

Erityiskertomus

Kestävä kaupunkiliikenne EU:ssa: tilanteen merkittävä parannus edellyttää jäsenvaltioiden sitoutumista



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–X
Johdanto	01–12
Kestävä kaupunkiliikenne ja sen merkitys	01–06
Komission tehtävä	07–08
Kaupunkiliikenteeseen käytettävissä olevat varat	09–12
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	13–16
Huomautukset	17–69
Olennainen muutos kaupunkiliikenteen kestävyys ei ole toteutunut	17–30
Ei ole näyttöä selkeästä suuntauksesta kohti kestävämpiä liikennemuotoja	18–20
Ilmanlaatu on parantunut kaupunkisolmukohdissa mutta saastuminen ylittää silti turvalliset tasot	21–23
Kaupungissa liikkumisesta on tulossa entistä hankalampaa tienkäyttäjille ruuhkien vuoksi	24–26
Julkisen liikenteen kattavuus ja käyttömahdollisuus kaupungeissa on parantunut	27–30
Komissio tehosti tukeaan, mutta monet tekijät rajoittivat kestävä kaupunkiliikenteen edistämistä	31–56
Komissio on kehittänyt toimintalinjoja ja antanut ohjeita, vaikka jäsenvaltiot eivät aina ole noudattaneet niitä	32–35
Kestävään kaupunkiliikenteeseen osoitettiin vuosina 2014–2020 enemmän EU:n varoja, mutta kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelma ei yleensä ole rahoituksen ennakkoehdona	36–40
Kestävämpään kaupunkiliikenteeseen tähtäävän komission tuen vaikuttavuus riippuu useista tekijöistä	41–56
Osa tarkastetuista hankkeista ei ollut täysin vaikuttavia, ja osa ei perustunut toimiviin strategioihin	57–69
Jotkin hankkeet eivät olleet niin vaikuttavia kuin oli tarkoitus	58–59
Hankkeet eivät aina perustuneet toimiviin kaupunkiliikennestrategioihin	60–69

Johtopäätökset ja suositukset

70–75

Liitteet

Liite I – Tarkastetut hankkeet

Liite II – Tarkastuskäynnin kohteena olleiden kaupunkien kartat

Liite III – ERI-rahastojen määrärahat vuosina 2014–2020 toiminta-aloittain

Liite IV – Linja-autojen keski-ikä tarkastuskäynnin kohteena olleissa kaupungeissa

Sanasto ja lyhenteet

Komission vastaukset

Tarkastustiimi

Tarkastuksen eteneminen

Tiivistelmä

I Kestävä kaupunkiliikenne on yksi EU:n kaupunkien suurimmista haasteista, ja kaupunkiliikenteen kestävyys on monen EU:n kansalaisen huolenaiheena. Kestävemmän kaupunkiliikenteen ja talouskasvun sekä ympäristön saastumisen vähenemisen välillä on vahva yhteys.

II Kaupunkiliikenteeseen kohdistettavan EU-rahoituksen keskeisenä lähteenä ovat Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot), joista maksettiin vuosina 2014–2020 rahoitusta 16,3 miljardia euroa. Lisäksi Verkojen Eurooppa -välineen liikenneosiosta on myönnetty yli 200 miljoonaa euroa useille suurille kaupungeille EU:ssa.

III Kaupunkiliikenne on aihe, joka vaikuttaa moniin EU:n kansalaisiin, jotka suhtautuvat tiedostavasti matkustamiseen käytettyyn aikaan ja rahaan. EU investoi huomattavia summia auttaakseen kaupunkeja parantamaan liikennettään ja tekemään siitä kestävämpää. Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen tarkoituksena on auttaa komissiota, jäsenvaltioita ja kaupunkeja käyttämään varoja vaikuttavammin ja tehokkaammin, kun ne pyrkivät vastaamaan alaan liittyviin haasteisiin erityisesti vihreän kehityksen ohjelmaa koskevan komission tiedonannon puitteissa. Tiedonanto julkaistiin tarkastuksen toimittamisen jälkeen joulukuussa 2019.

IV Jäsenvaltiot ja niiden kaupungit ovat vastuussa kaupunkiliikenteen kestävästä hallinnasta. Komission vaikutus kaupunkiliikenteeseen on rajallinen, mutta koska asia on tärkeä, komissio on vuoden 2013 kaupunkiliikennepaketinsa jälkeen antanut useita toimintapoliittisia asiakirjoja ja ohjeita ja lisännyt alan hankkeille myöntämäänsä rahoitusta.

V Tilintarkastustuomioistuin tutki, kuinka vaikuttavaa EU:n tuki oli kaupunkiliikenteen kestävä parantamisen kannalta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti seuraavia kysymyksiä: ovatko EU:n kaupungit edistyneet kaupunkiliikenteen kestävyden parantamisessa vuoden 2013 kaupunkiliikennepaketin jälkeen; noudattivatko kaupungit EU:n suuntaviivoja ja kohdensivatko ne EU-rahoitusta kestävämmän kaupunkiliikenteen tavoitteluun; perustuivatko tilintarkastustuomioistuimen tutkitut hankkeet toimiviin strategioihin ja osoittautuivatko ne vaikuttaviksi.

VI Tilintarkastustuomioistuin tiedostaa, että kaupunkiliikenteen kestävyys huomattavat parannukset saattavat vaatia enemmän aikaa toteutuakseen. Kuusi vuotta sen jälkeen, kun komissio oli vaatinut muutosta, ei kuitenkaan ole vielä havaittavissa selviä merkkejä siitä, että kaupungit muuttaisivat perustavanlaatuisesti lähestymistapaansa. Havaittavissa ei siis ole selkeää suuntausta kohti kestävämpiä liikennemuotoja. Vaikka kaupungit ovat toteuttaneet useita aloitteita julkisen liikenteen laadun ja määrän lisäämiseksi, yksityisautojen käyttö ei ole vähentynyt merkittävästi. Jotkin ilmanlaatuindikaattorit ovat osoittaneet hienoista parantumista, mutta tieliikenteestä johtuvat kasvihuonekaasupäästöt ovat lisääntyneet tasaisesti ja monet kaupungit ylittävät edelleen EU:n asettamat turvarajat.

VII Koska lainsäädäntöön perustuvaa pakkoa ei ole, monet jäsenvaltiot ja kaupungit ovat hyödyntäneet vain vähän komission ohjeita esimerkiksi kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelmien valmisteluun. EU:n rahoituksen saamisen ehdoksi ei myöskään ole asetettu tällaisten suunnitelmien olemassaoloa, joskin kaksi tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota on asettanut tämän ehdon kansallisella tasolla.

VIII Jotkin jäsenvaltiot ja kaupungit eivät täydentäneet vaikuttavalla tavalla EU:n varoja asianmukaisin resurssein varmistaakseen julkisen liikenneverkkonsa asianmukaisen toiminnan ja ylläpidon. Kustannukset saattavat nousta myös siksi, että linjat eivät aina ole teknisesti yhteentoimivia. Lisäksi paikallistason kaupunkiliikennepoliitikat eivät aina olleet johdonmukaisia kestävämpää kaupunkiliikennettä koskevan tavoitteen kanssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkkejä myönteisistä kestävästä kaupunkiliikennettä koskevista aloitteista, jotka edellyttivät tyypillisesti huomattavaa poliittista johtajuutta ja tiedotustoimintaa, jotta kansalaiset hyväksyisivät aloitteet.

IX Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sen tarkastamien EU:n rahoitusta saaneiden hankkeiden vaikuttavuus jäi tavoitteesta, sillä hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa oli puutteita. Nämä hankkeet eivät aina perustuneet toimiviin kaupunkiliikennestrategioihin. Hankkeista puuttuivat usein perustiedot ja tarkoituksenmukaiset analyysit, relevantit tavoitearvot ja koordinointi niin muiden suunnitelmien kuin naapurikuntien kanssa.

X Näiden johtopäätösten perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- o hyödyntää aiempia kokemuksiaan ja julkaisee parempia tietoja kaupunkiliikenteestä ja siitä, missä määrin EU:n tärkeimmillä kaupungeilla on käytössä kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmia
- o asettaa EU:n rahoituksen ehdoksi kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmien olemassaolon.

Johdanto

Kestävä kaupunkiliikenne ja sen merkitys

01 Kaupunkiliikenteellä tarkoitetaan tässä kertomuksessa sitä, miten helposti ihmiset voivat liikkua kohteesta toiseen kaupunkialueilla käytettävissä olevan liikenneverkon ja -palvelujen avulla. Kaupunkiliikennejärjestelmiin vaikuttavat monet tekijät, kuten väestörakenne, maankäyttö, hallinto, julkisen liikenteen saatavuus, autojen käyttö ja paikallinen talous.

02 Kaupunkiliikenteen hallinta on kaupunkialueille tärkeä haaste. Suunnittelijat ja poliittiset päättäjät kohtaavat väistämättömien taloudellisten rajoitteiden lisäksi lukuisia, usein kilpailevia vaatimuksia: korkean elämänlaadun ylläpito siten, että luodaan myös houkutteleva toimintaympäristö yrityksille; liikennemäärien rajoittaminen ympäristön kannalta herkillä alueilla siten, että tarvittava palveluiden ja ihmisten liikkuvuus kuitenkin toteutuu¹.

03 Kaupunkiliikenteellä on edessään monia haasteita, joista yksi vaikeimmista on liikenteen ruuhkautuminen. Huomattavat taloudelliset tutkimukset osoittavat, että ruuhkat aiheuttavat yhteiskunnalle suuria kustannuksia (EU:ssa arviolta 270 miljardia euroa vuodessa²) ja että mitä sujuvampaa liikenne kaupunkialueella on, sitä suurempi on alueen todennäköinen talouskasvu. Eräs tutkimus osoitti, että siirtyminen vapaaseen liikennevirtaan voisi lisätä työntekijöiden tuottavuutta jopa 30 prosenttia erittäin ruuhkaisilla alueilla³. Koska liikenneruuhkia esiintyy EU:ssa usein kaupunkialueilla ja niiden ympärillä, ongelma koskee suurinta osaa EU:n asukkaista. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että teiden kasvava kapasiteetti kaupunkialueilla johtaa liikennemäärien ja samalla ruuhkien kasvuun, joten ratkaisua on haettava muiden lähestymistapojen avulla.

¹ Euroopan komissio (2013), *Planning for People: Guidelines on developing and implementing a sustainable urban mobility plan*.

² https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable-transport/internalisation-transport-external-costs_en

³ David Hartgen ja Gregory Fields (2009), *Gridlock and Growth: The effect of Traffic Congestion on Regional Economic Performance*. Reason Foundation, toimintapoliittinen tutkimus nro 371.

04 Monet Euroopan kaupungit kärsivät huonosta ilmanlaadusta ja ylittävät säännöllisesti ilmanlaatudirektiivissä asetetut ihmisten terveyden suojelun raja-arvot⁴. Jopa 96 prosenttia kaupunkialueilla asuvista EU:n kansalaisista altistuu ilman epäpuhtauksille, joita Maailman terveysjärjestö (WHO) pitää terveydelle haitallisina. Euroopan komissio arvioi vuonna 2013 ilman pilaantumisen aiheuttavan vuosittain useiden satojen miljardien eurojen suuruiset terveyteen liittyvät kokonaiskustannukset. Saasteet vaikuttavat kielteisesti myös biologiseen monimuotoisuuteen. Viimeaikaisissa tutkimuksissa viitataan myös fyysisen liikunnan puutteeseen, joka on autoilun vakava kielteinen sivuvaikutus.

05 Tieliikenne on yksi suurimmista ilmansaasteiden⁵ ja kasvihuonekaasupäästöjen syistä. Se on esimerkiksi suurin typpioksidien (NO ja NO₂) päästöjen lähde ja toiseksi suurin hiilimonoksidi- ja hiukkaspäästöjen lähde. Kaupunkialueiden osuus liikenteen hiilidioksidipäästöistä on 23 prosenttia. Ilmansaasteiden ja hiilidioksidipäästöjen lisäksi liikenne aiheuttaa myös meluhaittoja.

06 Kun otetaan huomioon kaupunkiliikenteen vaikutus sekä talouskasvuun että ympäristöön, EU edistää kestävästä kaupunkiliikennettä. Tarkoituksena on kehittää strategioita, joilla edistetään siirtymistä puhtaampiin ja kestävämpiin liikennemuotoihin, kuten kävelyyn, pyöräilyyn, julkiseen liikenteeseen sekä uusiin auton käyttö- ja omistusratkaisuihin⁶.

Komission tehtävä

07 Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kaupunkiliikennettä hallinnoidaan paikallisesti, eikä sitä koskevia EU:n asetuksia tai direktiivejä ole. Asian tärkeyden vuoksi komissio on kuitenkin julkaissut useita toimintapoliittisia asiakirjoja ja osoittanut kaupunkiliikenteeseen huomattavan määrän varoja lähinnä liikennepoliittikkansa puitteissa. Toimiin osallistuvat lähinnä seuraavat komission pääosastot:

⁴ Direktiivi 2008/50/EY ilmanlaadusta ja sen parantamisesta.

⁵ Erityiskertomus nro 23/2018: Ilman pilaantuminen: terveyttämme ei edelleenkään suojella riittävästi.

⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Tavoitteena kilpailukykyinen ja resurssitehokas kaupunkiliikenne, COM(2013) 913 final.

- o Liikenteen ja liikkumisen pääosasto (PO MOVE) määrittää liikennealan toimintapolitiikkoja ja rahoittaa Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) liikenneinfrastruktuurihankkeita.
- o Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto (PO REGIO) antaa jäsenvaltioille ja alueille taloudellista tukea, jota voidaan käyttää kestävään liikenteeseen ja kaupunkiliikenteeseen.
- o Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto (PO RTD) rahoittaa kaupunkialaan liittyviä liikkuvuuskonsepteja.

08 Komissio on viime vuosikymmenen aikana julkaissut useita kaupunkiliikennepolitiikkaa koskevia toimintapolitiittisia asiakirjoja, joita kuvataan [kaaviossa 1](#). Vuonna 2009 laadittiin ensimmäinen kattava kaupunkiliikenteen tukipaketti, ”kaupunkiliikenteen toimintasuunnitelma”, jossa asetettiin puitteet kaupunkiliikennettä koskeville EU:n aloitteille. Vuonna 2013 komissio julkaisi kaupunkiliikennepaketin (ks. [laatikko 1](#)), jonka tavoitteena on vahvistaa Euroopan kaupungeille annettavaa tukea kaupunkiliikenteen haasteisiin vastaamiseksi. Vuonna 2017, komissio julkaisi tiedonannon ”Eurooppa liikkeellä – Puhdas, kilpailukykyinen ja verkotettu liikenne ja liikkuvuus kaikille sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla”, joka sisältää joukon aloitteita liikkuvuuden ja liikenteen nykyaikaistamiseksi Euroopassa. Joulukuussa 2019, tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön päätyttyä, komissio julkaisi tiedonannon, jossa se ehdottaa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa, jonka tavoitteena on ilmastoneutraali maanosa⁷ ja johon sisältyy tavoite siirtymisestä kestävämpään kaupunkiliikenteeseen.

⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, COM/2019/640 final.

Laatikko 1

Kaupunkiliikennepaketti

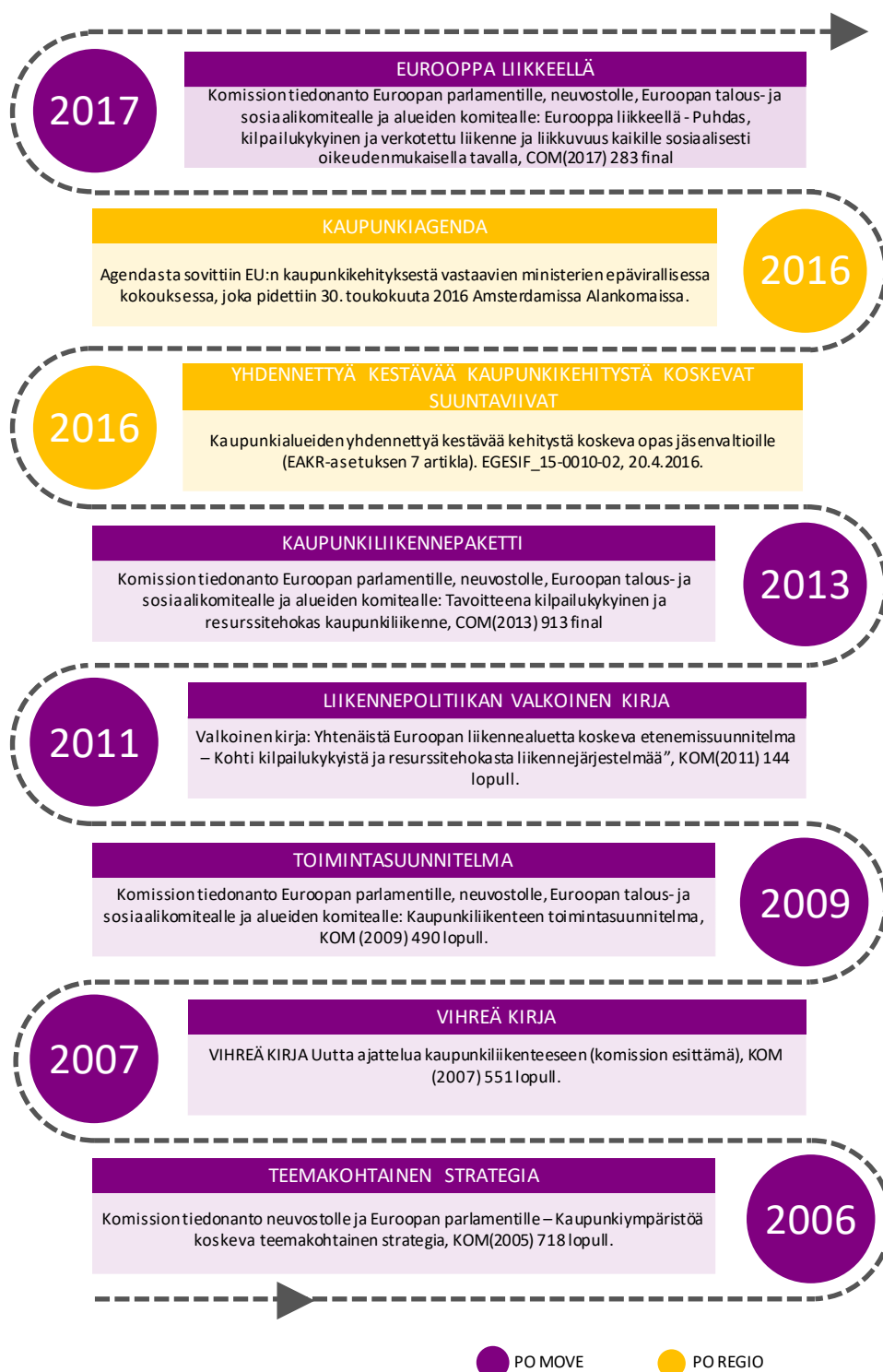
Kaupunkiliikennepaketillaan komissio pyrki lisäämään tukeaan Euroopan kaupungeille kaupunkiliikenteen haasteisiin vastaamiseksi. Komissio kehotti suhtautumaan kaupunkiliikenteen kysymyksiin uudella tavalla, jotta Euroopan kaupunkialueiden kehitys saataisiin nykyistä kestävämmälle pohjalle. Se myös kannusti jäsenvaltioita päättäväisempään ja paremmin koordinoituun toimintaan.

Paketissa oli keskeisellä sijalla kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmien hyväksyminen, ja siinä pyydettiin jäsenvaltioita harkitsemaan sen varmistamista, että niiden kaupunkialueilla laaditaan ja pannaan täytäntöön kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmat ja sisällytetään ne laajempaan kaupunki- tai aluestrategiaan.

Lisäksi paketissa peräänkuulutettiin älykkäämpiä kaupunkiliikenteen säätelytoimia ja tienkäyttömaksuja kaupunkiliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien koordinoitua käyttöönottoa ja tieturvallisuuden parantamista silmällä pitäen.

