



YHTEINEN LIIKENNEPOLITIikka: YLEISTÄ

Liikennepolitiikka on ollut yksi EU:n yhteisistä politiikoista yli 30 vuotta. Liikennemarkkinoiden kilpailulle avaamisen ja Euroopan laajuisen liikenneverkon luomisen ohella kestävän liikkuvuuden merkitys kasvaa entisestään. Tähän on syynä erityisesti liikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen jatkuva kasvu, joka uhkaa vaarantaa Euroopan unionin ilmastotavoitteiden saavuttamisen.

OIKEUSPERUSTA JA TAVOITTEET

Oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan g alakohta ja VI osasto. Jo [Rooman sopimuksessa](#) jäsenvaltiot korostivat yhteisen liikennepolitiikan merkitystä omistamalla sille erillisen osaston. Liikennepolitiikka olikin yhteisön ensimmäisiä yhteisiä politiikanaloja. Ensisijaisena tavoitteena oli luoda yhteiset liikennemarkkinat, toteuttaa palvelujen vapaa liikkuvuus ja avata liikennemarkkinat kilpailulle. Tämä tavoite on suurelta osin saavutettu, koska myös kansalliset rautatiemarkkinat on asteittain avattu kilpailulle. Liikennemarkkinoiden avautuessa tasapuolisten toimintaedellytysten luominen sekä yksittäisille liikennemuodoille että niiden välille on ensiarvoisen tärkeää. Tästä syystä yhdenmukaistaminen on tullut yhä tärkeämmäksi ja kattaa nykyään kansalliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä liikennepalvelujen tarjoamisen tekniset, yhteiskunnalliset ja verotukselliset edellytykset. Kuljetettujen matkustajien ja rahdin määrä on lisääntynyt EU:n sisämarkkinoiden toteuttamisen, sisärajojen poistamisen, liikennemarkkinoiden avaamista ja vapauttamista seuranneen kuljetusten hintojen alenemisen sekä tuotanto- ja varastohallintajärjestelmiin tehtyjen muutosten ansiosta. Taloudellisesti menestyvään ja dynaamiseen liikennealaan kohdistuu kuitenkin yhä tiukempia sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä vaatimuksia, joten kestävän liikkuvuuden malli on noussut arvoon arvaamattomaan.

Kaikista ponnisteluista huolimatta EU:n liikennepolitiikan on vielä vastattava moniin kestävyysaasteisiin. Noin neljäsosa kaikista ihmisen toiminnan EU:ssa aiheuttamista kasvihuonekaasupäästöistä johtuu liikenteestä. Lisäksi liikenneala on EU:ssa ainoa sektori, jonka kasvihuonekaasupäästöt ovat lisääntyneet vuoden 1990 jälkeen. Siksi vuonna 2011 julkaistussa valkoisessa kirjassa ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää” ([COM\(2011\)0144](#)) suositeltiin, että liikenteen päästöjä (kansainvälisen meriliikenteen päästöjä lukuun ottamatta) vähennetään 20 prosenttia vuoden 2008 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja vähintään 60 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä. Myös kansainvälisen meriliikenteen päästöjä esitettiin vähennettäväksi vuoteen 2050 mennessä 40 prosenttia vuoden 2005



tasosta. Vuoden 2011 valkoisessa kirjassa esitettiin myös, että lentoliikenteessä käytettävistä polttoaineista 40 prosenttia olisi kestäviä vähähiilisiä polttoaineita vuoteen 2050 mennessä, että tavanomaisia polttoaineita käyttävien autojen määrää kaupunkiliikenteessä vähennettäisiin 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä ja että ne poistettaisiin kokonaan käytöstä vuoteen 2050 mennessä.

Nämä tavoitteet jäivät kuitenkin kauas Pariisin ilmastokokouksessa (COP 21) joulukuussa 2015 vahvistetuista tavoitteista, joiden mukaan kasvihuonekaasupäästöjä on vähennettävä vähintään 20 prosenttia vuosina 2021–2030. Vaikka tavoitteet saavutettaisiinkin, liikenteen päästöt (lukuun ottamatta kansainvälistä vesiliikennettä) olisivat vuonna 2030 edelleen 4,5 prosenttia vuoden 1990 tason yläpuolella ja kansainvälisen vesiliikenteen päästöt olisivat vuonna 2050 vähentyneet vain 9,5 prosenttia vuoden 1990 tasostaan. Vaaditaan paitsi kunnianhimoa myös realismia, jotta voidaan vastata yhteisen liikennepoliittikan taloudellisiin ja ympäristöpoliittisiin haasteisiin ja edistää radikaalien päästövähennysten toteuttamista. Tämä tarkoittaa, että liikennealalla olisi käytettävä vähemmän ja puhtaampaa energiaa, hyödynnettävä tehokkaammin nykyaikaisia infrastruktuureja ja vähennettävä liikenteen vaikutusta ympäristöön.

YLEISET POLIITTISET SUUNTAVIIVAT

Liikennealan yhteinen lainsäädäntö pääsi etenemään vasta kun parlamentti nosti neuvostoa vastaan laiminlyöntikanteen. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 22. toukokuuta 1985 tässä [asiassa 13/83](#) antamassa tuomiossa neuvostoa vaadittiin ryhtymään toimenpiteisiin ja alkamaan kehittää todellista yhteistä liikennepoliittikkaa.

Komissio antoi 2. joulukuuta 1992 valkoisen kirjan yhteisen liikennepoliittikan kehittämisestä ([COM\(1992\)0494](#)). Siinä se suositteli liikennemarkkinoiden avaamista, Euroopan laajuisen liikenneverkon laajentamista, turvallisuuden parantamista ja sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamista. Samalla tämä valkoinen kirja merkitsi käännekohtaa kehityksessä kohti kestävästä liikkuvuudesta malliin perustuvaa integroitua, kaikki liikennemuodot käsittävää lähestymistapaa. Seuraavassa valkoisessa kirjassa, joka julkaistiin 22. heinäkuuta 1998 otsikolla ”Oikeudenmukainen maksu infrastruktuurin käytöstä: vaihteellinen lähestymistapa liikenneinfrastruktuurin yhtenäiseen hinnoitteluun Euroopan unionissa” ([COM\(1998\)0466](#)), kiinnitettiin huomiota kuljetuspalvelujen hinnoittelussa jäsenvaltioiden välillä oleviin suuriin eroihin, jotka vääristävät kilpailua yksittäisten liikennemuotojen sisällä ja niiden välillä.

TÄYTÄNTÖÖNPANO

Syyskuussa 2001 antamassaan valkoisessa kirjassa ”Eurooppalainen liikennepoliittikka vuoteen 2010: valintojen aika” ([COM\(2001\)0370](#)) komissio analysoi unionin liikennepoliittikan ongelmia ja haasteita ottaen erityisesti huomioon lähestyvän EU:n itälaajentumisen. Se ennusti liikenteen määrän kasvavan valtavasti, mikä puolestaan lisäisi ruuhkautumista erityisesti tie- ja lentoliikenteessä ja kasvattaisi terveyteen ja ympäristöön liittyviä kustannuksia. Komissio esitti 60 toimenpiteen kokonaisuutta. Toimenpiteiden tarkoituksena oli katkaista talouskasvun ja liikenteen lisääntymisen välinen yhteys ja estää eri liikennemuotojen käytön epätasainen kasvu. Lisäksi



tämän valkoisen kirjan tavoitteena oli vakiinnuttaa rautatieliikenteen, sisävesiliikenteen ja lyhyiden matkojen meriliikenteen osuudet vuoden 1998 tasolle. Tavoite oli tarkoitus saavuttaa toimenpiteillä, joilla elvytettäisiin rautatieliikennettä, edistettäisiin meri- ja sisävesiliikennettä sekä suosittaisiin eri liikennemuotojen yhdistämistä. Lisäksi pidettiin tärkeänä tarkistaa Euroopan laajuisten liikenneverkkojen (TEN-T) (ks. Faktatietojen luku [3.5.1](#)) suuntaviivoja, mukauttaa ne laajentuneen EU:n tarpeisiin ja tehostaa entisestään toimia kansainvälisen liikenteen pullonkaulojen poistamiseksi. Vuoden 2001 valkoisessa kirjassa myös nostettiin esiin liikenteen käyttäjien oikeudet ja velvollisuudet, pohjustettiin tieliikenteen turvallisuutta koskevaa toimintasuunnitelmaa, lujitettiin käyttäjien oikeuksia ja edistettiin kustannusten avoimuutta yhdenmukaistamalla hinnoitteluperiaatteita.

EU käynnisti lisäksi kunnianhimoisia teknisiä hankkeita, kuten Euroopan satelliittinavigointijärjestelmän (Galileo), Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmän (ERTMS) ja yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ilmaliikenteen hallinnan tutkimushankkeen (SESAR) lennonjohdon infrastruktuurin parantamiseksi.

Kesäkuussa 2006 komissio julkaisi vuoden 2001 valkoisesta kirjasta väliarvioinnin tiedonannossa ”Kestävää liikkuvuutta Eurooppaan” ([COM\(2006\)0314](#)). Se oli jo aiemmin ilmaissut näkemyksensä, että vuonna 2001 suunnitellut toimet olivat riittämättömiä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Niinpä otettiin käyttöön uusia välineitä, kuten

- a. tavaraliikenteen logistiikkaa, älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönottoa Euroopassa ja kaupunkiliikennettä koskevat toimintasuunnitelmat
- b. sisävesiliikenteen integroidut eurooppalaiset toimintaohjelmat Naiades ja Naiades II
- c. strategiset tavoitteet ja suositukset EU:n meriliikennepolitiikalle vuoteen 2018.

Heinäkuussa 2008 komissio esitteli ympäristöystävällisempää liikennettä koskevan toimenpidepaketin, jossa esitettiin strategia liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin. Toimenpidepaketti koostui kolmesta komission tiedonannosta sekä ehdotuksesta [direktiivin 1999/62/EY](#) (nk. eurovinjettidirektiivi) muuttamiseksi (ks. Faktatietojen luku Maantieliikenne: lainsäädännön yhdenmukaistaminen [3.4.3](#)).

Vuoden 2001 valkoisessa kirjassa käynnistettiin keskustelu liikenteen tulevaisuudesta pitkällä aikavälillä (20–40 vuotta eteenpäin), ja keskustelun tulokset esitettiin komission tiedonannossa ”Kestävä tulevaisuus liikenteelle: kohti yhtenäistä, teknologiavetoista ja käyttäjäystävällistä järjestelmää” ([COM\(2009\)0279](#)).

Komissio julkaisi vuoteen 2050 ulottuvan liikenteen tulevaisuutta käsittelevän valkoisen kirjansa ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää” ([COM\(2011\)0144](#)) 28. maaliskuuta 2011. Siinä komissio kuvailee liikenteen vanhoja ja uusia haasteita ja hahmottelee keinoja niiden ratkaisemiseksi. Vuoden 2011 valkoiseen kirjaan sisältyy kymmenen tavoitetta. Yksi niistä on luoda yhtenäinen Euroopan



liikennealue poistamalla kaikki jäljellä olevat esteet liikennemuotojen ja kansallisten järjestelmien väliltä sekä helpottamalla yhdentymisprosessia ja monikansallisten ja multimodaaliliikenteen toimijoiden tuloa alalle. Sosiaalisia sekä turvallisuutta ja ympäristöä koskevia säännöksiä, vähimmäistason palvelustandardeja ja käyttäjien oikeuksia oli yhdenmukaistettava ja niiden soveltamista valvottava paremmin jännitteiden ja kilpailun vääristymien ehkäisemiseksi. Komissio antoi 1. heinäkuuta 2016 valmisteluasiakirjassa ([SWD\(2016\)0226](#)) kertomuksen edistymisestä vuoden 2011 valkoisessa kirjassa vahvistetun 10-vuotisohjelman täytäntöönpanossa. Sen liitteessä II on yksityiskohtainen arviointi siihen mennessä toteutetuista toimituksista.

Vuonna 2016 komissio antoi tiedonannon ”Vähäpäästöistä liikkuvuutta koskeva eurooppalainen strategia” ([COM\(2016\)0501](#)). Se ehdottaa siinä toimenpiteitä, joilla nopeutetaan Euroopan liikennealan irtautumista hiilestä. Strategiassa tähdätään ensisijaisesti täydelliseen päästöttömyyteen, joka asetettiin päämääräksi vuoden 2011 valkoisessa kirjassa liikenteen tulevaisuudesta. Näin voitaisiin edistää Pariisin ilmasopimuksen (COP 21) tavoitteiden saavuttamista.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on liikennemarkkinoiden vapauttamista ja kestävästä liikkuvuudesta mallia tukevana jatkuvasti korostanut, että niihin on yhdistettävä sosiaalisten, verotuksellisten ja teknisten edellytysten sekä turvallisuusvaatimusten kattava yhdenmukaistaminen.

Parlamentti antoi 12. helmikuuta 2003 [päättöslauselman](#) komission toisesta valkoisesta kirjasta ”Euroopan liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika” ([COM\(2001\)0370](#)). Päättöslauselmassa korostettiin, että kestävä kehitys on Euroopan liikennepolitiikan perusta ja normi ja että on luotava integroitu ja kokonaisvaltainen liikennejärjestelmä. Tämä olisi tehtävä heikentämättä maantieliikenteen kilpailukykyä ja soveltamalla oikeudenmukaista hinnoittelua infrastruktuurikustannusten ja ulkoisten kustannusten kattamiseksi kussakin liikennemuodossa. Parlamentti esitti lukuisia ehdotuksia, jotka koskivat eri liikennemuotoja, liikenneturvallisuutta, Euroopan laajuisten liikenneverkkojen toteutusajataulua ja rahoitusta sekä koordinoitujen parantamista unionin muiden politiikkojen kanssa. Lisäksi päättöslauselmassa käsiteltiin muita liikennepolitiikkaan liittyviä aiheita.

Komission julkaistua 25. syyskuuta 2007 vihreän kirjan ”Uutta ajattelua kaupunkiliikenteeseen” ([COM\(2007\)0551](#)), parlamentti antoi samasta aiheesta [päättöslauselman](#) 9. heinäkuuta 2008. Lisäksi parlamentti antoi toisen [päättöslauselman](#) kaupunkiliikennettä koskevasta toimintasuunnitelmasta 23. huhtikuuta 2009. Parlamentti vaati muun muassa, että laaditaan kaupunkiliikenteen eurooppalainen, integroitu toimintamalli, jota Euroopan laajuiset, kansalliset, alueelliset ja paikalliset toimijat voivat käyttää yhteisenä viitekehystenä. Komissio vastasi vaatimukseen myöhemmin samana vuonna tiedonannossaan ”Kaupunkiliikenteen toimintasuunnitelma” ([COM\(2009\)0490](#)), joka julkaistiin 20. syyskuuta 2009.

Parlamentti hyväksyi 2. joulukuuta 2015 [päättöslauselman](#) kestävästä kaupunkiliikenteestä vastauksena komission 17. joulukuuta 2013 antamaan



uuteen tiedonantoon ”Tavoitteena kilpailukykyinen ja resurssitehokas kaupunkiliikenne” ([COM\(2013\)0913](#)). Päätöslauselmassa jäsenvaltioita ja kaupunkeja kannustettiin laatimaan kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmia, joissa asetetaan etusijalle vähäpäästöiset liikennemuodot, vaihtoehtoisilla polttoaineilla toimivat ajoneuvot ja älykkäät liikennejärjestelmät. Komissiota ja jäsenvaltioita vaadittiin kokoamaan esimerkkejä parhaista käytännöistä aluesuunnittelussa ja tilankäytössä kestävän liikenteen verkon perustamista varten ja järjestämään yleisölle suunnattuja tiedotuskampanjoita kestävän liikkuvuuden edistämiseksi. Kaupunkeja kannustettiin myös osallistumaan älykkäiden kaupunkien ja yhteisöjen eurooppalaiseen innovaatiokumppanuuteen.

Komission julkaistua tiedonannon ([COM\(2009\)0279](#)) ”Kestävä tulevaisuus liikenteelle: kohti yhtenäistä, teknologiavetoista ja käyttäjäystävällistä järjestelmää” parlamentti antoi 6. heinäkuuta 2010 [pätöslauselman](#) samasta aiheesta. Siinä ennakoitiin vuonna 2011 annettavaa valkoista kirjaa ja esitettiin komission tiedonannon perusteella pitkä lista toimenpiteitä, jotka kattoivat EU:n liikennepolitiikan koko kentän.

Kun vuoden 2011 valkoinen kirja oli julkaistu, parlamentti antoi kaksi päätöslauselmaa. Ensimmäinen niistä eli [pätöslauselma](#) ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää” hyväksyttiin 15. joulukuuta 2011. Siinä parlamentti arvioi vuoden 2011 valkoiseen kirjaan sisältyviä tärkeimpiä tavoitteita ja oli osittain tyytyväinen edistymiseen sen täytäntöönpanossa. Yhtenäisen Euroopan liikennealueen toteuttamisesta vuoteen 2020 mennessä päätöslauselmassa todetaan, että monilla aloilla on vielä hyödyntämätöntä liikennepotentiaalia, ja korostetaan, että on tärkeää saada aikaan yhteenliitettävyyteen ja yhteentoimivuuteen perustuva liikennejärjestelmä. Parlamentti hyväksyi kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää koskevat kymmenen tavoitetta sekä valkoisessa kirjassa vuosiksi 2030 ja 2050 vahvistetut tavoitteet.

Parlamentin toinen, 9. syyskuuta 2015 hyväksytty [pätöslauselma](#) käsitteli vuoden 2011 valkoisen kirjan täytäntöönpanoa alaotsikolla ”tilannekatsaus ja kohti kestävää liikkuvuutta”. Kun valkoisesta kirjasta oli tehty väliarviointi, komissio julkaisi 1. heinäkuuta 2016 valmisteluasiakirjan ([SWD\(2016\)0226](#)), jossa tarkasteltiin vuoden 2011 valkoisen kirjan täytäntöönpanoa viisi vuotta sen julkaisemisen jälkeen. Parlamentti kehotti komissiota säilyttämään tavoitteet vähintään alkuperäisten tavoitteiden tasolla. Lisäksi parlamentti korosti, että tavoitteiden saavuttaminen edellytti vielä paljon työtä toiminnan ja rahoituksen tasolla. Se kehotti komissiota ehdottamaan täydentäviä lainsäädäntötoimia ja kokonaisvaltaista strategiaa vähähiilisen liikennejärjestelmän kehittämiseksi, jotta päästäisiin tavoitteeseen vähentää liikenteen hiilidioksidipäästöjä vähintään 60 prosentilla vuoteen 2050 mennessä. Parlamentti antoi lukuisia suosituksia kaikkien liikennemuotojen yhtenäistämistä niin, että saadaan luotua tehokas, kestävä, kilpailukykyinen, esteetön ja käyttäjäystävällinen liikennejärjestelmä. Keskeisiä osatekijöitä olivat siirtyminen ympäristöystävällisempiin liikennemuotoihin ja liikennemuotojen yhteistoiminta, nykyaikainen infrastruktuuri ja älykäs rahoitus, kaupunkiliikenne, ihmisten asettaminen liikennepolitiikan keskiöön sekä liikenteen maailmanlaajuinen ulottuvuus. Parlamentin rakenne- ja koheesiopolitiikkayksikkö on



jokin aika sitten julkaissut tutkimuksen siirtymästä liikennemuotojen välillä ("[Modal shift in European transport: a way forward](#)").

Joulukuussa 2017 hyväksymässään päätöslauselmassa vähäpäästöistä liikkuvuutta koskevasta eurooppalaisesta strategiasta parlamentti korosti, että liikennealan olisi panostettava enemmän ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Se painotti muun muassa seuraavia näkökohtia:

- multimodaalisuuteen ja julkiseen liikenteeseen on investoitava
- kaikissa liikennemuodoissa tarvitaan selkeämpiä hintasignaaleja, jotka heijastaisivat paremmin saastuttaja maksaa- ja käyttäjä maksaa -periaatteita
- digitalisointi voi näytellä tärkeää roolia kestävässä liikkuvuudessa.

Parlamentti vaati uusiutuvan energian käyttöön liikenteessä kunnianhimoisempaa otetta kuin mitä uudelleenlaaditussa uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä esitettiin. Lisäksi se ehdotti kannustimien kehittämistä kestävien vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttöönottamiseksi liikennemuodoissa, joissa ei tätä nykyä ole saatavilla vaihtoehtoja nestemäisille polttoaineille. Komission annettua tiedonannon "Kohti mahdollisimman laajamittaista vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttöä" ([COM\(2017\)0652](#)) parlamentti hyväksyi lokakuussa 2018 [päätöslauselman](#), jossa se kehotti komissiota ehdottamaan vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta annetun direktiivin 2014/94/EU tarkistamista sekä keskittymään sen asianmukaiseen täytäntöönpanoon.

Parlamentti suhtautui myönteisesti myös komission tiedonantoon "Matkalla automatisoituun liikkuvuuteen" ([COM\(2018\)0283](#)) mutta painotti 15. tammikuuta 2019 antamassaan [päätöslauselmassa](#), että eurooppalaisten toimijoiden on yhdistettävä voimansa, jotta ne voivat saavuttaa maailmanlaajuisesti johtavan aseman autonomisessa liikenteessä [2018/2089\(INI\)](#).

[Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER](#)
02/2020

