C/2024/2488

23.4.2024

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta tavaroiden intermodaalikuljetuksia koskevan tukikehyksen osalta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/1056 muuttamisesta ulkoisten kustannusten säästöjen laskemisen ja koottujen tietojen tuottamisen osalta”

(COM(2023) 702 final – 2023/0396 (COD))

(C/2024/2488)

Esittelijä: **Pierre Jean COULON**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 14.12.2023
	neuvosto, 16.2.2024
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 91 artiklan 1 kohdan c ja d alakohta
Vastaava jaosto	liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta
Hyväksyminen jaostossa	26.1.2024
Hyväksyminen täysistunnossa	14.2.2024
Täysistunnon numero	585
Äänestystulos	
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	171/0/1

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) pitää yhdistetyistä kuljetuksista 7. joulukuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/106/ETY tarkistamista yleisesti kannatettavana, ja samoin se kannattaa yleisesti koko tavaraliikenteen viherryttämispakettia, josta on annettu lausunnot heinäkuussa 2023 ([1]) ja lokakuussa 2023 ([2]).

1.2 Onnistumiseen tarvitaan myös kansalaisyhteiskunnan ja ETSK:n osallistumista.

1.3 ETSK muistuttaa, että siirtymän oikeudenmukaisuus edellyttää taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökohtien tasapainoista yhdistämistä.

1.4 ETSK on vakuuttunut intermodaalisuuden tarpeesta kaikessa tavaraliikenteessä ja sen seurauksena tarpeesta koordinoida kaikkia liikennemuotoja ja optimoida ne Euroopan laajuisesti.

1.5 Politikan onnistumisen kannalta on ratkaisevan tärkeää, että sosiaalialan sääntöjä noudatetaan mahdollisimman tarkasti ja että yritysten työntekijöille ja johtajille tarjotaan järjestelmällisesti erikoisalan koulutusta. Komitea pitää valitettavana, että tätä ei ole mainittu direktiivin tekstissä.

2. **Yleistä**

2.1 Kuten Euroopan komission esittämässä direktiiviehdotuksessa todetaan, on yhä selvempää, että tavarankuljetuksiin Euroopan unionin (EU) alueella käytetyissä liikennemuodoissa on suuria puutteita eivätkä ne edistä kestävää kehitystä.

2.2 ETSK on tietoinen siitä, että liikenteellä on keskeinen merkitys talouskasvussa ja että liikenteen kysyntään kohdistuu paineita, joita kärjistävät liikenteen viherryttämisvaatimukset, intermodaalisen tavaraliikenteen kilpailukykyhaasteet pelkästään maanteitse hoidettaviin kuljetuksiin nähden sekä vihreän kehityksen ohjelman toteuttaminen.

([1]) EUVL C 349, 29.9.2023, s. 12.
([2]) EUVL C, C/2024/890, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/890/oj; EUVL C, C/2024/891, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/891/oj.

2.3 Yhteiskunnallinen tietoisuus vaikuttaa liikennepolitiikkaan, sillä ympäristön tila ja nykyisten liikennejärjestelmien sosiaaliset kustannukset huolettavat kaikkialla. Liikennettä ei siis enää tarkastella pelkästään perinteisestä kapeasta taloudellisesta näkökulmasta vaan myös ottaen huomioon sen seuraukset ympäristöön ja ekosysteemeihin sekä koko yhteiskuntaan ja erityisesti maaseutualueiden köyhiin väestöryhmiin.

2.4 Direktiiviehdotuksen tavoitteena on tehdä tavarankuljetuksista kestävämpiä parantamalla intermodaalisen tavaraliikenteen eli vähintään kahta liikennemuotoa yhdistelevien tavarankuljetusten kilpailukykyä suhteessa kokonaan maanteitse tapahtuviin kuljetuksiin.

2.5 Ehdotuksen tarkoituksena on saattaa ajan tasalle voimassa oleva yhdistetyistä kuljetuksista annettu neuvoston direktiivi 92/106/ETY ([3]) ja täydentää takautuvasti heinäkuussa 2023 hyväksyttyä tavaraliikenteen viherryttämispakettia, josta ETSK on jo antanut lausuntonsa.

2.6 Ehdotuksessa todetaan, että tieliikenne on syypää useimpiin liikenteen kielteisiin ulkoisvaikutuksiin Euroopan unionissa. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että tieliikenne on ylivoimaisesti eniten käytetty liikennemuoto (vuonna 2020 sen osuus EU:n sisäisestä maaliikenteestä oli 74,4 % ja kaikesta EU:n sisäisestä liikenteestä 53,3 %) ([4]), ja toisaalta siitä, että rahdin kuljettaminen maanteitse aiheuttaa nykyisin enemmän ulkoisvaikutuksia tonnikilometriä kohti kuin rahtiliikenne rautatie-, sisävesi- tai lyhyen matkan meriliikenteessä.

2.7 Kuljetusten siirtäminen intermodaaliliikenteeseen auttaisi siten ehdotuksen mukaan vähentämään liikenteen kielteisiä ulkoisvaikutuksia ja turvaisi samalla tarvittavan joustavuuden, niin että rahtipalvelut voivat toimia koko EU:n alueella terminaalin ja lastaus-/purkamispaikan välisten syöttöliikenteen maantieosuuksien ansiosta.

2.8 Ehdotuksessa myönnetään kuitenkin, että intermodaaliliikenne ei pysty keskipitkillä ja lyhyillä matkoilla kilpailemaan kokonaan maanteitse tapahtuvien kuljetusten kanssa. Tämä johtuu hallinnollisista esteistä ja uudelleenlastauskustannuksista sekä siitä, että kaikkia ulkoisia kustannuksia ei ole sisällytetty hintoihin. Tilanne pyritään korjaamaan yhdistettyjä kuljetuksia koskevalla direktiiviehdotuksella, jolla luodaan tukikehys intermodaalisten ja yhdistettyjen kuljetusten kilpailukyvyn parantamiseksi, jotta luopuminen kokonaan maanteitse tapahtuvista kuljetuksista tulisi mahdolliseksi.

2.9 Ehdotuksessa on kaksi osaa: yleinen osa ja erityisesti yhdistettyjä kuljetuksia käsittelevä osa. Yleisessä osassa intermodaalikuljetukset rinnastetaan yhden liikennemuodon kuljetuksiin vapauttamalla ne kiintiö- ja lupavaatimuksista.

Jäsenvaltioiden tulee hyväksyä kansallinen toimintakehys, jolla edistetään intermodaaliliikenteen käyttöönottoa. Ehdotuksessa otetaan huomioon myös tarve tiedottaa asiakkaille saatavilla olevista palveluista ja toiminnoista ja asetetaan sitä varten intermodaalisille uudelleenlastausterminaaleille avoimuusvelvoite.

2.10 Erityisosassa asetetaan EU:n laajuinen vapautus viikonloppuja, öitä ja loma-aikoja koskevista ajokielloista lyhyillä maantieosuuksilla, joita käytetään yhdistettyihin kuljetuksiin, ja velvoitetaan jäsenvaltiot vähentämään yhdistettyjen kuljetusten keskimääräisiä ovelta ovelle -kustannuksia ainakin 10 prosentilla seitsemän vuoden kuluessa.

3. **Erityistä**

3.1 Intermodaalisuus on tarpeellinen muttei riittävä liikenteen viherryttämiskeino, sillä on täysin mahdollista luoda tehokas ja kaikin tavoin toimiva intermodaalinen liikennejärjestelmä, joka ei kuitenkaan täytä kaikkia kestävyyskriteerejä.

3.2 ETSK katsoo, että kestävän liikennejärjestelmän on oltava taloudellisesti tehokas, luotettava ja turvallinen, se ei saa aiheuttaa haittaa ympäristölle ja sen on edistettävä sosiaalista kehitystä. Kaikkiin näihin vaatimuksiin sisältyy kolme ulottuvuutta, joita ei voida sivuuttaa, jos intermodaalisen järjestelmän halutaan olevan kestävän kehityksen mukainen: teknologia, suunnittelu sekä sosiaalinen toimintatapa ja etiikka.