Kaupunkiliikennepakettia arvioitiin marraskuussa 2019 sen määrittämiseksi, soveltuuko se tarkoitukseensa ja toimiiko se suunnitellulla tavalla.

Kaavio 1 – Komission hyväksymät tärkeimmät toimintapoliittiset asiakirjat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Kaupunkiliikenteeseen käytettävissä olevat varat

09 Kaupunkiliikenteen EU-rahoitus on peräisin pääasiassa kahdesta kaikkiaan viidestä Euroopan rakenne- ja investointirahastosta (ERI-rahastot): Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja koheesiorahastosta. Muita käytettävissä olevia rahoitusmuotoja ovat Horisontti 2020 -puiteohjelman rahoitus tutkimuksen ja innovoinnin alalla ja Verkkojen Eurooppa -väline liikenteen alalla.

10 ERI-rahastoista kaupunkiliikenteeseen käytettävissä oleva määrä on kasvanut 11,2 miljardista eurosta 16,3 miljardiin euroon ohjelmakauden 2007–2013 ja ohjelmakauden 2014–2020 välillä. Tähän sisältyy pääasiassa rahoitus puhtaalle kaupunkiliikenteelle (8,1 miljardia euroa kaudella 2007–2013; 12,8 miljardia euroa kaudella 2014–2020), mutta lisäksi rahoitusta ohjataan myös älykkäille liikennejärjestelmille, pyöräreiteille ja multimodaaliliikenteelle. ERI-rahastoista tuettuja hankkeita osarahoitetaan kansallisista varoista.

11 Verkkojen Eurooppa -välineestä Euroopan laajuiselle liikenneverkolle osoitetut kokonaismäärärahat ovat 24 miljardia euroa kaudella 2014–2020. Nykyisellä kaudella Verkkojen Eurooppa -välinettä käytetään ”kaupunkisolmukohtiin” eli niihin 88 kaupunkiin eri puolilla EU:ta, jotka ovat Euroopan laajuisen liikenneverkon runkoverkon liityntäpisteitä⁸. Tarkastusajankohtana Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitus kaupunkisolmukohdille oli 214 miljoonaa euroa (yksi prosentti kokonaismäärästä).

12 Vuodesta 2014 alkaen EIP on myöntänyt lainoja 48,2 miljardia euroa, Euroopan strategisten investointien rahasto mukaan luettuna, rahoittaakseen hankkeita koko liikennealalla, johon kuuluvat rautatie-, lento-, meri- ja maantiehankkeet sekä kaupunkiliikenne. Lainat on tarkoitettu hankkeisiin, joiden kokonaisinvestointikustannukset ovat yli 25 miljoonaa euroa ja jotka on suunniteltu ilmastoystävällisiksi, turvallisiksi, kestäviksi ja innovatiivisiksi.

⁸ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1315/2013 unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi (EUVL L 348, 20.12.2013, s. 1).

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

13 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2014 kertomuksen kaupunkiliikennehankkeiden vaikuttavuudesta⁹. Nyt toimitetun tarkastuksen tavoitteena oli tutkia, kuinka vaikuttavasti EU:n tuella voidaan parantaa kaupunkiliikennettä kestäväällä tavalla. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti seuraavia kysymyksiä:

- 1) EU:n kaupungit ovat edistyneet kestävän kaupunkiliikenteen parantamisessa vuoden 2013 kaupunkiliikennepaketin jälkeen.
- 2) Kaupungit noudattivat EU:n suuntaviivoja ja kohdensivat EU-rahoitusta kestävämmän kaupunkiliikenteen saavuttamiseen.
- 3) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat hankkeet perustuivat toimiviin strategioihin ja osoittautuivat vaikuttaviksi.

14 Kaupunkiliikenne on aihe, joka vaikuttaa moniin EU:n kansalaisiin, jotka suhtautuvat tiedostavasti matkustamiseen käytettyyn aikaan ja rahaan. Yli puolet heistä pitää ruuhkia vakavimpana liikenteeseen vaikuttavana ongelmana¹⁰. EU investoi huomattavia summia auttaakseen kaupunkeja parantamaan liikennettään ja tekemään siitä kestävämpää. Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen tarkoituksena on auttaa komissiota, jäsenvaltioita ja kaupunkeja käyttämään varoja vaikuttavammin ja tehokkaammin, kun ne pyrkivät vastaamaan alaan liittyviin haasteisiin erityisesti Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa koskevan komission tiedonannon puitteissa. Tiedonanto julkaistiin joulukuussa 2019.

15 Tarkastus kattoi toimintapoliittiset asiakirjat ja strategia-asiakirjat vuodesta 2013 alkaen, jolloin komissio hyväksyi kaupunkiliikennepaketin, jonka tavoitteena on vahvistaa Euroopan kaupungeille annettavaa tukea kaupunkiliikenteen haasteisiin vastaamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin tutki komission sekä jäsenvaltioiden, kaupunkien ja kolmansien osapuolten toimittamat asiakirjat, teki haastatteluja,

⁹ Erityiskertomus nro 1/2014: "EU:n tukemien julkisten kaupunkiliikennehankkeiden vaikuttavuus".

¹⁰ Liikenteen laatua koskeva erityiseurobarometri 422a, *Quality of Transport Report*, joulukuu 2014. https://ec.europa.eu/transport/media/news/2014-12-08-eurobarometer_en.

analysoi raportteja ja arvioi hanketietoja, myös Verkkojen Eurooppa -välineestä rahoitettujen hankkeiden osalta.

16 Tarkastuskäynti tehtiin marraskuun 2018 ja huhtikuun 2019 välisenä aikana kahdeksaan kaupunkiin¹¹ neljässä jäsenvaltiossa (Italia, Saksa, Espanja ja Puola). Käyntien yhteydessä arvioitiin, oliko kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmia ja muita paikallisia strategioita ja suunnitelmia käytettävissä ja millaisia ne olivat sisällöltään. Tilintarkastustuomioistuin arvioi 15 EU:n osarahoittamaa hanketta¹² tarkastuskäynnin kohteena olleissa kaupungeissa (ks. [liite I](#)), 14 ERI-rahastoista tuettua hanketta ja yhden hankkeen, jota tuettiin ESIR-rahastosta. Lisäksi tehtiin tutkimuskäynnit Kööpenhaminaan ja Tukholmaan ruuhkamaksujen ja pyöräilyn mahdollisuuksien selvittämiseksi. Analyysiä täydennettiin kyselytutkimuksella, joka suunnattiin 88:lle Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) muodostavalle kaupungille. Kyselytutkimuksen vastausprosentti oli yli 30. Lisäksi käytettiin Eurostatin tilintarkastustuomioistuimen puolesta suorittamia paikkatietoanalyysyjä sekä ruuhkautumista koskevia massadata-analyysyjä. Tarvittaessa hyödynnettiin neljän ulkopuolisen kaupunkiliikenteen asiantuntijan asiantuntemusta erityisesti alan viimeaikaisten kehityssuuntien osalta.

¹¹ Leipzig, Hampuri, Napoli, Palermo, Varsova, Łódź, Madrid ja Barcelona. Kaupunkien valinnassa käytettiin erilaisia kriteerejä, kuten ruuhkautumisastetta, väestöä ja maantieteellistä sijaintia.

¹² Valituksi tulivat hankkeet, jotka todennäköisimmin johtavat kestävämpään kaupunkiliikenteeseen tai parantavat nykyisen infrastruktuurin tehokkuutta.

Huomautukset

Olennainen muutos kaupunkiliikenteen kestävyyyteen ei ole toteutunut

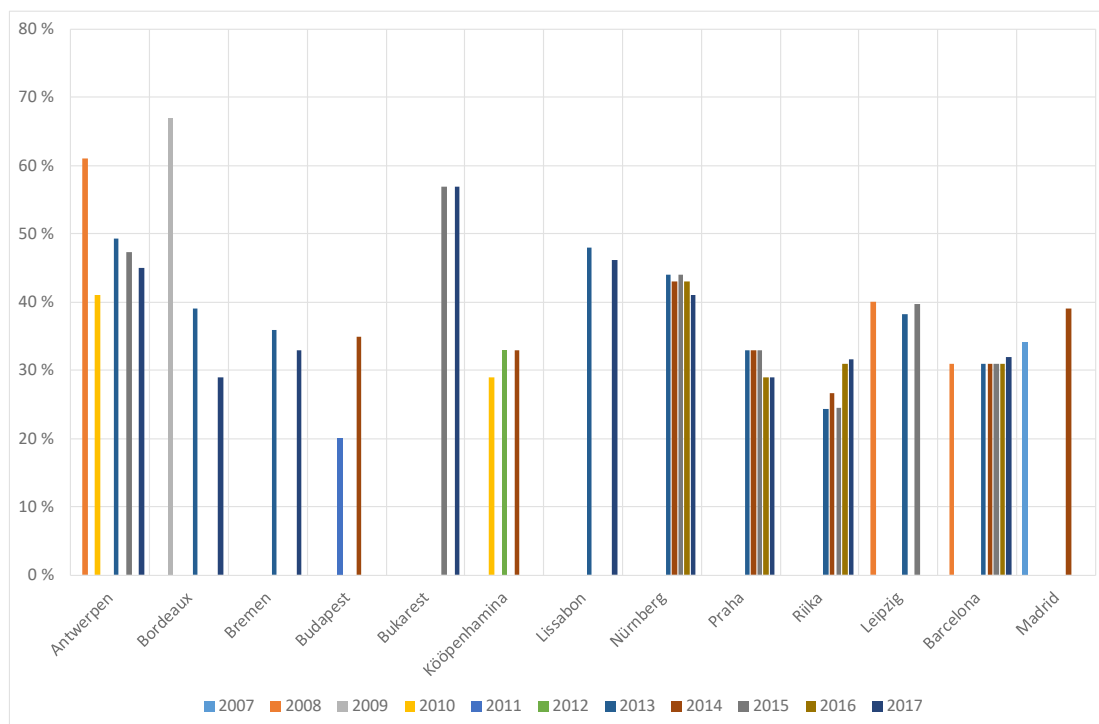
17 Tilintarkastustuomioistuin pyrki arvioimaan, onko liikenteestä tullut kestävämpää kaupunkiliikennepaketissa esitettyjen tavoitteiden mukaisesti. Se tutki eri liikennemuotojen osuutta, liikenteen aiheuttamaa saastumista, ruuhkautumisastetta sekä julkisen liikenteen käyttömahdollisuuksia ja liikenneverkon kattavuutta kaupungeissa ja niitä ympäröivillä alueilla.

Ei ole näyttöä selkeästä suuntauksesta kohti kestävämpiä liikennemuotoja

18 Liikkuvuuden hallinnan eurooppalainen foorumi (EPOMM) katsoo, että kulkumuotojakauma eli se, missä suhteessa eri liikennemuotoja käytetään, on paras indikaattori kaupungin liikennepolitiikan kestävydestä. Koko EU:n kattavasta kulkumuotojakaumasta ei ole olemassa kattavaa tietolähdettä, joten tilintarkastustuomioistuin keräsi evidenssiä EPOMMin verkkosivustolta ja täydensi analyysia tuoreemmilla tiedoilla, jotka saatiin tilintarkastustuomioistuimen kyselyn ja kahdeksaan kaupunkiin tehtyjen tarkastuskäyntien avulla.

19 Kyselyn kohteena olleista 88 kaupungista vain 27 toimitti tietoja kulkumuotojakaumasta. Näistä kaupungeista 13:n osalta suoritettiin kulkumuotojakaumaa koskeva analyysi, jossa vertailtiin tietoja eri vuosilta (ks. [kaavio 2](#)). Analyysi osoittaa, että kahdessa näistä kaupungeista – Antwerpenissä ja Bordeaux’ssa – yksityisautoilu väheni huomattavasti, kun taas Budapestissä se kasvoi 80 prosentilla.

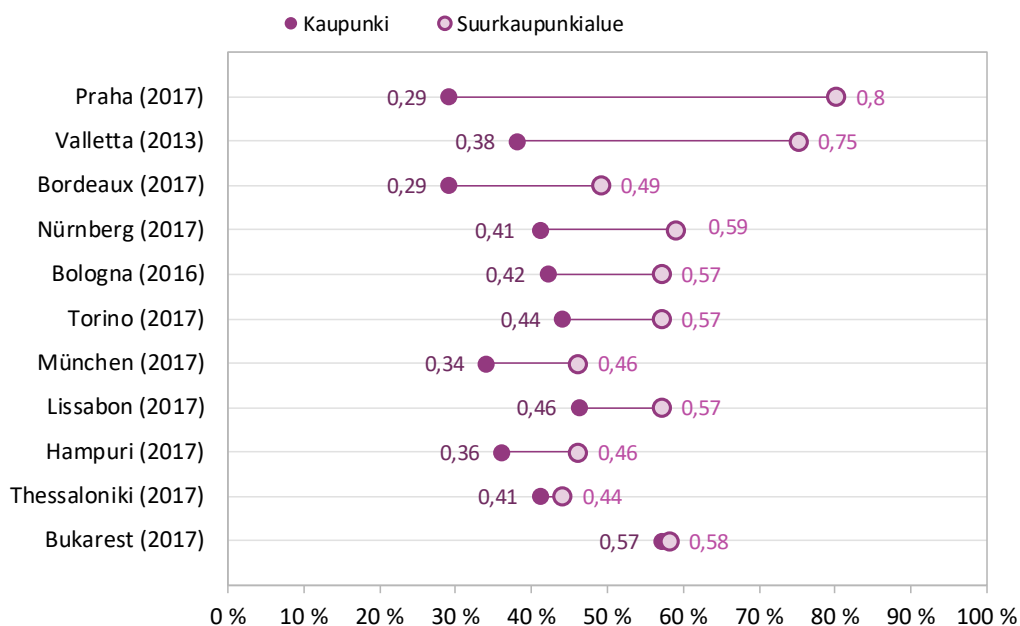
Kaavio 2 – Yksityisten ajoneuvojen osuus kulkumuotojakaumasta 13 kaupungissa vuosina 2007–2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi kaupunkien ja EPOMMin toimittamien tietojen perusteella.

20 Kyselyn tulokset osoittavat myös, että aiheesta tietoja toimittaneissa 14 kaupungissa yksityisajoneuvojen osuus kulkumuotojakaumasta oli useimmissa tapauksissa huomattavasti suurempi kaupunkia ympäröivällä suurkaupunkialueella kuin itse kaupungissa (ks. [kaavio 3](#)).

Kaavio 3 – Yksityisten ajoneuvojen osuus kulkumuotojakaumasta 11 kaupungissa ja kaupunkija ympäröivillä suurkaupunkialueilla



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin kaupunkiliikennettä koskevaan kyselyyn saatujen vastausten perusteella.

Ilmanlaatu on parantunut kaupunkisolumukohdissa mutta saastuminen ylittää silti turvalliset tasot

21 Vaikka kasvihuonekaasupäästöt vähenivät useimmilla aloilla vuosina 1990–2017, liikenteen aiheuttamat päästöt lisääntyivät. Tieliikenne oli ala, jonka päästöt kasvoivat eniten. Vuosina 2014–2017 tieliikenteen hiilidioksidipäästöt kasvoivat 45 miljoonalla tonnilla eli viidellä prosentilla, ja niiden osuus kotitalouksien kaikista hiilidioksidipäästöistä oli 25 prosenttia¹³. Liikenteen päästöistä 23 prosenttia syntyy kaupunkialueilla.

22 Kaupunkien ilmansaasteet ovat edelleen haitallisia ihmisten terveydelle. Typpidioksidi- ja hiukkaspäästöjen vähentämisessä on yleisesti ottaen edistytty. Euroopan ympäristökeskuksen¹⁴ mukaan ilmanlaatudirektiiveissä asetettuja standardeja rikotaan kuitenkin yhä erittäin yleisesti EU:n kaupungeissa.

¹³ Euroopan ympäristökeskus, Euroopan unionin vuotuinen kasvihuonekaasuinventaarioraportti 1990–2017 ja inventaarioraportti 2019, 27. toukokuuta 2019.

¹⁴ <https://airindex.eea.europa.eu/>.

23 Kaikki tarkastuskäynnin kohteena olleet kahdeksan kaupunkia ovat EU:n jäsenvaltioita vastaan käynnistämien rikkomusmenettelyjen¹⁵ kohteena. Syyskuussa 2019 kaikki nämä kaupungit Leipzigä ja Palermoa lukuun ottamatta ylittivät edelleen sallitut saastumistasot.

Kaupungissa liikkumisesta on tulossa entistä hankalampaa tienkäyttäjille ruuhkien vuoksi

24 Jos merkittävää siirtymistä muihin liikennemuotoihin ei tapahdu, kaupunkiliikenteestä tulee tienkäyttäjien kannalta hankalampaa, kuten lisääntyneet ruuhkat osoittavat (ks. *laatikko 2*).

Laatikko 2

Ruuhkautuminen

Ruuhkautuminen on fyysinen ilmiö, jossa ajoneuvot haittaavat toistensa etenemistä, koska tiealue on rajallinen ja sen käyttökapasiteetti on täyttymässä. Se on myös suhteellinen ilmiö, joka liittyy käyttäjien odotuksiin tiejärjestelmän suorituskyvystä¹⁶. Yleisin liikenne ruuhkia kuvaava indikaattori perustuu keskinopeuden eroon vapaan liikennevirran (jonka pohjana yleensä ovat keskellä yötä kirjatut tiedot) ja päivän eri aikoina havaittujen liikennevirtojen välillä. Tämä ero muunnetaan keskimääräisen matka-ajan (absoluuttiseksi tai prosentuaaliseksi) kasvuksi.

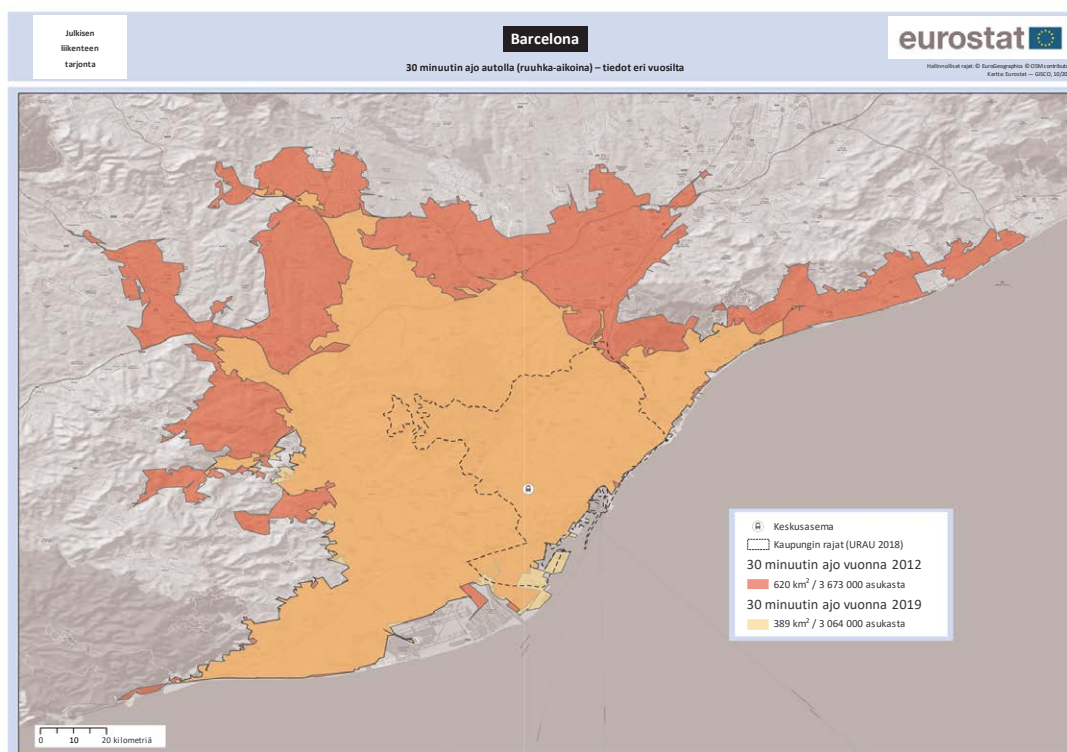
25 TomTomin¹⁷ tietojen mukaan ruuhkat pahenivat vuosina 2013–2018 kaikkiaan 25:ssä niistä 37 kaupunkisolmukohdasta, joiden osalta tietoja oli saatavilla. Tämä suuntaus havaittiin myös kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa kaupungeissa. Jäljempänä *kuvassa 1* olevasta kartasta käy ilmi, kuinka 30 minuutin ajo Barcelonassa vie eteenpäin lyhyemmän matkan kuin vuonna 2012. Vastaavanlaisia karttoja muista tarkastuskäynnin kohteena olleista kaupungeista on *liitteessä II*.

¹⁵ Oikeustoimet sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka ei pane täytäntöön EU:n lainsäädäntöä.

¹⁶ OECD (2007), *Managing Urban Traffic Congestion*.
https://www.oecdilibrary.org/transport/managing-urban-traffic-congestion_9789282101506-en.

¹⁷ Liikennettä koskevien tietojen toimittaja.

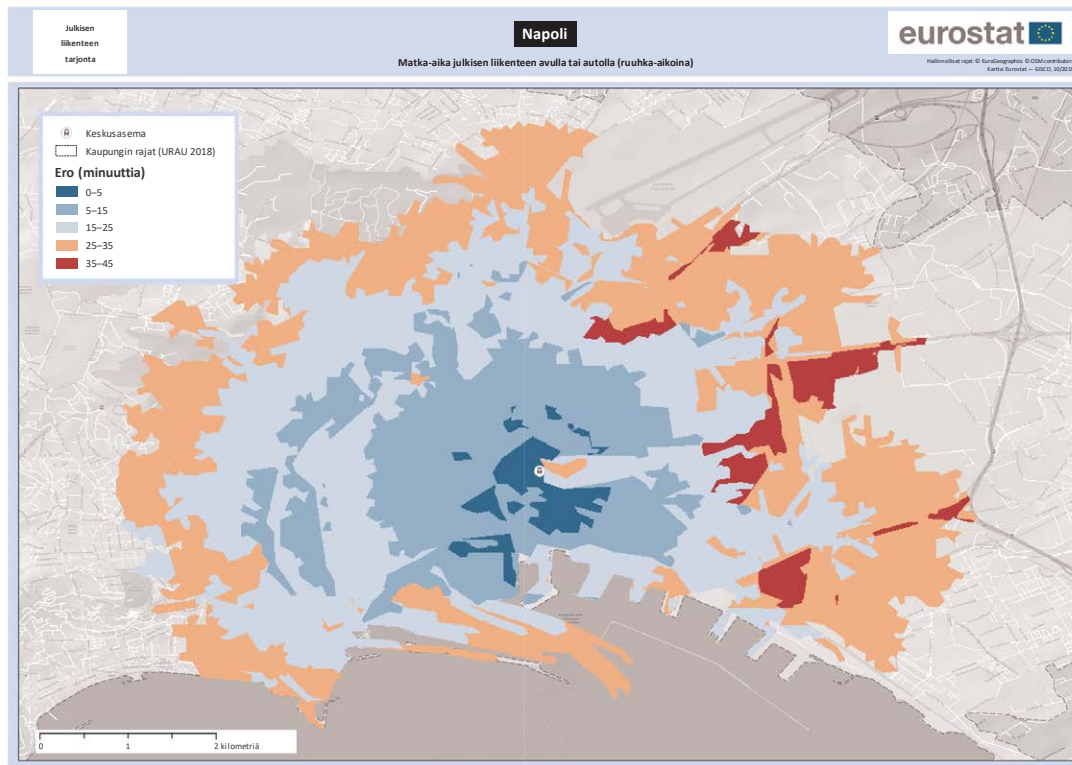
Kuva 1 – Matkan eteneminen 30 minuutin ajoajan kuluessa ruuhka-aikoina vuosina 2012 ja 2019 – Barcelona



Lähde: Eurostatin tilintarkastustuomioistuimen puolesta laatima analyysi.

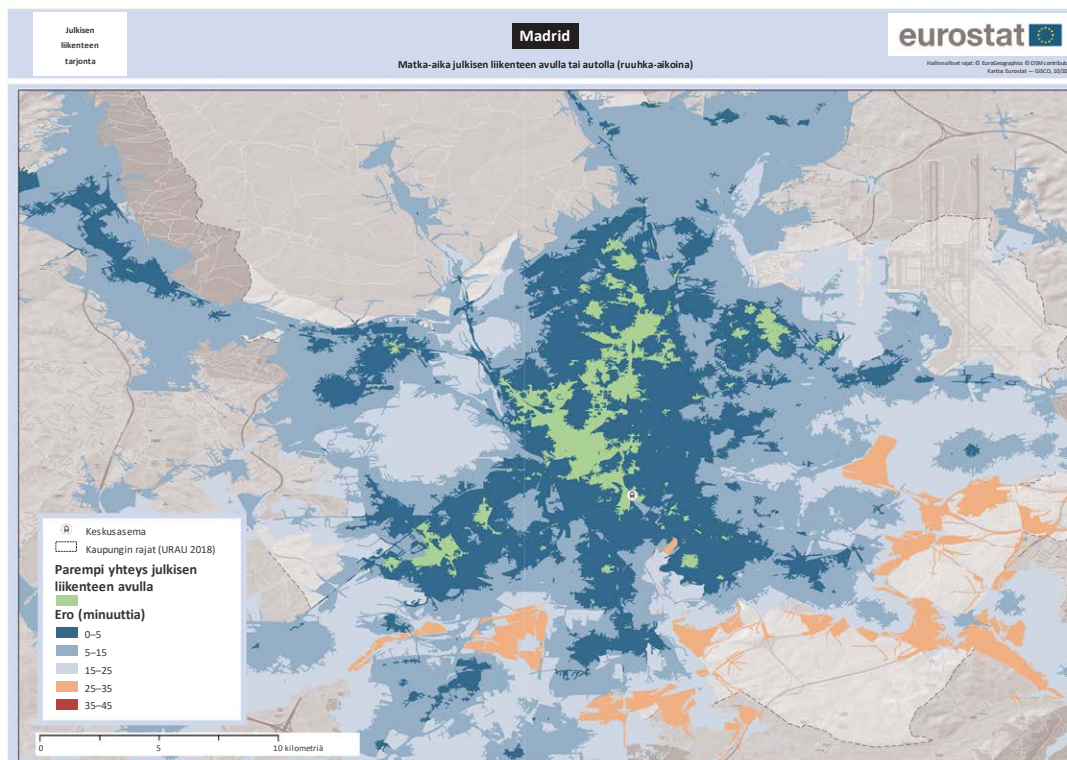
26 Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että vaikka kustannukset ja mukavuus ovat myös huomioon otettavia tekijöitä, seitsemässä kaupungissa kahdeksasta yksityisajoneuvon käyttö yleensä säästää aikaa enemmän kuin julkisen liikenteen käyttö. [Kuva 2](#) osoittaa, että siirtyminen Napolin keskusrautatieasemalle julkisen liikenteen avulla kestää kauemmin kuin yksityisautolla. Vain Madridissa havaittiin joitakin kaupunginosia, joista pääsi Atocha-asemalle – joka on toinen kaupungin kahdesta päärautatieasemasta – nopeammin julkisen liikenteen avulla (ks. [kuva 3](#)). Vastaavanlaisia karttoja muista tarkastuskäynnin kohteena olleista kaupungeista on [liitteessä II](#).

Kuva 2 – Siirtyminen Napolin rautatieasemalle autolla ja julkisen liikenteen avulla – vertailu



Lähde: Eurostatin tilintarkastustuomioistuimen puolesta laatima analyysi.

Kuva 3 – Siirtyminen Madridin Atocha-rautatieasemalle autolla ja julkisen liikenteen avulla (kauttakulku) – vertailu



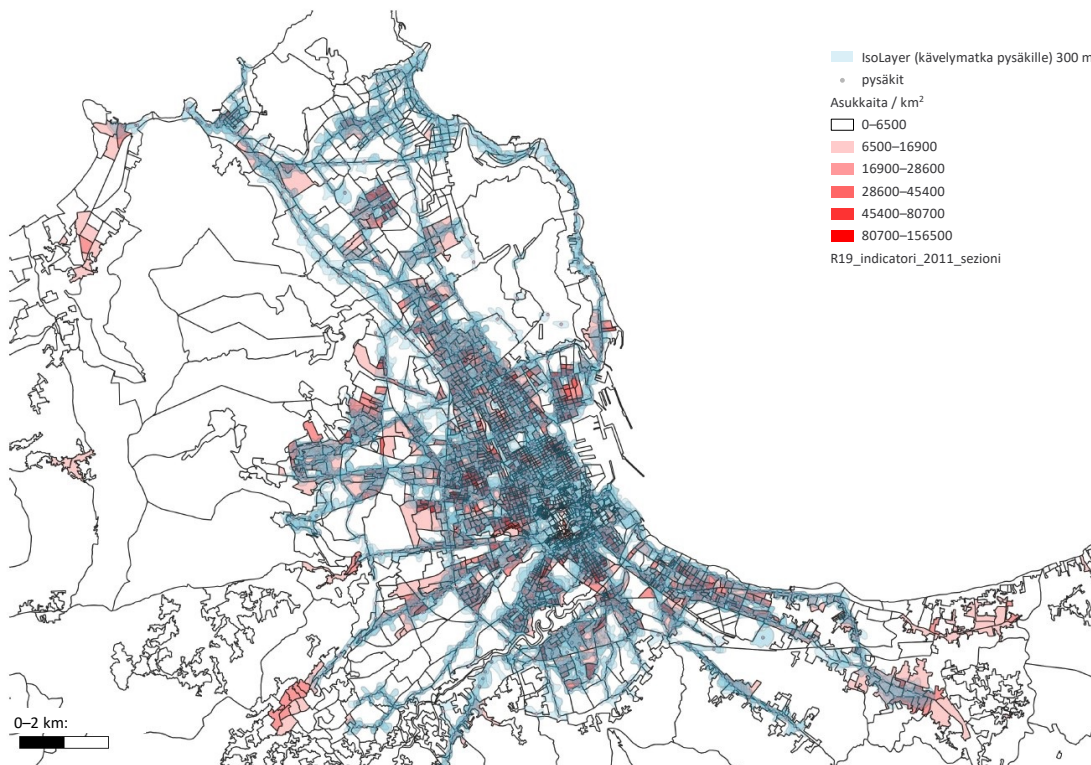
Lähde: Eurostatin tilintarkastustuomioistuimen puolesta laatima analyysi.

Julkisen liikenteen kattavuus ja käyttömahdollisuus kaupungeissa on parantunut

27 Hyvä julkinen liikenne on avainasemassa kestävästä kaupunkiliikenteestä, sillä se tarjoaa yhdessä ”aktiivisen liikkumisen” (ihmisten liikuntaan, kuten kävelyyn ja pyöräilyyn, perustuva liikenne) kanssa vaihtoehdon yksityisautojen käytölle. Hyvä julkinen liikenne edellyttää muun muassa helppokäyttöisyyttä (suuri osa väestöstä on lyhyen matkan päässä julkisesta liikenneinfrastruktuurista), vuorotiheyttä, nopeutta ja hyviä yhteyksiä liikenneverkkoon. Kaupungit ovat voineet käyttää EU:n varoja julkisten liikenneverkkojensa laajentamiseen investoimalla metro- ja raitiovaunulinjoihin sekä liikkuvaan kalustoon (ks. kohta [36](#)).

28 OECD:n vuonna 2019 julkaisemasta raportista käy ilmi, että julkisten liikennepalvelujen läheisyydessä asuvien osuus väestöstä on joissakin kaupungeissa erittäin suuri (ks. [taulukko 1](#)). Syrjäisemmillä seuduilla vastaava osuus on pienempi – ks. Palermoa koskeva esimerkki [kuvassa 4](#), joka osoittaa, että merkittävä osa väestöstä on vain vähäisen julkisen liikenteen piirissä.

Kuva 4 – Väestötiheys ja julkisen liikenteen kattavuus Palermossa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi ISTATin ja Palermon kunnan julkaisemien tietojen perusteella.

29 Koska nämä kaupungit kuitenkin houkuttelevat työmatkalaisia ympäröivistä kunnista, julkisen liikenteen tarjonta esikaupunkialueilla ja yhteydet muuhun liikenneverkkoon ratkaisevat, haluavatko työmatkalaiset siirtyä kaupunkiin yksityisautolla vai julkisen liikenteen avulla. Valinta ei riipu siitä, mikä on julkisen liikenteen laatu kaupungin sisällä.

Taulukko 1 – Julkisen liikenteen kattavuus

Kaupunki	Kaupungin keskusta	Suurkaupunkialue
Leipzig	99,9 %	70,7 %
Hampuri	99,9 %	99,5 %
Napoli	53,5 %	48,5 %
Madrid	99,9 %	96,7 %
Varsova	100,0 %	84,8 %
Keskiarvo*	95,6 %	87,9 %

* Keskiarvo kattaa kansainvälisen liikennefoorumin raportin kattamista 121 kaupungista ne 81 kaupunkia, joilla oli julkista liikennettä koskevat GTFS-tiedot (*General Transit Feed Specification*).

Lähde: Kansainvälinen liikennefoorumi, 2019.

30 Julkisen liikenteen vähäisempi tarjonta syrjäisemmillä työmatka-alueilla sekä se, että useimmat syrjäisemmille alueille liikennöivät linjat kulkevat asianomaisten alueiden ja keskustan välillä, kun yhä suurempi osa matkoista tapahtuu esikaupunkialueiden välillä, vaikuttavat siihen, että yksityisajoneuvojen osuus kulkumuotojakaumasta on näillä alueilla suurempi kuin kaupungeissa (ks. [kaavio 3](#)).

Komissio tehosti tukeaan, mutta monet tekijät rajoittivat kestävän kaupunkiliikenteen edistämistä

31 Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission jäsenvaltioille toimintapoliittisten asiakirjojen ja ohjeiden muodossa antamaa tukea sekä sitä, missä määrin jäsenvaltiot käyttivät niitä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin analysoi komission ERI-rahastoista ja Verkkojen Eurooppa -välineestä antamaa rahoitustukea arvioidakseen, käytettiinkö varoja kestävämpään kaupunkiliikenteeseen siirtymistä koskevan tavoitteen mukaisesti.

Komissio on kehittänyt toimintalinjoja ja antanut ohjeita, vaikka jäsenvaltiot eivät aina ole noudattaneet niitä

32 Komissio on julkaissut useita toimintapoliittisia asiakirjoja (ks. [kaavio 1](#)). Se on julkaissut toimintapoliittisten tavoitteidensa tueksi joukon ohjeita, joita se on päivittänyt säännöllisesti. Komissio on täydentänyt tavoitteita ja ohjeita järjestämällä aihepiirejä koskevia konferensseja ja seminaareja, joiden avulla pyritään parantamaan tavoitteiden ja ohjeiden käyttöönottoa ja lisäämään EU:n kaupunkien tietoisuutta tarpeesta ottaa käyttöön yhdenmukainen lähestymistapa kestäväan kaupunkiliikenteeseen.

33 Vuoden 2013 kaupunkiliikennepaketissa raportoitiin hitaasta edistymisestä kestävämpien kaupunkiliikennemuotojen toteuttamisessa ja todettiin, että tilanteeseen on tarpeen saada aikaan muutos. Kaupunkiliikennepaketissa määritetyt toimenpiteet, joiden tarkoituksena on vahvistaa Euroopan kaupungeille annettavaa tukea, koostuivat pääasiassa tiedon ja ohjeiden keräämisestä ja levittämisestä, tutkimuksesta ja kokemustenvaihtoa koskevista aloitteista. Näillä toimenpiteillä pyritään vastaamaan kaupunkiliikenteen haasteisiin, jotka liittyvät liikenneuuhkiin, liikenteen hiilidioksidipäästöihin, haitalliseen altistumiseen ilman epäpuhtauksille ja liikennekuolemiin. Tukitoimiin kuuluivat seuraavat:

- ELTIS-alusta¹⁸, joka toimii kaupunkiliikenteen 'seurantakeskuksena' eli tietovarastona ja keskitettynä palvelupisteenä kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmia varten.
- Kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmia koskevat suuntaviivat, joita tarkastuksen aikaan juuri päivitettiin, ja kuuden kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmia käsittelevän konferenssin järjestäminen.
- Rahoitusmahdollisuuksia koskeva neuvonta.
- Innovatiivisten kaupunkiliikennratkaisujen testaamisen ja käyttöönoton tukeminen esimerkiksi CIVITAS-aloitteen¹⁹ ja eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden "Älykkäät kaupungit ja yhteisöt"²⁰ puitteissa.

34 Tiedot ladataan komission ELTIS-verkkosivustolle vapaaehtoisesti, eivätkä ne välttämättä vastaa tuoreinta tilannetta. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus vahvisti kuitenkin ELTIS-verkkosivuston evidenssin siitä, että tarkastuksen ajankohtana kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmia ei ollut edelleenkään hyväksytty monissa kaupunkisolmukohdissa, vaikka se onkin useiden kaupunkien tavoitteena.

35 Nykyisen lainsäädännön mukaan ympäristöala lukeutuu keskeisimpiin aloihin, joilla EU voi vaikuttaa suoraan jäsenvaltioihin. Alan lainsäädännöllä EU on kannustanut voimakkaasti kaupunkeja ryhtymään toimiin, joilla vältetään ympäristöä koskevien kynnysarvojen ylittymisen riski. Ympäristölainsäädäntöön sisältyy myös tiukempien päästönormien antaminen tieliikenteen moottoriajoneuvoille ja kunnianhimoiset tavoitteet puhtaiden ajoneuvojen julkisille hankinnoille. Näillä aloitteilla pyrittiin vähentämään liikenteestä aiheutuvia päästöjä, ja ne johtivat tietyissä tapauksissa yksittäisten katujen tilapäiseen sulkemiseen dieselautoilta (Hampuri, ks. kohta [51](#)).

¹⁸ Euroopan paikallinen liikennetietopalvelu (*European Local Transport Information Service*): <https://www.eltis.org>.

¹⁹ <https://civitas.eu/>

²⁰ <https://eu-smartcities.eu>

Kestävään kaupunkiliikenteeseen osoitettiin vuosina 2014–2020 enemmän EU:n varoja, mutta kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelma ei yleensä ole rahoituksen ennakkoehtona

36 ERI-rahastoista maksettavaa rahoitusta, jolla tuetaan kaupunkiliikenteen kestävyiden parantamista koskevaa toimintapoliittista tavoitetta, lisättiin kaudella 2014–2020 edelliseen kauteen verrattuna 46 prosenttia (ks. kohta **10**). Tämä osoittaa, että painopiste on muuttunut selvästi, sillä esimerkiksi muiden kuin TEN-T-teiden määrärahat vähenivät 25 prosenttia – 20,8 miljardista eurosta 15,5 miljardiin euroon. ”Puhtaalle kaupunkiliikenteelle” vuosina 2014–2020 osoitetut 12,8 miljardia euroa muodostavat suurimman yksittäiselle liikenteeseen liittyvälle toiminta-alalle osoitetun rahoitusosuuden (ks. [liite III](#)). Kaupunkiliikenteeseen kohdistuneet suurhankkeet koostuivat pääasiassa investoinneista metro- tai raitiovaunulinjoihin ja liikkuvaan kalustoon.

37 EU:n kaupunkien ei tarvitse noudattaa komission suuntaviivoja eikä niillä tarvitse olla kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmia tai edes kattavaa kansallista kaupunkiliikennestrategiaa, jotta kaupunkihankkeet voivat saada EU:n rahoitusta. Näin on huolimatta siitä, että ruuhkautuneet kaupunkisolmukohdat voivat vakavasti haitata TEN-T-verkon tehokkuutta, jota tuetaan Verkkojen Eurooppa -välineen varoilla kaikkialla EU:ssa.

38 Kaksi neljästä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta on asettanut kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmien olemassaolon ehdoksi sille, että kaupungit voivat saada kansallista tai EU:n rahoitusta.

- Italiassa kansallinen infrastruktuuri- ja liikenneministeriö antoi vuonna 2017 asetuksen, jonka mukaan yli 100 000 asukkaan kaupunkien on hyväksyttävä kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelma komission suuntaviivojen mukaisesti ennen lokakuuta 2019 (määräaika on myöhemmin jatkettu vuodella), jotta ne voivat saada julkista liikenneinfrastruktuuria koskevaa kansallista rahoitusta. Tämä johti siihen, että suurempi määrä kaupunkeja käynnisti kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmien hyväksymisprosessin.
- Espanjassa kansallinen hallinto päätti, että EU:n rakennerahastojen tukea myönnetään alue- ja paikallishallinnoille kaupunki- tai suurkaupunkiliikennettä varten ohjelmakaudella 2014–2020 vain, jos kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelma on hyväksytty. Kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmien on oltava kestävää liikkuvuutta koskevan kansallisen strategian mukaisia. Espanjan viranomaisten mukaan tämä johti siihen, että useimmat yli 50 000 asukkaan kaupungit hyväksyivät kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelman.

39 Hyväksytyn kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelman asettaminen rahoituksen ehdoksi on näin ollen osoittautunut kaupungeille vahvaksi kannustimeksi kaupunkiliikennestrategioiden kehittämiseen Italiassa ja Espanjassa. Yhdessäkään näissä maissa tarkastuskäynnin kohteena olleista kaupungeista ei kuitenkaan suoritettu ulkopuolista arviointia, jossa olisi tarkasteltu hyväksytyjen kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmien laatua. Näin ollen vaarana on, että hyväksymisprosessista tulee hallinnollinen muodollisuus varojen saamiseksi ja että kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelma ei tällöin ole laadultaan sellainen, että sillä voitaisiin edistää kaupunkiliikenteen parantamista.

40 Komissio alkoi vuonna 2019 käsitellä kaupunkiliikennettä maakohtaisissa suosituksissaan osana talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa. Ennen vuotta 2019 maakohtaisissa suosituksissa mainittiin kaupunkiliikenne ja ruuhkat vain satunnaisesti (ks. [taulukko 2](#)). Komissio ehdotti, että EU:n rahoituksen käytön ja maakohtaisten suositusten välistä yhteyttä vahvistetaan seuraavaa ohjelmakautta varten²¹. Ehdotus oli kuitenkin tammikuussa 2020 yhä lainsäädäntöviranomaisten käsiteltävänä, joten on epäselvää, jääkö ehdotuksen sisältö säädöksen lopulliseen versioon.

²¹ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 6/2018, joka koskee ehdotusta yhteisiä säännöksiä koskeviksi asetuksiksi kaudelle 2021–2027.

Taulukko 2 – Ruuhkia, kaupunkiliikennettä ja kestäväää liikennettä koskevat maakohtaiset suositukset

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgia	R/L	L	R/L	R/L	R/L	R/K/L
Bulgaria	E	E	E	E	L	L
Tšekki	E	E	L	E	E	K/L
Tanska	E	E	E	L	E	R/L
Saksa	E	L	E	E	E	R/K/L
Viro	L	E	L	L	E	R/L
Irlanti	E	E	L	E	R/K/L	L
Kreikka	/	/	/	/	/	L
Espanja	L	L	E	E	L	L
Ranska	L	E	E	E	E	E
Kroatia	E	E	E	E	E	K/L
Italia	L	L	L	E	E	K/L
Kypros	/	/	E	E	E	R/K/L
Latvia	L	E	E	E	E	L
Liettua	E	E	E	E	E	K/L
Luxemburg	E	E	E	R	L	R/L
Unkari	L	E	E	L	E	R/K/L
Malta	L	L	R/L	R/L	R/L	R/L
Alankomaat	E	E	E	E	E	R
Itävalta	L	E	E	E	E	E
Puola	L	L	L	R/L	R/L	R/L
Portugali	L	L	E	E	E	E
Romania	L	L	E	L	L	R/K/L
Slovenia	E	E	E	E	E	L
Slovakia	E	L	E	E	E	K/L
Suomi	E	E	E	L	E	R/L
Ruotsi	E	E	E	E	E	L
Yhdistynyt kuningaskunta	E	E	E	R	L	R/L

E - Ei

R - Ruuhkautuminen

K - Kaupunkiliikenne

L - Kestävä liikenne

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission antamien maakohtaisten suositusten perusteella.

Kestävämpään kaupunkiliikenteeseen tähtäävän komission tuen vaikuttavuus riippuu useista tekijöistä

41 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaksi keskeistä alaa, joilla kaupungeilla on komission tuen vaikuttavuutta rajoittavia haasteita: kestävä kaupunkiliikenteen asettamien vaatimusten rahoittaminen ja johdonmukaisten toimintapolitiikkojen laadinta pysäköintialueiden, autottomien alueiden ja pyöräilymahdollisuuksien osalta.

Julkisen kaupunkiliikenteen rahoitustarpeet

42 Tehokas ja toimiva julkinen liikenneverkko on ratkaiseva edellytys sille, että kansalaisia kannustetaan siirtymään kestävämpiin liikennemuotoihin. Tämän edellyttämä taloudellinen sitoutuminen ulottuu paitsi julkisen liikenteen infrastruktuuriin ja liikkuvaan kalustoon tehtäviin investointeihin – joille EU voi myöntää rahoitustukea – myös käyttö- ja ylläpitokustannuksiin, jotka voivat olla huomattavia (ks. [laatikko 3](#)) ja joille EU ei anna rahoitustukea.

Laatikko 3

Julkisen liikenteen toimintakustannukset – esimerkkejä tarkastuskäynnin kohteena olleista kaupungeista

Julkisen liikenteen ylläpitokustannukset yli kaksinkertaistuivat Barcelonassa 15 vuodessa 646 miljoonasta eurosta vuonna 2003 kaikkiaan 1 373 miljoonaan euroon vuonna 2017. Tänä aikana kansallinen rahoitusosuus kasvoi 200 miljoonaan euroon vuonna 2010, mutta on pienentynyt sen jälkeen ja oli tarkastuksen aikaan hieman yli 100 miljoonaa euroa.

Madridissa julkisen liikenteen ylläpitokustannukset nousivat 1 684 miljoonasta eurosta vuonna 2013 kaikkiaan 2 014 miljoonaan euroon vuonna 2016, vaikka ne laskivatkin 1 842 miljoonaan euroon vuonna 2017. Tällä välin kansallisilta viranomaisilta saatu rahoitus väheni huomattavasti.

Hampurissa julkisen liikenteen kustannukset ovat nousseet erityisesti nopean raitiovaunun laajentamisen vuoksi. Hampurin viranomaisten mukaan nämä kustannukset ovat vuodesta 2020 alkaen useita satoja miljoonia euroja vuodessa. Jotta osa kustannusten kasvusta voitaisiin kattaa, lippujen hinnat nousivat yli 20 prosenttia vuosina 2012–2016.

Leipzig korotti myös kuukausilippuhintojaan yli 40 prosenttia vuosina 2011–2018 kattaakseen osan kasvavista ylläpitokustannuksistaan.

43 Kaupungit rahoittavat osan julkisen liikenteen ylläpitokustannuksista veloittamalla lipuista. Tämä kattaa kuitenkin vain osan kustannuksista. Tarkastuskäynnin kohteena olleissa kaupungeissa lippumaksuilla katettujen kustannusten osuus vaihteli Hampurin 81 prosentista Palermon kahdeksaan prosenttiin²². Kansainvälinen julkisen liikenteen liitto (*International Association of*

²² Sillä, että matkustajat matkustavat ilman lippuja, on myös vaikutusta. Esimerkiksi Napolin kunnallisen kuljetusyrityksen mukaan lippumaksujen laiminlyönnin osuus on kaupungissa noin 33 prosenttia.

Public Transport) toimitti tilintarkastustuomioistuimelle tietoja 41:stä EU:n kaupungista. Tiedot osoittavat, että lipputulot kattoivat alle 60 prosenttia ylläpitokustannuksista lähes kahdessa kolmasosassa liiton tutkimista 41stä EU:n kaupungista. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa päädyttiin samanlaisiin johtopäätöksiin.

44 Taloudelliset haasteet näkyvät ajoneuvokannan iässä (*liite IV*). Esimerkiksi Napolin 500 linja-auton keski-ikä oli vuoden 2013 alussa 11,5 vuotta, ja luotettavuusongelmien vuoksi niistä oli käytettävissä päivittäiseen käyttöön alle 65 prosenttia. Osa linja-autoista oli korvattu uusilla, mutta siitä huolimatta niiden keski-ikä oli noussut marraskuuhun 2018 mennessä 13,4 vuoteen. Kaupungin viranomaiset raportoivat, että tämä julkisen liikenteen palveluiden asteittainen heikkeneminen lisäsi yksityisautojen käyttöä. Vastaavasti Palermossa vain 71 prosenttia linja-autokalustosta, joka on keskimäärin yli 12 vuoden ikäinen, oli päivittäisessä käytössä.

45 Komission vuonna 2019 julkaiseman kertomuksen²³ mukaan liikenteen kokonaiskustannukset yhteiskunnalle EU:ssa ovat arviolta 987 miljardia euroa. Määrä kattaa ympäristöön (44 prosenttia), onnettomuuksiin (29 prosenttia) ja ruuhkiin (27 prosenttia) liittyvät kustannukset. Henkilöautojen osuus matkustajaliikenteestä on 565 miljardia euroa, mistä muodostuvat ulkoiset kustannukset ovat 0,12 euroa kilometriltä. Linja-autojen osuus on puolestaan 19 miljardia euroa (0,04 euroa kilometriltä). Yksityisautoilijoilta veroina (polttoaine- ja autovero) ja tietulleina perittävät maksut kattavat vain hieman alle puolet näistä kustannuksista eli 267 miljardia euroa. Raportissa yksilöitiin vaihtoehtoja, joiden avulla voitaisiin kasvattaa yksityisautoilijoiden maksettavaksi tulevaa osuutta kokonaiskustannuksista. Vaihtoehtoihin sisältyi esimerkiksi erityisten kaupunkialueiden tiemaksujärjestelmien käyttö ratkaisuna kaupunkiliikenteen korkeisiin kustannuksiin.

46 Toinen kustannuksia lisäävä tekijä on yhdenmukaistettujen standardien puute eri raitiovaunu- ja metrolinjojen välillä, mikä vähentää kilpailua markkinoilla. Esimerkiksi Napolissa tämä tekijä merkitsi sitä, että vain hyvin harvat yritykset tuottivat asetettujen vaatimusten mukaisia junia, mikä johti myös viivästyksiin. Varsovan kahteen metrolinjaan sovelletaan sen sijaan samoja standardeja, mikä toi tehokkuushyötyjä toisen metrolinjan rakentamisen aikana. Toisen metrolinjan rakentamisen aikana on esimerkiksi mahdollista käyttää ensimmäisen metrolinjan varikkoja. Kaupunkien nykyisten teknisten standardien muuttaminen EU:n laajuisiksi

²³ *Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities*, Euroopan komissio, 2019.

standardeiksi kustannusten pienentämistä silmällä pitäen aiheuttaisi huomattavia haasteita, joihin vastaaminen tulisi kalliiksi. Lisäksi usein on myös voitettava poliittisia esteitä, jotta eri kaupunkien välistä yhteistyötä kyetään lisäämään.

Toimintapolitiikan johdonmukaisuus

47 Tilintarkastustuomioistuin tutki, vastasiko kaupunkien kaupunkiliikennepolitiikka kestävyysparantamistarpeeseen johdonmukaisella tavalla, keskittyen pysäköintipolitiikkaan, ruuhkamaksujen käyttöön ja pyöräilymahdollisuuksien tarjoamiseen.

48 Tarkastuskäynnin kohteena olleissa kaupungeissa noudatettiin pysäköintipolitiikkaa, jonka tarkoituksena oli vähentää yksityisajoneuvojen käyttöä kaupungeissa joko nostamalla pysäköintimaksuja tai vähentämällä pysäköintipaikkojen määrää. Esimerkiksi Leipzigissa autojen pysäköintipaikkojen tilalle asennettiin polkupyörien pysäköintitiloja, mikä vähensi autojen pysäköintipaikkojen saatavuutta ja lisäsi pyöräilyn houkuttelevuutta (ks. [kuva 5](#)).

Kuva 5 – Leipzig – polkupyörien pysäköintitiloja autojen pysäköintipaikkojen tilalle



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

49 Joissakin tapauksissa pysäköintipolitiikka ei kuitenkaan ollut johdonmukaista suhteessa kestävän kaupunkiliikenteen politiikkoihin:

- o Puolassa ja erityisesti Varsovassa pysäköintimaksun laiminlyönnistä määrättävä sakko on pienempi kuin julkisen liikenteen maksun laiminlyönnistä perittävä sakko.
- o Niinikään Puolassa, jossa pysäköinti tien reunaan on kielletty, on edelleen mahdollista pysäköidä jalkakäytävälle (ks. [kuva 6](#)), mikä vähentää jalankulkijoiden käytettävissä olevaa tilaa.

Kuva 6 – Varsova: Kytissä lukee: ”Pysäköintikielto ei koske jalkakäytäviä”



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

50 Muita keinoja vähentää yksityisajoneuvojen käyttöä ovat liikennevapaiden vyöhykkeiden perustaminen ja ruuhkamaksujen käyttö:

- o Vuonna 2018 Madrid perusti 472 hehtaarin suuruisen rajoitetun liikennealueen (Madridin keskustasuunnitelma – ks. [laatikko 4](#)). Tämä on vähentänyt typpidioksidipäästöjen määrää.

Laatikko 4 – Madridin keskustasuunnitelman vaikutus päästöjen vähenemiseen

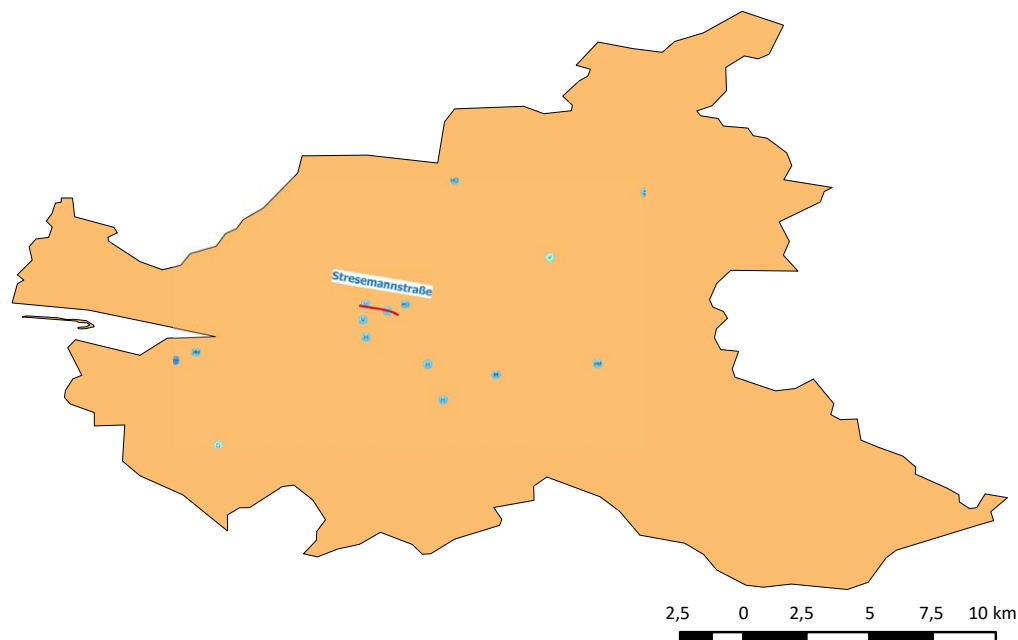
Madridin keskustasuunnitelmaa alettiin toteuttaa maaliskuussa 2019. *Plaza del Carmenin* (Madridin keskisen alueen ainoa mittausasema) tiedot toukokuulta 2019 osoittavat, että typpidioksidipäästöt vähenivät 45 prosenttia verrattuna toukokuuhun 2018. Typpidioksidipäästöt vähenivät keskimäärin 24 prosenttia Madridissa 24 asemalla, joilla niitä mitataan. Myös melusaaste on vähentynyt.

- Barcelona poisti tiealueita yksityisautojen käytöstä rakentamalla ”superkortteleita”. Ne kattavat yhdeksän kerrostalokiinteistöä 400 m x 400 m leveällä alueella, jota ympäröivät liikenteelle (bussit mukaan luettuna) sallitut kadut. Alueen sisäkaduilla autoilu on kielletty tai nopeusrajoitukset on asetettu alhaisiksi. Superkorttelit ovat esimerkki siitä, miten kaupungit voivat asettaa kävelyn ja pyöräilyn etusijalle ottamalla käyttöön julkisia tiloja pysäköintialueilta ja antamalla tilan kansalaisille.
- Palermo on perustanut neljän hehtaarin suuruisen liikennevapaan vyöhykkeen ja aikoo kaksinkertaistaa sen koon. Se aikoo myös supistaa yksityisautoiluun käytettävissä olevaa aluetta raitiovaunuverkon laajentamiseksi.
- Eräät kaupungit, kuten Tukholma ja Valletta, ovat soveltaneet ruuhkamaksuja ja raportoineet, että tämä on auttanut vähentämään ruuhkia huomattavasti ja edistänyt merkittävästi siirtymistä kestävämpiin liikennemuotoihin. Ruuhkamaksuista saadut tulot toivat niin ikään varoja julkisen liikenteen parantamiseen.

51 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että ruuhkamaksuja ei ollut otettu käyttöön laajasti, minkä lisäksi ilmeni tapauksia, joissa rajoitettuja liikennevyöhykkeitä ei ollut pantu täytäntöön johdonmukaisesti:

- Vain hyvin harvat kaupungit sovelsivat ruuhkamaksuja, vaikka maksuista voi olla hyötyä ruuhkien vähentämisessä, kestävyysparantamisessa ja tulojen lisäämisessä. Tämä selittyy osittain yksittäisten kaupunkien erityisillä olosuhteilla. Kaupunki saattaa esimerkiksi olla haluton harkitsemaan ruuhkamaksua, jos se tekee siitä kansalaisille ja yrityksille vähemmän houkuttelevan verrattuna naapurikaupunkeihin, joissa ei peritä ruuhkamaksua.

Kuva 7 – Vanhempien dieselautojen väliaikainen käyttökielto yhdellä kadulla Hampurissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Hampurin viranomaisten toimittamien tietojen perusteella.
Kartta: © QGIS.

- o Noudattaakseen ilmanlaadun raja-arvoja Hampuri määräsi tilapäisiä kieltoja vanhemmille dieselajoneuvoille yhdellä kadulla, joka on lähellä viittä kaupungin 15:stä ilmanlaadun mittausasemasta (ks. kartta — [kuva 7](#)). Nämä toimenpiteet saattavat parantaa indikaattoreiden osoittamia arvoja, mutta ne eivät todennäköisesti johda ilmanlaadun merkittävään paranemiseen suuressa kaupungissa.

52 Pyöräilyn mahdollisuudet lisätä kaupunkiliikenteen kestävyyttä ovat huomattavat. Kööpenhaminassa noin 40 prosenttia työmatkoista tehdään polkupyörällä, ja yksityisautojen käyttö väheni huomattavasti myös Antwerpenissä ja Bordeaux'ssa (ks. kohta [19](#)), kun niiden pyörätieverkot laajenivat²⁴. Leipzigin tiedot osoittavat, että pyöräteiden ylläpito- ja investointikustannukset ovat paljon alhaisemmat kuin kaikkien muiden liikennemuotojen.

²⁴ Euroopan pyöräily-ystävällisimpien kaupunkien "Kööpenhaminan indeksin" (www.copenhagenizeindex.eu) mukaan Antwerpen on neljännellä ja Bordeaux kuudennella sijalla.

53 Pyöräilyn mahdollisista hyödyistä ja pyöräilyinfrastruktuurin alhaisemmista investointikustannuksista huolimatta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että monissa kaupungeissa ei ole sitouduttu selkeästi pyöräteiden parantamiseen:

- o Pyöräily on vähäistä monissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa kaupungeissa. Esimerkiksi Napolissa pyöräteiden pituus oli alle 20 kilometriä ja pyöräilyn osuus kulkumuotojakaumasta Madridissa ja Barcelonassa 1–2 prosenttia. Barcelonan suunnitelman mukaan pyöräilyn osuuden kulkumuotojakaumasta oli määrä olla 2,5 prosenttia vuonna 2018, kun taas Madridin vuosien 2008–2016 pyöräilyyleissuunnitelmassa pyöräilyn lopullinen osuus kulkumuotojakaumasta oli vain 1,2 prosenttia vuonna 2016. Suunnitelmaa tarkistettiin vuonna 2016, ja uudeksi tavoitteeksi asetettiin viisi prosenttia vuonna 2025.
- o Harvoilla tarkastuskäynnin kohteena olleista kaupungeista oli suunnitelmissaan pyöräilyä koskevia tavoitetasoja. Olemassa olevat tavoitetasot kattoivat toisinaan pyöräilyn lisäksi kävelyn.
- o Myöskään rakennettavien pyöräreittien määrälle tai tyyppille ei ole selkeitä tavoitearvoja. Joissakin kaupungeissa, kuten Madridissa, pyörätiet eivät ole täysin erillään moottoriliikenteestä tai jalankulkuväylistä.

54 Kaupunkien toimittamat kulkumuotojakaumaa koskevat tiedot ja tarkastuskäynnin kohteena olleissa kaupungeissa, kuten Madridissa ja Barcelonassa, kerätyt tiedot osoittavat, että on olemassa huomattava riski, että aktiivisen liikkuvuuden, kuten pyöräilyn ja kävelyn, lisääntyminen johtuu siirtymisestä pois julkisesta liikenteestä eikä niinkään yksityisautoilun lopettamisesta. Esimerkiksi Antwerpenissä yksityisautojen käyttö väheni vuosina 2013–2017 kaikkiaan 4,4 prosenttia ja julkisen liikenteen käyttö 2,8 prosenttia, kun taas pyöräilyn osuus kasvoi samana aikana 7,3 prosenttia. Lissabonissa julkisen liikenteen käyttö laski 34 prosentista 22 prosenttiin vuosien 2013 ja 2017 välisenä aikana. Yksityisautoilun lisääntymisen riski kasvaa aikoina, jolloin polttoaineiden hinnat laskevat. Esimerkiksi Hampurissa ja Leipzigissa polttoaineiden hinnat laskivat huomattavasti vuosina 2012–2018, kun taas lippujen hinnat nousivat jopa 40 prosenttia.

55 Mainitut esimerkit osoittavat, että julkisen liikenteen ja aktiivisten liikkumismuotojen houkuttavuuden lisääminen ei yksin riitä. On myös tärkeää toimia tehokkaasti sen eteen, että ihmiset vakuuttuisivat yksityisautojen käytön välttämisestä.

56 Monet tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista myönteisistä esimerkeistä edellyttivät huomattavaa poliittista johtajuutta ja tehokasta viestintää. Kansalaisten taivuttaminen vaihtamaan yksityisautoilun mukavuudet muihin liikennemuotoihin on usein haasteellista. Esimerkiksi ruuhkamaksun käyttöönotto Tukholmassa edellytti alustavaa testausvaihetta ennen kuin se voitiin ottaa täysimääräisesti käyttöön. Vaikka kansalaiset vastustivat alun perin ajatusta, he eivät nyt halua palata alkuperäiseen tilanteeseen, jossa ruuhkamaksuja ei peritty. Sekä Barcelonassa että Leipzigissa korostettiin, että on tärkeää tiedottaa tehokkaasti ehdotettujen ratkaisujen mahdollisista hyödyistä ennen kuin käyttöön otetaan superkorttelit ja yksityisautojen osalta rajoitetut vyöhykkeet.

Osa tarkastetuista hankkeista ei ollut täysin vaikuttavia, ja osa ei perustunut toimiviin strategioihin

57 Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastettujen 15 EU-hankkeen vaikuttavuutta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, perustuivatko hankkeet toimiviin strategiaan lähestymistapoihin ja olivatko paikallistason strategiat johdonmukaisia komission toimintapoliittisissa asiakirjoissa ja ohjeissa vahvistettujen strategisten periaatteiden kanssa.

Jotkin hankkeet eivät olleet niin vaikuttavia kuin oli tarkoitus

58 Kaikki tarkastetut hankkeet eivät olleet täysin vaikuttavia.

Tilintarkastustuomioistuin pani merkille useita esimerkkejä, joissa käyttöaste oli hankkeiden toteuttamisen jälkeen suunniteltua alhaisempi:

- Napolin ja Palermon hankkeet, joilla pyrittiin lisäämään linja-autojen ja raitiovaunujen käyttöä, viivästyivät huomattavasti, lukuun ottamatta Napolin linja-autohankintoja. Kun hankkeet saatiin päätökseen, tosiasiallinen matkustajamäärä oli huomattavasti suunniteltua pienempi.
- Varsovan ja Łódźin hankkeet saatiin päätökseen odotetulla tavalla, ja ne paransivat kansalaisten saatavilla olevaa julkista liikennettä. Hankkeet eivät kuitenkaan johtaneet merkittäviin muutoksiin kulkumuotojakaumassa. Raitiovaunujen liikkuvaa kalustoa koskevan hankkeen toteuttamisen jälkeen Łódźissa raitiovaunuverkko parani, mutta julkisen liikenteen matkustajien määrä ei kasvanut verrattuna vuoteen 2014, jolloin hanke käynnistyi (hankkeen hyväksymisajankohtana asetettu tavoite). Samalla ruuhkat lisääntyivät.

- Barcelonassa linja-autoille ja monimatkustaja-autoille tarkoitetun ajoneuvokaistan rakentaminen kärsi huomattavista viivästyksistä ja kustannusten ylityksistä, eikä sen tavoitteita saavutettu kaistaa käyttävien ajoneuvojen lukumäärän osalta.

59 Madridin metrolinjan 11 laajentamisessa oletettiin, että liikenne lisääntyisi uuden kauppakeskuksen rakentamisen seurauksena. Kyseinen kauppakeskus oli jo valmiiksi lähellä muita olemassa olevia keskuksia ja suljettiin pian uuden metrolinjan avaamisen jälkeen, minkä seurauksena käyttäjämäärät olivat 45 prosenttia suunniteltua pienempiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita syitä tarkastuskäynnin kohteena olleiden hankkeiden vähäiseen vaikuttavuuteen. Puutteita ilmeni sekä hankkeiden suunnittelu- että toteutusvaiheissa:

- Palermon raitiovaunulinja suunniteltiin alusta alkaen riippuvaiseksi muiden toimijoiden toteuttamista muista liikennehankkeista. Tämä altisti hankkeen muiden hankkeiden täytäntöönpanon viivästymisen riskille. Riski toteutui sittemmin. Hankkeen vaikuttavuutta heikensi myös se, että eri liikenteenharjoittajat eivät olleet yhdistäneet lippujaan, minkä vuoksi matkustajien oli ostettava useita lippuja päästäkseen kaupungin keskustaan raitiovaunulla.
- Barcelonassa linja-autoille ja monimatkustaja-autoille tarkoitettu ajoneuvokaista muodostui ylimääräisestä kaistasta, joka oli osittain rakennettu nykyisen valtatie yläpuolelle. Hankkeen ansiosta aikasäästöä kertyi noin neljän minuutin verran, mutta se ei ollut riittävä kannustin yksityiselle käyttäjälle siirtyä linja-autoille ja monimatkustaja-autoille tarkoitetun ajoneuvokaistan käyttäjiksi, mikä oli hankkeen tavoite.
- Napolin metrolinjan laajentamisen yhteydessä paikallisviranomaiset eivät hankkineet uusia metrojunia ajoissa. Tämä merkitsi, että liikennepalveluista oli vastattava samalla junamäärällä myös radan pidentyessä, mikä johti pienempään vuorotiheyteen ja alhaisempaan palvelutasoon.

Hankkeet eivät aina perustuneet toimiviin kaupunkiliikennestrategioihin

60 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita tapauksia, joissa EU:n rahoittamat hankkeet eivät perustuneet toimiviin strategioihin – joko kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmiin tai muihin alakohtaisiin strategioihin. Strategisten lähestymistapojen heikkouksia ovat muun muassa kattavien tietojen ja tarkoituksenmukaisten tavoitearvojen puute sekä riittämätön koordinointi muiden suunnitelmien ja toimintapolitiikkojen kanssa.

Relevanttien ja luotettavien tietojen puute

61 Jokaisen toimintapolitiikan ja strategian lähtökohtana olisi oltava perusteellinen tilannearvio, jota varten on kerättävä relevantteja ja luotettavia tietoja. EU:n tasolla ei kuitenkaan ole olemassa kaupunkiliikenteeseen liittyviä yhteisiä indikaattoreita, eivätkä kaikki jäsenvaltiot kerää järjestelmällisesti relevanttejatietoja. Merkityksellisen tiedon hankkiminen kaupungeista ja jäsenvaltioista tätä tarkastusta varten oli suuri haaste. Hyvien tietojen puuttumisen vuoksi komission on vaikea saada luotettavaa kuvaa kaupunkiliikenteen tilasta EU:ssa ja siten myös kehittää tarkoituksenmukaisia toimintapoliittisia aloitteita.

62 Komissio perusti Euroopan paikallisliikenteen tietopalvelun kanssa (ks. kohta **33**) kaupunkiliikenteen seurantakeskuksen, jossa se kerää esimerkkejä hyvistä käytännöistä ja kokemuksia EU:n kaupungeista. Lisäksi se toteutti tarkastuksen aikaan pilottihanketta, johon osallistui noin 50 EU:n kaupunkia ja jonka tarkoituksena oli luoda kaupungeille yhteiset kaupunkiliikenteen indikaattorit tietojen keräämiseen liittyvää ohjeistamista varten. Komission toimittamien tietojen mukaan hankkeessa yksilöitiin 21 indikaattoria, joita kaupungit voivat käyttää kaupunkiliikennepolitiikkansa arviointiin standardoidulla tavalla.

63 Eräät jäsenvaltiot, kuten Italia, Saksa ja Espanja, ovat myös alkaneet perustaa kaupunkiliikenteen seurantakeskuksia ja kerätä kaupungeista mielekkäitä tietoja. Ne ovat myös laatineet suuntaviivoja ja standardeja, joilla pyritään varmistamaan tietojen vertailukelpoisuus ja johdonmukaisuus pidemmällä aikavälillä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että seurantakeskusten toimittamat tiedot eivät aina vastaa kuntien toimittamia tietoja.

64 Kyselyyn vastanneista 88 kaupungista vain 30 toimitti osan pyydetystä tiedoista, eikä yksikään kaupunki toimittanut kaikkia tietoja. Hieman yli puolet vastaajista toimitti tietoja kulkumuotojakautumasta vuosina 2016 ja 2017, ja vielä pienempi osa vastaajista toimitti tietoja aiemmilta vuosilta. Vastaavasti vain hyvin harvat kaupungit toimittivat relevantteja ja yksityiskohtaisia tietoja ruuhkautumisasteista.

65 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jotkin kaupungit eivät hyödyntäneet täysimääräisesti paikkatietojärjestelmän välineitä, jotka ovat nyt käytettävissä niiden kaupunkiliikenneverkkojen analysointiin. Usein kaupungit rajoittivat analyysinsä perustietoihin (esimerkiksi ”matka lähimmälle julkisen liikenteen pysäkille”) analysoimatta perusteellisesti kysyntää. Kattavissa analyyseissä olisi otettava huomioon vähintään julkisen liikenteen virrat ja vuorotiheys sekä pääsy

keskeisiin kohteisiin, kuten sairaaloihin, kouluihin ja työpaikoille eri liikennemuotojen avulla.

Määrälliset tavoitteet ja toimintasuunnitelmat strategioiden toteuttamiseksi puuttuvat

66 Useissa tapauksissa strategioissa ei määritetty mitään tavoitteita tai tavoitearvoja tulosten tai kulkumuotojakauman osalta. Kahdeksasta tarkastuskäynnin kohteena olleesta kaupungista kolmessa asetettiin erityiset tavoitearvot kulkumuotojakaumalle:

- Leipzigin kaupunki asetti vuoden 2015 liikennesuunnitelmassaan tavoitearvot kaikkien ympäristöystävällisten liikennemuotojen osuudelle kulkumuotojakaumasta ja käytti niitä eri skenaarioiden kehittämisessä.
- Myös Barcelonan kaupunki määritteli kolme mahdollista toimenpideskenaariota ja asetti valitsemalleen vaihtoehdolle erityiset tavoitearvot, mukaan lukien aktiivista liikkuvuutta koskevat tavoitearvot. Se arvioi edistymistä säännöllisin väliajoin.
- Madridin kaupunki määritteli sekä yleisen tavoitearvon (liikenteen vähentäminen kuudella prosentilla) että erityisiä tavoitearvoja, jotka koskevat yksityisajoneuvojen, julkisen liikenteen ja aktiivisen liikkuvuuden osuutta kulkumuotojakaumasta.

Muilla kaupungeilla ei ollut lainkaan tavoitearvoja tai niitä oli vain joillekin liikennemuodoille:

- Hampurin kaupunki asetti tavoitearvot vain pyöräilylle, ei muille liikennemuodoille.
- Varsovan kaupunki määritteli toiminnalliset tavoitearvot, jotka koskivat asukkaiden tyytyväisyysastetta kaupungin julkisten tilojen ja luonnonympäristön laatuun. Erityisiä kulkumuotojakaumaa koskevia tavoitearvoja ei asetettu.
- Napolissa, Palermossa ja Łódźissa ei ollut erityisiä kulkumuotojakaumaa koskevia tavoitearvoja. Palermon kaupunkiliikennesuunnitelman yleisenä tavoitteena on siirtyä vähemmän saastuttaviin liikennemuotoihin ja vähentää energiankulutusta. Suunnitelmassa ei kuitenkaan määritelty erityisiä tavoitearvoja. Łódźissa liikenneviranomaisen kulkumuotojakauman määrittämiseksi tekemä analyysi sisällytti polkupyörät ja moottoripyörät samaan luokkaan huolimatta niiden luontaisista eroista, jotka liittyvät kestävyysperiaatteen toteutumiseen ja julkisen tilan käyttöön.

67 Kaupungit olivat usein hyväksyneet relevantteja strategioita, mutta niiden täytäntöönpanosuunnitelmissa oli puutteita, esimerkiksi epäselviä tietoja painopisteistä, kustannuksista ja rahoituslähteistä.

- Palermossa kestävän liikkuvuuden strategisessa suunnitelmassa kaavailtiin lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimia ja esitettiin töiden aikataulu ja ennakoidut kustannukset. Suunnitelmassa asetettiin myös lyhyen ja keskipitkän sekä keskipitkän ja pitkän aikavälin painopisteet, jotka perustuivat pääasiassa taloudellisiin tarpeisiin.
- Napolin strateginen suunnitelma perustui vanhentuneisiin alakohtaisiin suunnitelmiin. Suunnitelmaa ei täydennetty täytäntöönpanosuunnitelmalla, eikä siinä täsmennetty, miten eri toimet asetetaan tärkeysjärjestykseen.
- Leipzigin suunnitelma sisältää yleiset suunnitteluperiaatteet ja tavoitearvot, mutta siihen ei sisälly esimerkiksi luetteloa toimenpiteistä ja niihin liittyvästä rahoituksesta tai aikatauluista. Sen sijaan suunnitelmassa viitataan erityisaloja koskeviin toimenpiteisiin, jotka on esitetty muissa suunnitelmissa.
- Hampurin kaupunki kehitti useita mahdollisia toimia ("*Themenspeicher*"), mutta se ei antanut tietoja painopisteistä eikä siitä, miten toimenpiteet valittaisiin.
- Madridin kaupunki laati yksityiskohtaisen strategian, joka koostui kahdeksasta strategisesta linjasta, 15 toiminta-alasta ja 95 erityistoimesta. Strategiaan ei kuitenkaan sisältynyt tietoja siitä, miten kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelman täytäntöönpano rahoitettaisiin.
- Varsovalla ja Łódźilla ei kummallakaan ole strategialleen täytäntöönpanosuunnitelmaa.

Riittämätön koordinointi muiden suunnitelmien kanssa ja reuna-alueiden puutteellinen huomioon ottaminen

68 Vaikuttava integrointi ympäröiviin alueisiin, eri liikennemuodot ja yhteydet kaupunkisuunnitteluun ovat avainasemassa kestävämmän kaupunkiliikenteen kannalta. Barcelonaa lukuun ottamatta yhdessäkään tarkastuskäynnin kohteena olleessa kaupungissa ei ollut kaupunkiliikennesuunnitelmia, jotka olisi integroitu ympäröivään alueeseen. Barcelonassa eri kuntien välillä harjoitettiin aktiivista koordinoitua, jonka tavoitteena oli paremmin yhteensovitettu julkinen liikenne. Tätä tarkoitusta varten on perustettu hallintoelin, joka kattaa 36 kuntaa. Kyseinen elin laati tarkastuksen aikaan liikkuvuussuunnitelmaa, jonka tarkoituksena oli koota yhteen

36 kuntakohtaista liikkuvuussuunnitelmaa. Kööpenhaminaan ei tehty tarkastuskäyntiä, mutta kaupunki toimii myönteisenä esimerkkinä (ks. [laatikko 5](#)).

Laatikko 5 Kööpenhamina: Innovatiivinen lähestymistapa kaupunkiliikenteen suunnitteluun

Kööpenhaminassa kaupunkiliikennesuunnittelu on kiinteä osa kaupunkisuunnittelua. Esimerkiksi toimisto- ja työtilat, joissa on enemmän kuin tietty määrä työntekijöitä, voidaan perustaa vain suuren joukkoliikenneaseman läheisyyteen.

69 Sitä vastoin vain 37 prosenttia Varsovan kaupungista kuuluu alueidenkäytön suunnittelun piiriin, mikä vähentää käytettävissä olevia välineitä sen varmistamiseksi, että kaupungistuminen kehittyy hallitusti ja koordinoitusti kaupunkiliikennesuunnitelmien kanssa.

Johtopäätökset ja suositukset

70 Jotta EU:n kaupunkiliikenteestä saataisiin kestävämpää, on ratkaisevan tärkeää, että kaikki sidosryhmät toimivat johdonmukaisesti. Vuoden 2013 kaupunkiliikennepaketistaan lähtien komissio on antanut useita toimintapoliittisia asiakirjoja ja ohjeita ja lisännyt alan hankkeille myöntämäänsä rahoitusta. Tilintarkastustuomioistuimien tiedostaa, että kaupunkiliikenteen kestävyys huomattavat parannukset saattavat vaatia enemmän aikaa toteutuakseen. Kuusi vuotta sen jälkeen, kun komissio oli vaatinut muutosta, ei kuitenkaan ole vielä havaittavissa selviä merkkejä siitä, että kaupungit muuttaisivat perustavanlaatuisesti lähestymistapaansa.

71 Ei ole selvää suuntausta kohti kestävämpiä liikennemuotoja. Vaikka kaupungit ovat laatineet useita aloitteita julkisen liikenteen laadun ja määrän lisäämiseksi, yksityisautojen käyttö ei ole kaiken kaikkiaan vähentynyt merkittävästi. Jotkin ilmanlaatuindikaattorit ovat osoittaneet hienoista parantumista, mutta monet kaupungit ylittävät edelleen EU:n asettamat ilmanlaatua koskevat vähimmäisvaatimukset. Tieliikenteestä johtuvat kasvihuonekaasupäästöt ovat lisääntyneet tasaisesti. Julkisilla liikennevälineillä matkustamiseen kuluu usein enemmän aikaa kuin yksityisautolla matkustamiseen.

72 Viime vuosikymmenen aikana komissio on julkaissut joukon toimintapoliittisia asiakirjoja ja ohjeita auttaakseen kaupungeja vastaamaan haasteisiin. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiot ja niiden kaupungit eivät ole velvollisia noudattamaan näitä ohjeita, ja erityisesti kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelmien laadinnassa niiden käyttö oli vähäistä. EU on asettanut saataville huomattavia määriä rahoitusta tukeakseen kestävää liikkuvuutta koskevia toimintapoliittisia tavoitteitaan. EU ei vaadi, että rahoituksen saamisen ehdoksi olisi asetettava kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelmien valmistelu, vaikka jotkin jäsenvaltiot ovatkin asettaneet tämän ehdon kansallisella tasolla. Komissio on aivan viime vuosina lisännyt poliittista painetta kestävä kaupunkiliikenteen edistämiseksi eurooppalaisen ohjausjakson kautta. Paineen vaikutus jää kuitenkin vähäiseksi, jos maakohtaisten suositusten ja jäsenvaltioissa tapahtuvan EU:n rahoituksen käytön välillä ei ole selkeää yhteyttä.

73 Joillakin jäsenvaltioilla ja kaupungeilla oli vaikeuksia täydentää EU:n varoja tarkoituksenmukaisin resurssein varmistaa julkisen liikenneverkkonsa asianmukaisen toiminnan ja ylläpidon. Kustannukset saattavat nousta myös siksi, että linjat eivät aina ole teknisesti yhteentoimivia. Lisäksi jotkin paikallistason

kaupunkiliikenteen käytännöt eivät olleet johdonmukaisia kestävämpää kaupunkiliikennettä koskevan tavoitteen kanssa. Tilintarkastustuomioistuvin havaitsi esimerkkejä myönteisistä kestävästä kaupunkiliikennettä koskevista aloitteista, jotka edellyttivät tyypillisesti huomattavaa poliittista johtajuutta ja tiedotustoimintaa, jotta kansalaiset hyväksyisivät aloitteet.

74 Tilintarkastustuomioistuvin havaitsi, että sen tarkastamien EU:n rahoitusta saaneiden hankkeiden vaikuttavuus jäi tavoitteesta, sillä hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa oli puutteita. Nämä hankkeet eivät aina perustuneet toimiviin kaupunkiliikennestrategioihin. Hankkeista puuttuivat usein perustiedot ja tarkoituksenmukaiset analyysit, relevantit tavoitearvot ja koordinointi niin muiden suunnitelmien kuin naapurikuntien kanssa.

75 Tilintarkastustuomioistuvin antaa näiden johtopäätösten perusteella seuraavat suositukset, jotka se kehottaa komissiota ottamaan huomioon viime joulukuussa julkistetun Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteissa:

Suositus 1 – Julkaistaan kaupunkiliikennettä koskevia tietoja

ELTIS-seurantakeskuksen perustamisesta saamiensa kokemusten ja kaupunkiliikenteen yhteisten indikaattoreiden kehittämistä koskevan pilottihankkeensa perusteella komission olisi

- a) suoritettava vaikutustenarviointi, ja jos arvioinnin lopputulos on myönteinen, ehdotettava lainsäädäntöä, jossa jäsenvaltioita vaaditaan keräämään ja toimittamaan säännöllisesti relevanttia tietoa kaupunkiliikenteestä ja kestävästä kaupunkiliikenteen suunnitelmien hyväksymisestä kaikissa runkoverkkoon ja kattavaan TEN-T:n verkkoon kuuluvissa EU:n kaupunkisolmukohdissa ja niitä ympäröivillä alueilla.
- b) Näiden jäsenvaltioilta vaadittavien tietojen avulla komission olisi raportoitava säännöllisesti jäsenvaltioiden ja kaupunkisolmukohtien edistymisestä kaupunkiliikenteen kestävyysparantamisessa.

Tavoiteajankohta: a) vuoteen 2022 mennessä ja b) vuoteen 2024 mennessä.

Suositus 2 – Kytetään rahoitus kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmiin

- a) Komission olisi varmistettava, että EAKR:n ja koheesiorahaston ohjelmista kaupunkiliikenteeseen suunnattavan rahoituksen ehdoksi asetetaan kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelman olemassaolo (tai sitoutuminen suunnitelman hyväksymiseen kohtuullisen ajan kuluessa) sekä varmuus siitä, että käyttö- ja ylläpitokustannuksiin on käytettävissä riittävästi varoja.
- b) Ohjelmia hyväksyessään komission olisi huolehdittava siitä, että asianomaiset maakohtaiset suositukset on otettu huomioon tarkoituksenmukaisella tavalla huolimatta siitä, vaaditaanko huomioon ottamista lainsäädännössä.

Tavoiteajankohta: a) & b): ohjelmakausi 2021–2027.

- c) Verkkojen Eurooppa -välineessä komission olisi asetettava keskeisemmälle sijalle sellaisia kaupunkisolmukohdissa toteutettavia hankkeita koskevat ehdotukset, joiden tukena on kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelma kyseisessä kaupungissa.

Tavoiteajankohta: MRK:n 2021–2027 alussa.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Iliana Ivanovan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 5. helmikuuta 2020 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
presidentti

Liitteet

Liite I – Tarkastetut hankkeet

Maa	Kaupunki	Rahasto – Toimenpideohjelma	Hankkeen nimi ja kuvaus	Suunnitellut kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	Suunniteltu EU:n tuki (miljoonaa euroa)
Italia	Napoli	EAKR (2007IT161PO009)	Työt Napolin maanalaisella linjalla 1 (suurhanke 2009IT161PR020)	573	430
		EAKR (2014IT16RFOP007)	Linja-autokaluston hankinta (hankkeet 18014BP000000002 ja 18014BP000000004)	14	10,5
	Palermo	EAKR (2007IT161PO011)	Raitiovaunun rakentaminen Palermossa (suurhanke 2008IT161PR002)	137	103
		EAKR (2014IT161M2O004)	Linja-autokaluston hankinta (hankkeet D70D16000020006 ja D70D17000000006)	11	8,25
Saksa	Hampuri	EAKR (2014DE16RFOP006)	iPlanB – Tietöiden suunnittelua koskeva interaktiivinen massadata-analyysi (<i>Interaktive Big-Data-Analysen für die Planung von Baumaßnahmen</i>)	0,6	0,06
	Leipzig	EAKR (2007DE161PO004)	Joukkoliikenteen tiedotuspisteet (pienet paikan päällä sijaitsevat tiedotuskeskukset, joissa yhdistyvät Leipzigin liikenneviranomaisen (LVB) liikkuvuuspalvelut ja vähintään kahden muun liikennemuodon palveluntarjoajaa, kuten auton yhteiskäyttö, kaupunkipyöräasema tai sähköinen latausasema)	7,8	5,5
		EAKR (2014DE16RFOP012)	Linja-autokaluston hankinta: 11 uutta nivelbussia	3,7	1,5

Espanja	Madrid	EAKR (2008ES162PR002)	Madridin metrolinjan 11 jatkaminen (suurhanke)	100	50
		ESIR-rahasto – tuettu EIP:n laina	Metro de Madrid: infrastruktuurien parantaminen	402	396
	Barcelona	EAKR (2007ES162PO006)	”Linja-autoille ja monimatkustaja-autoille varattu ajoneuvokaista C-58 -moottoritieellä (2008ES162PR001) (suurhanke)	78	39
			”Diagonaalisen eritasoliittymän rakennushanke” (PO011876)	17	8,5
Puola	Varsova	CF – 2007PL161PO002	Varsovan metrolinja II – keskusosuuden valmistelu, suunnittelu ja rakentaminen sekä liikkuvan kaluston hankinta (POIS 07.03.00–00-007/10)	1 049 ²⁵	839 ²⁶
			Raitiovaunuyhteydet Varsovan pohjoisille alueille metroverkon laajentamisen ja liikkuvan kaluston hankinnan yhteydessä (POIS 07.03.00–00-009/10)	145 ²⁷	116 ²⁸
	Łódź		uuden raitiovaunukaluston hankinta julkisen liikenteen kilpailukyvyyn parantamiseksi Łódźissa (hanke nro POIS.07.03.00–00–046/14)	31,5 ²⁹	25 ³⁰
			Łódźin Fabrycznan rautatieaseman multimodaalinen solmukohta (hanke nro POIS.07.03.00–00–016/11)	78 ³¹	63 ³²

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

²⁵ PLN 4 501 605 421.

²⁶ PLN 3 601 284 336.

²⁷ PLN 620 980 799.

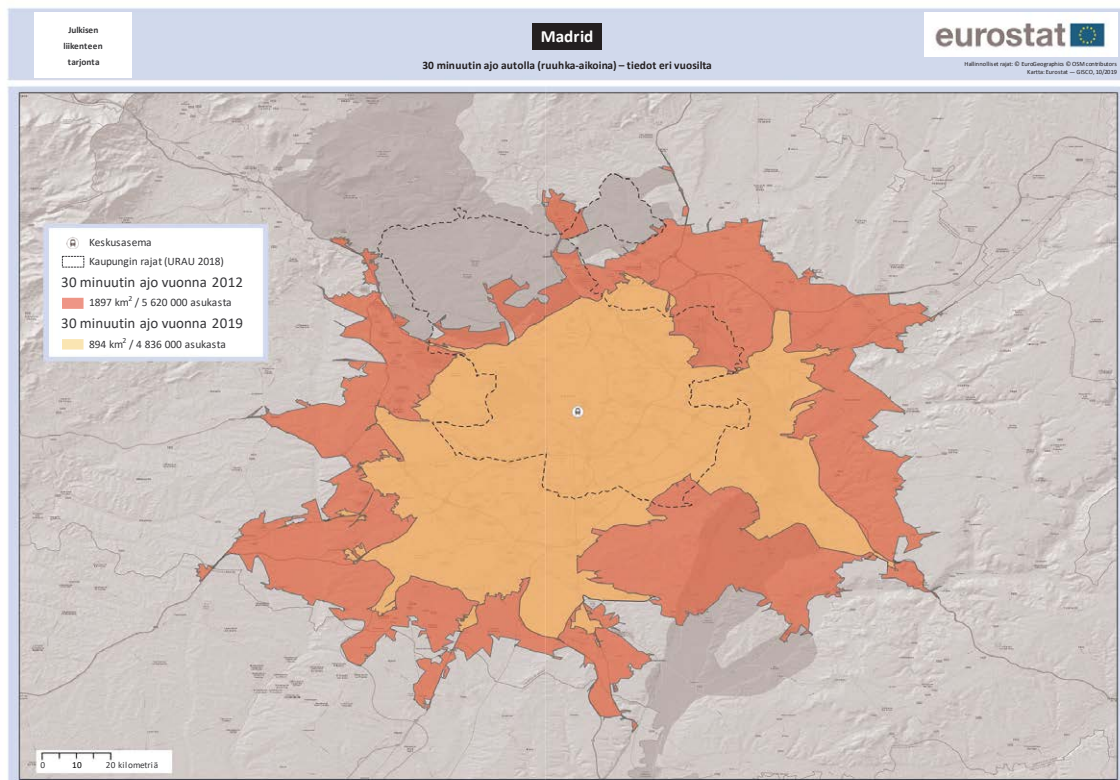
²⁸ PLN 496 784 639.

²⁹ PLN 135 219 799.

³⁰ PLN 108 175 839.

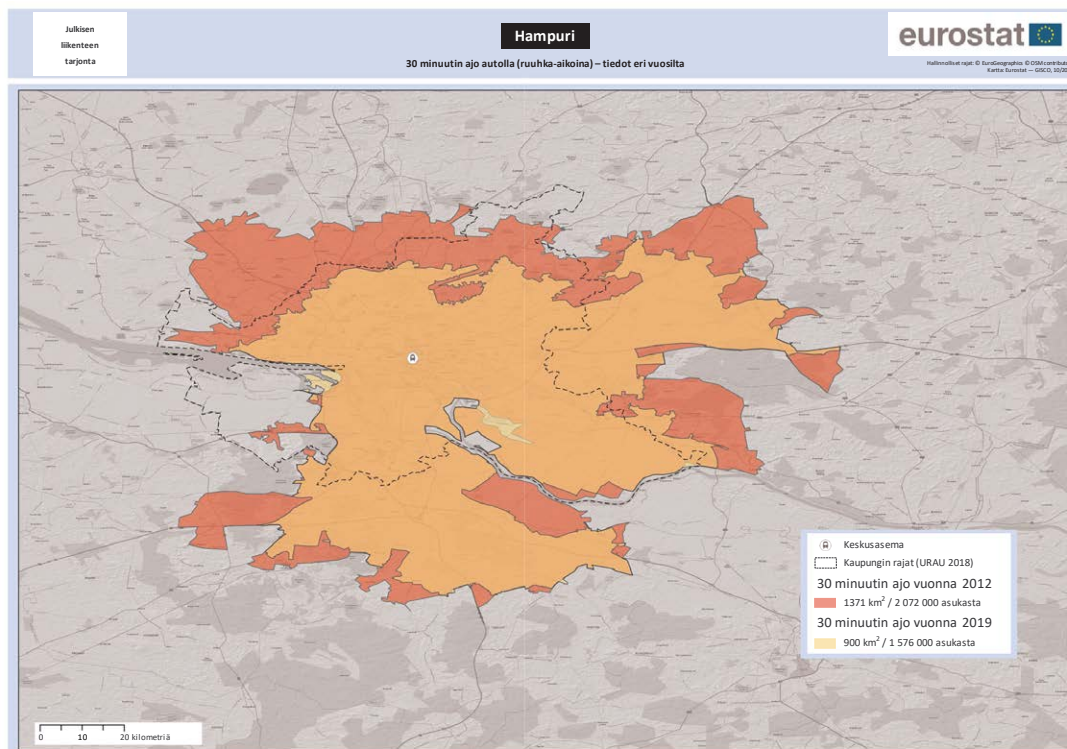
³¹ PLN 335 951 061.

³² PLN 268 760 848.

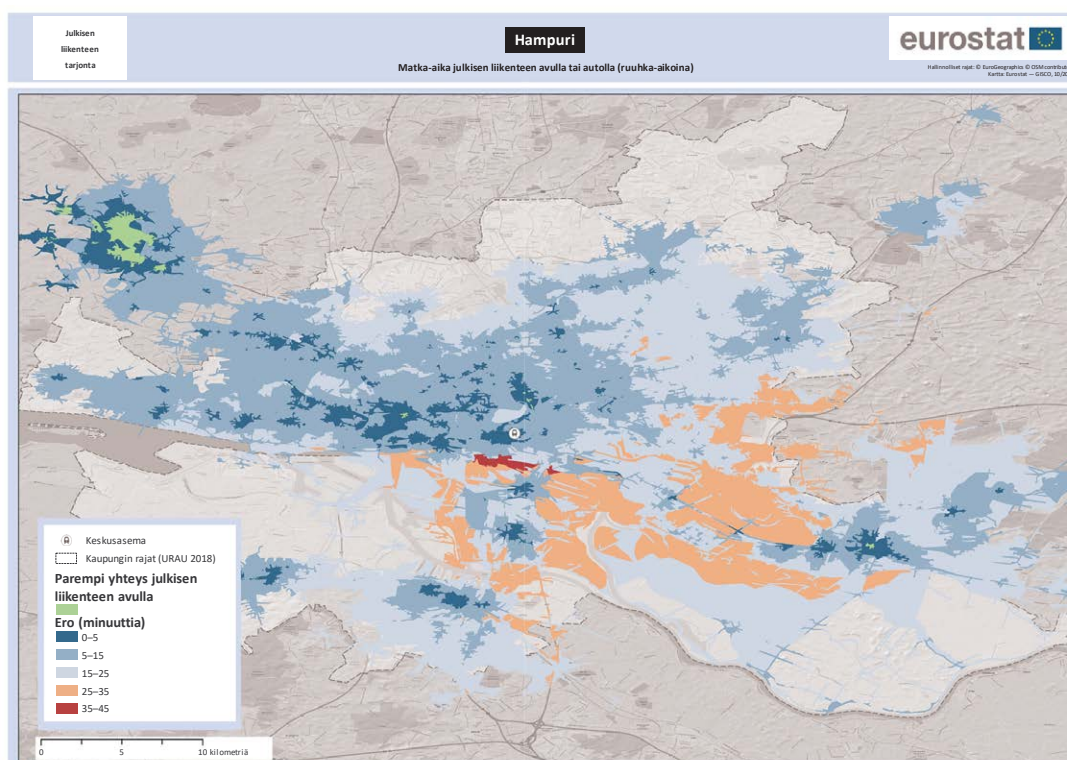


Hampuri

Matkan eteneminen 30 minuutin ajoajan kuluessa ruuhka-aikoina vuosina 2012 ja 2019

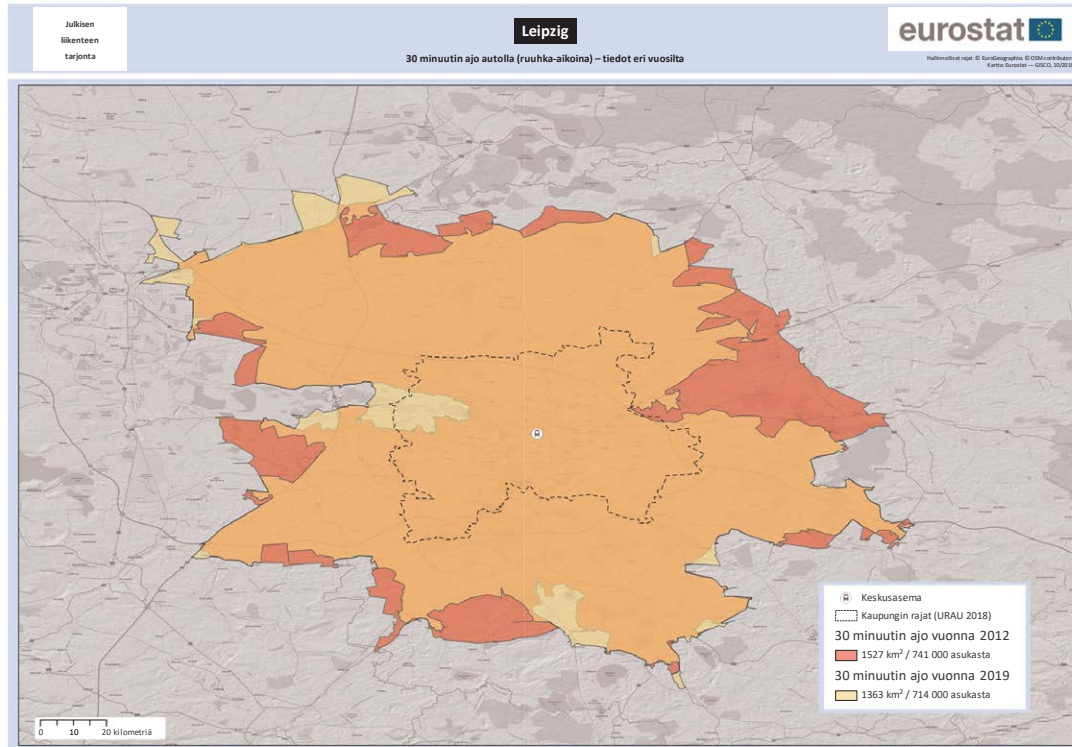


Erot matka-ajassa päärautatieasemalle autolla tai julkisilla liikennevälineillä ruuhka-aikoina

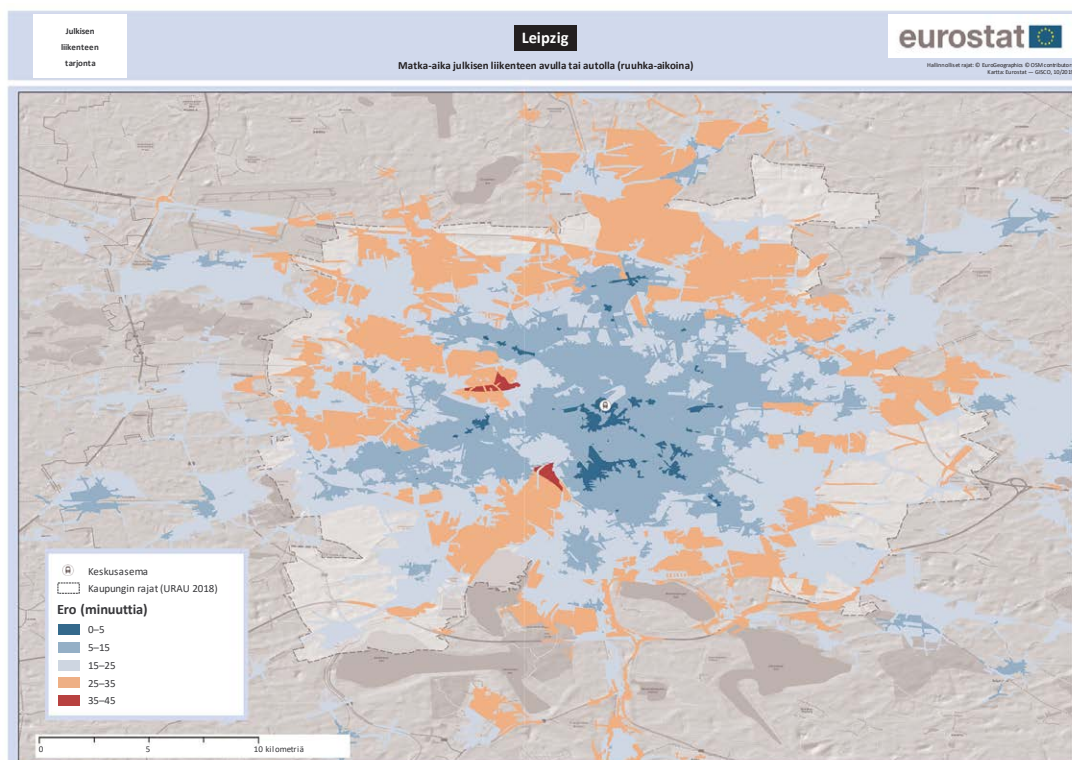


Leipzig

Matkan eteneminen 30 minuutin ajoajan kuluessa ruuhka-aikoina vuosina 2012 ja 2019

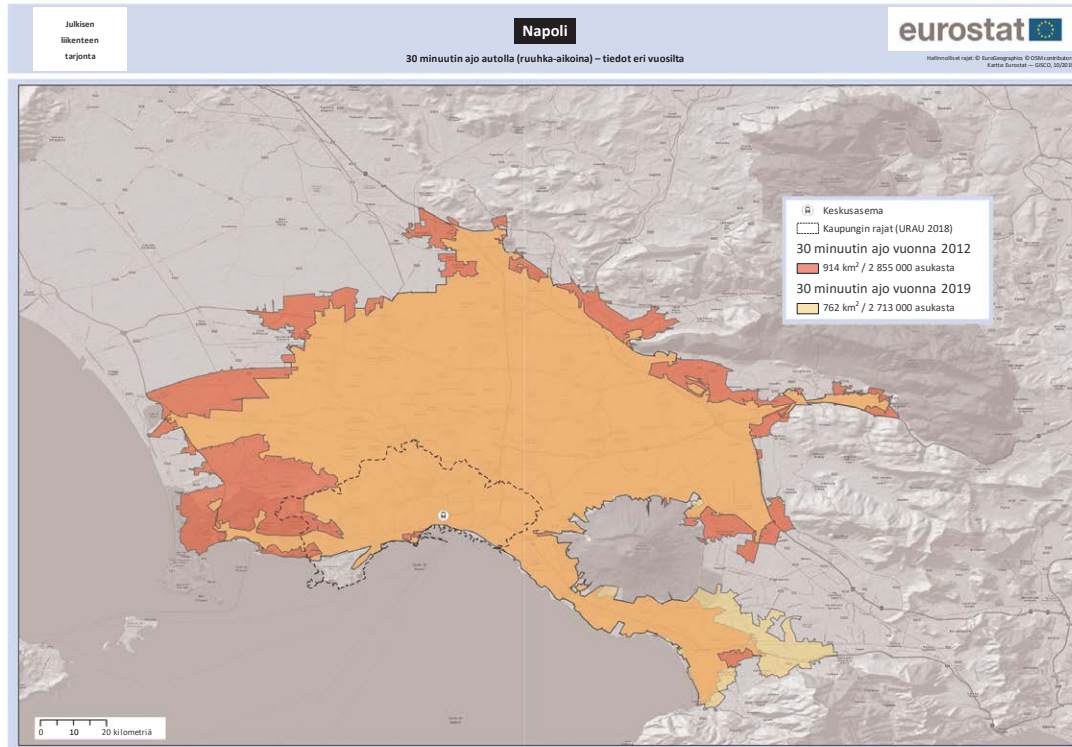


Erot matka-ajassa päärautatieasemalle autolla tai julkisilla liikennevälineillä ruuhka-aikoina



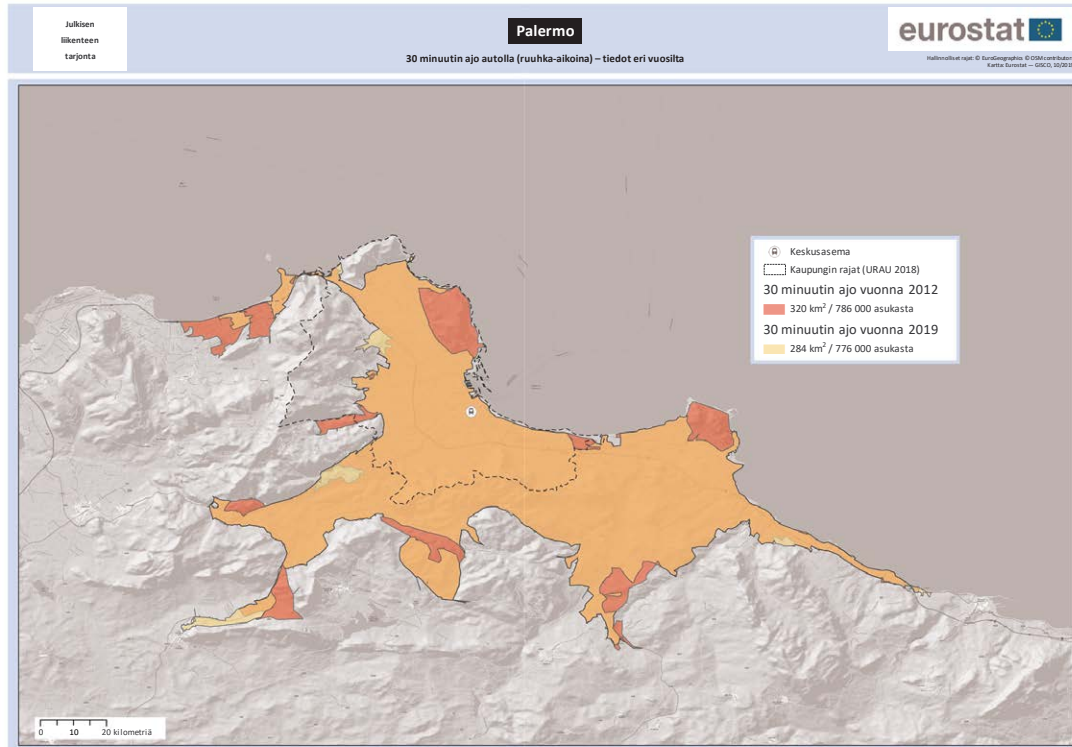
Napoli

Matkan eteneminen 30 minuutin ajoajan kuluessa ruuhka-aikoina vuosina 2012 ja 2019

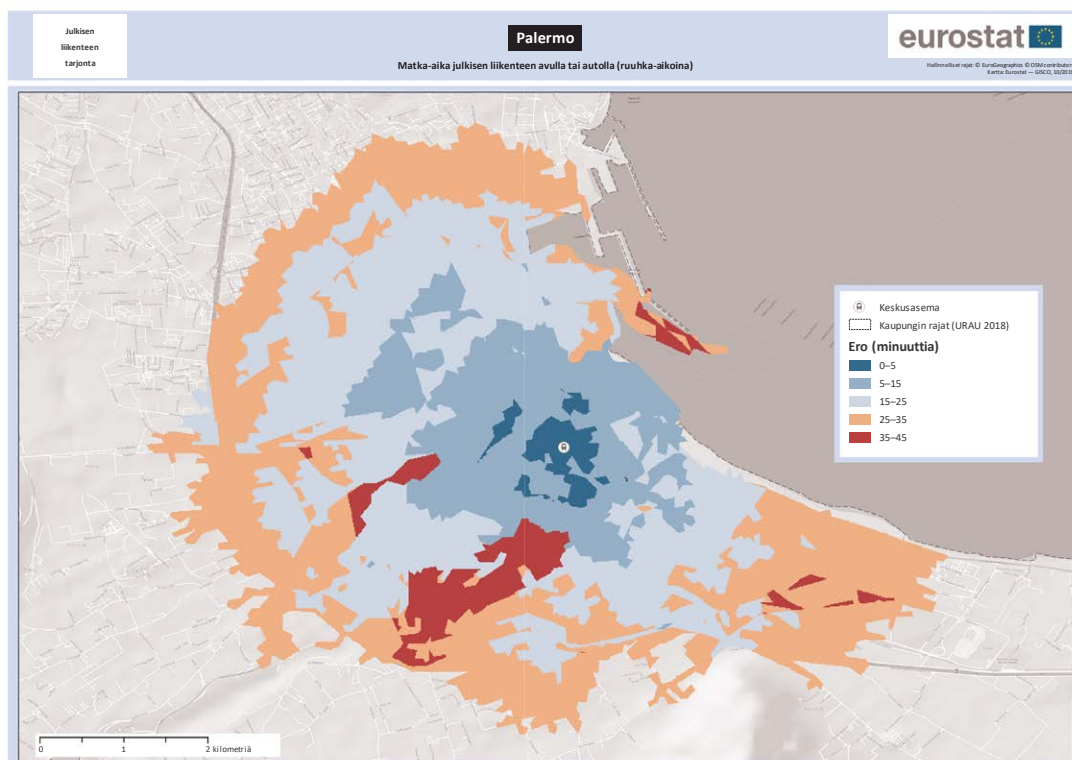


Palermo

Matkan eteneminen 30 minuutin ajoajan kuluessa ruuhka-aikoina vuosina 2012 ja 2019

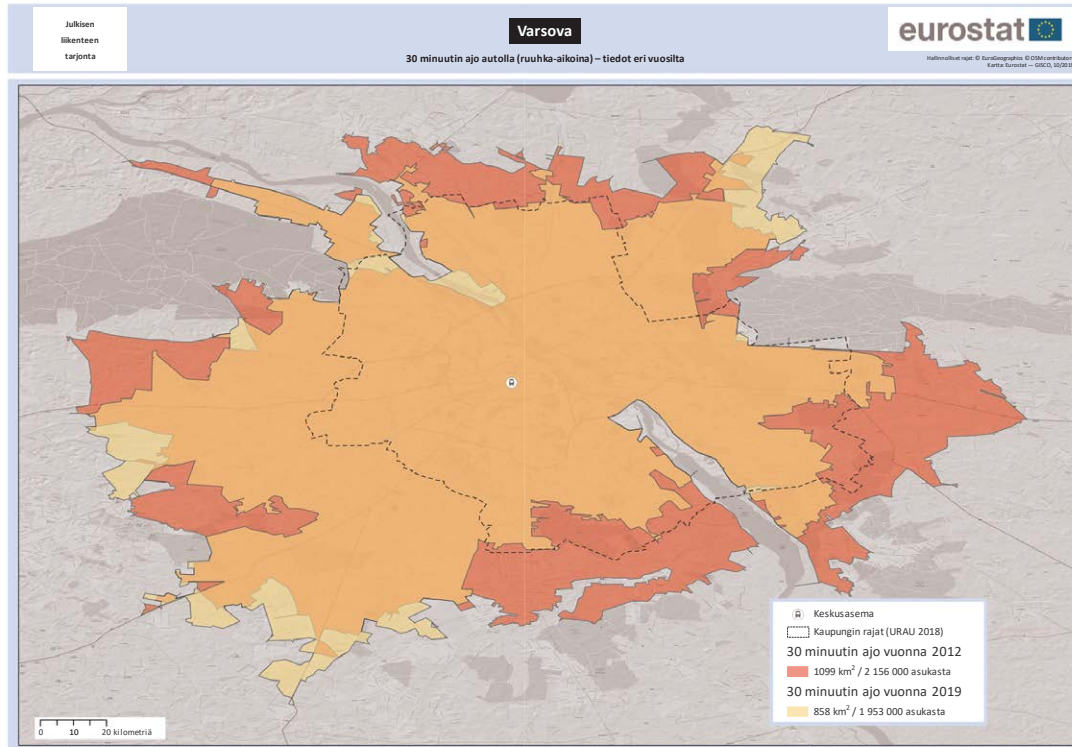


Erot matka-ajassa päärautatieasemalle autolla tai julkisilla liikennevälineillä ruuhka-aikoina

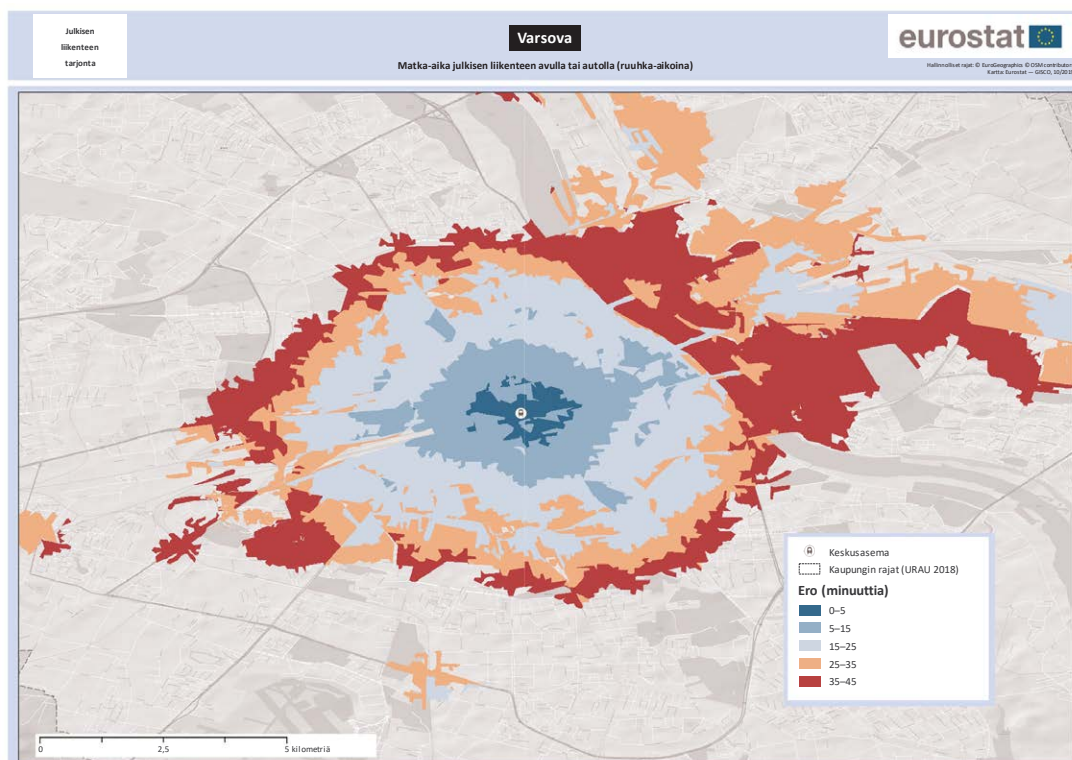


Varsova

Matkan eteneminen 30 minuutin ajoajan kuluessa ruuhka-aikoina vuosina 2012 ja 2019

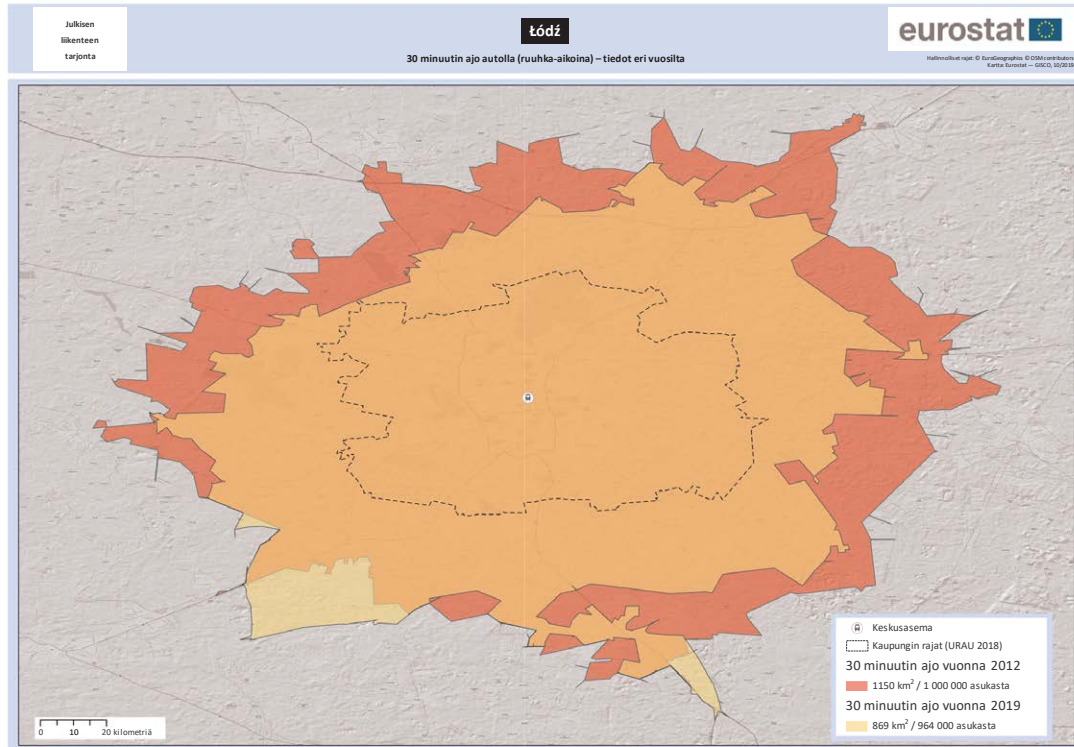


Erot matka-ajassa päärautatieasemalle autolla tai julkisilla liikennevälineillä ruuhka-aikoina

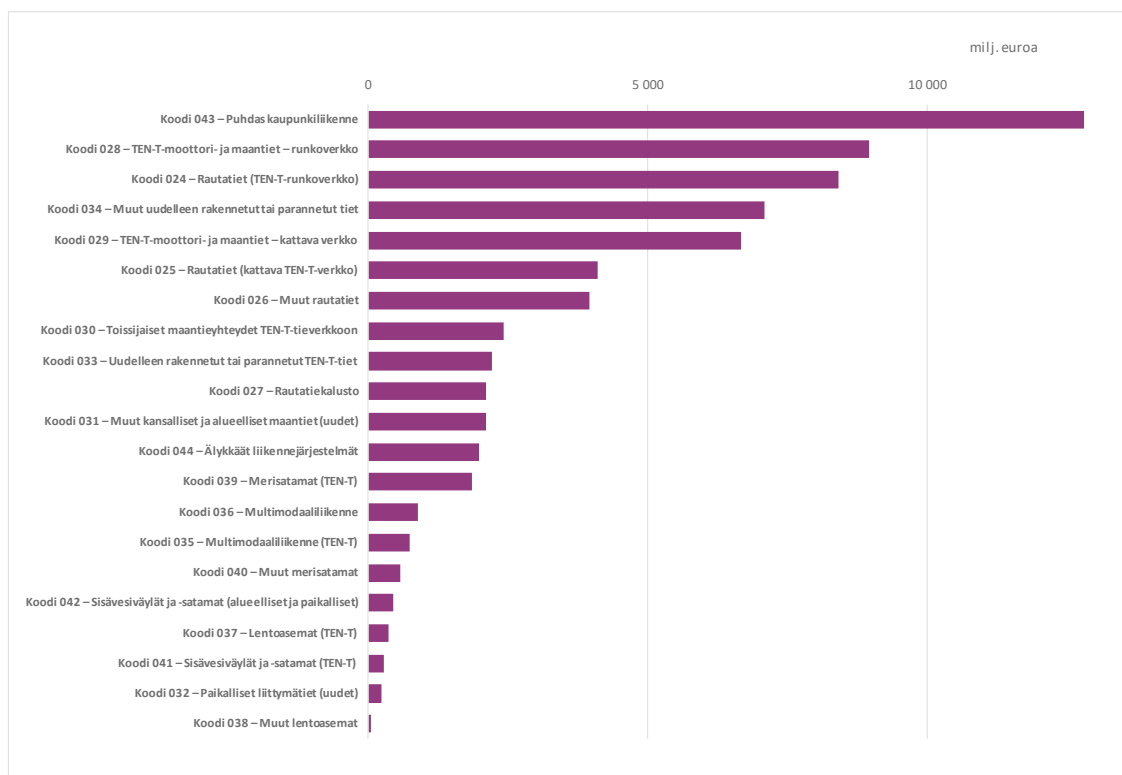


Łódź

Matkan eteneminen 30 minuutin ajoajan kuluessa ruuhka-aikoina vuosina 2012 ja 2019



Liite III – ERI-rahastojen määrärahat vuosina 2014–2020 toiminta-aloittain



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission tietojen (Infoview) perusteella.

Liite IV – Linja-autojen keski-ikä tarkastuskäynnin kohteena olleissa kaupungeissa

Kaupunki	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Madrid	5,5	6,0	6,6	6,9	6,7	
Barcelona					9,0	9,0
Hampuri	5,9	5,9	6,4	6,7	5,9	
Leipzig	4,9	5,1	6,1	6,1	6,9	7,3
Napoli	12,1	12,7	13,5	13,9	14,2	13,4
Palermo	10,3	10,8	11,2	10,4	11,4	12,4
Varsova	6,3	6,6	6,7	6,4	6,6	6,6
Łódź	7,2	7,1	6,6	6,8	7,7	8,7

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuon kaupunkien toimittamien tietojen perusteella.

Sanasto ja lyhenteet

Aktiivinen liikkuvuus: liikennemuoto, joka perustuu ainoastaan fyysiseen aktiivisuuteen. Yleisimmät aktiivisen liikkuvuuden muodot ovat kävely ja pyöräily.

CIVITAS-aloite: kaupunkien verkosto, joka on omistettu puhtaammalle ja paremmalle liikenteelle Euroopassa ja sen ulkopuolella. Euroopan komissio käynnisti aloitteen vuonna 2002. Sen avulla on testattu ja pantu täytäntöön yli 800 toimenpidettä ja kaupunkiliikennetarkistuksia osana esittelyhankkeita yli 80:ssä elävänä laboratoriona (*Living Lab*) toimivassa kokeilukaupungissa eri puolilla Eurooppaa. Näiden käytännön kokemusten kautta kerättyä tietoa täydennetään ja tuetaan useilla tutkimus- ja innovointihankkeilla, joita toteutetaan niin ikään CIVITAS-aloitteen puitteissa. Tutkimushankkeissa tarkastellaan keinoja resurssitehokkaamman ja kilpailukykyisemmän liikennejärjestelmän luomiseksi Eurooppaan.

ELTIS: Euroopan komission tukema Euroopan kaupunkiliikenteen seurantakeskus, jonka päätehtävänä on helpottaa tietojen, tietämyksen ja kokemusten vaihtoa kestävän kaupunkiliikenteen alalla Euroopassa. Keskus kerää myös tietoa kestävästä kaupunkiliikenteestä Euroopassa, esimerkiksi kestävästä kaupunkiliikenteen suunnitelmien hyväksymisestä Euroopan kaupungeissa.

EPOMM: Liikkuvuuden hallintaa käsittelevä eurooppalainen foorumi. Kansainvälinen voitto tavoittelematon järjestö, joka muodostaa liikkuvuuden hallintaan sitoutuneiden Euroopan maiden hallitusten verkoston.

ERI-rahasto: Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Näihin rahastoihin kuuluvat: Euroopan aluekehitysrachasto, Euroopan sosiaalirachasto, koheesiorachasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrachasto ja Euroopan meri- ja kalatalousrachasto. Viittä ERI-rahastoa hallinnoivat yhdessä Euroopan komissio ja EU-maat.

Eurooppalainen innovaatiokumppanuus ”Älykkäät kaupungit ja yhteisöt” (EIP–SCC): Eurooppalainen innovaatiokumppanuus ”Älykkäät kaupungit ja yhteisöt” (EIP–SCC) on merkittävä markkinoita muuttava yritys, jota Euroopan komissio tukee ja joka kokoaa yhteen kaupungeja, teollisuudenaloja, pk-yrityksiä, sijoittajia, tutkijoita ja muita älykkäiden kaupunkien alan toimijoita.

Eurooppalainen ohjausjakso: EU:ssa toteutettava talous- ja finanssipolitiikan koordinoitisykli. Ohjausjakso on osa Euroopan unionin talouden ohjauskehystä. Siinä keskitytään kuuden kuukauden jaksoon kunkin vuoden alusta lähtien. Eurooppalaisen ohjausjakson aikana jäsenvaltiot mukauttavat budjetti- ja talouspolitiikkansa EU:n tasolla sovittuihin tavoitteisiin ja sääntöihin.

Horisontti 2020 -puiteohjelma: Kautta 2014–2020 koskeva EU:n tutkimus- ja innovointiohjelma, josta on saatavilla rahoitusta lähes 80 miljardia euroa.

Kansainvälinen liikennefoorumi: Kansainvälinen liikennefoorumi on hallitustenvälinen järjestö, johon kuuluu 59 jäsenmaata. Se toimii liikennepolitiikan ajatushautomona ja järjestää liikenneministerien vuosittaisen huippukokouksen. Kansainvälinen liikennefoorumi on ainoa maailmanlaajuinen elin, joka kattaa kaikki liikennemuodot. Se on poliittisesti riippumaton ja hallinnollisesti integroitunut OECD:hen.

Kaupunkisolmukohta: Kaupunkialue, jolla Euroopan laajuisen liikenneverkon liikenneinfrastruktuuri, kuten taajama-alueella ja sen ympärillä sijaitsevat satamat, mukaan lukien matkustajaliikenneterminaalit, lentoasemat, rautatieasemat, logistiset alustat ja tavaraliikenneterminaalit, on liitetty kyseisen infrastruktuurin muihin osiin sekä alue- ja paikallisliikenteen infrastruktuuriin.

Kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelma: Suunnittelukonsepti, jota paikallis- ja alueviranomaiset soveltavat liikkuvuuden strategiseen suunnitteluun. Suunnitelma kannustaa siirtymään kestävämpiin liikennemuotoihin ja tukee kaikkien liikennemuotojen integrointia ja tasapainoista kehittämistä.

Maakohtaiset suositukset: Maakohtaiset suositukset ovat Euroopan komission kullekin maalle laatimia asiakirjoja, joissa analysoidaan maan taloudellista tilannetta ja esitetään suosituksia toimenpiteiksi, jotka komission olisi otettava käyttöön 12–18 kuukauden kuluessa.

Mikroliikkuvuus: käsittää liikennemuodot, joissa käytetään erittäin kevyitä moottoriajoneuvoja (bruttopaino alle 500 kg). Niihin sisältyvät muun muassa sähköllä toimivat skootterit, potkulaudat ja polkupyörät sekä yksipyöräiset.

Rikkomusmenettely: Oikeustoimet, joihin Euroopan komissio ryhtyy sellaista EU-maata vastaan, joka ei ole pannut täytäntöön EU:n lainsäädäntöä. Komissio voi viedä asian Euroopan unionin tuomioistuimeen, joka voi tietyissä tapauksissa määrätä taloudellisia seuraamuksia.

Toiminnallinen kaupunkialue tai suurkaupunkialue: Nämä termit viittaavat koko kaupunkijatkumoon, joka sisältää kaupungin ja työmatka-alueen EU:n ja OECD:n määritelmän mukaisesti.

Verkkojen Eurooppa -väline EU:n rahoitusväline vuosiksi 2014–2020. Sen tarkoituksena on tukea suorituskykyisten, kestävien ja tehokkaasti yhteenliitettyjen Euroopan laajuisen verkkojen kehittämistä liikenteen, energian ja digitaalisten palvelujen alalla.

KOMISSIION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”KESTÄVÄ KAUPUNKILIIKENNE EU:SSA: TILANTEEN MERKITTÄVÄ PARANNUS EDELLYTTÄÄ JÄSENVALTIOIDEN SITOUTUMISTA”

TIIVISTELMÄ

I. Komission yhteinen vastaus kohtiin I–V.

Komissio tunnustaa kestävän kaupunkiliikenteen tärkeyden ja siihen vaikuttavat tekijät.

EU:n rahoitustukea on vuosina 2014–2020 lisätty 50 prosenttia, ja tukea tarjotaan etupäässä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ja Verkkojen Eurooppa -välineen kautta. Rahoitustuen lisääminen oli yksi vuoden 2013 kaupunkiliikennepaketin sitoumuksista. Paketissa myös todettiin tarve tehdä yhteistyötä paikallisten, kansallisten ja Euroopan laajuisten hallintotasojen kesken, jotta voidaan ratkaista paikallisliikenteeseen liittyvät kaupunkien haasteet.

VI. Komissio myöntää, että liikkuvuussuunnitelmien käyttöönottoa paikallistasolla on parannettava edelleen EU:n suuntaviivojen mukaisesti. Se korostaa tässä jäsenvaltioiden tärkeää roolia.

X. Ensimmäinen luettelukohta – Komissio hyväksyy suosituksen osittain. Ks. vastaus suositukseen 1.

Toinen luettelukohta – Komissio hyväksyy suosituksen osittain, mutta toteaa, että kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmien asettaminen EU:n rahoituksen saannin ehdoksi onnistuu vain, jos jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä kumppanuussopimuksia ja -ohjelmia koskevien keskustelujen aikana. Ks. vastaus suositukseen 2.

JOHDANTO

Laatikko 1 Kaupunkiliikennepaketti

Vuoden 2013 kaupunkiliikennepaketin arviointi on edelleen kesken, ja sen tulokset ovat saatavilla vasta, kun arviointi on saatu päätökseen vuoden 2020 toisella neljänneksellä.

HUOMAUTUKSET

38. Vaikka kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmat eivät aina ole koheesiopolitikan tuen ehtona, ohjelmissa edellytetään usein muiden strategisten kehysten olemassaoloa. Tämä koskee kahden muun tarkastuskäynnin kohteena olleen jäsenvaltion ohjelmia:

- Saksin ohjelmassa viitataan alueen energia- ja ilmastosuunnitelmaan, kehittämissuunnitelmaan, liikennesuunnitelmaan ja pyöräilyohjelmaan.

- Puolassa ehtona EU:n tuen saamiselle kestävän kaupunkiliikenteen investointeihin on asianmukaisten suunnitteluasiakirjojen, kuten alueellisten strategioiden, vähäpäästöistä taloutta koskevien suunnitelmien, kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmien ja muiden asiakirjojen, valmistelu ja vaatimustenmukaisuus.

39. Kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelman vaatimustenmukaisuus edellyttää sisäisten laadunvarmistusmekanismien noudattamista EU:n suuntaviivojen mukaisesti. Ks. kaupunkiliikkuvuuspakettiin sisältyvän tiedonannon liite I.

Ulkopuolisia laadunarviointimekanismeja on käytössä joissakin jäsenvaltioissa / joillakin alueilla, kuten Ruotsissa ja Flanderissa.

40. Komissio on ehdottanut vuosia 2021–2027 koskevassa lainsäädännössä selkeää yhteyttä neuvoston antamien maakohtaisten suositusten ja koheesiopolitiikan rahoituksen välille. Ehdotus velvoittaisi jäsenvaltiot ottamaan asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset huomioon sekä kumppanuussopimuksessa että -ohjelmissa, ja komission olisi kyseisiä asiakirjoja hyväksyessään arvioitava, otetaanko kumppanuussopimuksessa ja -ohjelmissa asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset asianmukaisesti huomioon. Komission ehdotuksesta yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi käydään edelleen neuvotteluja, mutta lainsäätäjät pääsivät 10. joulukuuta 2019 alustavasti osittaiseen yhteisymmärrykseen, jossa säilytetään nämä osatekijät.

62. Komissio huomauttaa, että kohdassa 62 mainittu kestävän kaupunkiliikenteen indikaattoreita koskeva pilottihanke on tarkoitus saada päätökseen vuoden 2020 ensimmäisellä neljänneksellä. Komissio aikoo arvioida indikaattoreita koskevia asianmukaisia toimenpiteitä pilottihankkeen tulosten perusteella.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

70. Komissio myöntää, että kestävä kaupunkiliikenne on EU:ssa keskeinen haaste ja että parantamisen varaa on.

Komissio korostaa, että paikallisviranomaiset ovat pääosin vastuussa tästä alasta ja että jäsenvaltioilla on myös tärkeä rooli.

71. Komissio toteaa, että vuoden 2013 kaupunkiliikennepaketin arviointi on yhä kesken. Kun arviointi on saatu päätökseen, sen pohjalta saataneen kattavampi kuva tilanteesta.

72. Komissio on ehdottanut vuosia 2021–2027 koskevassa lainsäädännössä selkeää yhteyttä neuvoston maakohtaisten suositusten ja koheesiopolitiikan rahoituksen välille. Ehdotus velvoittaisi jäsenvaltiot ottamaan asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset huomioon sekä kumppanuussopimuksessa että -ohjelmissa, ja komission olisi kyseisiä asiakirjoja hyväksyessään arvioitava, otetaanko kumppanuussopimuksessa ja -ohjelmissa asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset asianmukaisesti huomioon. Komission ehdotuksesta yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi käydään edelleen neuvotteluja, mutta lainsäätäjät pääsivät 10. joulukuuta 2019 alustavasti osittaiseen yhteisymmärrykseen, jossa säilytetään nämä osatekijät.

73. EU:n rahoitustukea on vuosina 2014–2020 lisätty noin 50 prosenttia, ja tukea tarjotaan etupäässä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ja Verkkojen Eurooppa -välineen kautta. Rahoitustuen lisääminen oli yksi vuoden 2013 kaupunkiliikennepaketin sitoumuksista. Paketissa myös todettiin tarve tehdä yhteistyötä paikallisten, kansallisten ja Euroopan laajuisten hallintotasojen kesken, jotta voidaan ratkaista paikallisliikenteeseen liittyvät kaupunkien haasteet.

Suositus 1 – Julkaistaan kaupunkiliikennettä koskevia tietoja

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

b) Komissio hyväksyy suosituksen osittain, koska se ei voi vaikuttaa lainsäädäntömenettelyn tulokseen.

Suositus 2 – Kytetään rahoitus kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmiin

a) Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Komissio ei voi vaikuttaa käynnissä olevien lainsäädäntöneuvottelujen tulokseen.

Onnistuminen riippuu siitä, tekevätkö jäsenvaltiot yhteistyötä kumppanuussopimuksia ja -ohjelmia koskevien keskustelujen neuvottelujen aikana.

Yksittäisten toimien valinnassa huomioon otettavat seikat vahvistetaan ohjelmatasolla hallintoviranomaisten vastuulla, ja niiden osalta olisi noudatettava vaatimuksia, jotka esitetään yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 67 artiklassa.

b) Komissio hyväksyy suosituksen osittain sikäli kuin se on ehdotetun sääntelykehysten ja lainsäätäjien 10. joulukuuta 2019 alustavasti aikaansaaman osittaisen yhteisymmärryksen mukainen.

Komissio voi kuitenkin toimia vain siltä osin kuin sen toimille on olemassa lainsäätäjien neuvottelema ja hyväksymä oikeusperusta. Sen takia kaikki sellaiset suositukset, jotka ulottuvat unionin lainsäätäjien lopulta hyväksymää sääntelykehystä pidemmälle ja koskevat jäsenvaltioiden ehdottamien ohjelmien ja neuvoston antamien maakohtaisten suositusten välistä vuorovaikutusta, on periaatteessa osoitettava jäsenvaltioille.

c) Komissio hyväksyy suosituksen.

Se toteutti alustavia toimia Verkkojen Eurooppa -välineen vuoden 2019 ehdotuspyynnössä kaupunkisolmukohtien osalta. Komissio on sitoutunut jatkamaan tätä lähestymistapaa Verkkojen Eurooppa -välineen toisessa vaiheessa.

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi 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 Iliana Ivanovan johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Mihail Stefanov, kabinettiavustaja James Verity, toimialapäällikkö Niels-Erik Brokopp, tehtävävastaava Enrico Grassi sekä tarkastajat Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych ja Mariya Byalkova.



Vasemmalta oikealle: Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych, James Verity, Iliana Ivanova, Mihail Stefanov, Enrico Grassi, Niels-Erik Brokopp ja Mariya Byalkova.

Tarkastuksen eteneminen

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	24.10.2018
Kertomusluonnos lähetetty virallisesti komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	4.12.2019
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	5.2.2020
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	25.2.2020

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2020.

[Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä nro 6-2019](#), joka koskee avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä, pannaan täytäntöön datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat tilintarkastustuomioistuimen periaatteet.

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietty sisältö esittää tunnistettavissa olevia henkilöitä esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta:

Kuva 7: © QGIS, lisenssi [CC BY-SA 3.0](#).

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille verkkosivuille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

FI	PDF	ISBN 978-92-847-4347-6	doi:10.2865/093332	QJ-AB-20-003-FI-N
FI	HTML	ISBN 978-92-847-4338-4	doi:10.2865/33437	QJ-AB-20-003-FI-Q

Kestävä kaupunkiliikenne on yksi EU:n kaupunkien suurimmista haasteista, ja kaupunkiliikenteen kestävyys on monen EU:n kansalaisen huolenaiheena. Tieliikenne on yksi kaupunkialueiden ilmansaasteiden ja kasvihuonekaasupäästöjen keskeisistä aiheuttajista. Lisäksi ruuhkista aiheutuvat yhteiskunnalle vuosittain noin 270 miljardin euron kustannukset.

Komissio julkaisi vuonna 2013 kaupunkiliikennepaketin ja asetti käyttöön lisää rahoitusta puhtaan ja kestävämmän kaupunkiliikenteen edistämiseen. Kaudelle 2014–2020 käyttöön asetettu määrä oli noin 13 miljardia euroa.

Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksen komissiossa ja kahdeksassa eri kaupungissa Espanjassa, Italiassa, Puolassa ja Saksassa. Tarkastuksessa ei todettu, että EU:n kaupungit olisivat muuttaneet lähestymistapojaan perustavanlaatuisella tavalla, eikä havaittavissa ole selkeää suuntausta kohti kestävämpiä liikennemuotoja.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio kerää jäsenvaltioilta enemmän tietoa kaupunkiliikenteestä ja julkaisee tiedot. Sen olisi myös asetettava rahoituksen saannin edellytykseksi luotettavien kaupunkiliikennesuunnitelmien olemassaolo.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla annettu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors