

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het effect van de conclusies van COP21 op het Europees vervoersbeleid

(initiatiefadvies)

(2016/C 303/02)

Rapporteur: Raymond HENCKS

Op 21 januari 2016 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het onderwerp:

„Het effect van de conclusies van COP21 op het Europees vervoersbeleid”

(initiatiefadvies).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur, Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 mei 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 26 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 188 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is verheugd dat op de 21e zitting van de Conferentie van de partijen (COP21) bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) de Overeenkomst van Parijs werd goedgekeurd, en is ingenomen met de voorgenomen nationaal vastgestelde bijdrage (INDC) van de EU en haar lidstaten, die zich ertoe verbinden hun broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 40 %, en tegen 2050 met 80 tot 95 % terug te dringen ten opzichte van het uitstootniveau van 1990.

1.2 Het stemt het EESC eveneens tevreden dat de EU en de lidstaten er samen voor verantwoordelijk zijn dat deze streefwaarde wordt behaald en dat er om de vijf jaar nieuwe INDC's zullen worden meegedeeld.

1.3 De doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen in de vervoerssector met 60 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990 is erg hoog gegrepen en er zullen aanzienlijke inspanningen moeten worden gedaan om dit streefcijfer te kunnen verwezenlijken. Hoewel de Commissie met haar beschikking inzake de reductie-inspanningen voor de periode tot 2020 (Beschikking nr. 406/2009/EG) evenals met de toekomstige beschikking voor de periode 2020-2030 de lidstaten volledig vrij laat in de keuze van de economische sectoren die hun broeikasgassen moeten verminderen, raadt ze toch aan om, als er aanvullende inspanningen nodig zijn, de internationale emissierechten aan te wenden en bijkomende toezeggingen voor niet-ETS-sectoren te vermijden (COM(2015) 81), en wijst ze erop dat er wat het vervoer betreft „in een aantal sectoren nog sterkere reducties kunnen worden bereikt” (COM(2011) 144). De doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen in de vervoerssector met 60 % te verminderen is dus nog altijd van toepassing en in lijn met de algemene doelstelling van de EU in het kader van de COP21, op voorwaarde dat de verschillende maatregelen en initiatieven zo snel mogelijk met de nodige vastberadenheid en binnen de voorziene termijn worden doorgezet.

1.4 Dat betekent echter niet dat de Unie en de lidstaten worden vrijgesteld van de taak om de verschillende genomen of geplande maatregelen of initiatieven in het kader van het Witboek vervoer (COM(2011) 144 final) en het stappenplan voor de kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie (COM(2015) 80 final) opnieuw te evalueren, om hun doeltreffendheid en haalbaarheid vast te stellen en meer bepaald na te gaan of zij voldoen aan de doelstelling van het koolstofarm maken van het vervoer, en deze maatregelen vervolgens te hervormen en/of er nieuwe aan toe te voegen in het kader van de voor 2016 aangekondigde herziening van het witboek, zonder dat dit ten koste gaat van het concurrentievermogen van de EU. Sommige maatregelen zullen van wetgevende aard zijn, maar het merendeel ervan is gebaseerd op vrijwillige nationale bijdragen om bepaald gedrag of bepaalde gewoonten te veranderen, waarmee het hele project staat of valt.

1.5 Eveneens van belang is de actie waartoe de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) zich heeft geëngageerd om een wereldwijde regeling voor de emissiehandel (ETS) voor de luchtvaart op te zetten en het voornemen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) om de emissies van het zeevervoer te monitoren; het Comité hoopt dat de lopende onderhandelingen met deze organisaties tot ambitieuze resultaten zullen leiden.

1.6 Het beginsel „de vervuiler betaalt” moet met de nodige flexibiliteit worden toegepast, met name als het gaat om afgelegen landelijke en berggebieden en eilanden, om een omgekeerd evenredig effect op de kosten te vermijden en om het nut ervan voor het ombuigen van organisatorische keuzes bij vervoersoperaties veilig te stellen, waarbij elke vorm van oneerlijke concurrentie tussen de verschillende vervoerswijzen wordt vermeden. Het EESC beveelt aan dat wordt bekeken of er een dekkend vervoersnetwerk in landelijke gebieden opgezet kan worden, zodat wordt voldaan aan de COP21-overeenkomst en wordt voorzien in de behoeften van kwetsbare mensen.

1.7 In elk geval volstaat het niet dit beginsel toe te passen om de overgang naar een koolstofarme samenleving te verzekeren. Aanvullende maatregelen zoals bijvoorbeeld een grotere energie-efficiëntie, de toename van elektromobiliteit, carpooling en co-mobiliteit, de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen, de uitwerking van milieukwaliteitsnormen voor benzine en dieselolie evenals met name de bevordering van het openbaar vervoer, zijn des te belangrijker.

1.8 Wat bio-energie betreft zijn continue inspanningen nodig om de uitstoot van broeikasgassen verder te beperken en veranderingen in het landgebruik te voorkomen. De benutting van bijproducten en afval voor de productie van brandstoffen moet daarom meer worden gestimuleerd. Tot op zekere hoogte bieden het wegvervoer, de luchtvaart en zeevervoer nog mogelijkheden. Biobrandstoffen vormen echter geen oplossing op zich, en er moeten hoe dan ook alternatieven worden ontwikkeld en bevorderd om de verbrandingsmotor te vervangen door elektrische mobiliteit en/of door waterstoftechnologie of andere vormen van alternatieve en duurzame energie.

Het gaat er uiteindelijk niet om de mobiliteit als dusdanig te ontmoedigen, als wel de individuele gemotoriseerde verplaatsingen indien er een alternatief bestaat, en om collectieve vervoersvormen te stimuleren met het oog op het milieu en teneinde te voorkomen dat de steden totaal verstopt raken door het verkeer.

1.9 De desinvestering in vervuilende activiteiten mag niet uitsluitend op de schouders van de regering rusten en kan alleen slagen als de complete vervoersketen (fabrikanten, vervoersbedrijven, gebruikers) bewust wordt gemaakt van het probleem en wordt gemobiliseerd aan de hand van wetgevende, stimulerende of zelfs ontradende maatregelen. Capaciteitsopbouw, technische ondersteuning en vlottere toegang tot financiering op lokaal en nationaal niveau zijn cruciaal voor de overgang naar een koolstofarm vervoerssysteem. De investeringsprogramma's van de Europese Unie dienen bij de integratie van alle vervoerswijzen prioriteit te geven aan de meest klimaatbestendige projecten, gekozen op basis van beoordelingscriteria die in overeenstemming zijn met de slotverklaring van de COP21.

1.10 De sterke betrokkenheid waarvan de maatschappelijk organisaties en de economische en sociale actoren in het kader van de COP21 blijik hebben gegeven, moet worden voortgezet om de burgerbeweging voor klimaatrechtvaardigheid en desinvestering in vervuilende activiteiten kracht bij te zetten.

1.11 Het EESC raadt dan ook aan om in participatief overleg te treden met het maatschappelijk middenveld, zoals uiteengezet in zijn verkennend advies van 11 juli 2012 over het *Witboek vervoer: naar participatie en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld* (EESC 1598/2012).

2. Belangrijkste beslissingen van de COP21 — De Overeenkomst van Parijs

2.1 Het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (waarop de COP21 van 2015 was gebaseerd) kijkt niet verder dan een stabilisatie van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen (het voornaamste broeikasgas in de vervoerssector is koolstofdioxide (CO₂), dat vrijkomt bij de opwekking van elektriciteit en de productie en het gebruik van brandstoffen). Door de Overeenkomst van Parijs van 12 december 2015 zijn alle 195 partijen bij voornoemd Raamverdrag echter voor het eerst gehouden om de vermindering van de broeikasgasemissies op te drijven om uiteindelijk de langetermijndoelstelling te behalen die inhoudt dat de stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde ruim onder de 2 °C wordt gehouden (tegen 2100) in vergelijking met het pre-industriële tijdperk en verder te ijveren om deze stijging zelfs te beperken tot 1,5 °C. Hierdoor wordt afgeweken van het huidige traject waarbij de opwarming van de aarde tegen het eind van de 21e eeuw 3 °C zou bedragen.