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

([4]) Kysymyksiä ja vastauksia yhdistettyjä kuljetuksia koskevasta direktiiviehdotuksesta.

3.3 Intermodaalisen liikennejärjestelmän käyttöönotto edellyttää, että suurelle yleisölle tiedotetaan sen tarjoamista kiinnostavista mahdollisuuksista: intermodaalinen liikennejärjestelmä on suunniteltava suuren yleisön palvelemiseksi, ja suuren yleisön on saatava vaikuttaa liikennealan hanke- ja politiikkapäätöksiin. Suuri yleisö myös viime kädessä ratkaisee, onko uusi liikennejärjestelmä tehokas. Vaikutustenarvioinnissa todetaan, että uusi EU:n yhteinen kehys liikenteen ja logistiikan kasvihuonekaasupäästöjen laskemista varten auttaa parantamaan avoimuutta ja vastuullisuutta liikenteen alalla sekä ulkoisten kustannusten tiedostamista.

3.4 ETSK toteaa, että tarkistetun eurovinjettidirektiivin ([5]) mukainen matkan pituuteen perustuva älykäs hinnoittelu, jossa hinnat vaihtelevat ajoneuvotyypin mukaan, voi ohjata tekemään kestäviä ja taloudellisesti tehokkaita valintoja, auttaa liikenteenhallinnassa ja vähentää ruuhkia.

3.5 Kuten vaikutustenarvioinnissa ([6]) korostetaan, intermodaaliliikenteeseen kuuluu väistämättä tiettyä monimutkaisuutta, joka liittyy erityisesti kansallisen politiikan ja EU-politiikan vuorovaikutukseen, koska siinä on aina mukana monia sidosryhmiä, useita eri sopimuksia ja erilaisia lakeja ja sääntöjä. Logistiikka- ja huolitsijayritysten on löydettävä kustannusratkaisuja, jotka ovat tavaroiden lähettäjille edullisia.

On myös välttämätöntä, että suuri yleisö kannattaa ehdotettuja muutoksia. ETSK kehottaakin toteuttamaan laajoja kansalaisyhteiskunnan valistuskampanjoita ja on valmis osallistumaan niiden järjestämiseen aidon kansalaisosallistumisen varmistamiseksi.

3.6 ETSK pitää erittäin tärkeänä myös yhteydenpitoa eri terminaalien välillä. Tietämättömyys terminaalien toiminnoista, varustelusta ja palveluista on vakava ongelma, johon lainsäädännössä ei puututa riittävällä tavalla. Terminaaleja koskevan tiedon puuttumista pidetään Euroopan tilintarkastustuomioistuimen äskettäisessä kertomuksessa ([7]) ongelmallisena. Rautatieliikenteen palvelupaikkojen käyttöoikeuksista säädetään komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2017/2177 ([8]), mutta sen soveltaminen on ratkaissut ongelman vain osittain. Ei ole olemassa avoimuusvaatimuksia sisävesiväyliä ja lyhyen matkan meriliikenteen terminaaleja koskevan tiedon asettamisesta julkisesti saataville. Vaikka halutut intermodaalikuljetukset olisivatkin mahdollisia, alustavien arviointien tekeminen on tämän vuoksi mahdotonta ottamatta erikseen yhteyttä jokaiseen terminaaliin.

Komitea onkin hyvillään siitä, että direktiiviehdotuksessa pyritään ratkaisemaan tämä merkittävä ongelma.

3.7 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että Euroopan komissio tunnustaa direktiivissä, että saarilta ja saarille tapahtuva lyhyen matkan meriliikenne voi osaltaan vähentää maantieliikenteen päästöjä ja ruuhkia mantereella. Komitea korostaa, että 1 c artiklan 2 kohdan b alakohdan viittauksella ”jos kyseessä on saaren ja mantereen väliset yhteydet, joille ei ole olemassa vaihtoehtoista maantieyhteyttä, kuljetuksesta aiheutuu vähintään 40 prosenttia vähemmän ulkoisia kustannuksia kuin vaihtoehtoisesta intermodaalisesta merikuljetuksesta” tarkoitetaan myös saarijäsenvaltion ja EU:n manneralueen välisiä yhteyksiä.

3.8 Ehdotetun direktiivin 1 c artiklan 6 ja 7 kohdan mukaan ”[k]omissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen ulkoisten kustannusten laskemista koskevat yksityiskohtaiset säännöt” ja ”[k]omissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan tämän artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen vaihtoehtoisten intermodaalisten merikuljetusten ennalta määritettyjen meriliikenneosuuksien luettelo”. ETSK katsoo, että ulkoisten kustannusten laskentamenetelmä ja vaihtoehtoisten intermodaalisten merikuljetusten ennalta määritettyjen meriliikenneosuuksien luettelo olisi vahvistettava ja sisällytettävä tässä tarkasteltavan direktiivin liitteeseen. Tämä mahdollistaisi 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä 30:tä kuukautta lyhyemmän määräajan direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä ja siten direktiivin varhaisemmasta soveltamisesta mahdollisesti saatavien etujen hyödyntämisen.

3.9 ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotettu tarkistus vastaa äskettäin hyväksyttyä NAIADES III -tiedonantoa ([9]), jossa vaaditaan sisävesiväylien parempaa yhdistämistä uudenaikaiseksi Euroopan laajuiseksi intermodaaliseksi liikennejärjestelmäksi. ETSK on vaatinut tätä jo pitkään. ETSK muistuttaa myös, että intermodaalisen ja multimodaalisen liikenteen käyttö edellyttää, että käytettävissä on asianmukainen infrastruktuuri, jonka kapasiteetti on riittävä.

([5]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/362, annettu 24 päivänä helmikuuta 2022, verojen ja maksujen kantamista ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä koskevien direktiivien 1999/62/EY, 1999/37/EY ja (EU) 2019/520 muuttamisesta (EUVL L 69, 4.3.2022, s. 1).

([6]) SWD(2023) 351 final, Bryssel, 7.11.2023, s. 9.

([7]) Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 08/2023: ”Intermodaalinen tavaraliikenne: Tavaraliikenteen poistamiseen tieliikenteestä on EU:ssa vielä pitkä matka”.

([8]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/2177, annettu 22 päivänä marraskuuta 2017, palvelupaikkojen ja rautatieliikenteeseen liittyvien palvelujen käyttöoikeudesta (EUVL L 307, 23.11.2017, s. 1).

([9]) COM(2021) 324 final.

3.10 ETSK korostaa, että intermodaalikuljetusten suunnittelussa, hallinnoinnissa ja toteuttamisessa tarvitaan eri alojen osaamista. Nykyään on yleisesti tiedossa, että osaaminen on puutteellista, sillä Euroopassa annettavassa liikennealan koulutuksessa keskitytään edelleen pääasiassa aina vain yhteen liikennemuotoon.

Komitea pitää valitettavana, ettei direktiiviehdotuksessa käsitellä tätä aihetta lainkaan.

3.11 Uuden teknologian kehittäminen ja käyttö asettaa opetusjärjestelmille uusia, vaikeita tehtäviä. Liikenneverkkojen ideointiin, suunnitteluun, toteuttamiseen ja ylläpitämiseen tarvitaan henkilöstöä, joka hallitsee uudenlaisia taitoja. Myös infrastruktuuriin liittyy suuria tarpeita. Jotta intermodaalinen tavaraliikenne toimisi hyvin, kauttakulkujärjestelmien rakentaminen ei riitä, vaan tarvitaan myös asianmukaisia tiedotusrakenteita saumattoman rahtiliikenteen toteuttamiseksi.

3.12 Koulutusta tarvitaan myös teknologia-alalla. Teknologia on jo vaikuttanut merkittävästi intermodaaliliikenteen kehittymiseen (esimerkiksi kaksikerrosjunat, superkonttilaivat, laajarunkoiset lentokoneet, innovatiivisten teknologiaa hyödyntävien logistiikkayhtiöiden, kuten UPS:n ja FedExin, käyttöjärjestelmät), ja on hyvin todennäköistä, että uusi ja kehitteillä oleva teknologia, kuten erityisesti satelliittiviestintä ja tieto- ja viestintätekniikka yleensä, saavat aikaan vastaavia vaikutuksia myös tulevaisuudessa.

3.13 Näillä teknologioilla on keskeinen rooli monenlaisten saumatonta tavaraliikennettä haittaavien aineellisten esteiden poistamisessa. Monilla alueilla ja erityisesti kaupungeissa liikenteen ruuhkautumista ei enää voida vähentää rakentamalla uusia teitä. Infrastruktuurin parantamiseen käytettävissä olevan pinta-alan supistumisen ja nk. aiheutetun kysynnän ilmiön vuoksi on yhä selvempää, ettei ruuhkaongelmaa pystytä enää ratkaisemaan vain rakentamalla lisää.

ETSK toteaa, että uuden teknologian tehokas hyödyntäminen edellyttää resurssien laajamittaista koordinoimista ja yhdistämistä.

3.14 Direktiiviehdotuksen 9 a artiklaan sisältyy uusi säännös: ”Yhdistettyjen kuljetusten maantieosuuksia suorittavat ajoneuvot on vapautettava viikonloppuja, öitä ja loma-aikoja koskevista ajokielloista, joita sovelletaan pelkästään raskaisiin tavaraliikenteen ajoneuvoihin. Kyseistä vapautusta ei sovelleta, jos kyse on yleisistä ajokielloista, joita sovelletaan kaikkiin yksityistarkoituksiin käytettyihin ajoneuvoihin”.

3.15 Euroopan komission mukaan tällaiset ajokiellot aiheuttavat huomattavia toimitusketjuongelmia, sillä tieosuuksia ei voida liikennöidä juuri ennen muulla liikennemuodolla suoritettavaa osuutta tai heti sen jälkeen. Tästä aiheutuu ruuhkia järjestelyratapihoille, liikenteen merkittävää ruuhkautumista juuri ennen ajokieltojaksoja ja heti niiden jälkeen sekä vaikeuksia täyttää tehokkaasti junia, kauttakulku- ja rahtilähetyspalveluja sekä lyhyen matkan meriliikenteen aluksia tai ajoneuvoja näiden ajokieltojaksojen aikana, mikä rajoittaa muiden liikennemuotojen kuin tieliikenteen aikatauluja ([10]).

3.16 ETSK kehottaa varmistamaan, että uutta säännöstä sovellettaessa kunnioitetaan raskaan liikenteen kuljettajien lepo- ja taukoaikoja. Liikenneturvallisuutta tai kuljettajien työoloja EU:ssa ei saa heikentää taloudellisen kannattavuuden varjolla.

3.17 Monet tutkimukset väsymystä aiheuttavien tekijöiden vuorovaikutuksesta osoittavat, että onnettomuusriski on suurimmillaan yöaikaan, jolloin riski voi olla kymmenkertainen päiväsaikaan verrattuna ([11]).

Erityisesti kuorma-autonkuljettajat, joiden on usein yövyttävä tieverkoston levähdysalueilla, valittavat pysähtymispaikkojen huonosta suunnittelusta ja epämukavasta ympäristöstä. Nämä tekijät heikentävät osaltaan unen laatua.

Lisäksi 71 prosenttia kuorma-autonkuljettajista ilmoittaa, että yöllä ajaminen lisää merkittävästi väsymystasoa ([12]). Yötyö on tekijä, joka häiritsee vuorokausirytmiä ja johtaa epäsäännölliseen unirytmiin.

Bryssel 14. helmikuuta 2024.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja

Oliver RÖPKE

([10]) SWD(2023) 351 final, Bryssel, 7.11.2023, s. 128.
([11]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf.
([12]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf.