



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 13. toukokuuta 2022
(OR. fr)

8784/22

LIMITE

TRANS 265
CODEC 619

Toimielinten välinen asia:
2021/0420(COD)

SELVITYS

Lähtettäjä: Neuvoston pääsihteeristö

Vastaanottaja: Pysyvien edustajien komitea / neuvosto

Ed. asiak. nro: ST 6840/1/22 REV 1
ST 7456/22
ST 7750/22
ST 7919/22

Kom:n asiak. nro: ST 15109/21

Asia: Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi, asetuksen (EU) 2021/1153 ja asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 1315/2013 kumoamisesta
– Tilanneselvitys
– Keskustelu

I JOHDANTO

1. Komissio esitteli 14. joulukuuta 2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi, asetuksen (EU) 2021/1153 ja asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 1315/2013 kumoamisesta¹. Ehdotus esitettiin osana neljän aloitteen pakettia, jolla pyritään nykyaikaistamaan EU:n liikennejärjestelmää ja tukemaan siirtymistä puhtaampaan, vihreämpään ja älykkäämpään liikkumiseen parantamalla joitakin sen keskeisiä osia, kuten Euroopan laajuista liikenneverkkoa (TEN-T), älykkäitä liikennejärjestelmiä, rajat ylittävää ja pitkän matkan rautatieliikennettä ja kaupunkiliikennettä.

¹ ST 15109/21.

2. TEN-T-kehittämisselityksen tarkistusta koskevalla ehdotuksella pyritään rakentamaan vuoteen 2050 mennessä luotettava, saumaton ja laadukas Euroopan laajuinen liikenneverkko, jolla varmistetaan kestävät yhteydet kaikkialla Euroopan unionissa ilman fyysisiä aukkoja, pullonkauloja tai puuttuvia yhteyksiä. Verkon tarkoituksena on edistää kestävästä liikkumisesta koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista, sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa sekä EU:n taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Sitä olisi kehitettävä vaiheittain siten, että määräajoin asetetaan vuodet 2030, 2040 ja 2050.
3. Ehdotuksen neljä päätavoitetta ovat seuraavat:
 - i) tehdään liikenteestä ympäristöystävällisempää tarjoamalla riittävä infrastruktuuriperusta ruuhkien, kasvihuonekaasupäästöjen ja laajemmin liikenteen kielteisten ulkoisvaikutusten vähentämiseksi;
 - ii) helpotetaan liikenteen kulkua ja tehokkuutta, edistetään liikennemuotojen multimodaalisuutta ja yhteentoimivuutta sekä integroidaan kaupunkisilmukohdat paremmin;
 - iii) parannetaan TEN-T-verkon kykyä sietää ilmastonmuutoksen ja muiden luonnonuhkien tai ihmisen aiheuttamien katastrofien haittavaikutuksia;
 - iv) parannetaan TEN-T:n hallintovälineiden tehokkuutta ja virtaviivaistetaan TEN-T-verkon täytäntöönpanon raportointi- ja seurantavälineitä.

II KÄSITTELY MUISSA TOIMIELIMISSÄ

4. Euroopan parlamentti on nimennyt liikenne- ja matkailuvaliokunnan (TRAN) tästä ehdotuksesta vastaavaksi valiokunnaksi. Yhteisesittelijöiksi nimitettiin Dominique Riquet (Renew Europe, Ranska) ja Barbara Thaler (EPP, Itävalta).
5. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi lausuntonsa 23. maaliskuuta 2022. Alueiden komitean odotetaan antavan lausuntonsa ehdotuksesta lokakuussa 2022.

III KÄSITTELY NEUVOSTOSSA

6. Ehdotus ja vaikutustenarviointi esiteltiin yhdistettyjen kuljetusten ja verkkojen työryhmälle 6.–13. tammikuuta 2022, minkä jälkeen artikloista keskusteltiin yksityiskohtaisesti tammi-toukokuussa 2022. Ehdotusta on tämän puolivuotiskauden aikana käsitelty noin 15:ssä työryhmän kokouksessa. Sen jälkeen kun kutakin lukua oli tarkasteltu yksityiskohtaisesti tammi- ja helmikuussa, puheenjohtajavaltio laati useita muistioita, joihin sisältyi valtuuskunnille esitettäviä kysymyksiä ehdotuksen tärkeimmistä näkökohdista, ja pyysi jäsenvaltioita kommentoimaan käsiteltäviä aiheita, jotta käsiteltävistä kysymyksistä saataisiin käsitys yksitellen ja kokonaisuutena.
7. Tämän jälkeen puheenjohtajavaltio on laatinut useita kompromissiehdotuksia², jotka kattavat merkittäviä osia ehdotuksesta, pyrkien ottamaan huomioon useimmat jäsenvaltioiden esittämät huomautukset.

IV TÄRKEIMMÄT KYSYMYKSET JA EDISTYMINEN

Yleistä

8. Valtuuskunnat suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti asetuksen tarkistamiseen tilaisuutena edistää kestävä, tehokas ja häiriönsietokykyisen yhtenäisen eurooppalaisen liikennealueen kehittämistä. Samoin kannatettiin ehdotusta tämän verkon kehittämiseksi tai nykyaikaistamiseksi kolmessa vaiheessa (2030 ydinverkon, 2040 laajennetun ydinverkon ja 2050 kattavan verkon osalta).
9. Myönteisesti suhtauduttiin myös ehdotukseen yhdenmukaistaa rautateiden tavaraliikennekäytävät ydinverkkokäytävien kanssa eurooppalaisten liikennekäytävien perustamiseksi.

ST 7456/22.
ST 7750/22.
ST 7919/22.

10. Useat valtuuskunnat korostivat, että TEN-T-ehdotukseen sisältyy vuorovaikutus muiden liikennepolitiikan alan ehdotusten, erityisesti vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuria koskevasta asetuksesta (AFIR) ja ITS-direktiivistä annettujen ehdotusten kanssa, ja korostivat, että näiden ehdotusten kanssa on tärkeää säilyttää hyvä johdonmukaisuus.
11. Yleisesti ottaen valtuuskunnat totesivat, että ehdotus nostaa merkittävästi koko verkon osalta saavutettavaa vaatimustasoa, ja sen päätavoitteena on luoda yhtenäinen, erittäin tehokas ja täysin yhteentoimiva infrastruktuuri, jolla edistetään hiilestä irtautumista ja multimodaalisuutta. Tämän aikaansaamiseksi ehdotuksessa esitetään muun muassa, että pääosa ydinverkkoon nykyisin sovellettavista tavarankuljetuksessa käytettävää rautatieinfrastruktuuria koskevista vaatimuksista ulotettaisiin koskemaan myös uutta laajennettua ydinverkkoa ja kattavaa verkkoa, viimeisen kilometrin yhteydet mukaan lukien. Lisäksi komissio ehdottaa, että tiettyjen velvoitteiden täytäntöönpanoa aikaistettaisiin nykyiseen asetukseen verrattuna. Vaikka jäsenvaltiot eivät yleisesti ottaen ole kyseenalaistaneet tiukempien vaatimusten periaatetta, monet niistä ovat korostaneet, että näiden vaatimusten olisi pysyttävä oikeasuhteisina ja niitä olisi mukautettava toimintoihin ja odotettuihin liikennemääriin. Tässä yhteydessä on ilmaistu erityinen huoli laajennettuun ydinverkkoon ja kattavaan verkkoon kohdistuvien vaatimusten kasvusta.
12. Lisäksi useat jäsenvaltiot ovat todenneet, että TEN-T-verkon kehittäminen edelleen sekä uusien vaatimusten soveltaminen ja tiettyjen määräaikojen lyhentäminen, edellyttäisi joiltakin jäsenvaltioilta huomattavia investointeja. Komissio arvioi näiden investointien olevan vuoteen 2050 saakka nykyisen asetuksen puitteissa 50 miljardia euroa vuodessa ja tarkistuksen jälkeen vuosittain vielä 16 miljardia euroa enemmän. Useat jäsenvaltiot ovat sen vuoksi korostaneet realismin merkitystä ottaen huomioon niiden taloudelliset valmiudet ja tarve tukea näitä toimia varmistamalla asianmukaiset rahoitusvarat nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen jälkeen, myös hankkeisiin, jotka liittyvät TEN-T:n laajennettuun ydinverkkoon ja kattavaan verkkoon.

Erityisiä kysymyksiä koskevat huomautukset

13. **Yleiset periaatteet ja yleiset säännökset** (I ja II luku): Puheenjohtajavaltio on valmistellut kaksi kompromissiehdotusta, joissa säilytetään komission ehdotuksen yleinen logiikka ja tavoitteet sekä pyritään selkeyttämään ja selventämään tiettyjä näkökohtia ja ottamaan huomioon suurin osa jäsenvaltioiden esittämistä huolenaiheista, joista merkittävimpiä on hankkeiden kypsyyttä, oikeudellisten menettelyjen noudattamista ja taloudellisten voimavarojen saatavuutta koskevan lausekkeen ottaminen uudelleen käyttöön, sanotun kuitenkaan estämättä jäsenvaltioiden taloudellisia sitoumuksia. Valtuuskunnat kannattivat suhteellisen laajasti viimeisimmän kompromissin (ST 6840/1/22 REV 1) sisältämiä muutoksia.
14. **Kutakin liikennemuotoa koskevia erityisvaatimuksia koskevat säännökset** (III luku): Ehdotuksen III luvun artiklat ovat olennaisia, koska niissä vahvistetaan kutakin liikennemuotoa sekä multimodaalisia tavaraliikenneterminaaleja ja kaupunkisolmukohtia koskevat erityisvaatimukset.
- i) **Rautatieliikenneinfrastruktuurit:** Rautatieliikenteen keskeinen rooli Euroopan kestävästä liikennepolitiikan tavoitteiden saavuttamisesta on tunnustettu laajalti sekä tavara- että matkustajaliikenteessä. Samalla uudet vaatimukset, kuten P400-kuormauttuma, vähintään 740 metrin pituisten tavarajunien liikennöinti koko rataverkossa, 160 km/h:n vähimmäisnopeus ydinverkon ja laajennetun ydinverkon matkustajaliikenneraidoilla, ERTMS-järjestelmän käyttöönoton nopeuttaminen yhdessä luokan B merkinantojärjestelmien käytöstä poistamisen kanssa koko verkossa sekä vaatimusten ulottaminen koskemaan kaikkia viimeisen kilometrin yhteyksiä, herättivät kysymyksiä ja huolenaiheita. Näiden vaatimusten täytäntöönpano edellyttää erittäin suuria investointeja ja merkittäviä toimia olemassa olevilla ja jopa äskettäin valmiiksi saatetuilla rautateilla. Näitä säännöksiä on syytä tarkastella lähemmin tulevaisuudessa.

- ii) Tieliikenneinfrastruktuurit:** Liikenneturvallisuuden parantamiseksi ehdotuksessa laajennetaan kattavaa verkkoa koskemaan velvoite rakentaa toisistaan erotetut ajoradat sekä poistamaan tasoristeykset ja kiinteistöjen välittömät liittymät tielle. Tämä säännös on herättänyt kysymyksiä jäsenvaltioissa. Toiset korostavat muutoksen suhteettomuutta tietyissä olosuhteissa ja muistuttavat, että infrastruktuuri on vain yksi liikenneturvallisuuden edistämisen tekijöistä.
- iii) Lentoliikenneinfrastruktuurit:** Jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen olleet yhtä mieltä tavoitteesta parantaa lentoasemien yhteyksiä rautatieliikenteen palveluihin. Tavoitetta yhdistää kaikki ydinverkon lentoasemat pitkän matkan rautatieverkkoon vuoteen 2030 mennessä ja kattavan verkon tärkeimmät lentoasemat vuoteen 2050 mennessä on kuitenkin pidetty hyvin kunnianhimoisena ja joissakin tapauksissa vaikeana saavuttaa. Tästä syystä useat valtuuskunnat ovat pyytäneet laajempia ja selkeämmin määriteltyjä poikkeuksia, ja jotkut niistä ovat ehdottaneet, että puhtaat joukkoliikennepalvelut otettaisiin huomioon suoraan lentoasemalle vievän rautatieyhteyden mahdollisena vaihtoehtona.
- iv) Sisävesiliikenneinfrastruktuuri:** Vaikka sisävesiliikenteen edistämistä koskevaa periaatetta on kannatettu laajalti, jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa ainakin tiettyinä aikoina vuodesta vähintään 2,5 metrin väyläsyvyys ja siltojen 5,25 metrin alituskorkeusmääritellyillä viitetasoilla on herättänyt epäilyksiä sen tulkinnasta. Muutamat valtuuskunnat katsoivat myös, että komissiolle siirretty täytäntöönpanovalta on liian laaja ja että sitä olisi rajattava. Näitä säännöksiä on syytä tarkastella lähemmin tulevaisuudessa.
- v) Meriliikenneinfrastruktuurit:** Jäsenvaltiot suhtautuivat yleisesti ottaen hyvin myönteisesti eurooppalaisen merialueen käsitteeseen sekä saman jäsenvaltion satamien välisten lähimerenkulkyhteyksien sisällyttämiseen. Muutamat jäsenvaltiot ovat ilmaisseet huolensa velvoitteesta liittää kattavan verkon merisatamat rautatieinfrastruktuuriin, koska tämä voi joissakin tapauksissa vaatia suuria investointeja.

- vi) **Multimodaaliset tavaraliikenneterminaalit:** Yleisesti on katsottu, että multimodaaliterminaalit ovat erittäin tärkeitä liikennemuotojen paremmalle integroinnille ja siirtymiselle tehokkaampaan ja kestävämpään liikenteeseen. Vaikka tällaisten terminaalien käyttöönoton tukemista koskevaa periaatetta on yleisesti kannatettu, jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa kaupunkisolmukohtiin multimodaalinen tavaraliikenneterminaali vuoteen 2040 mennessä on herättänyt huolta useissa valtuuskunnissa. Monet niistä ovat huomauttaneet, että multimodaalisia tavaraliikenneterminaaleja ovat pääasiassa kehittäneet ja käyttäneet yksityiset yritykset, joilla ei ole sopimus- tai oikeudellista suhdetta viranomaisiin. Näin ollen ne ovat epäilleet, koskevatko tiukat velvoitteet itse jäsenvaltioita.
- vii) **Kaupunkisolmukohdat:** Yleisesti ottaen tavoite ottaa kaupunkisolmukohdat paremmin huomioon verkossa erityisesti "viimeisen kilometrin" yhteyksien parantamiseksi on saanut kannatusta, ja kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelmien merkitys kestävä kaupunkikehityksen saavuttamisessa on tunnustettu. Samalla useat jäsenvaltiot ovat pitäneet merkittävänä haasteena vaatimuksia, jotka koskevat kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelmien luomista ja tietojen seurantaan 31. joulukuuta 2025 mennessä, sekä vaatimusta perustaa multimodaalisia tavaraliikenneterminaaleja kaupunkisolmukohtiin. Lisäksi useat jäsenvaltiot ovat korostaneet, että kestävä kaupunkiliikenteen suunnittelu kuuluu paikallisviranomaisten toimivaltaan ja että sen vuoksi olisi sovellettava toissijaisuusperiaatetta.

15. **Älykästä ja häiriönsietokykyistä liikennettä koskevat säännökset (IV luku):**

Infrastruktuurin häiriönsietokyvyn osalta valtuuskunnat ovat olleet yhtä mieltä siitä, että haaste on tärkeää ottaa täysimääräisesti huomioon, mutta ovat samalla todenneet, että koska on erilaisia yhteistä etua koskevia hankkeita, joista osa kuuluu yksityisille hankkeiden toteuttajille tai paikallisille julkisyhteisöille, jäsenvaltioita on vaikea pitää yksin vastuussa tämän varmistamisesta. Useiden valtuuskuntien mielestä ilmastokestävyyttä koskevia lisävaatimuksia olisi täsmennettävä, jotta hankkeiden oikeusvarmuus voidaan varmistaa.

Infrastruktuurien ylläpidon suhteen suurin osa valtuuskunnista on myöntänyt, että niillä on ratkaisevan tärkeä rooli TEN-T:n infrastruktuurien korkean palvelu- ja turvallisuustason ylläpitämisessä, mutta todennut myös, että säännöksissä asetetaan jäsenvaltioille useita uusia velvoitteita, joilla olisi merkittävä vaikutus infrastruktuurien suunnitteluun ja ylläpitokustannuksiin silloin, kun ne ovat nykytilanteessa yksin vastuussa niiden toiminnasta ja rahoituksesta.

Turvatoimiin tai yleiseen järjestykseen kohdistuvia riskejä koskevaa artiklaa ei ole käsitelty yksityiskohtaisesti tässä vaiheessa.

16. **Eurooppalaisten liikennekäytävien välineiden ja horisontaalisten painopisteiden täytäntöönpano** (V luku): Jäsenvaltiot ovat yleisesti kannattaneet eurooppalaisten koordinaattoreiden työtä, erityisesti heidän rooliaan puolueettomina välittäjinä TEN-T-verkon täytäntöönpanossa, ja ilmaisseet kannattavansa heidän toimintansa laajentamista. Useat jäsenvaltiot katsovat kuitenkin, että muutamat ehdotetuista tehtävistä menevät huomattavasti tätä roolia pidemmälle ja saattavat johtaa koordinaattoreiden työn ylikuormitukseen. Niiden näkemyksen mukaan etenkin koordinaattorin osallistumista myös operatiiviseen toimintaan olisi vältettävä ja tehtävien jakamista rautateiden tavaraliikennekäytävien hallintoelinten kanssa selvennettävä huomattavasti.

Lisäksi huomattava määrä valtuuskuntia on suhtautunut varauksellisesti säännökseen, jolla komissiolle annetaan valtuudet hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä kunkin eurooppalaisia liikennekäytäviä koskevan työsuunnitelman ja kummankin horisontaalisen painopisteen osalta, koska ne epäilevät sen lisäarvoa, pelkäävät sen raskautta ja ovat kyseenalaistaneet menettelyt, jotka koskevat sitovien välitavoitteiden valintaa, priorisointia ja unionin suuntaviivojen perusteella kansalliseen toimivaltaan kuuluvien infrastruktuurihankkeiden suunnittelua jäsenvaltiossa.

17. **Yhteiset säännökset** (VI luku): Vaikka useat jäsenvaltiot olivat tietoisia raportoinnin tärkeydestä, ne ovat ilmaisseet huolensa tietojen toimittamista koskevien velvoitteiden lisääntymisestä ja toivoneet, että hallinnollista taakkaa oltaisiin lisäämättä liikaa esimerkiksi soveltamalla "vain yhden kerran" -periaatetta.

Mitä tulee veloitteeseen yhdenmukaistaa kansalliset suunnitelmat unionin liikennepoliittikan kanssa, valtuuskunnat ovat pitäneet tärkeänä sitä, että kansalliset suunnitelmat ovat johdonmukaisia unionin tasolla tehtyjen sitoumusten kanssa. Ne ovat myös korostaneet, että näiden suunnitelmien olisi usein oltava laajemmat ja niissä olisi otettava huomioon eurooppalaiset, kansalliset ja paikalliset kysymykset. Lisäksi monet niistä ovat todenneet, että ehdotettuja ilmoitusaikoja, jotka koskevat komission kuulemista ennen suunnitelmaluonnosten hyväksymistä, olisi vaikeaa noudattaa. Asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamista koskevaa artiklaa on vielä tarkasteltava yksityiskohtaisesti.

Muut asiat

18. **Poikkeukset:** Ehdotuksessa säädetään, että poikkeuksia tietyistä vaatimuksista voidaan pyytää asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja tietyin edellytyksin, muun muassa kun kustakin tilanteesta on tehty erityinen sosioekonominen analyysi. Komissio myöntäisi poikkeuksia täytäntöönpanosäädöksillä.

Jäsenvaltiot olivat tyytyväisiä siihen, että poikkeuksia on aina mahdollista pyytää, mutta katsoivat, että ehdotettu menettely voisi osoittautua hankalaksi erityisesti TEN-T-verkon monimuotoisuuden ja laajuuden sekä vaatimusten odotetun tiukkuuden vuoksi. Tehokkuuden ja ennakoitavuuden vuoksi ja sekä komission että sidosryhmien hallinnollisen taakan vähentämiseksi useat jäsenvaltiot ovat ehdottaneet laajempaa ja yleisempää poikkeusjärjestelmää, jota sovellettaisiin ehdotuksen asiaankuuluviin säännöksiin.

19. **Kartat:** Useat jäsenvaltiot esittivät kirjallisia huomautuksia ehdotuksen liitteenä olevista kartoista, joista ei ole vielä keskusteltu. Puheenjohtajavaltio aikoo keskustella niistä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa kesäkuun aikana tulevan puheenjohtajavaltion kanssa työskentelyn jatkuvuuden varmistamiseksi.

V LOPUKSI

Puheenjohtajavaltio katsoo, että ehdotuksen käsittelyssä on edistytty merkittäväällä tavalla ja että tehty työ tarjoaa vankan perustan töiden jatkamiselle neuvostossa.

Ministereitä pyydetään panemaan merkille tilanneselvitys 2. kesäkuuta 2022 pidettävää TTE-neuvoston istuntoa varten ja keskustelemaan tämän kertomuksen liitteessä esitetyistä kahdesta kysymyksestä.

Kuten tilanneselvitys osoittaa, neuvostossa käydyt tekniset keskustelut ovat mahdollistaneet edistymisen yhteisymmärryksen saavuttamisessa nyt käsiteltävistä kysymyksistä. Jotta neuvoston yhteisen kannan muodostamisessa edistyttäisiin edelleen, puheenjohtajavaltio pyytää ministereitä esittämään näkemyksensä seuraavista seikoista puheenvuoroissa, joiden kesto on enintään kolme minuuttia.

1. Mitä tärkeitä seikkoja haluaisitte tuoda esille komission ehdotuksen viidestä monialaisesta luvusta (I, II, IV, V, VI) ja näiden lukujen osalta tähän mennessä tehdyn työn suunnasta?
2. III luvussa vahvistetaan kutakin liikennemuotoa sekä kaupunkisolmukohtia ja multimodaalisia tavaraliikenneterminalia koskevat erityisvaatimukset. Mikä on arvionne komission tämän luvun osalta ehdottamasta lähestymistavasta?