2.2 Na ratificatie van bovengenoemde Overeenkomst zal het aan de ondertekenende partijen zijn om voorgenomen nationaal vastgestelde bijdragen (INDC) op zich te nemen en mee te delen in het kader van vijfjarige programma's, teneinde de uiteindelijke doelstelling te verwezenlijken.

2.3 De Overeenkomst van Parijs zal naar verwachting in 2020 in werking treden, op voorwaarde dat ze wordt geratificeerd door ten minste 55 landen die in totaal goed zijn voor ten minste 55 % van de broeikasgasemissies op aarde. Dat doet echter niets af aan de sterk aanbevolen mogelijkheid om de Overeenkomst toe te passen voordat ze in werking treedt.

2.4 In overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van 23 en 24 oktober 2014 zijn de EU en haar lidstaten op 6 maart 2015 een bindend streefcijfer overeengekomen voor een vermindering van de broeikasgasemissies in de Unie met ten minste 40 % tegen 2030 en met 80 tot 95 % tegen 2050.

2.5 Volgens deze conclusies zal het streefcijfer collectief door de EU en haar lidstaten moeten worden gehaald, met name door een emissiereductie met 43 % tegen 2030 tot stand te brengen in de sectoren die onder de regeling voor de emissiehandel (ETS) vallen en een reductie met 30 % in niet-ETS-sectoren (ten opzichte van 2005). Alle lidstaten moeten aan deze inspanning deelnemen en daarbij overwegingen van billijkheid en solidariteit op een evenwichtige manier in aanmerking nemen.

3. De huidige stand van zaken in de vervoerssector van de EU

3.1 In haar Witboek vervoer van 2011 (COM(2011) 144 final) had de Europese Commissie reeds een dringende oproep gelanceerd om de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen drastisch te beperken om de opwarming van de aarde onder de 2 °C te houden. Tegelijkertijd wees de Commissie erop dat de uitstoot van broeikasgassen met minstens 60 % moet worden verminderd ten opzichte van 1990 en merkte ze op „dat in een aantal sectoren nog sterkere reducties kunnen worden bereikt”.

3.2 De vervoerssector is verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de broeikasgasemissies in de EU: 12,7 % van de wereldwijde uitstoot door het vervoer wordt veroorzaakt door de luchtvaart, 13,5 % door het zeevervoer, 0,7 % door het vervoer per spoor, 1,8 % door de binnenvaart en 71,3 % door het wegvervoer (2008). Het effect van een vervoerswijze op het milieu hangt echter niet alleen af van de directe uitstoot, maar wordt ook beïnvloed door de indirecte uitstoot, die voornamelijk te wijten is aan de opwekking van de energie die nodig is voor verplaatsingen.

3.3 Meer dan in welke industriële sector dan ook neemt de CO₂-uitstoot wereldwijd het sterkst toe in het vervoer. In de EU is de vervoerssector de tweede grootste bron van broeikasgasemissies. Bovendien is het in de luchtvaart en de maritieme sector dat de uitstoot het snelst toeneemt, terwijl deze sectoren niet onder de Overeenkomst van Parijs vallen.

3.4 Het Witboek vervoer van 2011 stelt vast dat het vervoerssysteem van de EU nog steeds niet duurzaam is en wil, om daar verandering in te brengen:

- de olieafhankelijkheid van het vervoer doorbreken zonder in te boeten aan efficiëntie en mobiliteit;
- werk maken van vervoer dat minder energie verbruikt en de energie-efficiëntie van voertuigen bij alle vervoerswijzen verbeteren.

3.5 In het Witboek vervoer en in het stappenplan voor de kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie draagt de Commissie verscheidene maatregelen aan om een koolstofarme vervoerssector uit te bouwen.

3.6 De voorgestelde maatregelen omvatten strengere CO₂-emissionormen voor auto's en bestelwagens in de periode na 2020, maatregelen om de brandstofefficiëntie te verbeteren en de CO₂-emissies van vrachtwagens terug te dringen en een betere verkeersgeleiding. Heffingstelsels voor het gebruik van wegen, gebaseerd op het beginsel dat de vervuiler/de gebruiker betaalt, en het gebruik van alternatieve brandstoffen, met inbegrip van elektromobiliteit, moeten worden bevorderd. Hiertoe moet met name worden gezorgd voor passende infrastructuur.

4. Follow-up van de Overeenkomst van Parijs

4.1 Na de ratificatie van bovengenoemde Overeenkomst (mogelijk tot 21 april 2017) is het aan de ondertekenende landen om voorgenomen nationaal vastgestelde bijdragen op zich te nemen en mee te delen in het kader van vijfjarige programma's, teneinde de uiteindelijke doelstelling te verwezenlijken.

4.2 De Europese Unie kan samen met haar lidstaten uit hoofde van artikel 4, lid 16, van de Overeenkomst van Parijs de handen ineenslaan en verantwoordelijkheden delen. Het streefcijfer voor de uitstoot van elke lidstaat moet dan worden meegedeeld aan het secretariaat van de Overeenkomst van Parijs.

4.3 Uit hoofde van artikel 4, lid 9, van de Overeenkomst van Parijs en Besluit 1/CP.21 van de Conferentie van de partijen bij het UNFCCC moet een schema met de geplande bijdragen tot 2030 voor 2020 worden meegedeeld of bijgewerkt. Deze inspanning moet om de vijf jaar worden herhaald in het kader van de strategie voor koolstofarme ontwikkeling tegen 2050. Elke bijdrage moet een stapje verder gaan dan de vorige (artikel 4, lid 3).

4.4 De Europese Unie heeft weliswaar al haar doelstellingen en bijdragen tegen 2030 en 2050 vastgelegd, maar de wereldwijde uitstoot (van alle economische sectoren samen) zal naar schatting van de COP21 op basis van de nationale bijdragen in 2030 (55 gigaton) niet laag genoeg zijn om de temperatuurstijging onder de 2 °C te houden. Er zijn bijkomende inspanningen nodig om de uitstoot te verminderen tot 40 gigaton.

4.5 Hoewel de Commissie met haar beschikking inzake de reductie-inspanningen voor de periode tot 2020 (Beschikking nr. 406/2009/EG) en met de toekomstige beschikking voor de periode 2020-2030 de lidstaten volledig vrij laat in de keuze van de economische sectoren die hun broeikasgassen moeten verminderen, raadt ze in haar mededeling „Het Protocol van Parijs — Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan” (COM(2015) 81 final) aan om, als er aanvullende inspanningen nodig zijn, de internationale emissierechten aan te wenden en bijkomende toezeggingen voor niet-ETS-sectoren te vermijden. Het EESC onderschrijft dit standpunt van de EU (advies NAT 665/2015). Bovendien stelt de Commissie in haar Witboek vervoer dat „in een aantal sectoren nog sterkere reducties kunnen worden bereikt”.

4.6 In het licht van bovenstaande informatie en rekening houdend met het feit dat er al ruim voor de Conferentie van Parijs was beslist om de broeikasgasemissies in de vervoerssector met 60 % terug te dringen om de opwarming van de aarde onder de 2 °C te houden, is het EESC van mening dat de voorgenomen reductie met 60 % nog steeds actueel is en strookt met de besluiten van de COP21.

