

I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN 562. TÄYSISTUNTO – INTERACTIO, 7.7.2021–
8.7.2021

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Intermodaalinen liikenne ja multimodaalinen logistiikka – liikennemuotojen täydentävyyden varmistaminen pyrittäessä ympäristöystävällisempään liikenteeseen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2021/C 374/01)

Esittelijä: **Stefan BACK**

Täysistunnon päätös	25.3.2021
Oikeusperusta	työjärjestyksen 32 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava jaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen jaostossa	24.6.2021
Hyväksyminen täysistunnossa	7.7.2021
Täysistunnon nro	562
Äänestystulos	
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	230/0/6

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Toimiva pitkän aikavälin ratkaisu tehokkaan ja kestäväpohjaisen multimodaaliliikenteen ja -logistiikan kehittämiseen edellyttää niiden ongelmien ratkomista, jotka tekevät multimodaalikuljetuksista etenkin maantieliikenteeseen tukeutuvia yhden liikennemuodon kuljetuksia kalliimpia, hitaampia ja epävarmempia. Ratkaisua ei voida rakentaa taloudellisen tai sääntelytuen varaan.

1.2 Tällainen lähestymistapa olisi myös sääntelyn kannalta resurssitehokas, koska nimenomaista sääntelykehystä ei tarvittaisi.

1.3 ETSK suosittaa teknisen innovoinnin ja kilpailukykyongelmien ratkaisemisen lisäksi myös ulkoisten kustannusten täysimääräistä sisällyttämistä hintoihin kaikissa liikennemuodoissa, jotta multimodaaliliikenne voi kehittyä ja saavutetaan tasapuoliset toimintaedellytykset. Komitea perää päättäväisiä toimia, joilla edistetään eurooppalaisen yksittäisvaunukuljetusjärjestelmän turvaamista ja/tai uudelleenkäynnistämistä, strategisen infrastruktuurin (esim. satamien) yhdistämistä rautatieratkaisuihin, teollisuusraiteisiin investoimista ja suurten logistiikkayritysten osallistumista liikennevirtojen uudelleensuuntaamiseen.

1.4 Jotta eri liikennemuotojen välinen kilpailu olisi reilua, ETSK kehottaa toimimaan niissä kaikissa sosiaalisesti esimerkiksi tavalla. Näin voidaan taata korkealaatuiset liikennepalvelut, laadukkaat työpaikat ja hyvät sosiaaliset olosuhteet ja siten kaikkien markkinatoimijoiden kannalta tasapuoliset toimintaedellytykset.

1.5 Multimodaalikuljetusten ongelmana ovat nykyisin – uudelleenlastauksesta aiheutuvien lisäkustannusten ja ylimääräisten transaktiokustannusten lisäksi – sellaiset häiritsevät tekijät kuin pitkät toimitusajat, monimutkaisuus, suurempi riski ja heikompi luotettavuus, mikä jarruttaa tällaisten kuljetusten yleistymistä.

1.6 Tarvitaan siis toimenpiteitä, joiden avulla multimodaalisesta tavaraliikenteestä saadaan itsessään kilpailukykyistä sekä tehokasta ja saumatonta yhden liikennemuodon kuljetuksia vastaavin kustannuksin.

1.7 Lisäksi tulee mukauttaa rautatieliikenne paremmin avoimeen markkinaympäristöön ja korjata rautatiekuljetuksia sisältäviä multimodaalisia ratkaisuja häiritsevät ongelmat, jotka johtuvat täsmällisyyden, luotettavuuden, ennustettavuuden ja joustavuuden puutteista.

1.8 Sisävesiliikenteen rajatylittävään kuljetuskapasiteettiin tarvitaan nähtävästi parannuksia.

1.9 Intermodaalisuuden onnistuminen edellyttää riittävää terminaali-infrastruktuuria. Resurssitehokkuuden vuoksi olisi myös hyödyllistä, että jäsenvaltiot sopisivat yhteistyöstä raja-alueiden terminaali-infrastruktuurin suunnittelussa. Terminaalien väliset etäisyydet tulee määrittää kysynnän, verkon tiheyden ja muiden paikallisten realiteettien mukaan.

1.10 Julkisen velan osalta ETSK suosittaa, että vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksiä ei covid-19-kriisin jälkeen sovellettaisi julkisiin investointeihin, jotka kohdistuvat intermodaaliseen infrastruktuuriin.

1.11 Jotta multimodaalinen liikenne toimisi hyvin, on tärkeää, että esimerkiksi vaarallisten aineiden käsittelyä koskevat määräykset ovat eri liikennemuodoissa johdonmukaisia ja että lisäksi ratkaistaan muut sääntelyyn liittyvät ja käytännön kysymykset, jotka voivat aiheuttaa pulmia liikennemuotojen rajapinnoissa tai jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä.

1.12 Monet intermodaalikuljetuksia häiritsevät ongelmat voitaisiin ratkaista älykkäillä digitaalisilla ratkaisuilla, kuten jäljitys- ja seurantamahdollisuuksilla sekä muilla multimodaalisten liikennevirtojen tehokasta hallintaa helpottavilla digitaalisilla ratkaisuilla.

1.13 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/1056⁽¹⁾ sähköisistä kuljetustiedoista helpottaa elokuusta 2024 alkaen toimijoiden ja viranomaisten välistä lakisäätteisten tietojen vaihtoa digitaalisilla alustoilla ja parantaa intermodaaliliikenteen sujuvuutta.

1.14 ETSK kehottaa Euroopan komissiota ottamaan edellä esitetyt ehdotukset huomioon, kun se valmistelelee intermodaaliliikenteen sääntelykehityksen tulevaa tarkistusta, ja luomaan edellytykset sille, että liikennejärjestelmässä saadaan multimodaalikuljetusten koko potentiaali käyttöön ilman erityisiä tukitoimia.

2. Tausta

2.1 Euroopan komission tiedonannossa kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiasta (COM(2020) 789 final) todetaan, että rahtitoiminnan viherryttämisen tukemiseksi Euroopassa nykyistä intermodaalisen liikenteen kehystä on muokattava perusteellisesti ja siitä on tehtävä tehokas väline. Strategiassa korostetaan tarvetta tarkistaa sääntelykehystä, kuten yhdistettyjä kuljetuksia koskevaa neuvoston direktiiviä 92/106/ETY⁽²⁾, ja painotetaan mahdollisuutta ottaa käyttöön taloudellisia kannustimia sekä toiminnalle että infrastruktuurille. Kannustimien olisi perustuttava päästöjen seurantaan.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/1056, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2020, sähköisistä kuljetustiedoista (EUVL L 249, 31.7.2020, s. 33).

⁽²⁾ 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).

2.2 Kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategian keskeisenä tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 90 prosentilla vuoteen 2050 mennessä. Multimodaaliliikenteellä on strategiassa tärkeä rooli, sillä päämääränä on ympäristön kannalta optimaalinen liikennemuotojen yhteispeli ja tähän liittyen myös maanteiden tavarakuljetusten siirtyminen vähemmän vallitsevaan asemaan.

2.3 Kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiassa korostetaan lisäksi multimodaalisen logistiikan merkitystä mm. kaupunkialueilla sekä tehokkaan suunnittelun tarvetta tyhjänäajojen välttämiseksi ja tähdennetään, että rahti tulee ottaa huomioon kaupunkiliikenteen suunnittelussa.

2.4 Strategiassa tuodaan myös esiin se ongelma, että uudelleenlastausinfrastruktuurista – esimerkiksi sisämaan multimodaaliterminalleista – on pulaa, sekä tarve parantaa uudelleenlastausteknologiaa, mukaan lukien multimodaalinen tietojen vaihto ja kaikkia liikennemuotoja koskevat älykkäät liikenteenhallintajärjestelmät. Komissio aikoo tarjota rahoitusta ja suunnata mm. tutkimukseen ja innovointiin liittyviä politiikkoja näiden kysymysten ratkaisemiseen. Tässä yhteydessä voidaan hyödyntää myös rautatiealan valtioneuvoston päätöksiä.

2.5 Komissio suunnittelee kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiaan liittyvän toimintasuunnitelman puitteissa intermodaaliliikenteen sääntelykehityksen ja yhdistettyjä kuljetuksia koskevan direktiivin uudelleentarkastelua vuonna 2022.

2.6 Komissio esitti vuonna 2017 (ehdotus COM(2017) 648 final) muutoksia kyseiseen direktiiviin. Se korosti tarvetta parantaa jäsenvaltioiden välistä koordinaatiota intermodaaliterminalien rakentamisessa sekä yksinkertaistaa erilaisia hallinnollisia menettelyjä mutta näki myös edelleen tarpeellisen edistää intermodaalisuutta ja säännellä erikseen markkinoille pääsyä erityisesti maantiekuljetusten osalta. Ehdotukseen tehtiin lainsäädäntöprosessissa huomattavia muutoksia, minkä vuoksi komissio päätti perua sen.

2.7 Jäsenvaltioille on kuitenkin annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2020/1055⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 1072/2009⁽⁴⁾ tehdyillä muutoksilla mahdollisuus poiketa maantieliikenteen markkinoille pääsyä koskevista erityissäännöistä ja soveltaa tavanomaisia kabotaasisääntöjä.

3. Yleistä

3.1 Toimiva pitkän aikavälin ratkaisu tehokkaan ja kestäväpohjaisen multimodaaliliikenteen ja -logistiikan kehittämiseen edellyttää niiden ongelmien ratkomista, jotka tekevät multimodaalikuljetuksista etenkin maantieliikenteeseen tukeutuvia yhden liikennemuodon kuljetuksia kalliimpia, hitaampia ja epävarmempia. Ratkaisua ei voida rakentaa taloudellisen tai sääntelytuen varaan.

3.2 Tällainen lähestymistapa mahdollistaisi myös luopumisen monimutkaisista säännöistä, joissa määritellään yhdistetyt tai multimodaaliset kuljetukset ja joiden avulla varmistetaan tällaisen liikenteen harjoittajien oikeus taloudelliseen tukeen, sekä luopumisen erityisistä markkinoille pääsyä koskevista säännöistä. Se olisi siis myös sääntelyn kannalta resurssitehokas.

3.3 ETSK suosittaa teknisen innovoinnin ja kilpailukykyongelmien ratkaisemisen lisäksi ulkoisten kustannusten täysimääräistä sisällyttämistä hintoihin kaikissa liikennemuodoissa, jotta multimodaaliliikenne voi kehittyä ja saavutetaan tasapuoliset toimintaedellytykset. Komitea perää päättäväisiä toimia, joilla edistetään eurooppalaisen yksittäisvaunukuljetusjärjestelmän turvaamista ja/tai uudelleenkäynnistämistä, strategisen infrastruktuurin (esim. satamien) yhdistämistä rautatieratkaisuihin, teollisuusraiteisiin investoimista ja suurten logistiikkayritysten osallistumista liikennevirtojen uudelleensuuntaamiseen.

3.4 Jotta eri liikennemuotojen välinen kilpailu olisi reilua, ETSK kehottaa toimimaan niissä kaikissa sosiaalisesti esimerkiksi tavalla. Näin voidaan taata korkealaatuiset liikennepalvelut, laadukkaat työpaikat ja hyvät sosiaaliset olosuhteet ja siten kaikkien markkinatoimijoiden kannalta tasapuoliset toimintaedellytykset.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/1055, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2020, asetusten (EY) N:o 1071/2009, (EY) N:o 1072/2009 ja (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta niiden mukauttamiseksi maantieliikenteen alan kehitykseen (EUVL L 249, 31.7.2020, s. 17).

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1072/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä (EUVL L 300, 14.11.2009, s. 72).

3.5 ETSK korostaa, että osaavat ja motivoituneet työntekijät ja hyvät työolot ja -ehdot ovat multimodaaliliikenteen onnistuneen kehityksen tärkeä ennakkoodellytys, ja kehottaa tarkistamaan työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä siten, että niissä otetaan huomioon erittäin liikkuvan rautatiehenkilöstön tilanne. Komitea peräänkuuluttaa lisäksi terveyden ja reilun kilpailun turvaamiseksi yksinkertaisia ja selkeitä sääntöjä, joiden avulla kaikille kuljetusalan työntekijöille taataan oikeudenmukaiset työolot ja -ehdot (mm. koulutus, työ- ja lepoajat, riittävä kielitaito, palkka, työterveys ja -turvallisuus, nykyaikaiset sanitaatiomahdollisuudet ja asianmukaiset yöpymismahdollisuudet). Sääntöjen noudattaminen tulee voida varmistaa, ja vaatimustenmukaisuuden valvomiseksi tarvitaan niin ikään asianmukainen järjestelmä.

3.6 Multimodaalikuljetusten ongelmana ovat – uudelleenlastauksesta aiheutuvien lisäkustannusten ja ylimääräisten transaktiokustannusten lisäksi – sellaiset haittatekijät kuin pitkät toimitusajat, monimutkaisuus, suurempi riski ja heikompi luotettavuus, mikä jarruttaa tällaisten kuljetusten yleistymistä.

3.7 Yhden liikennemuodon (maantiekuljetus) käytön ja intermodaalisten ratkaisujen kustannusero on tuoreen tutkimuksen ⁽⁵⁾ mukaan huomattava. Lisäkustannukset johtuvat multimodaalikuljetusten järjestämiseen liittyvästä lisätyöstä (50–100 euroa lähetykseltä), pidemmistä toimitusajoista (4–120 tuntia, keskimäärin 25 tuntia), jotka nostavat lähetyksenkustannuksia 75–100 euroa, sekä yhdenmukaisen asiakirjamenettelyn puuttumisesta, joka aiheuttaa 5–150 euron menetykset lähetyksestä kohden.

3.8 Tutkimuksessa todetaan kuitenkin, että taloudellinen kannattavuusraja voidaan tukitoimenpiteet pois lukien saavuttaa pitkien kuljetusten hinnoissa, kun matkan pituus on 595 kilometriä (rautatie- ja maantiekuljetusten yhdistelmä), 266 kilometriä (sisävesi- ja maantiekuljetusten yhdistelmä) ja 736 kilometriä (lyhyen merikuljetuksen ja maantiekuljetuksen yhdistelmä).

3.9 Tutkimuksessa pidetään erityisen valitettavana, että jäljitys- ja seurantamahdollisuutta ei useinkaan ole ja että monesti on mahdotonta käyttää sähköisiä asiakirjoja.

3.10 Vaikutustenarvioinnissa vuoden 2017 direktiiviehdotuksesta todetaan, että intermodaalisista kuljetusratkaisuista aiheutuu lähes 60 prosentin lisäkustannukset, joista suurin osa johtuu täytöntöönpanosta, viivästyksistä, transaktiokustannuksista jne. ⁽⁶⁾.

3.11 Tarvitaan siis selvästikin toimenpiteitä multimodaalisen tavaraliikenteen kehittämiseksi itsessään kilpailukykyiseksi sekä edellä mainittujen ongelmien ratkaisemiseksi, jotta tällainen liikenne voi olla tehokasta ja saumatonta yhden liikennemuodon kuljetuksia vastaavin kustannuksin.

3.12 Lisäksi on syytä mainita tarve mukauttaa rautatieliikenne paremmin avoimeen markkinaympäristöön ja korjata rautatiekuljetuksia sisältäviä multimodaalisia ratkaisuja aivan ilmeisesti haittaavat ongelmat, jotka johtuvat täsmällisyyden, luotettavuuden, ennustettavuuden ja joustavuuden puutteista.

3.13 Sisävesiliikenteen rajatylittävään kuljetuskapasiteettiin tarvitaan nähtävästi parannuksia.

3.14 Ongelmana ovat myös pullonkaulat, jotka johtuvat multimodaaliterminalien ja logistiikkakeskusten kapasiteettipulasta. Kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiaan liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ⁽⁷⁾ arvioidaan, että yli 300 kilometrin etäisyydet terminalien välillä esimerkiksi Suomessa ja tietyissä osissa Ruotsia ovat liian pitkiä, sillä ne rajoittavat lyhyiden (noin 150 kilometrin) maantiekuljetusten mahdollisuutta. Riittävällä terminaalikapasiteetilla on keskeinen merkitys erityisesti TEN-T-ydinverkkokäytävissä, mutta on pidettävä mielessä, että terminalien välisen etäisyyden on oltava yhteydessä myös alueen liikennemääriin ja verkon tiheyseroihin eri puolilla Eurooppaa.

3.15 Resurssitehokkuuden kannalta on lisäksi olennaisen tärkeää, että naapurijäsenvaltiot koordinoivat raja-alueiden terminalien suunnittelua.

⁽⁵⁾ TRT (2017), Gathering additional data on EU combined transport – Final report.

⁽⁶⁾ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja vaikutustenarvioinnista (SWD(2017) 362 final).

⁽⁷⁾ SWD(2020) 331 final.

3.16 Tässä yhteydessä on syytä huomata, että äskettäisessä tutkimuksessa⁽⁸⁾, jossa analysoitiin kabotaasirajoitusten vaikutuksia maantiekuljetusten yhdistämiseen, todettiin niin kutsutun yhdistelmäkabotaasin käytön olevan melko yleistä, mikä johtuu ongelmista kuljettajien saatavuudessa ja joustavuudessa sekä kustannuseroista. Tämänkaltaisen kabotaasiliikenteen rajoitukset voivatkin tutkimuksen mukaan aiheuttaa asianomaisille osapuolille tiettyjä välittömiä kielteisiä vaikutuksia ja johtaa esimerkiksi siirtymiseen takaisin yhden liikennemuodon maantiekuljetuksiin ja rautateiden tavaraliikennepalvelujen vähenemiseen. Terminaalipitäjät puolestaan uskovat terminaalien tuottavuuden ja palvelujen paranemisen kompensoivan mahdollisia kuljetuskustannusten nousuja pitkällä aikavälillä.

3.17 On myös tärkeää pohtia esimerkiksi vaarallisten aineiden käsittelyä koskevien määräysten johdonmukaisuutta eri liikennemuodoissa ja ratkaista muutkin sääntelyyn liittyvät ja käytännön kysymykset, jotka voivat aiheuttaa pulmia liikennemuotojen rajapinnoissa tai jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä.

3.18 Monet edellä mainituista ongelmista voidaan ratkaista älykkäillä digitaalisilla ratkaisuilla, joista esimerkkeinä voidaan mainita jäljitys- ja seurantamahdollisuudet sekä muut multimodaalisten liikennevirtojen tehokasta hallintaa helpottavat digitaaliset ratkaisut.

3.19 Asetus (EU) 2020/1056 sähköisistä kuljetustiedoista helpottaa elokuusta 2024 alkaen toimijoiden ja viranomaisten välistä lakisäätteisten tietojen vaihtoa digitaalisilla alustoilla, ja sen myötä ratkeaa ainakin osa edellä kuvailuista asiakirjojen standardoinnin ja sähköisen vaihdon ongelmista.

3.20 Mahdollisuuksia ratkaista useimmat edellä mainituista ongelmista, jotka hidastavat multimodaalisen tavaraliikenteen suosion kasvua, näyttää siis olevan olemassa.

3.21 Jotta mahdollisuudet saadaan hyödynnettyä, on kuitenkin huolehdittava riittävästä terminaali-infrastruktuurista. Resurssitehokkuuden vuoksi olisi myös hyödyllistä, että jäsenvaltiot sopsivat yhteistyöstä raja-alueiden terminaali-infrastruktuurin suunnittelussa.

3.22 Julkisen velan osalta ETSK suosittaa, että vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksiä ei covid-19-kriisin jälkeen sovellettaisi julkisiin investointeihin, jotka kohdistuvat multimodaaliseen infrastruktuuriin.

3.23 Kuten edellä jo todetaan, erityisesti rautateiden ja sisävesiterminaalien toimintatapaa tulee muuttaa markkina-lähtöisemmäksi.

3.24 Jos edellä mainitut ongelmat ratkaistaan asianmukaisesti, liikennejärjestelmässä voidaan saada multimodaalikuljetusten koko potentiaali käyttöön ilman erityisiä tukitoimia.

Bryssel 7. heinäkuuta 2021.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Christa SCHWENG

⁽⁸⁾ Mobility Package 1 – Data gathering an analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs, TRT Transporti e Territorio SRL.