliikenne on usein hallitseva liikennemuoto ja jossa sen markkinaosuus on vähintään 40 prosenttia (esimerkiksi Yhdysvalloissa, Australiassa, Kiinassa, Intiassa ja Etelä-Afrikassa). Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/2016 ”EU:n rautateiden tavaraliikenne ei ole vielä oikeilla raiteilla” (http://eca.europa.eu).

30 Huolimatta vuoden 2011 valkoisen kirjan tavoitteesta siirtää yli 300 kilometrin pituisista maanteiden tavarakuljetuksista 30 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja yli 50 prosenttia vuoteen 2050 mennessä muihin liikennemuotoihin, kuten rautateille tai vesiliikenteeseen, ja huolimatta EU:n lisääntyneestä ympäristöä säästävien liikennemuotojen painottamisesta maantieliikenteen osuus sisämaan tavaraliikenteestä on itse asiassa lisääntynyt 75,1 prosentista 76,4 prosenttiin vuosina 2011–2016 (ks. ***kaavio 3***).

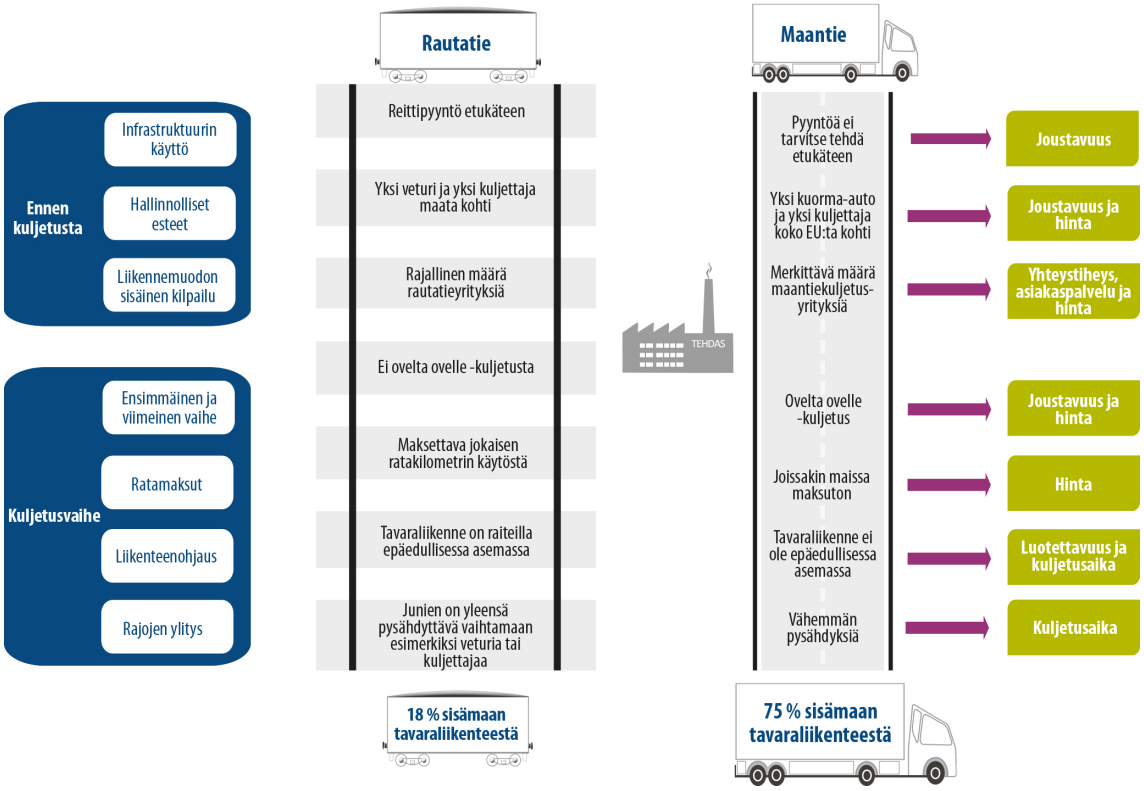
Kaavio 3 – Maanteillä, sisävesiliikenteessä ja rautateillä kuljetettujen tavaraliikenteen tonnikilometrien osuudet EU28:ssa



Lähde: Eurostatin tilastotiedot (kesäkuulta 2018). Lukujen summa ei välttämättä ole 100 prosenttia, koska niitä on pyöristetty.

31 Maantieliikenne on suosituin tavaraliikenteen muoto EU:ssa, koska sen etuina ovat joustavuus, luotettavuus, hinta, aika ja ovelta ovelle -toimitukset. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2016 erityiskertomuksen rautateiden tavaraliikenteestä EU:ssa. Se vertaili rautateitä käyttävien tavarankuljettajien kohtaamia haasteita verrattuna maanteitä käyttäviin tavarankuljettajiin. Tällä hetkellä markkinat eivät kannusta riittävästi käyttäjiä siirtymään maantieliikenteestä muihin liikennemuotoihin, jotka ovat edelleen taloudellisesti vähemmän kilpailukykyisiä. ***Kaaviossa 4*** osoitetaan eräitä tärkeimpiä syitä siihen, miksi rautatiet ovat maantieliikenteeseen verrattuna epäsuotuisassa asemassa tavaraliikenteen osalta.

Kaavio 4 – Rautateiden haasteet maantieliikenteeseen verrattuna tavaraliikenteessä



Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/2016 ”EU:n rautateiden tavaraliikenne ei ole vielä oikeilla raiteilla”.

32 Liikenne tuottaa kielteisiä ulkoisia vaikutuksia, kuten onnettomuuksia, kasvihuonekaasupäästöjä, ilmansaasteita ja melua, jotka aiheuttavat yhteiskunnallisia ja taloudellisia kustannuksia. Ennen ruuhkautumisen huomioon ottamista näiden liikenteen kielteisten ulkoisten vaikutusten kustannusten arvioitiin olleen noin neljä prosenttia EU:n BKT:stä vuonna 2011. Kuten myös äskettäin julkaistussa erityiskertomuksessa suurten nopeuksien rautatieverkosta[28] todettiin, EU:ssa käydään parhaillaan keskustelua maksujärjestelmistä (erityisesti tiemaksujärjestelmistä), joissa otetaan huomioon sekä käyttäjä maksaa -periaate että aiheuttaja maksaa -periaate eri liikennemuodoissa. Tämä osoittaa, että tarpeesta analysoida perusteellisesti ulkoisten kustannusten hintoihin sisällyttämisen mahdolliset haitat ja hyödyt ollaan tietoisia. Ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin tarkoittaa, että käyttäjät maksavat aiheuttamansa kustannukset, joten heillä on kannustin muuttaa käyttäytymistään näiden kustannusten vähentämiseksi. Ulkoisten kustannusten sisällyttämisellä hintoihin olisi huomattavia vaikutuksia liikenneverkkoihin, loppukuluttajille koituviin

[28] Erityiskertomus nro 19/2018 ”Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta” (http://eca.europa.eu).

kustannuksiin ja liikenneinfrastruktuurin käyttöön. Komissio tekee parhaillaan tutkimusta ulkoisten kustannusten hintoihin sisällyttämisestä (”Kestävän liikenneinfrastruktuurin käyttömaksut ja liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin”) arvioidakseen sitä, missä määrin käyttäjä maksaa -periaatetta ja aiheuttaja maksaa -periaatetta jo sovelletaan eri liikennemuotoihin jäsenvaltioissa, ja laatiakseen keskusteluun annettavan panoksen. Tutkimuksen tulosten pitäisi olla saatavilla vuoden 2019 puoliväliin mennessä.

33 Multimodaalisen liikenteen käytön lisääminen, joka on ollut yksi EU:n tärkeimpiä liikennepoliittisia tavoitteita jo monia vuosia, voi osaltaan auttaa liikennemuotosiirtymää pois pelkästään maanteitse tapahtuvista kuljetuksista. Multimodaalisuudella tarkoitetaan eri liikennemuotojen käyttöä saman matkan aikana. Vaikka viime vuosina on edistytty jonkin verran, multimodaalinen liikenne ei edelleenkään ole yleistä Euroopassa[29]. Tärkein multimodaalista liikennettä suoraan tukeva EU:n säädös on vuonna 1992 annettu yhdistettyjä kuljetuksia koskeva direktiivi[30], jota muutettiin parhaillaan tätä yleiskatsausta laadittaessa. Multimodaalihankkeita tuetaan pääasiassa EAKR:stä ja koheesiorahastosta, ja niille on osoitettu noin neljä miljardia euroa kaudella 2007–2020. Komissio julisti vuoden 2018 multimodaalisen liikkumisen teemavuodeksi, jonka aikana se aikoi lisätä multimodaalisuuden merkitystä EU:n liikennejärjestelmälle.

Älykkäät liikenteenhallintajärjestelmät: kiinteä osa liikenteen tulevaisuutta

34 Älykkäillä liikenteenohjausjärjestelmillä tarkoitetaan useita erilaisia digitaalisia liikenteenhallinta- ja tietojärjestelmiä, jotka kattavat useita liikennemuotoja (ks. ***laatikko 1***). Komissio on myöntänyt, että tällaisten järjestelmien onnistunut koordinoitu käyttöönotto on ratkaisevan tärkeää yleiseurooppalaisen, liikennemuotojen yhteistoimintaan perustuvan ja aidosti yhdennetyn

---

[29] Komission vaikutustenarvioinnissa, joka liittyy ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta (SWD(2017) 362 final), todetaan, että intermodaalikuljetukset muodostivat vuonna 2015 yhteensä 18 prosenttia EU:n sisäisestä tavaraliikenteestä (pois lukien ilmakuljetukset ja siirto putkien avulla sekä merikuljetukset EU:n ulkopuolisten maiden kanssa) ja että ne olivat lisääntyneet keskimäärin 3,5 prosenttia vuodessa viiden edellisen vuoden aikana.

[30] Neuvoston direktiivi 92/106/ETY, annettu 7 päivänä joulukuuta 1992, tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä (EYVL L 368, 17.12.1992, s. 38).

liikennejärjestelmän aikaansaamiseksi ja kiinteä osa liikenteen tulevaisuutta[31]. Niiden käyttöönotto on meneillään, ja siihen on myönnetty noin 3,1 miljardia euroa EAKR:stä ja koheesiorahastosta vuosina 2007–2020 ja lisäksi kolme miljardia euroa Verkkojen Eurooppa -välineestä vuoden 2017 lopusta lähtien.

Laatikko 1

Älykkäät liikenteenhallintajärjestelmät

- Älykkäissä liikennejärjestelmissä (ITS) sovelletaan tieto- ja viestintätekniikkaa maantieliikenteen alalla, infrastruktuuri, ajoneuvot ja käyttäjät mukaan luettuna, liikenteenhallinnan ja liikkuvuuden hallinan alalla sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen välisissä liitynnöissä.
- Eurooppalainen rautatieliikenteen hallintajärjestelmä (ERTMS) on hanke, jossa tavoitteena on korvata Euroopan monet kansalliset ohjaus- ja hallintajärjestelmät yhdellä järjestelmällä.
- Eurooppalaisen ilmaliikenteen hallinnan nykyaikaistamishankkeella (SESAR) pyritään parantamaan ilmaliikenteen hallinnan (ATM) suorituskykyä ilmaliikenteen hallintajärjestelmien uudenaikaistamisen ja yhdenmukaistamisen avulla määrittämällä, kehittämällä, hyväksymällä ja ottamalla käyttöön innovatiivisia teknologisia ja toiminnallisia ilmaliikenteen hallintaratkaisuja.
- Jokiliikenteen tietopalvelu (RIS) perustettiin mahdollistamaan nopea sähköinen tiedonsiirto aluksista maihin ennakoivien ja tosiaikaisten tietojen vaihdon avulla.
- Alusliikennettä koskevan seuranta- ja tietojärjestelmän (VTMIS) ensisijaisena tarkoituksena on parantaa turvallisuutta ja minimoida laivaonnettomuuksien ympäristövaikutukset.

35 Lisäksi eurooppalaisella maailmanlaajuisella satelliittinavigointijärjestelmällä (Galileo) on tavoitteena antaa parempia paikka- ja ajoitustietoja, joilla on merkittäviä myönteisiä vaikutuksia liikennepalveluille ja niiden käyttäjille. Koska liikenteestä on tullut yhä riippuvaisempi tarkan paikannuksen mahdollistavien satelliittisignaalien saatavuudesta, vuoden 2011 valkoisessa kirjassa nimettiin Galileon käyttöönotto yhdeksi sen tavoitteista. Galileo käynnistettiin EU:n vastineena Yhdysvaltojen GPS- ja Venäjän GLONASS-järjestelmille, jotta EU voisi olla riippumaton tällä strategisella alalla. Järjestelmän arvioidut kokonaiskustannukset ovat noin 10,5 miljardia euroa, ja

[31] Euroopan komissio, *The implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system" five years after its publication: achievements and challenges*, SWD(2016) 226 final, 1.7.2016, s. 24–25.

se koostuu 30 satelliitista ja niihin liittyvästä maainfrastruktuurista. Galileon käyttöönotto on käynnissä, ja komissio odottaa, että se saadaan päätökseen vuoden 2020 loppuun mennessä.

Liikenteen uudet kehityssuuntaukset

36 Automaatio, digitalisaatio ja yhteiskäyttöön perustuvat liikenneratkaisut ovat nopeasti yleistyviä kehityssuuntauksia (ks. ***laatikko 2***), joiden avulla on mahdollista tehostaa liikennejärjestelmiä ja siten parantaa liikenneturvallisuutta[32], vähentää ympäristövaikutuksia ja helpottaa ruuhkia.

Laatikko 2

Liikenteen uudet kehityssuuntaukset

- Automaatio: ainakin jotkin ajoneuvojen toiminnot suoritetaan automaattisesti ilman kuljettajan/käyttäjän panosta.
- Digitalisaatio: liikennejärjestelmän eri toimijoiden välisen tiedonvaihdon avulla kysyntä ja tarjonta voidaan sovittaa yhteen reaaliaikaisesti, mikä johtaa tehokkaampaan resurssien käyttöön. Digitalisaatio voi auttaa luomaan aidosti multimodaalisen liikennejärjestelmän yhdistämällä kaikki liikennemuodot yhdeksi sujuvasti toimivaksi liikkumispalveluksi ihmisiä ja tavaroita varten.
- Liikkumispalvelujen yhteiskäyttö: ajoneuvojen, kuten polkupyörien ja autojen, yhteiskäyttö.

37 Tällä hetkellä testataan täysin automatisoituja ajoneuvoja, ja on mahdollista, että tekniikan kehityksen myötä niistä tulee lopulta yleinen näky maanteillä. Täysin automatisoitu ajaminen edellyttää ajoneuvojen välisen paikannuksen ja viestinnän mahdollistavia kehittyneitä televiestintä- ja satelliitti-infrastruktuureja ja -palveluita. Kun Galileo on otettu onnistuneesti käyttöön, se tarjoaa näiden tarpeiden täyttämiseksi tarvittavat palvelut.

38 Uusi teknologia ja uudet liikkuvuuden mallit tuovat kuitenkin myös haasteita, jotka liittyvät lainsäädäntökehyksen soveltuvuuteen, yksityisyyden suojaan,

---

[32] Vaikka viime vuosikymmenten huomattava edistys (liikennekuolemien määrä väheni lähes 55 000:sta 25 650:een vuosina 2001–2016) on tehnyt EU:sta maailman turvallisimman maantieliikennealueen, parannusvauhti on pysähtynyt neljän viime vuoden aikana. Lisätoimia tarvitaan, jotta valkoisen kirjan tavoite saada tieliikennekuolemien määrä lähelle nollaa vuoteen 2050 mennessä voidaan saavuttaa.

turvallisuuteen, vastuuvelvollisuuteen ja tietosuojaan[33]. Vuonna 2018 julkaistu EU:n strategia tulevaisuuden liikkuvuudelle[34] sisältää komission ehdotuksia, joilla puututaan näihin merkittäviin huolenaiheisiin.

39 Infrastruktuurin mukauttaminen uusiin liikkuvuusmalleihin ja uuden infrastruktuurin käyttöönotto puhtaita vaihtoehtoisia polttoaineita varten asettaa lisähaasteita, jotka edellyttävät uusia investointeja ja tarkistettua lähestymistapaa verkkojen ja liiketoimintamallien suunnitteluun. Latausinfrastruktuuri on keskeisen tärkeässä asemassa sähköisen liikkuvuuden kehittämiseksi ja erityisesti sähköajoneuvojen käyttöön ottamiseksi[35]. EU käynnisti vuonna 2013 puhtaita polttoaineita koskevan strategiansa[36], jolla on tarkoitus varmistaa vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluasemien verkko (mukaan lukien sähköajoneuvojen latauspisteet), jonka suunnittelu ja käyttö on standardoitu.

Infrastruktuurin kehittäminen

Vaikka EU:n liikenneinfrastruktuurin kehittämisessä on edistytty, haasteita on yhä jäljellä

40 Ihmisten ja tavaroiden saumaton liikkuvuus EU:ssa ovelta ovelle edellyttää kehittynyttä ja hyvin toimivaa liikenneinfrastruktuuria. Olennainen osa Euroopan liikennejärjestelmän kehittämistä on TEN-T-verkon saattaminen päätökseen. Muut liikennejärjestelmän tasot, kuten kaupunkiliikenne, ovat myös tärkeitä, sillä monet alan kielteisistä ulkoisista vaikutuksista (kuten onnettomuudet, saastuminen ja melu) tuntuvat välittömimmin juuri siinä.

41 EU:n laajentuminen 15 jäsenvaltiosta 28 jäsenvaltioon aiheutti muutoksia logistiikkaketjuihin ja kaupan maantieteellisiin malleihin sekä rakenteellisen haasteen kehittää nopeasti EU:n liikenneinfrastruktuuria erityisesti uusissa jäsenvaltioissa.

---

[33] SWD(2016) 226 final, s. 38.

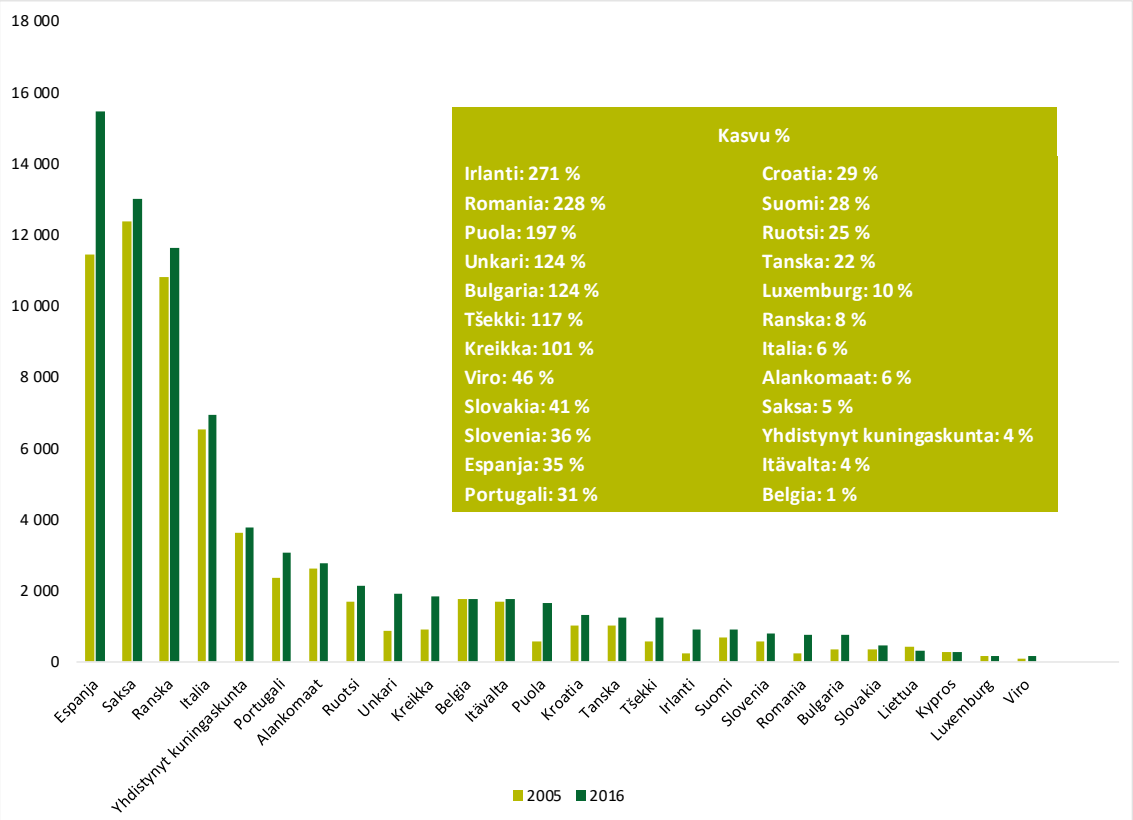
[34] Euroopan komissio, *Matkalla automatisoituun liikkuvuuteen: EU:n strategia tulevaisuuden liikkuvuudelle*, COM(2018) 283 final, 17.5.2018.

[35] ”Ladattavien sähköajoneuvojen kokonaisosuus koko henkilöautokannasta oli vuonna 2017 EU:ssa vain noin 0,3 prosenttia”, Euroopan parlamentti, TRAN-valiokunnan teettämä tutkimus ”Charging infrastructure for electric road vehicles”, s. 13.

[36] Puhdasta energiaa liikenteen alalla: eurooppalainen vaihtoehtoisten polttoaineiden strategia, COM(2013) 17 final, 24.1.2013.

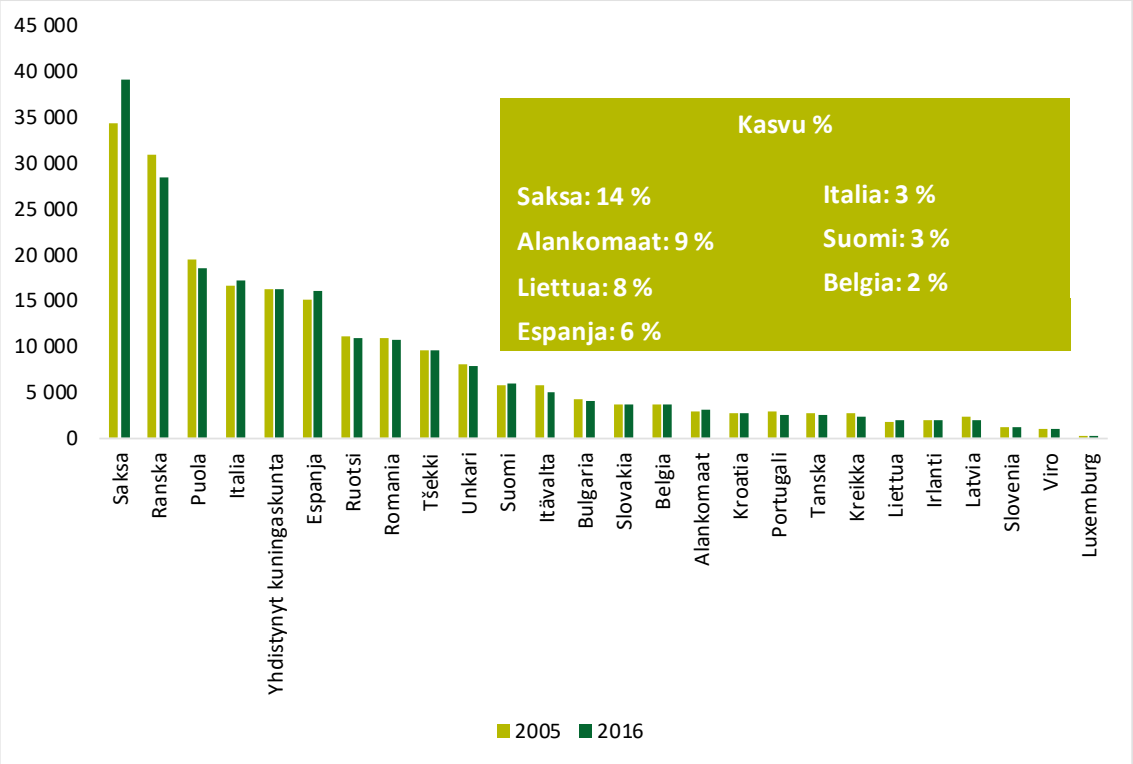
42 Koska maantieliikenne on joustavin liikennemuoto, se on mukautunut helpoimmin uuteen tilanteeseen, kun taas esimerkiksi rautatieliikenne edellyttää enemmän ponnistuksia sen verkkojen modernisoimiseksi ja kehittämiseksi. ***Kaaviossa 5*** ja ***kaaviossa 6*** kuvataan EU:n moottoriteiden ja rautateiden pituuden kasvua (sekä absoluuttisesti että prosentuaalisesti) vuoteen 2016 päättyneen vuosikymmenen aikana.

Kaavio 5 – Moottoriteiden pituus vuosina 2005 ja 2016 EU28:ssa (km)



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission julkaisun *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018* (2018) perusteella. Maltasta ja Latviasta ei ole tietoja.

Kaavio 6 – Rautateiden pituus vuosina 2005 ja 2016 EU28:ssa (km)



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission julkaisun *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018* (2018) perusteella. Kyproksessa ja Maltassa ei ole rataverkkoa.

43 Infrastruktuurin kehittämisvauhti vaihtelee eri puolilla EU:ta, ja infrastruktuurin laatu ja saatavuus ovat edelleen jäljessä erityisesti itäisillä alueilla[37] (niillä on vähemmän moottoriteitä ja suurnopeusratoja, perinteiset radat tarvitsevat parannuksia ja matka-ajat ovat pidemmät kuin Länsi-Euroopassa). Lisäksi EU:n liikenneverkossa on yhä puuttuvia yhteyksiä ja pullonkauloja, jotka aiheuttavat vakavia esteitä liikennevirroille. Erityisesti rajanylityspaikat kärsivät niistä. Esimerkiksi 149 (eli 41 prosenttia) komission tunnistamista 365 rajatylittävästä rautatieyhteydestä ei ole tällä hetkellä käytössä[38].

[37] Euroopan komissio, *Transport in the European: Union Current Trends and Issues – 2018*, s. 13.

[38] Useimmat puuttuvat yhteydet eivät sijaitse TEN-T-käytävässä tai kattavassa verkossa. Ks. komission vuonna 2018 julkaisema asiakirja *Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders,* s. 13.

44 Vaikka eräät jäsenvaltiot ovat jo saaneet valmiiksi tai lähes valmiiksi omat TEN-T-ydinverkon osuutensa, toisilla on yhä paljon tehtävää jäljellä[39]. Säännöllisesti päivitettyjen käytäviä koskevien työsuunnitelmien lisäksi[40] komissio julkaisi vuonna 2017 tilannekatsauksen[41] Euroopan laajuisen liikenneverkon täytäntöönpanosta vuosina 2014 ja 2015. Tilannekatsauksessa todettiin, että edistystä on saavutettu, mutta kaiken kaikkiaan voidaan olettaa, että useimmissa tapauksissa vaaditaan edelleen merkittäviä parannuksia ja tarvitaan huomattavia investointeja, jotta päästään Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskeviin tavoitteisiin.

45 Huomattavilla EU:n investoinneilla[42] on autettu parantamaan yhteyksiä ja saavutettavuutta. Esimerkiksi kaudella 2007–2013 koheesiorahaston varoilla tuettiin 3 875 uuden tiekilometrin rakentamista (47 prosenttia niistä kuuluu TEN-T-verkkoon) ja yli 23 000 tiekilometrin kunnostusta. Ne muodostavat yhteen laskettuina noin 10 prosenttia 15 tukikelpoisen jäsenvaltion päätieverkosta[43]. Tämän tuloksena miljoonien ihmisten mahdollisuudet käyttää maanteitä paranivat ja matka-ajat lyhenivät[44]. Koheesiorahaston varoja käytettiin myös 3 405 rautatiekilometrin (joista 49 prosenttia kuului TEN-T-verkkoon) rakentamiseen ja kunnostamiseen. Ne muodostivat hieman yli 2 prosenttia koko rautatieverkosta[45].

---

[39] Ks. liikenteen ja liikkumisen pääosaston liikennealan tulostaulun viimeisimmät saatavilla olevat tiedot (vuoden 2015 lopulta) (https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en)

[40] https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en

[41] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/ALL/?uri=COM:2017:0327:FIN

[42] Liikenneinvestoinnit muodostivat yli 40 prosenttia kaikista julkisista pääomamenoista kaudella 2007–2013 EU12:ssa; ks. komission seitsemäs taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevä kertomus, 2017, s. 198.

[43] Koheesiorahoitukseen oikeutettuja jäsenvaltioita olivat Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tšekin tasavalta, Unkari ja Viro.

[44] Euroopan parlamentin mietintö koheesiopolitiikan ja temaattisen tavoitteen ”kestävän liikenteen edistäminen ja pullonkaulojen poistaminen tärkeimmistä liikenneverkkoinfrastruktuureista” (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 9 artiklan 7 kohta) täytäntöönpanosta (2017/2285(INI)), 4.4.2018

[45] Euroopan komissio, ”Transport – Final Report – Work Package 5 – Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007–2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund”, 2016, s. 3–4, 42, 46.

46 Jäsenvaltioiden välisten erojen kaventamiseksi edelleen myös kaudeksi 2014–2020 on suunniteltu huomattavia EU:n menoja[46]:

a) ERI-rahastoista on suunniteltu myönnettävän noin 70 miljardia euroa EU:n yhteisrahoitusta: 34 miljardia euroa Euroopan laajuisen liikenneverkon infrastruktuurille ja 36 miljardia euroa liikenneinvestointihankkeille, jotka liittyvät TEN-T-hankkeisiin tai täydentävät niitä. Nämä investoinnit kattaisivat 977 kilometriä sisävesiväyliä, 3 414 tiekilometrin rakentamisen ja 9 742 tiekilometrin kunnostamisen, 1 136 rautatiekilometrin rakentamisen ja 9 680 rautatiekilometrin parantamisen sekä 748 kilometriä uusia tai parannettuja raitiotie- ja metrolinjoja.

b) Lisäksi Verkkojen Eurooppa -välineen liikenneosion 24,1 miljardin euron määrärahat (joihin sisältyy 11,3 miljardia euroa koheesiorahoitukseen oikeutetuille jäsenvaltioille) keskitetään lähinnä TEN-T-ydinverkon rautatiehankkeisiin. Näiden hankkeiden tuloksina odotetaan muun muassa saatavan aikaan 243:n rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteen pullonkaulan poistuminen vuoteen 2020 mennessä, 3 088 uutta vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelupistettä maantieliikennettä varten, 1 790 kilometriä nimelliseen raideleveyteen mukautettuja rautateitä, 5 788 ERTMS-järjestelmällä varustettua ratakilometriä, 1 753 sähköistettyä ratakilometriä, 2 804 kilometriä parannettuja tavaraliikenneratoja ja 3 862 kilometriä parannettuja sisävesiväyliä.

TEN-T-verkko edellyttää huomattavaa rahoitusta – jäsenvaltioiden velkaantumisaste voi olla este

47 Vaikka yhteyksiä ja saavutettavuutta parantaneiden kansallisten ja EU:n investointien taso on jo nyt huomattava, TEN-T-tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan vielä paljon enemmän (ks. ***kohta 17***).

48 Vastuu liikenneinfrastruktuurin kehittämisestä, rahoituksesta ja rakentamisesta on pääasiassa jäsenvaltioilla. Samalla EU on sopinut, että jäsenvaltioiden vuotuinen julkistalouden alijäämä ei saisi olla yli 3 prosenttia ja että julkinen velka ei saa olla enempää kuin 60 prosenttia BKT:stä (Maastrichtin kriteerit[47]). Vaikka TEN-T-verkon päätökseen saattamisen tavoitteista on säädetty asetuksella, kansalliset

---

[46] Euroopan komissio, *Delivering TEN-T: Facts & figures*, syyskuu 2017.

[47] Euron lähentymiskriteerit – joista käytetään myös nimitystä Maastrichtin kriteerit – perustuvat SEUT-sopimuksen 140 artiklaan. Jäsenvaltioiden on täytettävä kriteerit, jotta ne voivat siirtyä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ja ottaa euron käyttöön.

velkaantumisasteet saattavat näin ollen joissain tapauksissa asettaa lisärajoitteita jäsenvaltioiden investointikyvylle. Toisin sanoen julkisen velan vähentäminen ja muun muassa liikenteeseen käytettävien julkisten investointimenojen lisääminen saattavat olla keskenään kilpailevia tavoitteita.

49 OECD on tunnustanut tämän haasteen ja tarpeen parantaa rahoitusta ja rahoitusjärjestelyjä monissa maissa, kun otetaan huomioon nykyiset korkeat alijäämäisyys- ja velkaantuneisuusasteet ja muut kansallisiin talousarvioihin kohdistuvat vaatimukset[48].

50 Myös Euroopan parlamentti totesi, että talous- ja budjettivaikeuksista kärsivät jäsenvaltiot eivät pysty osallistumaan tavaraliikennehankkeiden yhteisrahoitukseen, ja katsoi, että Verkkojen Eurooppa -välineen puitteissa toteutettuja hankkeita ei pitäisi ottaa huomioon vakaus- ja kasvusopimuksen[49] julkista velkaa koskevissa laskelmissa[50].

51 Komissio antoi tiedonannon[51] selventääkseen vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvän tietyn jouston käyttöä tukikelpoisissa investoinneissa, jotka saattavat tietyin edellytyksin oikeuttaa väliaikaisen poikkeamisen voimassa olevista säännöistä. Tämän

---

[48] OECD, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, OECD Publications, Pariisi, 2011, s. 4.

[49] Vuodesta 1997 alkaen kaikkia EU:n jäsenvaltioita sitova sopimus (jota uudistettiin vuosina 2005 ja 2011). Sopimus koskee jäsenvaltioiden finanssipolitiikkojen kestävyyttä koskevien Maastrichtin sopimuksen määräysten täytäntöönpanoa, joka tapahtuu lähinnä pitämällä julkisen talouden alijäämä ja velka hyväksyttävällä tasolla.

[50] Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. tammikuuta 2017 logistiikasta EU:ssa ja eri liikennemuotojen yhdistämisestä uusissa Euroopan laajuisten liikenneverkkojen käytävissä (2015/2348(INI)), 13 kohta.

[51] Komissio, *Vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvän jouston mahdollisimman tehokas hyödyntäminen*, COM(2015) 12 final, 13.1.2015. ”Investointilausekkeen” nojalla tukikelpoisia investointeja ovat kansalliset menot, jotka aiheutuvat rakenne- ja koheesiopolitiikan, Euroopan laajuisten verkkojen, Verkkojen Eurooppa -välineen ja Euroopan strategisten investointien rahaston yhteydessä yhteisrahoitetuista hankkeista. Väliaikaisen poikkeamisen oikeuttavia edellytyksiä ovat seuraavat: Kyseisten jäsenvaltioiden BKT:n kasvu on negatiivinen tai BKT jää selvästi alle potentiaalisen; poikkeama ei johda alijäämäviitearvon (3 prosenttia suhteessa BKT:hen) ylittymiseen ja tarkoituksenmukainen varmuusmarginaali säilytetään; poikkeaman tuloksena investoinnit tosiasiallisesti lisääntyvät; poikkeama on tasoitettava jäsenvaltion vakaus- tai lähentymisohjelman kaudella.

investointijouston soveltamista ja vaikuttavuutta tarkastellaan osana joustojärjestelyjen laajempaa tarkistusta[52].

Sisämarkkinat

52 Toimivien liikenteen sisämarkkinoiden aikaansaamiseksi komissio on pyrkinyt luomaan oikeudenmukaiset kilpailuedellytykset sekä liikennemuotojen sisällä että niiden välillä. Komissio on tukenut aktiivisesti liikenteen sisämarkkinoiden avaamista ja vapauttamista, mutta edelleen on olemassa joitakin haasteita erityisesti rautatiealalla ja ilmaliikenteen hallinnassa.

53 Rautatieliikenteen osalta tavaraliikenne on ollut avoin kilpailulle vuodesta 2007, ja kansainvälinen matkustajaliikenne vapautettiin vuonna 2010. Rautatiealan markkinoiden vapauttaminen on kuitenkin ollut epätasaista eri jäsenvaltioissa. Vain kourallinen jäsenvaltioita on vapauttanut rautateiden kotimaan henkilöliikenteensä. Uusia tulokkaita syrjitään yhä rautatieinfrastruktuurin ja välttämättömien palvelutilojen käyttöoikeuksissa, sillä ne ovat usein vakiintuneiden tavaraliikenteenharjoittajien omistuksessa ja käytössä[53]. EU hyväksyi vuonna 2016

---

[52] Erityiskertomuksessa nro 18/2018 – ”Onko vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion päätavoite saavutettu?” (http://eca.europa.eu) tilintarkastustuomioistuin totesi, että investointilauseke ei takaa julkisten investointien ja BKT:n välisen suhteen kasvua, mutta sallii muuhun kuin investointeihin liittyvien menojen jatkuvan tulevina vuosina, ja suositteli, että komission pitäisi lopettaa investointilausekkeen käyttö nykymuodossaan. Komissio ei hyväksynyt tätä suositusta ja huomautti, että lauseketta tarkastellaan parhaillaan uudelleen osana vakaus- ja kasvusopimuksen joustojärjestelyjen laajempaa uudelleentarkastelua.

Lisäksi komissio julkaisi toukokuussa 2018 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen jouston uudelleentarkastelusta (COM(2018) 335 final ja SWD(2018) 270 final). Uudelleentarkastelussa havaittiin, että jäsenvaltioissa, joille oli myönnetty joustoa vuosina 2015–2018, rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden tavoitteet oli saavutettu jossain määrin. Investointilausekkeen osalta uudelleentarkastelu vahvisti sen, että hankkeet, joihin voitiin hakea sen soveltamista, saivat EU:n yhteisrahoitusta. Sen suhteen, saiko investointilauseke aikaan uusia investointeja, analyysi oli moniselitteisempi. Komissio huomautti, että uudistusten ja investointien myönteinen vaikutus julkisen talouden kestävyyteen tulee esiin tarkastelun kohteena ollutta ajanjaksoa pidemmällä aikajänteellä ja että vaikutusta julkisten investointien määrään on vaikea arvioida tarkasti.

[53] Ks. Euroopan komissio, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, s. 7, ja tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/2016 ”EU:n rautateiden tavaraliikenne ei ole vielä oikeilla raiteilla”.

”neljännen rautatiepaketin”[54], jolla pyritään vapauttamaan edelleen matkustajaliikenteen markkinoita ja poistamaan yhteentoimivuuden esteitä. Sen täytäntöönpano alkaa kesäkuussa 2019.

54 EU vapautti lentoliikenteen vuonna 1992, mikä lisäsi kilpailua, laajensi matkustusmahdollisuuksien valikoimaa ja lisäsi huomattavasti liikennettä. Päivittäisten lentojen määrä EU:ssa nousi 10 000 lennosta 29 000 lentoon vuosina 1992–2017, ja lentomatkustajien vuotuinen määrä kasvoi 360 miljoonasta yli miljardiin vuosina 1993–2017. Tällä hetkellä Euroopan ilmailualan osuus maailmanlaajuisista markkinoista on 26 prosenttia. Sen osuus Euroopan BKT:stä on vuosittain 510 miljardia euroa, ja ilmailualalla on 9,3 miljoonaa työpaikkaa Euroopassa.

55 Lentoliikenne on luontaisesti kansainvälistä, mutta silti sitä on perinteisesti hallinnoitu monopolina hajanaisessa ympäristössä kansallisella tasolla. Nämä seikat ovat osaltaan lisänneet ilmatilan käyttäjien maksamia ilmaliikenteen hallintakuluja. Vastauksena tähän komissio käynnisti Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila -aloitteen, jonka tarkoituksena oli parantaa ilmaliikenteen hallinnan yleistä suorituskykyä siirtämällä useat tehtävät hallitustenväliseltä tasolta EU:lle. Euroopan ilmatilan hallinta on kuitenkin edelleen hajanaista[55]. Vuonna 2013 komissio ehdotti parannuksia yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan kehykseen (niin kutsuttu SES2+-lainsäädäntöpaketti[56]). Tätä katsausta laadittaessa paketti odotti kuitenkin vielä Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntää, mikä esti johdonmukaisen ja ajantasaisen kehyksen käyttöönoton EU:n tasolla.

Liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen

56 EU:n johtajat hyväksyivät lokakuussa 2014 vuoteen 2030 ulottuvat ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet, joihin sisältyy tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä (verrattuna vuoteen 1990). Vuonna

---

[54] Neljäs rautatiepaketti koostuu kuudesta säädöksestä, joilla pyritään saattamaan päätökseen rautatiepalvelujen sisämarkkinat. Sen yleistavoitteena on elvyttää rautatieala ja auttaa sitä kilpailemaan muiden liikennemuotojen kanssa.

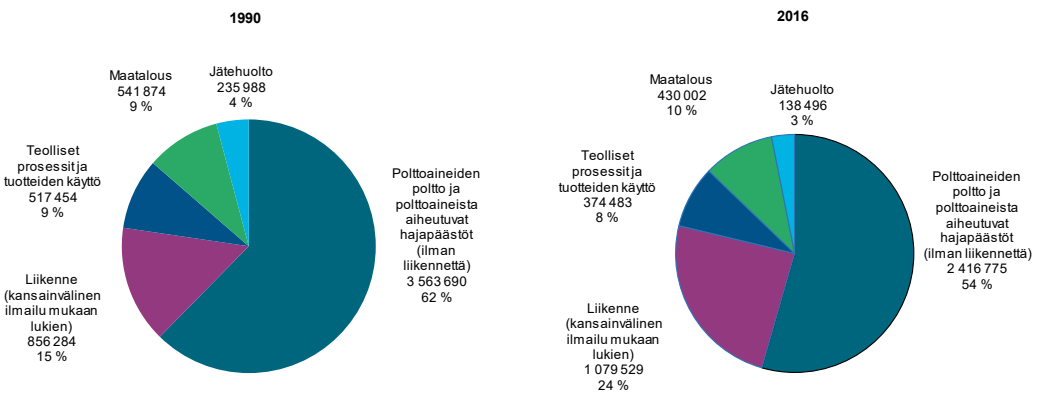
[55] Euroopan komissio, *Transport in the European: Union Current Trends and Issues – 2018*, s. 9.

[56] Euroopan komissio, *Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (uudelleenlaadittu)*, COM(2013) 410 final, 11.6.2013.

2015 EU ja kaikki 28 jäsenvaltiota allekirjoittivat Pariisin sopimuksen[57]. Tämän sopimuksen nojalla niitä pyydettiin esittämään vuoteen 2020 mennessä pitkän aikavälin suunnitelmat, joissa esitetään kunkin maan toimet kansallisten päästöjen vähentämiseksi ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseksi. Eurooppa-neuvosto kehotti maaliskuussa 2018 komissiota esittämään vuoden 2019 ensimmäiseen neljännekseen mennessä ehdotuksen EU:n pitkän aikavälin strategiasta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi Pariisin sopimuksen mukaisesti ottaen huomioon kansalliset suunnitelmat.

57 ***Kaavio 7*** osoittaa, että liikenne aiheutti vuonna 2016 noin yhden neljäsosan kaikista kasvihuonekaasupäästöistä EU:ssa (tämä osuus oli 15 prosenttia vuonna 1990) ja on siten energiantuotannon jälkeen toiseksi suurin päästöjen tuottaja. Vuoden 2011 valkoisessa kirjassa asetettiin tavoitteeksi vähentää liikenteen aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä (kansainvälinen meriliikenne pois luettuna) vähintään 60 prosenttia vuoden 1990 tasoon verrattuna vuoteen 2050 mennessä ja välitavoitteeksi vähentää päästöjä noin 20 prosenttia vuoden 2008 tasoon verrattuna vuoteen 2030 mennessä.

Kaavio 7 – Kasvihuonekaasupäästöt lähteittäin tuhansina tonneina, EU28, 1990 ja 2016



Lähde: Euroopan ympäristökeskus, tiedot 5. päivältä kesäkuuta 2018.

[57] Yhdistyneiden kansakuntien ilmastosopimuksen osapuolten 21. konferenssi. Pariisin sopimuksen osapuolet sitoutuivat rajoittamaan kasvihuonekaasupäästöt tasolle, jolla rajoitetaan maapallon keskilämpötilan nousu enintään kahteen asteeseen suhteessa esiteollisella kaudella vallinneeseen tasoon, ja jatkamaan ponnistuksia lämpötilan nousun rajoittamiseksi 1,5 asteeseen (ei-sitova tavoite).

58 Euroopan ympäristökeskuksen mukaan liikenteen päästöt lisääntyivät vuosina 1990–2007 ja vähenivät sitten vuoteen 2014 asti. Vuosina 2015 ja 2016 ne lisääntyivät jälleen[58]. Näin ollen alasta on tullut yksi EU:n yleisten hiilestä irtautumista koskevien tavoitteiden merkittävimmistä haasteista. Nykyisten toimintapolitiikkojen ja tavara- ja matkustajaliikenteen odotetun kasvun perusteella liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen ennustetaan vähenevän vuoteen 2050 mennessä 15 prosenttia vuoteen 2005 verrattuna. Päästöt olisivat vuonna 2050 silti 10 prosenttia suuremmat kuin vuonna 1990, koska liikenteen päästöt lisääntyivät nopeasti 1990-luvulla[59].

59 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2017 energiaa ja ilmastonmuutosta käsittelevän yleiskatsauksen[60], jossa annetaan panos keskusteluun hiilestä irtautumisesta. Se sisälsi muun muassa kattavan katsauksen asiaan liittyvistä, EU:n ylimpien tarkastuselinten toimittamista liikennettä koskevista tarkastuksista, joissa käsiteltiin kasvihuonekaasupäästöjen suoraa vähentämistä liikennealalla taikka vähähiilisiä liikennemuotoja ja niihin siirtymistä (ks. ***kohta 90***).

60 Päästövähennystavoitteiden saavuttaminen edellyttää perustavanlaatuista muutosta siihen, että käytetään vähemmän ja puhtaampaa energiaa ja hyödynnetään liikenneinfrastruktuuria tehokkaammin. EU on hyväksynyt aloitteita ja lainsäädäntötoimia liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämisen vauhdittamiseksi. Vuoden 2015 energiaunionia koskevassa strategiassa[61] määriteltiin siirtymä energiatehokkaaseen ja vähähiiliseen liikenteeseen ratkaisevan tärkeäksi alaksi. Tämän jatkotoimena esitettiin vuonna 2016 vähäpäästöistä liikkuvuutta koskeva strategia[62]. Myös Verkkojen Eurooppa -välineellä edistetään kasvihuonekaasupäästöjen

---

[58] Ks. *Trends and projections in Europe 2017*, raportti nro 17/2017, 7.11.2017, s. 25.

[59] Vaikutustenarviointi, joka liittyy ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta, SWD(2017) 180 final, 31.5.2017, liite 4, s. 34–35.

[60] Ks. tilintarkastustuomioistuimen yleiskatsaus ”EU:n energia- ja ilmastotoimet”, 2017 (http://eca.europa.eu).

[61] Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia, COM(2015) 80 final.

[62] Euroopan komissio, *Vähäpäästöistä liikkuvuutta koskeva eurooppalainen strategia*, COM(2016) 501 final, 20.7.2016.

vähentämistä, koska suurin osa rahoitettavaksi valituista liikennehankkeista liittyvät muihin liikennemuotoihin kuin maantieliikenteeseen.

61 Monissa toimissa päästöjen vähentämiseksi sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla on keskitytty **maantieliikenteeseen**, joka tuotti suurimman osan (72 prosenttia) liikenteen aiheuttamista päästöistä[63] vuonna 2016. Koska maantieliikenteen päästöt keskittyvät tiheästi asutuille aloille ja ovat yksi kaupunkien ilman pilaantumisen pääsyistä, vähähiiliseen tieliikenteeseen siirtyminen on hyvin tärkeää myös ilmanlaadun ja ihmisten terveyden parantamisen kannalta. Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2018 julkaisemassa erityiskertomuksessa ilman pilaantumisesta todettiin, että ilman pilaantuminen vaikuttaa usein kaupunkilaisiin enemmän kuin maaseutualueiden asukkaisiin, koska kaupungeissa ihmiset asuvat tiheämmin, jolloin ilmaan pääsee enemmän (esimerkiksi tieliikenteen) epäpuhtauksia, ja koska epäpuhtauksien hajaantuminen on vaikeampaa kaupungeissa kuin maaseudulla[64]. Komission vuosina 2017 ja 2018 julkaisemat kolme ”liikkuvuuspakettia”[65] sisälsivät ehdotuksia muun muassa seuraavista aiheista: saastuttamattomia ajoneuvoja, eurovinjettiä ja yhdistettyjä kuljetuksia koskevien EU:n direktiivien tarkistaminen, toimintasuunnitelma vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuriin tehtävien investointien lisäämiseksi, ensimmäiset raskaiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästönormit, uudet henkilö- ja pakettiautojen hiilidioksidipäästönormit vuoden 2020 jälkeen, renkaiden polttoainetaloudellisuusmerkintöjen parantaminen sekä akkuja koskeva toimintasuunnitelma.

62 **Lentoliikenteen** alalla on keskitytty lähinnä kansainväliseen ilmailuun EU:n päästökauppajärjestelmästä saadun kokemuksen pohjalta. EU on sitoutunut saavuttamaan vähintään Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön kansainväliselle ilmailulle lokakuussa 2016 asettaman maailmanlaajuisen tavoitteen eli säilyttämään hiilidioksidin kokonaisnettopäästöt vuoden 2020 tasolla hiilineutraalin kasvun avulla.

63 **Merenkulkualalla** EU noudattaa Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) maailmanlaajuista lähestymistapaa. IMO hyväksyi huhtikuussa 2018 alustavan

---

[63] Euroopan komissio (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en

[64] Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 23/2018, ”Ilman pilaantuminen: terveyttämme ei edelleenkään suojella riittävästi” (http://eca.europa.eu).

[65] Eurooppa liikkeellä -paketit – *Puhdas, kilpailukykyinen ja verkotettu liikenne ja liikkuvuus kaikille sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla*, COM(2017) 283 final.

strategian aluksista tulevien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi vähintään 50 prosenttia vuoteen 2050 mennessä vuoden 2008 tasoon verrattuna samalla kun ala pyritään vapauttamaan hiilestä mahdollisimman nopeasti tällä vuosisadalla. Tätä varten strategiaan liittyy kattava luettelo mahdollisista päästövähennystoimenpiteistä, joihin sisältyy myös lyhyen aikavälin toimenpiteitä[66].

[66] http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx

III Osa: Edessä olevat keskeiset haasteet

64 Tilintarkastustuomioistuin on julkaissut vuoden 2010 jälkeen 13 erityiskertomusta liikenteestä EU:ssa keskittyen lähinnä infrastruktuuri-investointeihin ja sisämarkkinoiden kehitykseen. Huomautustensa perusteella se teki päätelmiä ja antoi suosituksia auttaakseen komissiota ja jäsenvaltiota parantamaan EU:n liikennemenojen hallinnointia ja näiden varojen käytön laatua sekä tiedottamaan kansalaisille siitä, miten heidän rahojaan käytetään (ks. ***liite I***, jossa on täydellinen luettelo kertomuksista ja tiivistelmä niiden tärkeimmistä päätelmistä ja suosituksista).

65 ***Kohdissa 66–91*** esitellään **kuusi** monialaista kysymystä, joita tarkasteltiin liikennealan eri osia koskevissa tarkastuksissa ja joita tilintarkastustuomioistuin pitää edelleen tärkeinä. Niissä esitetään myös laaja-alainen katsaus EU:n liikennealan kehittämisen ja rahoituksen keskeisistä haasteista sekä EU:n jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten esiin tuomista ja muissa yleisti saatavilla olevissa tiedoissa mainituista seikoista.

Tavoitteiden ja resurssien sovittaminen yhteen

66 EU on asettanut useita hyvin kunnianhimoisia tavoitteita kaikille liikennemuodoille; tällainen on erityisesti TEN-T-ydinverkon saattaminen päätökseen vuoteen 2030 mennessä. Koska suurten liikenneinfrastruktuurihankkeiden toteuttaminen vaatii huomattavaa rahoitusta ja huomattavasti aikaa[67], näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää perusteellista suunnittelua, jota tuetaan luotettavalla ja uskottavalla analyysilla arvioiduista kustannuksista, joihin olisi oltava riittävät rahoitusvarat. Tilintarkastustuomioistuimen aiemmassa tarkastustyössä on korostettu useita seikkoja, joiden vuoksi tavoitteet saattavat jäädä saavuttamatta. Seuraavassa on esimerkkejä:

[67] Kuten erityiskertomuksessa nro 19/2018 ”Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta” (http://eca.europa.eu) todettiin, uuden suurnopeusradan rakentaminen töiden alkamisesta käyttöönottoon kestää keskimäärin noin 16 vuotta.

a) ERTMS-järjestelmää koskeva tarkastus[68]: Vaikka eurooppalaisen käyttöönottosuunnitelman tarkistus vuonna 2017 oli askel kohti realistisempaa käyttöönottoa, merkittäviä haasteita jäi edelleen jäljelle. Ensinnäkin, kuten aiemmin, käyttöönottosuunnitelmaan ei sisältynyt yleistä EU:n kustannusarviota. Toiseksi suunnitelma ei liity mihinkään erityiseen rahoitukseen eikä rahoituslähdettä määritetä. Lisäksi vieläkään ei asetettu oikeudellisesti sitovaa määräaikaa nykyisten kansallisten järjestelmien käytöstä poistamiselle, jotta ERTMS-järjestelmästä tulisi ainoa jäsenvaltioissa käytettävä merkinantojärjestelmä. ERTMS:n alhainen käyttöönottoaste (kahdeksan prosenttia ydinverkkokäytävistä tarkastuksen ajankohtana) vaaransi vuodeksi 2030 asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

b) Sisävesiliikennettä koskeva tarkastus[69]: Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n sisävesiliikennestrategiat eivät perustuneet kattavaan ja pätevään analyysiin ja että pullonkaulojen poistamisesta Euroopassa aiheutuvat kustannukset (noin 16 miljardia euroa) ylittävät selvästi sen määrän, joka on saatavilla EU:n talousarviosta sisävesiliikenteen infrastruktuureihin. Puuttuvan osuuden paikkaaminen edellyttää lisärahoitusta kansallisista ja/tai yksityisistä lähteistä.

c) Meriliikennettä koskeva tarkastus[70]: Tilintarkastustuomioistuin totesi, että jäsenvaltioiden ja komission käyttöön ottamissa satamien kehittämistä koskevissa pitkän aikavälin strategioissa ei luotu asianmukaista perustaa satamien kapasiteetin suunnittelulle eikä EU:n ja kansallisen julkisen infrastruktuurirahoituksen todellisen tarpeen arvioimiselle.

---

[68] Erityiskertomus nro 13/2017 ”Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä: toteutuuko poliittinen päätös koskaan käytännössä?” (http://eca.europa.eu).

[69] Erityiskertomus nro 1/2015 ”Sisävesiliikenne Euroopassa: ei merkittäviä parannuksia kulkumuotojakaumassa ja navigointiolosuhteissa vuoden 2001 jälkeen” (http://eca.europa.eu). Komissio hyväksyi syyskuussa 2013 NAIADES II -ohjelman (COM(2013) 623 final), jossa esitetään sisävesiliikenteen alan toimintapoliittisten toimien ohjelma vuosiksi 2014–2020. Tilintarkastustuomioistuin ei ole arvioinut tämän ohjelman vaikuttavuutta.

[70] Erityiskertomus nro 23/2016 ”EU:n meriliikenne vaikeuksissa – paljon tuloksettomia ja kestämättömiä investointeja” (http://eca.europa.eu). Eurooppalainen merten moottoriteiden koordinaattori julkaisi huhtikuussa 2018 merten moottoriteiden yksityiskohtaisen toteutussuunnitelman. Tilintarkastustuomioistuin ei ole arvioinut tämän suunnitelman vaikuttavuutta.

Ratkaistava haaste: Sovitetaan merkitykselliset ja saavutettavissa olevat liikennealan tavoitteet ja prioriteetit käytettävissä oleviin resursseihin

Kunnianhimoisten toimintapoliittisten tavoitteiden ja prioriteettien asettaminen varmistamatta resurssien saatavuutta pienentää todennäköisyyttä siitä, että ne saavutetaan ajoissa, ja heikentää siten koko toimintapolitiikan uskottavuutta. Vaikka edistystä on tapahtunut (ks. ***kohta 72***), lisätyötä tarvitaan.

- Jäljellä olevan infrastruktuurin – erityisesti TEN-T-ydinverkon – pitkän aikavälin rakentamissuunnitelmaa on vahvistettava tarkoilla ja säännöllisesti seurattavilla välitavoitteilla, luotettavilla ja käytettävissä oleviin rahoitusvaroihin sovitetuilla kokonaiskustannusarvioilla sekä keskittymällä erityisesti rajatylittäviin osuuksiin. Näin lisättäisiin sen todennäköisyyttä, että liikennepoliittiset tavoitteet saavutetaan ajoissa ja talousarviota ylittämättä.

EU:n suorittama valvonta, joka koskee kansallisten infrastruktuuripäätösten tiiviimpää EU:n poliittisiin painopisteisiin mukauttamista

67 Vaikka TEN-T-asetuksessa säädetään käytävistä, joihin infrastruktuuri rakennetaan, ja eurooppalaiset koordinaattorit pyrkivät koordinoimaan työsuunnitelmia tämän mukaisesti, jäsenvaltiot tarjoavat suurimman osan tarvittavasta rahoituksesta ja ovat ensisijaisesti vastuussa liikenneverkkojen suunnittelusta ja toteutuksesta. Vain ne voivat päättää, rakennetaanko infrastruktuuria, ja jos rakennetaan, milloin[71]. Näin ollen on olemassa riski siitä, että EU:n liikenneverkko kehittyy erillisten verkkojen joukkona pikemmin kuin yhdennettynä järjestelmänä, joka vastaa parhaiten koko EU:n tarpeita.

68 Tilintarkastustuomioistuin ja muut ylimmät tarkastuselimet ovat huomauttaneet äskettäisissä tarkastuksissa, että jäsenvaltiot eivät aina jaa EU:n tavoitteita: Jäsenvaltioilla ei ole kannustimia panna täytäntöön EU:n toimintapolitiikkoja, joiden yhteys kansallisiin etuihin on vähäinen, erityisesti rajatylittäviä yhteyksiä[72].

---

[71] Erityiskertomus nro 19/2018 ”Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta”.

[72] Verkkojen Eurooppa -välineen väliarvioinnissa (s. 6 ja 13) havaittiin myös, että kansallisissa talousarvioissa ei aseteta riittävästi etusijalle useamman maan kattavia rajatylittäviä investointeja. Arvioinnissa katsottiin tämän johtuvan lähinnä siitä, että usean jäsenvaltion

a) Suurten nopeuksien rautatieverkkoa koskeva tarkastus[73]: Jäsenvaltiot eivät rakentaneet suurnopeusratoja, jos niitä ei pidetty kansallisena painopisteenä, vaikka tällainen rata sijaitsisi valtioiden välisellä käytävällä ja olisi osa ydinverkkoa. Lisäksi komissiolla on niukasti välineitä tai toimivaltuuksia velvoittaa jäsenvaltioita noudattamaan sitoumuksiaan rakentaa ydinverkon valmistumiseen tarvittavat suurnopeusradat.

b) ERTMS-järjestelmän tarkastus: Eurooppalaisessa käyttöönottosuunnitelmassa esitettyä käyttöönottoa haittasi se, ettei käyttöönottoa ole yhdenmukaistettu rajatylittävillä osuuksilla ajallisesti jäsenvaltioiden kesken. Tämä osoitti, että jäsenvaltiot suunnittelevat käyttöönottoa lähinnä kansallisten tarpeidensa mukaisesti riippumatta mahdollisista EU:n painopisteisiin liittyvistä sitoumuksistaan.

c) Ruotsin ylin tarkastuselin[74] havaitsi, että kansalliset viranomaiset eivät olleet asettaneet EU-näkökulmaa etusijalle kotimaanliikenteen infrastruktuurin suunnittelussa.

d) Ranskan ylin tarkastuselin[75] havaitsi, että Ranska oli jäänyt jälkeen yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan teknisen pilarin aikaansaamisen edellyttämissä investoinneissa ja toimittanut suorituskykysuunnitelman, joka ei vastannut EU:n tasolla asetettuja suorituskykytavoitteita.

69 Vuonna 2017 antamassaan päätöslauselmassa[76] myös Euroopan parlamentti piti valitettavana, että jäsenvaltioiden kansallisia infrastruktuurisuunnitelmia koskevat päätökset tehdään liian usein ottamatta huomioon TEN-T-tavoitteita. Se kehotti komissiota ja jäsenvaltioita lisäämään koordinointia kyseisten kahden suunnittelutason

---

yhteisten hankkeiden kustannukset ja hyödyt eivät jakaudu tasaisesti maiden kesken, koska kustannuksia syntyy kansallisella/paikallisella tasolla, mutta hyödyt toteutuvat EU:n mittakaavassa.

[73] Erityiskertomus nro 19/2018 ”Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta”.

[74] Ks. julkaisu *Road and rail investments in Sweden: lacking an EU perspective?* RIR 2017: 27, Riksrevisionen, Ruotsi, marraskuu 2017 (https://www.riksrevisionen.se/).

[75] Ks. *L’ État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer*, Cour des Comptes, syyskuu 2016 (https://www.ccomptes.fr/fr).

[76] Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. tammikuuta 2017 logistiikasta EU:ssa ja eri liikennemuotojen yhdistämisestä uusissa Euroopan laajuisten liikenneverkkojen käytävissä (2015/2348(INI)), 12 kohta.

välillä ja priorisoimaan sellaisia hankkeita, jotka ovat TEN-T-tavoitteiden mukaisia ja tuottavat todennäköisesti suurempaa eurooppalaista lisäarvoa.

70 Koska liikennejärjestelmiä on EU:ssa perinteisesti kehitetty kansallisten tarpeiden mukaan, hallinnolliset esteet ja jäsenvaltioiden väliset tekniset, toiminnalliset ja menettelyjä koskevat erot muodostavat merkittävän esteen EU:n laajuista yhteentoimivuutta koskevan tavoitteen saavuttamiselle. Kansalliset rautatielaitokset soveltavat esimerkiksi yli 11 000 erilaista sääntöä, joiden ”siivoaminen” on annettu Euroopan rautatieviraston tehtäväksi[77]. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että neljännen rautatiepaketin ripeä täytäntöönpano (ks. ***kohta 53***) voisi auttaa poistamaan yhteentoimivuuden hallinnolliset ja sääntelyesteet.

Ratkaistava haaste: Luodaan tehokkaita EU:n tason täytäntöönpanovälineitä, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioiden infrastruktuuripäätökset mukautetaan läheisemmin EU:n painopisteisiin kiinnittäen erityistä huomiota rajatylittäviin osuuksiin

EU:n ja jäsenvaltioiden painopisteiden kohtaamattomuus on liikenteen sisämarkkinoiden aikaansaamista haittaava este.

- Tarvitaan asianmukaisia täytäntöönpanovälineitä, jotta TEN-T-asetuksessa säädetyt velvoitteet voidaan täyttää ripeämmin ja mahdollistetaan keskeisen strategisen infrastruktuurin valmistuminen ja korjaavat toimet, jos ensisijaiset hankkeet eivät ala aikataulun mukaisesti vai viivästyvät myöhemmin tai jos koordinointiongelmat rajatylittävillä osuuksilla näyttävät todennäköisesti estävän infrastruktuurin käyttöön ottamisen suunnitellusti.

- Kaikkien yhteentoimivuuden hallinnollisten ja sääntelyesteiden poistamisen olisi oltava ensisijainen asia.

Lisätään EU:n rahoituksen lisäarvoa

71 EU:n varoilla voidaan kattaa vain pieni osuus kaikista investointitarpeista (ks. ***kohdat 17–25***). Näiden rajallisten varojen vaikutuksen maksimoimiseksi ne olisi keskitettävä tärkeimpiin painopisteisiin ja EU:n tasolla tuotettuun lisäarvoon.

---

[77] Erityiskertomus nro 19/2018 ”Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta”.

Tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaiset tarkastukset ovat osoittaneet, että EU:n varat on kohdennettava paremmin.

a) ERTMS-järjestelmän tarkastus: Vaikka ydinverkkokäytävien pitäisi olla EU:n politiikan mukaan tärkeimpiä ERTMS-investointikohteita, tarkastuksessa havaittiin joitakin EU:n rahoittamia investointeja (joissa käytettiin erityisesti koheesiotukea) yksittäisiin rataosuuksiin, jotka sijaitsevat ydinverkon ulkopuolella ilman yhteyttä muuhun kyseessä olevaan verkkoon tai rajatylittäviin rataosuuksiin. Lisäksi EU:n varoja osoitettiin vain vähäisessä määrin rajatylittäviin osuuksien radanvarsille.

b) Meriliikennettä koskeva tarkastus: Suurin osa EU:n rahoituksesta kohdennettiin nimettyihin ”ydinverkon satamiin”. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että niitä on liian monta (yhteensä 104), mikä saattaa estää rahoituksen kohdentamisen tärkeimpiin satamiin.

c) Sisävesiliikennettä koskeva tarkastus: Ydinverkon ja kattavan verkon välillä ei tehty eroa, mikä ei helpota vesiväylien keskinäistä priorisointia. EU:n strategioissa ei asetettu etusijalle pullonkaulojen poistamista eikä myöskään määritetty jokia, joihin rajalliset varat ensisijaisesti investoitaisiin.

72 Kauden 2014–2020 ERI-rahastoissa otettiin käyttöön uusi liikennerahoituksen saamisen edellytys: jäsenvaltioiden on nyt osoitettava, että ehdotetut hankkeet pannaan täytäntöön osana kattavaa kansallista tai alueellista pitkän aikavälin liikennesuunnitelmaa, jolla edistetään yhtenäisen Euroopan liikennealueen ja TEN-T-verkon luomista. Tämä on myönteinen askel kohti hankkeiden koordinoidumpaa ja strategisempaa määrittelyä.

Ratkaistava haaste: Keskitetään EU:n rahoitus painopisteisiin, jotka tuottavat suurimman EU:n lisäarvon

Koska EU:n rahoituksen määrä on rajallinen verrattuna kokonaistarpeisiin, on keskityttävä painopisteisiin, jotka tuottavat suurimman EU:n tasolla saatavan lisäarvon.

- EU:n rahoituksen parempi koordinointi ja kohdentaminen sekä yhteistyöhön perustuvan että suoran hallinnoinnin puitteissa siten, että se vastaa paremmin EU:n liikennepoliittisia painopisteitä, voisi auttaa maksimoimaan investointien vaikuttavuuden ja varmistamaan johdonmukaisemman ja strategisemman lähestymistavan liikenneverkon kehittämiseen.

- EU:n tuki olisi osoitettava ensisijaisesti hankkeisiin, jotka toteutetaan vastauksena selvästi määriteltyihin ja asianmukaisesti arvioituihin tarpeisiin ja jotka perustuvat

huolelliseen suunnitteluun ja tarjoavat osoitettavissa olevaa EU:n lisäarvoa verkolle (esimerkiksi poistavat pahoja pullonkauloja tai puuttuvia yhteyksiä ja luovat yhteyksiä rajojen yli).

Parannetaan hankkeiden hallinnointia

73 Hankkeen hallinnointi käsittää hankkeen päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien varojen ja toimien arvioinnin[78], täytäntöönpanon ja seurannan. Hyvä hankkeen hallinnointi on olennaisen tärkeää, jotta tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Parannetaan suunnittelua suorittamalla perusteellinen ennakkoanalyysi kustannuksista ja hyödyistä

74 Koska liikenneinfrastruktuuri edellyttää huomattavia rahoitusvaroja, on erittäin tärkeää analysoida kaikki merkittävät kustannukset ja hyödyt oikein etukäteen. Asianmukaisesti käytettynä kustannus-hyötyanalyysi mahdollistaa hankeinvestoinnin tuoton ja sen yhteiskunnallisen toivottavuuden ja hyödyllisyyden arvioinnin ennen päätösten tekemistä.

75 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa ilmeni, että hankkeiden rahoittajilla ja arvioijilla on taipumus käyttää kustannus-hyötyanalyysia ennemminkin pelkkänä pakollisena hallintovaiheena kuin paremman päätöksenteon mahdollistavana välineenä. Lisäksi kustannus-hyötyanalyysit kärsivät usein optimismiharhasta: rahoittajat suhtautuvat usein liian optimistisesti keskeisiin hankemuuttujiin, kuten pääoma- ja käyttökustannuksiin, hankkeen kestoon ja odotettuihin hyötyihin. Epärealististen arvioiden tekeminen saattaa johtaa tavoitteisiin, joita on mahdoton saavuttaa, liian suuriin ja/tai alihyödynnettyihin hankkeisiin, kustannusten kasvuun ja viivästyksiin – toisin sanoen vähentää rahalle saatavaa vastinetta.

76 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useissa tarkastuksissa esimerkkejä epäluotettavan analyysin perusteella tehdyistä päätöksistä, jotka aiheuttivat epätoivottuja vaikutuksia:

---

[78] Arvioinnilla tarkoitetaan tässä prosessia, jossa arvioidaan tavoitteiden saavuttamisen kustannukset ja hyödyt ja tähän liittyvät riskit. Se auttaa päätöksentekijöitä ymmärtämään eri vaihtoehtojen todennäköisiä vaikutuksia, etuja ja haittapuolia sekä kokonaisvaikutusta tarjoamalla päätöksenteolle objektiivisen näyttöön perustuvan pohjan.

a) Suurten nopeuksien rautatieverkon tarkastus: Suurnopeusratojen rakentamista koskevat päätökset tehtiin usein poliittisin perustein eikä kustannus-hyötyanalyysiä yleensä käytetty kustannustehokkaan päätöksenteon välineenä. Jäsenvaltioiden todellisten tarpeiden arvioinnin laatu oli joissain tapauksissa heikko, eikä olemassa olevien tavanomaisten ratojen parantamista koskevaa vaihtoehtoa otettu riittävästi huomioon huolimatta sen tarjoamista huomattavista mahdollisuuksista. Tämän tuloksena rakennettiin suurnopeusratoja, jotka olivat tuskin toteuttamiskelpoisia sosiaalisten kustannusten ja hyötyjen näkökulmasta.

b) Lentoasemia koskeva tarkastus[79]: Monissa tapauksissa EU:n rahoittamat infrastruktuurit olivat ylimitoitettuja investointisuunnitelmiin sisältyneiden huomattavan ylioptimististen oletusten vuoksi. Yli puolet EU:n varoista, joilla tuettiin tarkastettuja lentoasemia, meni (vastarakennettuihin tai kunnostettuihin) infrastruktuureihin, jotka olivat tarpeettoman suuria ja jotka eivät olleet täydessä käytössä valmistuttuaan.

c) Meriliikennettä koskeva tarkastus: Samanlaisten satamainfrastruktuurien rahoittaminen naapurisatamissa laatimatta toimivaa liiketoimintamallia tai kustannus-hyötyanalyysia merkitsi investointeja, jotka eivät olleet vaikuttavia ja johtivat käyttämättömiin tai alikäytettyihin infrastruktuureihin.

77 Komissio (INEA) tunnusti nämä heikkoudet ja otti Verkkojen Eurooppa -välineen vuoden 2015 ehdotuspyyntökierroksesta lähtien käyttöön myös erityisen ulkoisten asiantuntijoiden tekemän kustannus-hyötyarvioinnin, joka suoritetaan ennen Verkkojen Eurooppa -välineen tuen myöntämistä ja joka saattaa auttaa parantamaan ennakolta tehtävien päätösten laatua.

[79] Erityiskertomus nro 21/2014 ”EU:n rahoittamat lentoasemainfrastruktuurit: vähäinen vastine rahoille” (http://eca.europa.eu).

78 Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että vaikka Verkkojen Eurooppa -välinettä ja ERI-rahastoja koskevat ohjelmakauden 2014–2020 asetukset sisälsivät nimenomaisia viittauksia[80] kustannus-hyötyanalyysiin, näin ei enää ole ohjelmakauden 2021–2027 asetuksia koskevissa ehdotuksissa[81].

Yksinkertaistetaan infrastruktuurihankkeiden toteutusta koskevia sääntöjä

79 Tilintarkastustuomioistuin ja kansalliset ylimmät tarkastuselimet ovat havainneet viimeaikaisissa tarkastuksissa, että hankkeissa, joiden valmistelu oli vähemmän perusteellista ja tarkkaa, oli suurempi kustannusten nousun ja viivästysten riski.

a) Suurten nopeuksien rautatieverkkoa koskeva tarkastus: Erään aseman tapauksessa vuonna 2003 arvioidut rakentamisen 4,5 miljardin euron kokonaiskustannukset olivat kasvaneet 8,2 miljardiin euroon tammikuussa 2018, koska tiheästi asuttuun kaupungin keskustaan rakennettavan tunnelin alkuperäinen kustannusarvio oli epärealistinen eikä siinä arvioitu riittävästi geologisia eikä ympäristöä ja paikallisen yhteisön kulttuuriperintöä koskevia näkökohtia.

b) Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskeva tarkastus[82]: Julkisista varoista tarvittiin lähes 1,5 miljardin euron lisärahoitus, jotta tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat viisi moottoritietä saatiin valmiiksi. Noin 30 prosenttia tästä summasta tuli EU:lta. Kolmen moottoritien rakentamista ja toimintaa koskevan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden yhteydessä julkisen sektorin kumppanin oli maksettava ylimääräiset 705 miljoonaa euroa yksityisen sektorin kumppaneille siksi, että hankkeet oli valmisteltu huonosti ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevat sopimukset oli allekirjoitettu ennen kuin tärkeät kysymykset, kuten arkeologisista löydöistä

---

[80] Verkkojen Eurooppa -välineestä annetun asetuksen (EU) N:o 1316/2013 10 artiklan 6 kohdassa säädettiin, että valittuihin toimiin myönnettävän rahoitustuen määrää mukautetaan kunkin hankkeen kustannus-hyötyanalyysin perusteella. ERI-rahastojen yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen (EU) N:o 1303/2013 101 artiklan e alakohdan mukaan hallintoviranomaisen on varmistettava suurhankkeita hyväksyttäessä, että saatavilla on kustannus-hyötyanalyysi.

[81] COM(2018) 438 final, 6.6.2018, ja COM(2018) 375 final, 29.5.2018.

[82] Erityiskertomus nro 9/2018 ”Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet EU:ssa: puutteet mittavia ja hyöty vähäinen” (http://eca.europa.eu).

huolehtiminen, vaadittujen ympäristölupien hankkiminen ja tarvittavien maiden pakkolunastusten päätökseensaaminen, oli ratkaistu.

c) Myös useat EU:n ylimmät tarkastuselimet[83] ovat raportoineet viivästyksiä ja kustannusten ylityksiä aiheuttavista heikkouksista hankkeiden suunnittelussa/valmistelussa.

80 Myös tehottomat sääntely- ja hallintomenettelyt aiheuttivat viivästyksiä ja kustannusten ylittymisiä. Esimerkiksi meriliikennettä koskevassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin merkittäviä viivästyksiä hankkeiden toteutuksessa, jotka johtuivat hallinnon monimutkaisuudesta (erään vierasvenesataman rakentamista ja toimintaa varten oli tarvittu 33 lupaa ja erään toisen satamanrakennushankkeen aloittamiseen tarvittavien lupien saaminen oli kestänyt 22 vuotta). Tämä osoittaa, että lupien ja hyväksyntien myöntämiseen liittyy kansallisella tasolla rakenteellisia ongelmia.

81 Tilanne kärjistyy rajatylittävissä hankkeissa, joissa hankinnat ovat merkittävä seikka. Tilintarkastustuomioistuin korosti suurten nopeuksien rautatieverkon tarkastuksessa, että rajatylittäville hankkeille ei ole yhtenäistä oikeudellista kehystä ja tarjouspyyntöasiakirjat, sopimukset ja kirjanpitojärjestelmät ovat erilaisia eri jäsenvaltioissa. Täytäntöönpanon helpottamiseksi ja vauhdittamiseksi ei ole yksinkertaistettuja menettelyjä (kuten ”keskitettyjä asiointipisteitä”). Lisäksi komissiolla ei ollut tarvittavia välineitä tuloksekkaaseen asioihin puuttumiseen, jos viivästykset rajan toisella puolella estivät toisella puolella rajaa olevan suurnopeusratainfrastruktuurin aikataulun mukaisen käyttöönoton. EU:n koordinaattoreilla oli hyvät mahdollisuudet valvoa, mikä toimii ja mikä ei toimi käytävän varrella, mutta heilläkään ei ollut oikeudellisia valtuuksia puuttua asiaan. Kaikki nämä tehottomuudet haittasivat hankkeiden toteuttamistahtia ja onnistumista.

---

[83] Itävalta, *Federal Report 2017/4: Railroad Project: Brenner Base Tunnel,* Rechnungshof, 2017 (https://www.rechnungshof.gv.at/home.html); Belgia, *Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)*, Cour des Comptes, 2017 (https://www.ccrek.be/); Yhdistynyt kuningaskunta, *Modernising the Great Western railway – assessment of the Department management of the program*, National Audit Office, 2016 (https://www.nao.org.uk/).

82 Komissio on tietoinen tästä toistuvasta ongelmasta, ja se teki vuonna 2018 lainsäädäntöaloitteen[84] Euroopan parlamentille ja neuvostolle TEN-T-verkon toteuttamisen yhdenmukaistamistoimenpiteistä erityisesti monimutkaisissa rajatylittävissä hankkeissa (yhden asiointipisteen järjestelmän käyttöönotto, lupamenettelyn kolmen vuoden enimmäisaika, eurooppalaisten koordinaattorien roolin vahvistaminen lupamenettelyjen seurannassa ja yksinkertaistetut hankintamenettelyt rajoilla). Tätä yleiskatsausta laadittaessa Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät vielä ole hyväksyneet asetusehdotusta.

Tehostetaan hankkeiden seurantaa

83 Seuranta sekä hankkeen toteutuksen aikana että sen jälkeen on toinen erittäin tärkeä hankkeen hallinnointiin liittyvä seikka.

84 Kustannusten ja hyötyjen säännöllinen seuranta täytäntöönpanon aikana on välttämätöntä hallinnoinnin, valvonnan ja läpinäkyvän vastuuvelvollisuuden vuoksi. Suurissa infrastruktuurihankkeissa, joiden toteutus kestää monia vuosia, olisi oltava mekanismi säännöllistä seurantaa ja tarvittaessa alkuperäisten ennusteiden päivittämistä varten. Tämä on olennaisen tärkeää, jotta voidaan saada aikaan sosiaalista arvoa tavoitteiden saavuttamisen ja kustannusten valvonnan avulla, ja se voi hyödyttää nykyistä ja tulevaa päätöksentekoa.

85 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksissaan, että säännölliset kustannus-hyötytarkastukset eivät kuuluneet liikennehankkeiden toteutusta ohjaaviin periaatteisiin. Se havaitsi kuitenkin myös esimerkkejä hyvistä käytännöistä, joissa hankkeet arvioitiin uudelleen ennen kutakin ohjelmavaihetta ja tarkistettiin, että niillä yhä vastattiin ajankohtaisiin tarpeisiin[85].

---

[84] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamista edistävistä yhdenmukaistamistoimenpiteistä, COM(2018) 277 final, 17.5.2018.

[85] Esimerkiksi erityiskertomuksessa suurten nopeuksien rautatieverkosta tuotiin esiin eräs hankearviointi, jossa todettiin, että muuttamalla radan rakennetta voitiin säästää 5,7 miljardia euroa matka-ajan pidentyessä vain 10 minuuttia, eli säästö on 570 miljoonaa euroa kutakin matka-ajan lisäminuuttia kohti. Tämä esimerkki osoittaa, miten suunnittelun valinnoilla saavutetaan huomattavia säästöjä sen vaikuttamatta paljoakaan tuloksellisuuteen.

86 Hankkeen seurantaan ja arviointiin täytäntöönpanon jälkeen sisältyy toimenpiteen tuotosten arviointi, ja se tarjoaa yhteenvedon suunnittelun ja toteutuksen aikana opituista asioista ja kokemuksista. Tilintarkastustuomioistuin on todennut useissa kertomuksissa[86], että hankkeiden seuranta on enimmäkseen tuotossuuntautunutta eikä siinä arvioida tuloksia ja vaikutuksia. Näin ollen millään yksittäisellä elimellä ei ole selvää tietoa siitä, onko EU:n yhteisrahoittamilla hankkeilla erikseen ja/tai ydinverkkokäytävien yhteydessä saavutettu mitään tulosperusteisia tavoitteita ja vaikutettu talouskehitykseen (esimerkiksi uudet työpaikat, matkailu).

Ratkaistava haaste: Parannetaan EU:n rahoittamien hankkeiden suunnittelua, toteutusta ja seurantaa

Puuttumalla toistuviin ongelmiin EU:n rahoittamien hankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa voitaisiin auttaa parantamaan EU:n tuen vaikuttavuutta.

- Suunnittelua voitaisiin parantaa suorittamalla perusteellinen tarveanalyysi ja käyttämällä realistisia liikenne-ennusteita ja luotettavia muuttujia hankkeiden kustannusten ja hyötyjen arviointiin.

- Infrastruktuurihankkeiden – erityisesti rajatylittävien hankkeiden – toteutusta koskevien sääntöjen yksinkertaistaminen olisi asetettava etusijalle, jotta kaikki hallinnolliset ja sääntelyesteet saataisiin poistettua. Tämä voisi auttaa poistamaan tehottomuutta, lyhentämään viivästyksiä ja pitämään kustannusten kasvun hallinnassa.

- Kustannusten ja hyötyjen säännöllinen seuranta hankkeen toteutuksen aikana on avaintekijä investointien kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Tuloksiin ja vaikutuksiin sekä tuotoksiin keskittyvällä seurannalla voitaisiin saada selvempi kuva siitä, missä määrin EU:n rahoittamat hankkeet tuottavat kestäviä tuloksia ja vaikutuksia ja edistävät EU:n liikennetavoitteiden saavuttamista.

---

[86] Erityiskertomus nro 21/2018 ”Ohjelmakauden 2014–2020 EAKR:n ja ESR:n hankkeiden valinta ja seuranta ovat yhä enimmäkseen tuotossuuntautuneita” (www.eca.europa.eu), erityiskertomus nro 19/2018; erityiskertomus nro 23/2016.

Enemmän huomiota olemassa olevan infrastruktuurin kunnossapitoon ja uusimiseen

87 Laadukas infrastruktuuri on oleellisen tärkeä seikka EU:n sisämarkkinoiden tehokkaan ja kestävän toiminnan kannalta. Tilintarkastustuomioistuin ja muut ylimmät tarkastuselimet[87] ovat kuitenkin useaan otteeseen raportoineet olemassa olevan maantie-, rautatie- ja sisävesi-infrastruktuurin riittämättömästä kunnossapidosta, joka vaikuttaa laatuun, turvallisuuteen, tehokkuuteen ja kestävyyteen[88].

88 Infrastruktuurin kunnossapito on kansallisten ja paikallisten viranomaisten vastuulla. Komissio on tuonut esiin sen, että maantie- ja rautatieinfrastruktuuri eri puolilla EU:ta on huonontunut liian vähäisen kunnossapidon vuoksi[89]. Se on huomauttanut, että kunnossapitomäärärahat ovat usein riittämättömät eikä niiden määrä ole pysynyt infrastruktuurin kasvaneiden mittasuhteiden ja tärkeiden yhteyksien vanhenemisen tasalla, mikä on aiheuttanut huomattavaa kunnossapitotarpeiden kasautumista[90]. Sekä Euroopan parlamentti[91] että neuvosto[92]

---

[87] Erityiskertomus nro 19/2018, erityiskertomus nro 8/2016, erityiskertomus nro 1/2015; Ruotsi, *The Swedish Transport Administration's road maintenance*, RiR 2017:8, Riksrevisionen, 2017 (https://www.riksrevisionen.se/); Alankomaat, *Maintaining the main road network*, Algemene Rekenkamer, 2014 (https://www.rekenkamer.nl/); Ranska, *Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 – Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes,* Cour des comptes, 2016 (https://www.ccomptes.fr/fr); Puola, *Functioning of the inland waterways*, Najwyższa Izba Kontroli, 2014 (https://www.nik.gov.pl/).

[88] Koheesiopolitiikan kauden 2007–2013 ohjelmien jälkiarvioinnissaan komissio huomautti myös, että joidenkin hankkeiden taloudellinen kestävyys oli epävarmaa, koska ei ollut näyttöä siitä, että kunnossapitokustannukset katettaisiin asianmukaisesti. Ks. s. 70.

[89] Euroopan komissio, *Transport in the European: Union Current Trends and Issues – 2018*, s. 12.

[90] Vaikutustenarviointi, joka liittyy ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta, SWD(2017) 180 final, 31.5.2017, s. 6–20.

[91] Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. tammikuuta 2017 logistiikasta EU:ssa ja eri liikennemuotojen yhdistämisestä uusissa Euroopan laajuisten liikenneverkkojen käytävissä (2015/2348(INI)), 15 kohta.

[92] Neuvoston 5. joulukuuta 2017 tekemät päätelmät Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) täytäntöönpanon ja Verkkojen Eurooppa -välineen (CEF) liikenneosion edistymisestä, 25 kohta.

ovat myös korostaneet, että on tärkeää kiinnittää asianmukaista huomiota liikenneinfrastruktuurin kunnossapitotarpeisiin.

89 Tässä suhteessa komission ehdotus uudeksi asetukseksi yhteisistä säännöistä ohjelmakaudelle 2021–2027 (jota ei tätä yleiskatsausta laadittaessa vielä ole hyväksytty) sisältää mahdollistavan edellytyksen ”Kokonaisvaltainen liikennesuunnittelu asianmukaisella tasolla”, joka edellyttäisi tietojen toimittamista talousarvio- ja rahoitusvarojen saatavuudesta suunniteltujen investointien rahoittamiseksi ja olemassa olevan ja suunnitellun infrastruktuurin käyttö- ja kunnossapitokustannusten kattamiseksi. Jäsenvaltioiden on täytettävä tämä mahdollistava edellytys ja sovellettava sitä koko ohjelmakauden ajan; muussa tapauksessa kyseiseen erityistavoitteeseen liittyviä menoja ei voida sisällyttää maksatushakemuksiin.

Ratkaistava haaste: Varmistetaan, että infrastruktuuria huolletaan asianmukaisesti ja että se on kestävää

Infrastruktuurin asianmukainen kunnossapito on keskeinen edellytys kestävän EU:n liikenneverkon kehittämiselle.

- Sidosryhmien olisi kiinnitettävä huomiota uuteen infrastruktuuriin tehtävien investointien lisäksi myös olemassa olevan infrastruktuurin kunnossapitoon ja uusimiseen, joka on tällä hetkellä epätyydyttävää.

Tehostetaan pyrkimyksiä siirtää tavaraliikennettä maanteiltä muihin liikennemuotoihin

90 Kuten edellä ***kohdassa 58*** mainittiin, liikenteen päästöt ovat yksi EU:n yleisten hiilestä irtautumista koskevien tavoitteiden merkittävimmistä haasteista. Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2017 laatimassa energiaa ja ilmastonmuutosta käsittelevässä yleiskatsauksessa käsiteltiin muun muassa relevantteja liikennettä koskevia EU:n ylimpien tarkastuselinten tarkastuksia, joissa tutkittiin kasvihuonekaasupäästöjen suoraa vähentämistä liikennealalla taikka vähähiilisiä liikennemuotoja ja niihin siirtymistä. Siinä pantiin erityisesti merkille, että biopolttoainepolitiikan suunnittelussa ja vaikuttavuudessa on ongelmia ja että tavaraliikenteessä ei ole siirrytty riittävästi maantieliikenteestä rautatieliikenteeseen ja meri- tai sisävesiliikenteeseen. Sisävesiliikenne ja rautatieliikenne eivät kyenneet kilpailemaan maantieliikenteen kanssa.

91 Rautateiden tavaraliikennettä koskevassa tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin pani merkille, ettei rautatie- ja maantieliikenteen aiheuttamia ulkoisia vaikutuksia[93] (kuten ympäristövaikutuksia ja saastumista, ruuhkia tai onnettomuuksia) oteta kattavasti huomioon käyttäjiltä infrastruktuurin käytöstä perittävää maksua määriteltäessä.

Ratkaistava haaste: Tehostetaan pyrkimyksiä siirtää tavaraliikennettä pois maanteiltä

Tavaraliikenteen siirtäminen maanteiltä muihin ympäristöä säästävämpiin liikennemuotoihin voisi auttaa vähentämään liikenteen päästöjä, jotka keskittyvät lähinnä tieliikenteeseen.

- Sidosryhmien olisi pyrittävä siirtämään tavaraliikennettä muihin liikennemuotoihin tehostamalla liikennemuotojen välistä kilpailua ja laatimalla periaatteet, joissa edellytetään, että kaikkien liikennemuotojen ulkoiset kustannukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja edistämällä näiden periaatteiden täytäntöönpanoa.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Iliana Ivanovan johdolla hyväksynyt tämän yleiskatsauksen Luxemburgissa 24. lokakuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
presidentti

[93] Komission on osana liikkuvuuspakettejaan ehdottanut verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY uudelleentarkastelua.

Liitteet

Liite I – Tilintarkastustuomioistuimen liikennettä käsittelevät kertomukset vuodesta 2010

Otsikko	Kuvaus/päätelmät	Keskeiset suositukset
Erityiskertomus nro 19/2018 – ”Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta”	Suurnopeusrataverkkoa koskeva EU:n nykyinen pitkän aikavälin suunnitelma ei todennäköisesti toteudu, eikä käytössä ole yhtenäistä EU:n laajuista strategista lähestymistapaa. EU:n suurnopeusrataverkko on pelkkä jäsenvaltioiden itse suunnittelemista ja rakentamista kansallisista rautateistä muodostuva epäyhtenäinen kokonaisuus, johon ei sovelleta asianmukaista rajatylittävää koordinointia. Tämän seurauksena yhteydet ovat huonot. Euroopan komissiolla ole oikeudellisia välineitä eikä valtuuksia tehdä päätöksiä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot rakentavat ydinverkkokäytävät nopeasti valmiiksi.	Euroopan komission olisi toteutettava seuraavat toimet: laadittava realistisia pitkän aikavälin suunnitelmia; sovittava jäsenvaltioiden kanssa keskeisistä strategisista osuuksista, jotka toteutetaan ensin, mihin liittyy erittäin suurinopeuksisten ratojen tarpeen arviointi, tiivis seuranta ja täytäntöönpanovaltuudet sen varmistamiseksi, että EU:n suurinopeuksisen ydinrataverkon valmistumista koskevia sitoumuksia noudatetaan; sidottava EU:n yhteisrahoitus ensisijaisiin strategisiin hankkeisiin, raideliikennealan tosiasialliseen kilpailuun ja tulosten saavuttamiseen; yksinkertaistettava rajatylittäviä tarjousmenettelyjä, käytettävä keskitettyjä asiointipisteitä erilaisiin muodollisuuksiin ja poistettava kaikki jäljellä olevat yhteentoimivuuden hallinnolliset ja sääntelyesteet; parannettava saumatonta suurnopeusrautateiden matkustajaliikennettä esimerkiksi sähköisellä lippujärjestelmällä ja yksinkertaistamalla radankäyttömaksuja.
Erityiskertomus nro 9/2018 ”Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet EU:ssa: puutteet mittavia ja hyöty vähäinen”	EU:n yhteisrahoittamia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ei voida pitää taloudellisesti kannattavana vaihtoehtona tuottaa julkisia infrastruktuureja. Tarkastettuihin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin liittyi mittavia puutteita ja saavutetut hyödyt jäivät vähäisiksi. Kumppanuuksiin suunnattiin 1,5 miljardin euron varat, joiden käyttö ei ollut tehokasta eikä vaikuttavaa. Varoille saatavan	Komission ja erityisesti jäsenvaltioiden olisi oltava edistämättä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien laajempaa käyttöä ennen kuin havaitut ongelmat on ratkaistu; lisäksi niiden olisi toimittava seuraavasti: lievennettävä viivästyksistä ja uudelleenneuvotteluista aiheutuvaa taloudellista vaikutusta julkisen sektorin kumppanille julkisen ja yksityisen

	vastineen ja avoimuuden toteutumista haittaavat lisäksi pitkälti esimerkiksi epäselvä toimintapolitiikka ja strategia, puutteellinen analysointi, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kirjaaminen taseen ulkopuolelle sekä epätasapainoiset riskinjakojärjestelyt.	sektorin kumppanuuksista koituviin kustannuksiin; tehtävä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinta parasta hankintatapaa koskevien perusteellisten vertailuanalyysien perusteella; varmistettava tarvittavat hallinnolliset valmiudet sekä laadittava selkeät julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat toimintaperiaatteet ja strategiat, jotta EU:n tukemia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita voidaan toteuttaa menestyksekkäästi; kehitettävä EU:n toimintakehystä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden vaikuttavuuden parantamiseksi, jotta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinta voidaan perustella rahalle saatavalla vastineella.
Erityiskertomus nro 18/2017 ”Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila: toimintakulttuuri on muuttunut, mutta ilmatila ei ole yhtenäinen”	Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan aloitteen taustalla oli selkeä tarve parantaa EU:n ilmaliikenteen hallintaa, ja aloite on tehostanut toimintakulttuuria. Euroopan ilmatilan hallinta on kuitenkin edelleen pirstoutunut ja käsitettä ’yhtenäinen eurooppalainen ilmatila’ ei ole vielä saatu toteutetuksi. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan teknologisille osatekijöille on tähän mennessä osoitettu EU:n rahoitusta 730 miljoonaa euroa. Sen on määrä kasvaa 3,8 miljardiin euroon vuoteen 2020 mennessä.	Euroopan komission olisi tarkistettava yhtenäiseen eurooppalaiseen ilmatilaan liittyviä korkean tason tavoitteita; analysoitava muita vaihtoehtoja pirstoutumisen vähentämiseksi ja asetettava etusijalle t&k-ratkaisuja, joilla puututaan ongelmaan; varmistettava kansallisten valvontaviranomaisten täydellinen riippumattomuus; järkeistettävä suorituskyvyn kehittämisjärjestelmää ja tarkistettava eräitä sen keskeisiä indikaattoreita; tarkistettava t&k-toimiin liittyvää EU:n tukirakennetta yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tavoitteiden kannalta; vahvistettava SESAR-yhteisyrityksen tilivelvollisuutta.

Erityiskertomus nro 13/2017 ”Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä: toteutuuko poliittinen päätös koskaan käytännössä?”	Rautatieliikenteen EU:n laajuinen merkinantojärjestelmä on hajanainen ja sen käyttöönottoaste on tähän mennessä ollut alhainen. Tilanne on tämä, vaikka asiaa sinänsä ei rautatiealalla yleisesti ottaen kyseenalaisteta. Tarkastajat havaitsivat, että monet rataverkon haltijat ja rautatieyritykset eivät ole halunneet investoida järjestelmään siihen liittyvien kustannusten vuoksi ja siitä syystä, että järjestelmä ei ole taloudellisesti kannattava yksittäisille toimijoille.	Tarkastajat esittivät Euroopan komissiolle, jäsenvaltioille ja Euroopan unionin rautatievirastolle joukon suosituksia, jotka koskivat seuraavia osa-alueita: käyttöönottokustannusten arviointi; kansallisten merkinantojärjestelmien käytöstä poistaminen; taloudellinen kannattavuus yksittäisten rataverkon haltijoiden ja rautatieyritysten kannalta; järjestelmän yhteensopivuus ja vakaus; Euroopan unionin rautatieviraston asema ja resurssit; kansallisten käyttöönottosuunnitelmien, seurannan ja täytäntöönpanoa koskevan valvonnan yhdenmukaistaminen ja EU:n varojen parempi hyödyntäminen rautatieliikenteen merkinantojärjestelmähankkeisiin; sekä EU:n rahoituksen kohdentaminen paremmin.
Erityiskertomus nro 23/2016 ”EU:n meriliikenne vaikeuksissa – paljon tuloksettomia ja kestämättömiä investointeja”.	EU:n satamissa mm. laitureihin, satama-altaisiin ja aallonmurtajiin vuosina 2000–2013 kohdistetuista EU-varoista kolmasosaa ei ole käytetty vaikuttavalla ja kestävällä tavalla. Tarkastettuihin hankkeisiin käytetystä määrästä joka kolmas euro (194 miljoonaa euroa) käytettiin hankkeisiin, joiden yhteydessä luodut rakenteet olivat lähistöllä jo olemassa olevien rakenteiden kanssa päällekkäisiä. EU investoi 97 miljoonaa infrastruktuuriin, jota ei joko käytetty tai joka oli erittäin alikäytetty edelleen yli kolmen vuoden jälkeen rakennustöiden päättymisestä.	Komission olisi toteutettava seuraavat toimet: arvioitava uudelleen ydinverkon satamien nykyistä 104 sataman määrää sekä EU:n laajuista satamien kehittämissuunnitelmaa; harkittava mahdollisuutta jättää konttien jälleenlaivauksen ja varastoinnin satamainfrastruktuuri sekä julkisen toimivallan piiriin kuulumaton satamien varustus EU:n rahoituksen ulkopuolelle; varmistettava, että ehdotettuja EIP:n lainoja koskevat kaikki tarvittavat tiedot jaetaan EIP:n ja komission kesken; asetettava ydinverkon satamat ja keskeiset vesiväylät etusijalle EU:n investointituen yhteydessä vain, jos voidaan selvästi osoittaa EU:n lisäarvon tuottaminen ja jos yksityisen sijoituksen osuus on riittävä; annettava satamien valtiontukea koskevat suuntaviivat ja seurattava aiempia valtiontukipäätöksiä; vähennettävä hallinnollista rasitusta ja viivästyksiä

		edistämällä kansallisia keskitettyjä asiointipisteitä lupien ja hyväksyntien myöntämisessä; parannettava meriliikenteen kilpailuasemaa muihin liikennemuotoihin nähden jatkamalla meriliikenteeseen ja tullimenettelyihin liittyvien muodollisuuksien yksinkertaistamista.
Erityiskertomus nro 8/2016 ”EU:n rautateiden tavaraliikenne ei ole vielä oikeilla raiteilla”	Euroopan komission tavoitteena on tavaraliikenteen siirtäminen maanteiltä rautateille, mutta rautatieliikenteen osuus EU:n tavaraliikenteestä on itse asiassa hieman pienentynyt vuoden 2011 jälkeen. Rautatieliikenne on ympäristöystävällisempi liikennemuoto ja se edellyttää vähemmän tuontiöljyä, mutta se ei ole pystynyt kilpailemaan tieliikenteen kanssa.	Komission olisi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa korjattava havaitut puutteet, jotka liittyvät rautateiden tavaraliikennemarkkinoiden vapauttamiseen, liikenteenohjausmenettelyihin, hallinnollisiin ja teknisiin rajoitteisiin, rautateiden tavaraliikenteen suorituskyvyn seurantaan ja läpinäkyvyyteen sekä eri liikennemuotojen väliseen terveeseen kilpailuun. Komission ja jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä EU:n rahoitusta paremmin lisäämällä toimintapoliittisten tavoitteiden ja varojen kohdentamisen välistä johdonmukaisuutta ja parantamalla hankkeiden valintaa, suunnittelua ja hallinnointia sekä rataverkon kunnossapitoa.
Erityiskertomus nro 1/2015 ”Sisävesiliikenne Euroopassa: ei merkittäviä parannuksia kulkumuotojakaumassa ja navigointiolosuhteissa vuoden 2001 jälkeen”	EU:n rahoittamilla toimilla tavaraliikenteen siirtämiseksi Euroopassa maanteiltä sisävesiliikenteeseen on saavutettu vain vähän edistystä 15 viime vuoden aikana. Hankkeita, joita EU on osarahoittanut sisävesiliikenteen lisäämistä koskevan strategian yhteydessä, ei ole pantu täytäntöön vaikuttavalla tavalla. Sisävesikuljetusten käyttö vaihtoehtona tiekuljetuksille ei ole lisääntynyt eivätkä navigointiolosuhteet ole parantuneet.	Jotta sisävesiliikenteeseen kohdennetun EU:n rahoituksen vaikuttavuus paranisi, jäsenvaltioiden olisi asetettava etusijalle ne sisävesiväylähankkeet, joiden hyödyt ovat suurimmat ja nopeimmin saavutettavissa, ja komission pitäisi keskittyä rahoittamaan hankkeita, joissa on pitkälle kehitettyjä suunnitelmia pullonkaulojen poistamiseksi. Jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin parantamiseksi komission olisi toimittava seuraavasti: suoritettava perusteellisia analyysejä, joissa tutkitaan sisävesiliikenteen mahdollisia markkinoita ja hyötyjä eri jokiosuuksilla, sekä koordinoitava jäsenvaltioiden välillä Euroopan laajuisen ydinverkon täytäntöönpanoa;

		sovittava jäsenvaltioiden kanssa täsmällisistä ja saavutettavissa olevista tavoitteista pullonkaulojen poistamiseksi; vahvistettava oikeusperustaa, jotta voidaan laajentaa vesiväylien navigointiolosuhteita koskevia raportointivaatimuksia ja vaatia jäsenvaltioita laatimaan kansalliset sisävesiväylien kunnossapitosuunnitelmat koordinoidulla tavalla.
Erityiskertomus nro 21/2014 ”EU:n rahoittamat lentoasemainfrastruktuurit: vähäinen vastine rahoille”	EU:n rahoittamat investoinnit lentoasemiin eivät johtaneet odotettuihin tuloksiin ja ne tuottivat vähän vastinetta rahoille. Asianmukaisten suunnitelmien ja ennusteiden puutteen vuoksi jotkin rahoitetuista lentoasemista sijaitsivat liian lähellä toisiaan ja jotkin rakennushankkeista olivat liian suuria lentokoneiden ja matkustajien määriin nähden.	Komission olisi varmistettava ohjelmakaudella 2014–2020, että jäsenvaltiot osoittavat EU:n rahoitusta lentoasemainfrastruktuureihin vain taloudellisesti kannattavilla lentoasemilla, joiden investointitarpeet on arvioitu ja osoitettu kunnolla. Komission olisi otettava tämä huomioon toimenpideohjelmien hyväksynnässä ja seurannassa. Jäsenvaltioilla olisi oltava johdonmukaiset alueelliset, kansalliset ja ylikansalliset suunnitelmat lentoasemien kehitystä varten. Näin vältettäisiin liikakapasiteetti, päällekkäisyydet ja lentoasemainfrastruktuureihin tehtyjen investointien koordinoinnin puute. Tämän tarkastuksen tuloksena EU:n tukea lentoasemainfrastruktuureihin vähennettiin huomattavasti ohjelmakaudella 2014–2020.
Erityiskertomus nro 1/2014 ”EU:n tukemien julkisten kaupunkiliikennehankkeiden vaikuttavuus”	Kahdessa kolmasosassa EU:n rakennerahastojen avulla osarahoitetuista kaupunkiliikennehankkeista ilmeni vajaakäyttöä. Tilanteeseen vaikuttivat kahtena keskeisenä havaittuna osatekijänä hankesuunnittelun ja liikkuvuuspolitiikan puutteet.	Komission olisi vaadittava seuraavaa: käyttöön asetetaan hallinnointivälineet, joiden avulla voidaan seurata palveluiden laatua ja käyttäjien tyytyväisyysastetta sen jälkeen kun hanke on käynnissä; avustussopimuksissa vahvistetaan tietty vähimmäismäärä mitattavia tulosindikaattoreita, joiden osalta on määritetty tavoitearvot; odotettua käyttäjämäärää koskevaa arviota analysoidaan perusteellisemmin ja liikennemuodon valinnan perustaksi suoritetaan eri liikennemuotojen kvantitatiivinen

		vertailu; kaupunkiliikennehankkeet sisällytetään vakaaseen liikkuvuuspolitiikkaan; myös jäsenvaltioiden viranomaiset ottavat nämä suositukset huomioon hallinnoidessaan EU-rahoitteisia kaupunkiliikennehankkeita.
Erityiskertomus nro 5/2013 ”Onko EU:n koheesiopolitiikan varat käytetty asianmukaisesti tiehankkeisiin?”	Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 24 EAKR:n ja koheesiorahaston tieinvestointihanketta Espanjassa, Kreikassa, Puolassa ja Saksassa. Tarkoituksena oli arvioida, saavutettiinko tavoitteet kohtuullisin kustannuksin. Tarkastettujen hankkeiden kokonaisarvo oli yli kolme miljardia euroa. Kaikilla tarkastetuilla tiehankkeilla saatiin aikaan matka-aikasäästöjä ja parannettiin tieturvallisuutta. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että kustannustehokkuuden varmistamiseen ei kiinnitetty riittävästi huomiota. Valtaosassa tarkastettuja hankkeita liikenne-ennusteet olivat epätarkkoja. Tämän seurauksena valittu tietyyppi ei usein ollut asianomaisen tien liikenteen kannalta sopivin. Moottoritievaihtoehtoa suosittiin myös niillä tieosuuksilla, joilla liikenneongelmat olisi voitu ratkaista moottoriliikennetiellä. Yhdeksästätoista hankkeesta 14:ssä käyttöaste oli kirjattu oletettua alhaisemmaksi. Alkuperäisiin suunnitelmiin verrattuna kustannukset kasvoivat keskimäärin 23 prosenttia. Hanketoteutus viivästyi keskimäärin yhdeksän kuukautta eli 41 prosenttia sovituista alkuperäisistä määräajoista.	Kolme keskeistä suositusta: Tiehankkeiden EU:n osarahoituksen ehdoksi olisi asetettava selkeät tavoitteet ja niihin liittyvät tavoitearvot, jotka koskevat matka -aikaa, tieturvallisuuden parantumista, valmiuksien parantumista ja talousvaikutuksia; maksut olisi kytkettävä parhaiden käytäntöjen mukaisen kustannustehokkaan tienrakennustekniikan käyttöön; jäsenvaltioiden olisi varmistettava kansainvälinen kilpailu rakennushankkeista ja keskityttävä hankintajärjestelmissään siihen, että niiden avulla saadaan taloudellisesti edullisimmat tarjoukset.
Erityiskertomus nro 3/2013 ”Onko Marco Polo -ohjelmien avulla onnistuttu siirtämään tavaraliikennettä pois maanteiltä?”	Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että tarkoitukseen sopivia hanke-ehdotuksia ei esitetty tarpeeksi, koska markkinatilanne ja ohjelman säännöt eivät kannustaneet liikenteenharjoittajia käyttämään ohjelmaa. Tarkastetuista hankkeista puolessa kestävyys oli vähäistä. Tarkastuksen keskeisiä havaintoja oli, että hankkeiden yhteydessä havaittiin vakavia merkkejä nollavaikutuksesta, eli hankkeet olisi käynnistetty myös ilman EU:n rahoitusta. Kuudestatoista tarkastetusta edunsaajasta 13 itse	Tilintarkastustuomioistuin suositti, että neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio harkitsisivat EU:n rahoituksen lopettamista tavarakuljetuspalveluille Marco Polo -ohjelmien kaltaisissa ylhäätä alas -lähestymistapaa soveltavissa ja tarjontaohjautuvissa (”top-down supply-push”) ohjelmissa, koska nimenomaan tämä johti kyseisessä kertomuksessa yksilöityihin puutteisiin (markkinat eivät käyttäneet ohjelmia

	asiassa vahvisti, että ne olisivat käynnistäneet ja tarjonneet kuljetuspalveluja jopa ilman tukea. Lisäksi ei ollut luotettavia tietoja, joiden avulla olisi voitu arvioida hyötyjä tavarakuljetusten ympäristöhaittojen vähentymisen, ruuhkien vähentymisen ja liikenneturvallisuuden paranemisen muodossa.	riittävästi, tavoitteiden saavuttamisesta ei ole näyttöä, hallinnollinen rasite on suuri, kestävyys on heikko ja nollavaikutusta esiintyy). Lisäksi kyseisen rahoituksen jatkamisen ehdoksi olisi asetettava vaikutusten ennakkoarviointi. Arvioinnista olisi käytävä ilmi, missä määrin rahoitus tuottaa EU:lle lisäarvoa, vai tuottaako se sitä lainkaan. Mahdollinen kysyntä olisi kartoitettava tarkkaan markkinatutkimuksen avulla ja toiminnassa olisi otettava huomioon samankaltaisia kansallisia tukijärjestelmiä soveltavien jäsenvaltioiden kokemukset ja parhaat käytännöt. Ainoastaan siinä tapauksessa, että arviointi osoittaa, että EU:n toiminta on tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista, komission olisi tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaan toteutettava joukko toimenpiteitä, joiden ansiosta toiminta olisi tulevissa ohjelmissa tuloksellisempaa.
Erityiskertomus nro 4/2012 ”Rakennerahastojen ja koheesiorahaston käyttö merisatamien liikenneinfrastruktuurien osarahoittamiseen: onko kyseessä vaikuttava investointi?”	Tarkastuksessa tarkastettiin 27 merisatamainfrastruktuurihanketta, joita osarahoitettiin rakennerahastoista ja koheesiorahastosta ohjelmakaudella 2000–2006, ja havaittiin, että hankkeista ainoastaan yksitoista oli vaikuttavia. Tarkastetuista hankkeista kolmanneksella ei lisäksi ollut liikennealaan liittyviä tavoitteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi hankkeita, jotka eivät olleet vaikuttavia, sekä hankkeita, joiden avulla rakennetut infrastruktuurit eivät olleet käytössä. Tilintarkastustuomioistuin totesi niin ikään, että neljää huomattavaa hanketta, joiden osuus tarkastettujen hankkeiden kokonaisarvosta oli 70,8 prosenttia, ei ollut saatettu päätökseen tarkastuksen toimittamisajankohtaan mennessä. Päätökseen saatetuista 23 hankkeesta yksitoista hanketta oli saatettu päätökseen ajoissa, mutta kahdentoista muun hankkeen yhteydessä rakentamisessa ilmeni	Komission olisi toimittava seuraavasti: muistutettava jäsenvaltioille, että ne ovat velvollisia noudattamaan EU-rahoituksen käytössä moitteettoman varainhoidon periaatteita; asetettava tulevalla kaudella merisatamainfrastruktuureja koskevan koheesiorahaston tuen ehdoksi sen, että asianomaisella alueella on kaikkia alueen satamia varten kattava pitkän aikavälin kehittämisstrategia (joka on laadittu tarvearvioinnin perusteella); painotettava enemmän hankkeiden vaikuttavuutta käyttämällä tulos- ja vaikutusindikaattoreita, tekemällä vaikuttavuusnäkökohtiin keskittyviä tarkastuskäyntejä ja ottamalla käyttöön periaate, jonka mukaan EU:n rahoituksen ehtona on tulosten saavuttaminen; suoritettava yhteisrahoitettujen

	keskimäärin 26 kuukauden viivästys. Lisäksi viisi muuta päätökseen saatettua hanketta, joiden osuus tarkastetuista rahamääristä on lähes puolet, edellyttää huomattavia lisäinvestointeja ennen kuin infrastruktuureja voidaan käyttää vaikuttavasti.	infrastruktuurien käyttöä ja suorituskykyä koskevia jälkitarkastuksia riskiperusteisen otannan avulla; parannettava suurten hankkeiden ja koheesiorahaston hankkeiden arviointia.
Erityiskertomus nro 8/2010 ”Euroopan laajuisen rautatieliikenteen tehokkuuden parantaminen: Ovatko EU:n investoinnit rautateiden infrastruktuuriin olleet vaikuttavia?”	Tilintarkastustuomioistuin totesi, että osarahoittamalla rautateiden infrastruktuurin kehittämistä EU on tukenut uusien mahdollisuuksien tarjoamista Euroopan laajuiselle rautatieliikenteelle. Tiettyjä toimia voitaisiin kuitenkin toteuttaa, jotta EU:n rahoille saataisiin parempi vastine.	Komission olisi tulevaisuudessa tehtävä ensisijaisten hankkeiden määrittelyn yhteydessä yhteistyötä jäsenvaltioiden ja rautatiealan laitosten kanssa, jotta saadaan yksilöityä sellaiset Euroopan laajuiset liikennekäytävät, joille on huomattavaa nykyistä tai ennakoitua kysyntää; tarvittaessa on lujitettava tietämystä ja analyyttistä pohjaa Euroopan tasolla Komission olisi tutkittava mahdollisuutta painottaa enemmän sellaisten raja-alueiden rautatieliikenteen käytännön ongelmien vähentämistä, jotka eivät ole suoranaisessa yhteydessä infrastruktuuriin, sekä kannustettava ja helpotettava tähän tarkoitukseen tähtäävää yhteistyötä jäsenvaltioiden rautatiealan laitosten välillä.

Huomautus: Eurooopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset ja komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen havaintoihin ja suosituksiin julkaistaan tilintarkastustuomioistuimen verkkosivustolla (http://eca.europa.eu).

Liite II – Kilpailukykyisen ja resurssitehokkaan liikennejärjestelmän kymmenen tavoitetta EU:ssa

Uusien ja kestävien polttoaineiden ja käyttövoimajärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto

— Tavanomaisia polttoaineita käyttävien autojen käyttö puolitetaan kaupunkiliikenteessä vuoteen 2030 mennessä; ne poistetaan kaupungeista asteittain vuoteen 2050 mennessä; suurissa kaupunkikeskuksissa saadaan vuoteen 2030 mennessä aikaan pohjimmiltaan hiilidioksidivapaa kaupunkilogistiikka.

— Ilmailussa käytettävien vähähiilisten kestävien polttoaineiden osuus on vuoteen 2050 mennessä 40 prosenttia; EU:n meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden hiilidioksidipäästöjä vähennetään niin ikään vuoteen 2050 mennessä 40 prosenttia (mahdollisuuksien mukaan 50 prosenttia).

Multimodaalisten logistiikkaketjujen suorituskyvyn optimointi esimerkiksi hyödyntämällä energiatehokkaampia muotoja entistä laajemmin

— Yli 300 km:n pituisista maanteiden tavarankuljetuksista siirretään tehokkaiden ja ympäristöystävällisten rahtikäytävien avustuksella muihin liikennemuotoihin, kuten rautatie- tai vesiliikenteeseen, 30 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja yli 50 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää myös tarvittavan infrastruktuurin kehittämistä.

— Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko saadaan päätökseen vuoteen 2050 mennessä. Nykyisen suurten nopeuksien rautatieverkon pituus kolminkertaistetaan vuoteen 2030 mennessä, ja tiheä rautatieverkko ylläpidetään kaikissa jäsenvaltioissa. Vuoteen 2050 mennessä valtaosa keskipitkän matkan matkustajaliikenteestä hoidetaan rautateitse.

— Vuoteen 2030 mennessä luodaan täysin toimintavalmis Euroopan laajuisen liikenneverkon multimodaalinen ”ydinverkko” ja vuoteen 2050 mennessä erittäinen korkealaatuinen suuren kapasiteetin verkko ja siihen liittyvä tietopalvelujen valikoima.

— Kaikki ydinverkkoon kuuluvat lentoasemat yhdistetään vuoteen 2050 mennessä rautatieverkkoon, mieluiten suurnopeusjunaverkkoon; varmistetaan, että kaikki ydinverkkoon kuuluvat merisatamat on liitetty riittävällä tavalla rautateiden rahtiliikenteeseen ja mahdollisuuksien mukaan sisävesiliikennejärjestelmään.

Liikenteen ja infrastruktuurin käytön tehokkuuden lisääminen tietojärjestelmien ja markkinaehtoisten kannustimien avulla

— Euroopassa otetaan vuoteen 2020 mennessä käyttöön uudenaikaistettu ilmaliikenteen hallinnan infrastruktuuri (SESAR), ja Euroopan yhteinen ilmailualue toteutetaan kokonaisuudessaan. Otetaan käyttöön vastaavia hallintajärjestelmiä maa- ja vesiliikenteessä (ERTMS, ITS, SSN ja LRIT, RIS). Otetaan käyttöön EU:n kehittämä maailmanlaajuinen satelliittinavigointijärjestelmä (Galileo).

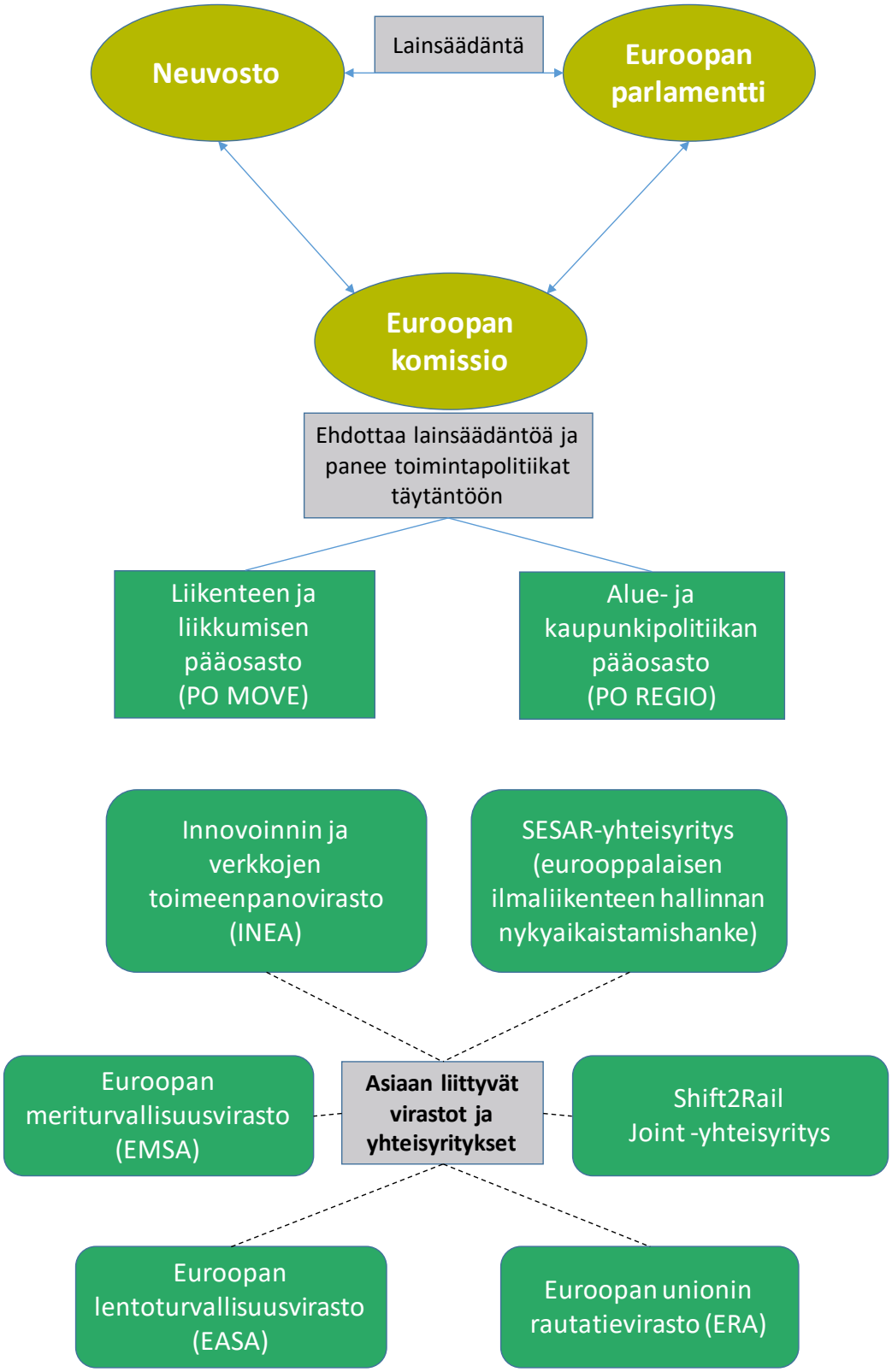
— Vuoteen 2020 mennessä luodaan puitteet Euroopan multimodaaliliikenteen tiedonvaihto-, hallinto- ja maksujärjestelmälle.

— Tieliikennekuolemien määrä saadaan lähelle nollaa vuoteen 2050 mennessä. Tämän mukaisesti EU:n tavoitteena on puolittaa tieliikenteen uhrien määrä vuoteen 2020 mennessä. Varmistetaan, että EU:lla on maailmanlaajuinen johtoasema liikenteen turvallisuuden ja turvatoimien alalla kaikissa liikennemuodoissa.

— Aletaan soveltaa täysimääräisesti ”käyttäjä maksaa” ja ”saastuttaja maksaa” -periaatteita, ja lisätään yksityisen sektorin sitoutumista vääristymien poistamiseen, haitalliset tuet mukaan luettuina, tulojen hankkimiseen ja rahoituksen varmistamiseen tulevaisuuden liikenneinvestointeihin.

Lähde: KOM(2011) 144 lopullinen, 28.3.2011, *Valkoinen kirja – Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää*.

Liite III – Tärkeimmät sidosryhmät EU:n tasolla



Lyhenteet

ATM: Ilmaliikenteen hallinta

BKT: Bruttokansantuote

EAKR: Euroopan aluekehitysrahasto

EIP: Euroopan investointipankki

ERI-rahastot: Euroopan rakenne- ja investointirahastot

ERTMS: Eurooppalainen rautatieliikenteen hallintajärjestelmä (European Rail Traffic Management System)

ESIR: Euroopan strategisten investointien rahasto

Eurostat: Euroopan unionin julkaisutoimisto (yksi komission pääosastoista)

Galileo: Eurooppalainen maailmanlaajuinen satelliittinavigointijärjestelmä

GLONASS: Globaali navigointisatelliittijärjestelmä (Global Navigation Satellite System)

GPS: Globaali paikannusjärjestelmä (Global Positioning System)

IMO: Kansainvälinen merenkulkujärjestö

INEA: Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto

ITS: Älykkäät liikennejärjestelmät

MRK: Monivuotinen rahoituskehys

OECD: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

PO MOVE: Liikenteen ja liikkumisen pääosasto, Euroopan komissio

PO REGIO: Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, Euroopan komissio

RIS: Jokiliikenteen tietopalvelu (River information services)

SES: Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila (Single European Sky)

SESAR: Eurooppalaisen ilmaliikenteen hallinnan nykyaikaistamishanke

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

TEN-T: Euroopan laajuinen liikenneverkko

VTMIS: Alusliikenteen ohjaus- ja tietojärjestelmä (Vessel Traffic Management Information System)

Yleiskatsauksen toimitustiimi

Tämän yleiskatsauksen laati tilintarkastustuomioistuimen II tarkastusjaosto, jonka vastuualueeseen kuuluvat yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menoalat. Jaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Iliana Ivanova.

Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Ladislav Balkon johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Branislav Urbanič ja kabinettiavustaja Zuzana Franková sekä toimialapäällikkö Pietro Puricella, tehtävävastaava Svetoslav Hristov ja tarkastajat Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar ja Annekatrin Langer. Kielellisissä kysymyksissä avusti Thomas Everett.

Edessä: Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella
Takana: Branislav Urbanic, Thomas Everett

Tässä yleiskatsauksessa kuvaillaan ja analysoidaan EU:n toimintaa liikennealalla. Siinä keskitytään EU:n talousarviosta rahoitettaviin infrastruktuuri-investointeihin ja esitellään monialaisia aiheita, joita tunnistettiin viiden tärkeimmän liikennemuodon – maantie-, rautatie-, lento-, sisävesi- ja meriliikenteen – äskettäisissä tarkastuksissa. Tehtyjen huomioiden ja annettujen suositusten perusteella esitetään laaja-alainen katsaus liikenteen kehittämisen ja rahoituksen tärkeimmistä haasteista EU:ssa.

Tässä yleiskatsauksessa annetaan sidosryhmille ja muille kiinnostuneille osapuolille selkeitä ja helposti saatavilla olevia tietoja ja pyritään siten kannustamaan sidosryhmiä parantamaan toimiaan ja/tai koordinoimaan niitä nykyistä paremmin, jotta ne tuottavat lisäarvoa EU:n toimille sen liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

EUROOPAN TILINTARKASTUS TUOMIOISTUIN

Julkaisutoimisto

© Euroopan unioni, 2018.
Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.

PDF ISBN 978-92-847-1383-7 doi:10.2865/889529 QJ-03-18-425-FI-N
HTML ISBN 978-92-847-1391-2 doi:10.2865/64254 QJ-03-18-425-FI-Q