4.7 Er zij opgemerkt dat de toezegging van de EU om via de ICAO het opzetten van een wereldwijde regeling voor de emissiehandel (ETS) voor de luchtvaart te ondersteunen en via de IMO de monitoring van de emissies van het zeevervoer verplicht te maken, geen deel uitmaakt van de INDC. De EU moet ernaar streven dat de lopende onderhandelingen met de ICAO en de IMO tot ambitieuze resultaten leiden.

5. De strategie: wat moet er concreet gebeuren?

5.1 De INDC van de EU stemt dus goed overeen met de doelstellingen die zijn vastgelegd in de verschillende mededelingen van de Commissie in verband met klimaatbeleidsmaatregelen op het gebied van vervoer. Toch is het absoluut zaak dat de 40 maatregelen en 131 actiepunten vermeld in het Witboek vervoer met de nodige vastberadenheid en zo snel mogelijk worden uitgevoerd.

5.2 De maatregelen waarin het Witboek vervoer voorziet met het oog op de vermindering van de broeikasgasemissies moeten evenwel in het licht van de INDC van de EU en de doelstellingen die zijn vastgelegd in het pakket energie-unie, opnieuw worden bekeken tijdens de voor 2016 door de Commissie geplande herziening van het Witboek ⁽¹⁾.

5.3 Hiertoe moeten de verschillende maatregelen uit hoofde van het Witboek vervoer en het pakket energie-unie worden geëvalueerd om hun doeltreffendheid en haalbaarheid vast te stellen en meer bepaald na te gaan of zij voldoen aan de doelstelling van het koolstofarm maken van het vervoer, en vervolgens worden hervormd en/of aangevuld door nieuwe maatregelen. Sommige maatregelen zullen van wetgevende aard zijn, maar het merendeel ervan is gebaseerd op vrijwillige nationale bijdragen om bepaald gedrag of bepaalde gewoonten te veranderen, waarmee het hele project staat of valt.

⁽¹⁾ PB C 291 van 4.9.2015, blz. 14.

5.4 Bij de overgang naar een koolstofarm vervoerssysteem komen de volgende uitdagingen kijken:

- de economische en sociale vereisten moeten goed op elkaar worden afgestemd;
- er moet rekening worden gehouden met het algemeen belang en de milieureisten;
- de mobiliteit als dusdanig mag niet worden belemmerd, het verkeer en het individueel vervoer in stedelijke en voorstedelijke gebieden dienen substantieel te worden verlaagd middels ruimtelijke ordening en economisch beleid en het openbaar vervoer bevordert;
- ons gedrag moet veranderen, inclusief onze wijze van verplaatsing, en er is een efficiënte logistiek nodig voor goederenvervoer, ook in stedelijke omgevingen, waarbij de voorkeur moet worden gegeven aan oplossingen die uitgaan van samenwerking, zodat de hulpbronnen optimaal worden gebruikt;
- de co-modaliteit in het vervoer dient te worden bevordert.

Met de juiste vervoersgerelateerde maatregelen om de emissies op nationaal en subnationaal niveau terug te dringen, zouden de steden erin moeten slagen om hun uitstoot tegen 2050 terug te dringen met 50 % in vergelijking met handhaving van de status quo. De huidige op zichzelf staande oplossingen moeten worden opgenomen in een breder strategisch beleid voor mobiliteitsplanning, zodat het stedelijk en het vervoersbeleid beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Capaciteitsopbouw, technische ondersteuning en vlottere toegang tot financiering op lokaal en nationaal niveau zijn cruciaal voor het behalen van deze doelstellingen.

5.5 De financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, de structuurfondsen en het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor strategische investeringen, alsmede eventuele andere EU-programma's ter ondersteuning van investeringen in vervoer en de financiering van projecten, dienen voorrang te geven aan de meest klimaatbestendige projecten, en tegelijkertijd te zorgen voor de integratie van de verschillende vervoerswijzen om een Europees vervoersnetwerk te realiseren. In de criteria voor de beoordeling van de financieringsverzoeken dienen expliciete verwijzingen naar de beginselen die overeenstemmen met de conclusies van de COP21 te worden opgenomen.

5.6 De verdeling van de lasten tussen de lidstaten en tussen de ETS- en andere sectoren, met inbegrip van vervoer, zal een cruciale rol spelen bij de tenuitvoerlegging van de INDC van de EU en moet ook overeenstemmen met de strategische doelstellingen van deze bijdrage. Bij de verdeling moet rekening worden gehouden met de conclusies van de Europese Raad van oktober 2014, zodat een evenwichtig resultaat kan worden bereikt waarbij de doeltreffendheid wordt afgewogen tegen de kosten en het concurrentievermogen. Deze parameters moeten voorop worden gesteld wanneer in 2016 een besluit wordt genomen over de lastenverdeling voor de periode 2020-2030 (COM(2015) 80, bijlage 1), zonder afbreuk te doen aan het concurrentievermogen van de EU.

5.7 Bij de herziening van het witboek dienen bovendien middelen te worden vrijgemaakt om een breed debat op touw te zetten met het maatschappelijk middenveld, aangezien er een breed draagvlak nodig is voor soms onpopulaire maatregelen. Als burgers zich niet kunnen verenigen met de voorgenomen acties, zal er weinig van terecht komen. De intensieve betrokkenheid waarvan de maatschappelijk organisaties en de economische en sociale actoren in het kader van de COP21 blijk hebben gegeven, moet derhalve worden voortgezet om de burgerbeweging voor klimaatrechtvaardigheid en desinvestering in vervuilende activiteiten kracht bij te zetten.

5.8 Initiatieven zoals het Global Fuel Economy Initiative (GFEI), opgezet door landen die de handen ineenslaan om beleid en regelgeving inzake energie-efficiëntie van voertuigen uit te werken, de Paris Declaration on Electro-Mobility and Climate Change & Call to Action, waarbij honderden partijen zich resoluut inzetten voor duurzame elektrificatie van het vervoer, MobiliseYourCity, dat bedoeld is om steden en ontwikkelings- en groeielanden te helpen bij het uitwerken en uitvoeren van plannen voor duurzame stedelijke mobiliteit en nationale beleidsmaatregelen voor stedelijke vervoer, en het Global Green Freight Action Plan, moeten worden gestimuleerd en op grotere schaal worden uitgevoerd.

5.9 Zoals het EESC reeds heeft aangegeven⁽²⁾ is een weldoordachte organisatorische en procedurele structuur noodzakelijk voor een effectieve participatieve governance en om de beoogde doelstellingen te bereiken. Betrokkenheid van belanghebbenden bij duurzame ontwikkeling op lange termijn werkt het beste als zij wordt georganiseerd als een doorlopend en integraal proces en niet in de vorm van een eenmalige exercitie of op ad-hocbasis plaatsvindt.

5.10 Het EESC heeft besloten om een Forum van het Europees maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling op te richten. Dat zou een gestructureerd en onafhankelijk kader moeten scheppen voor de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de uitvoering, de opvolging en de evaluatie van de horizontale kwesties die onder het programma voor duurzame ontwikkeling tot 2030 vallen, en met name onder doel 13 daarvan (Dringend actie ondernemen om klimaatverandering en de impact ervan tegen te gaan.) Voor kwesties in verband met de vervoerssector moet het participatieve overleg onder auspiciën van het EESC worden aangewend dat kadert binnen de uitvoering van het Witboek van 2011 voor het vervoersbeleid.

5.11 Het EESC heeft ook een advies in de pijlijn over de Vorming van een coalitie van het maatschappelijk middenveld en subnationale overheden om de toezeggingen in de Overeenkomst van Parijs na te komen (NAT/684). Het is niet de bedoeling dat met de Overeenkomst van Parijs een zoveelste vrijblijvend platform wordt opgericht; beter zou het zijn een overkoepelend kader uit te werken waarmee op de lange termijn maatregelen van overheden en andere betrokkenen op elkaar kunnen worden afgestemd. Voor het maatschappelijk middenveld is zonder meer een cruciale rol weggelegd bij de uitvoering van de verbintenissen.

5.12 De desinvestering in vervuilende activiteiten mag niet uitsluitend op de schouders van de regering rusten en kan alleen slagen als de complete vervoersketen (fabrikanten, vervoersbedrijven, gebruikers) bewust wordt gemaakt van het probleem en wordt gemobiliseerd aan de hand van wetgevende, stimulerende of zelfs ontradende maatregelen.

5.13 De strategie van vrijwillige verbintenissen waarvoor de COP21 heeft gekozen, beperkt zich tot het vaststellen van niet-bindende afspraken voor elk land, hoewel de invoering van een bindende emissienorm de meest doeltreffende oplossing zou zijn om het resultaat te bereiken waarop de Overeenkomst van Parijs hoopt. De reeds in paragraaf 5.5 genoemde lastenverdeling binnen de EU voor de periode 2020-2030 zal de gemaakte afspraken echter wel kracht bijzetten.

6. De vervuiler betaalt

6.1 Volgens het Verdrag van Lissabon (zie artikel 191, lid 2, VWEU) berust het milieubeleid van de Unie op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

6.2 Het komt erop aan vervuilers te laten betalen voor de milieuschade die ze aanrichten. Het klimaatbeleid van de lidstaten behandelt de koolstofprijzen nochtans op zeer uiteenlopende manieren en legt de nadruk vooral op belastingen, die echter in de eerste plaats de koopkracht van de kleinste huishoudens inperken en de werkgelegenheid aantasten.

6.3 Volgens het Witboek vervoer moeten de vervoersheffingen en belastingen worden hervormd met het oog op een consequentere toepassing van de beginselen „de vervuiler betaalt” en „de gebruiker betaalt”.

6.4 De door de Commissie voorgestelde benadering gaat uit van een systeem waarbij de vervuiler betaalt en de mogelijkheden, die tolheffing biedt, worden benut om de aanleg en het onderhoud van infrastructuur te financieren. Via dit systeem moet het gebruik van duurzame vervoerswijzen worden bevorderd door de internalisering van externe kosten en moet de financiering worden gewaarborgd.

6.5 De Unie is echter een lappendeken van verschillende systemen, verstoken van onderlinge samenhang: elektronische tolheffing, vignetten, congestieheffingen en via satelliet berekende kilometerheffingen (GNSS). Bovendien zijn de communautaire regels inzake de belasting van wegvervoer voor zware voertuigen (Eurovignet) nog slechts van toepassing in vier lidstaten, terwijl andere lidstaten zelfs helemaal geen tolgelden heffen. Deze situatie brengt de ontwikkeling van de interne markt in het gedrang, stelt de burgers voor ernstige problemen en heeft een negatieve weerslag op de economische groei. Ze vergroot ook de sociale ongelijkheid in heel wat lidstaten. Bovendien kan het niet innen van heffingen voor het gebruik van het wegennet zijn weerslag hebben op de concurrentievoorwaarden t.o.v. het vervoer per spoor (nog afgezien van de kosten i.v.m. ongunstige milieueffecten) indien een spoorwegnet beschikbaar is.

⁽²⁾ PB C 299 van 4.10.2012, blz. 170.

6.6 Toch dient er bij een Europees systeem van wegenbelasting een zekere flexibiliteit te worden ingebouwd om rekening te kunnen houden met de situatie van perifere regio's en afgelegen landelijke en berggebieden en eilanden met een lage bevolkingsdichtheid en zonder alternatieven voor het wegvervoer. Zonder een dergelijke flexibiliteit zou de internalisering van externe kosten geen positieve invloed hebben op het gedrag of de organisatie van het vervoer ter plaatse en alleen hun concurrentievermogen aantasten. Een vervoerssysteem dat zowel kostenefficiënt als milieuvriendelijk is, is voor het economisch en sociaal welzijn van landelijke gebieden van doorslaggevend belang. Als middel om de vervoersemissies terug te dringen hebben sommige regeringen verschillende soorten koolstofheffingen ingevoerd, die niet alleen hun doel hebben gemist, maar ook huishoudens, met name in landelijke, afgelegen en berggebieden, met aanzienlijke lasten hebben opgezadeld.

6.7 Volgens de commissaris voor vervoer is de Commissie van plan om tegen eind 2016 een Europees systeem voor vrachtwagens en personenauto's voor te stellen, dat voorziet in een eenvormige regelgeving voor de inning van tolgeld in alle lidstaten van de EU waarbij uitsluitend wordt uitgegaan van het aantal afgelegde kilometers.

6.8 Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om op Europees niveau een geharmoniseerd stelsel van wegenbelastingheffing door te voeren volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt, maar is van mening dat het internaliseringsaspect van de tarifiering zeker niet zal volstaan om een duurzaam vervoersbeleid tot stand te brengen dat de gemaakte afspraken in het kader van de COP21 nakomt. Daarvoor zijn immers stimulerende maatregelen nodig, afgewisseld met aanvullende maatregelen, zoals bijvoorbeeld een grotere energie-efficiëntie, de toename van elektromobiliteit, carpooling en co-mobiliteit, de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen, de uitwerking van milieukwaliteitsnormen, en bovenal de bevordering van het openbaar vervoer.

6.9 Een andere maatregel zou een op economische en sociale criteria gebaseerde koolstofprijs kunnen zijn. Als de olieprijs te laag blijft, zoals momenteel het geval is, worden alle actoren in de vervoerssector hoegenaamd niet aangespoord om hun gedrag te wijzigen en maatregelen te nemen om hun energieverbruik te verminderen. Toch zouden strengere normen en standaarden voor brandstof, energie-efficiëntie, geautomatiseerde verkeersgeleiding en ontwikkeling van alternatieve brandstoffen een brug kunnen slaan naar een lagere uitstoot, zonder daarbij het concurrentievermogen aan te tasten.

7. Innovatie, onderzoek en ontwikkeling, en alternatieve brandstoffen

7.1 Er is dringend behoefte aan een actief industrieel beleid en gecoördineerde O&O om de overschakeling naar de koolstofarme economie te begeleiden. Om de onvermijdelijke groei van de vervoerssector los te maken van de vermindering van de uitstoot van vervuilende stoffen zijn gestage O&O-inspanningen nodig.

7.2 Het stappenplan voor vervoer geeft aan dat er verder zal moeten gewerkt aan de ontwikkeling van biobrandstoffen, vooral voor de luchtvaart en het vrachtwagenvervoer, maar wijst er tegelijkertijd op dat dit problemen kan veroorzaken in verband met voedselzekerheid en milieu. In het stappenplan wordt benadrukt dat het belangrijk is om duurzamere biobrandstoffen van de tweede en derde generatie te ontwikkelen.

7.3 Wat bio-energie betreft zijn continue inspanningen nodig om de uitstoot van broeikasgassen verder te beperken en veranderingen in het landgebruik te voorkomen. De benutting van bijproducten en afval voor de productie van brandstoffen moet daarom meer worden gestimuleerd. Tot op zekere hoogte bieden het wegvervoer, de luchtvaart en zeevervoer nog mogelijkheden. Biobrandstoffen vormen echter geen oplossing op zich, en er moeten hoe dan ook alternatieven worden ontwikkeld en bevorderd om de verbrandingsmotor te vervangen door elektrische mobiliteit en/of door waterstoftechnologie of andere vormen van alternatieve en duurzame energie.

7.4 De overgang naar elektromobiliteit moet gepaard gaan met de overgang naar deelauto's. Er zij op gewezen dat zelfs met een volledige overgang naar op duurzame brandstoffen functionerende motoren, het risico van dichtslibbende steden blijft bestaan zolang het openbaar vervoer en efficiënte distributiesystemen niet de algemene regel worden.

Brussel, 26 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS