Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's inzake Vervoer en CO_2 — De uitwerking van een gemeenschappelijke benadering"

(1999/C 101/05)

De Commissie heeft op 3 april 1998 besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 december 1998 goedgekeurd; rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting op 28 januari 1999 het volgende advies uitgebracht, dat met 90 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Doelstellingen van de Mededeling

1.1. De onderhavige Mededeling vormt het eerste concrete initiatief van de Europese Commissie sinds de conferentie van Kyoto op 10 december 1997, waar de Europese Unie een belangrijke rol heeft gespeeld bij het uitstippelen van de algemene strategie om de door mensen veroorzaakte klimaatverandering weer onder controle te krijgen, hetgeen nodig is om de toekomst van de aarde veilig te stellen.

1.1.1. Met de Mededeling wordt de ambitieuze doelstelling nagestreefd, de uitstoot van CO_2 te verminderen en tegelijkertijd het vervoer doeltreffender te maken.

1.1.2. Zij past in het algemene streven naar een rationeler energiegebruik, waarbij de productie, de mobiliteit en de kwaliteit van het bestaan op hetzelfde niveau worden gehouden, terwijl het energieverbruik daalt.

1.2. Bovendien moet worden bekeken hoe de Kyoto-doelstellingen over de verschillende sectoren kunnen worden verdeeld. Dit ingewikkelde en delicate onderwerp komt in de Mededeling niet aan de orde.

1.3. Wel presenteert de Commissie twee tijdsgebonden strategieën:

— op korte tot middellange termijn: ervoor zorgen dat het op grond van de genomen besluiten reeds aanwezige potentieel volledig wordt benut.

  Het gaat erom dat met het vervoersbeleid aanzienlijke verbeteringen op milieugebied worden bereikt, die nu al kunnen worden gerealiseerd dankzij de toepassing van de beschikbare technologieën en de bevordering en ontwikkeling van milieuvriendelijker vervoersvormen, door hieraan adequate fiscale en tarifaire maatregelen te verbinden.

  Dit alles moet vergezeld gaan van aanvullende maatregelen op nationaal, regionaal en lokaal niveau;

— op de lange termijn (na 2010): op grote schaal nieuwe technologieën introduceren, zoals brandstofcellen en alternatieve brandstoffen. Dit op een ingrijpende wetenschappelijke en technologische innovatie gebaseerd beleid dient te worden ondersteund door aanzienlijke investeringen in O&O, gebruikmakend van de mogelijkheden van het komende Vijfde Kaderprogramma van de Europese Unie.

1.4. In dit verband noemt de Commissie een hele reeks maatregelen die, indien zij op uniforme en gecoördineerde wijze worden genomen, positief kunnen bijdragen en kunnen voorkómen dat de uitstoot van CO_2 verder toeneemt. Een van de doelstellingen van de Kyoto-top is immers om tegen het jaar 2010 een alle sectoren omvattende reductie van de uitstoot van broeikasgassen van 8 % ten opzichte van 1990 te bewerkstelligen. In dit verband zij erop gewezen dat de Raad Energie/Milieu reeds in oktober 1990 heeft besloten de emissie van CO_2 in 2000 te willen stabiliseren op het niveau van 1990 [1].

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité juicht de Mededeling van de Commissie toe. De naleving van het beginsel „duurzame ontwikkeling" vereist een ombuiging van de tot nu toe waargenomen groeitrend in de vervoerssector, die grote inspanningen zal vergen. Daarvoor is het tevens zaak dat het vervoerbeleid en alle andere beleidsterreinen — dus ook op regionaal en lokaal niveau — elkaar aanvullen en synergie opwekken.

2.1.1. Om te voorkómen dat de omzetting van de beginselakkoorden zoals die van Kyoto in concrete maatregelen continu wordt uitgesteld, dienen onmiddellijk wettelijke maatregelen ter bescherming van het milieu te worden genomen.

2.1.2. Een project van deze omvang en met deze ambities vergt betrokkenheid en deelname van alle actoren, inclusief de burgers van de Unie die hun gedrag moeten veranderen, omdat bij de voorgestelde maatregelen, die hierna in detail zullen worden bespro-

[1] PB C 139 van 6.5.1997, blz. 14.

Publikatieblad van de Europese Unie. 12-04-1999
http://www.emis.vito.be

ken, de klassieke mobiliteitsmodellen ter discussie moeten worden gesteld.

2.2. Tot het broeikaseffect wordt bijgedragen door verschillende stoffen, zoals methaan (CH_4), stikstofoxide (N_2O) en andere. Kooldioxide (CO_2) is, zoals bekend, echter de grootste veroorzaker van het broeikaseffect. CO_2 is het natuurlijke product dat ontstaat bij iedere verbranding of gisting van organische stoffen. De toename ervan in de atmosfeer is evenredig aan de hoeveelheid verbrande fossiele brandstof en dus — onafhankelijk van het omzettingsrendement — aan het energieverbruik. Zoals het Internationaal Energie-Agentschap heeft gesignaleerd, zal de uitstoot van CO_2 de komende decennia voortdurend toenemen. Verwacht wordt dat tussen 1990 en 2010 een percentage van rond de 50 % wordt bereikt. Driekwart van deze toename zal voor rekening komen van de ontwikkelingslanden (China, Zuidoost-Azië, enz.); alleen al in China zal het koolstofverbruik stijgen van 1 tot 3 miljard per jaar [1].

2.3. De uitstoot van CO_2 kan dus worden teruggedrongen door een lager energieverbruik, en door alternatieve brandstoffen te gebruiken die minder schadelijk zijn voor het milieu. Aangezien het feit dat de uitstoot van CO_2 in de periode 1985/1995 sterker is gestegen dan het BBP grotendeels aan het wegvervoer moet worden toegeschreven, dienen de maatregelen met name op het wegvervoer te zijn gericht, zonder te vergeten dat ook in de andere sectoren die tot CO_2-uitstoot bijdragen, moet worden ingegrepen. In het Commissiedocument wordt de CO_2-uitstoot van de vervoerssector afgezet tegen andere vervuilingsbronnen, en wordt het aandeel van het wegverkeer ten opzichte van andere vervoerstakken benadrukt. Hoewel het percentage vrachtvervoer in de periode 1985/1995 aanzienlijk is gestegen, moet dit percentage worden afgezet tegen het aantal vervoerde tonnen, dat in dezelfde periode ook aanzienlijk is toegenomen.

2.4. In de Oost-Europese landen werd de vervoerssector aanvankelijk gedomineerd door de staat, met een nadruk op het railvervoer; momenteel is er een zorgwekkende ontwikkeling gaande, waarbij het spoor steeds meer terrein verliest t.o.v. het wegvervoer, en waarbij in het stedelijk verkeer steeds vaker de auto i.p.v. het openbaar vervoer wordt gebruikt. Eén en ander wordt nog versterkt door het feit dat de communautaire steunbijdragen hoofdzakelijk op de weg zijn gericht [2]. Het is dan ook van belang dat de toetredingsonderhandelingen niet alleen over puur economische onderwerpen gaan, maar ook nauwkeurige verplichtingen inhouden voor de aanpassing aan het acquis communautaire en het voeren van een duurzaam vervoerbeleid, ten einde wildgroei te voorkómen.

2.5. Als gevolg van het wegvallen van de grenzen, de groeiende noodzaak van een continue bevoorrading, de ontwikkeling van het MKB (70 % van het productieapparaat) [3], de overgang van een op de industrie georiënteerde economie naar een diensteneconomie en de liberalisering, is de vervoerssector een steeds belangrijkere spilfunctie gaan innemen. Het vervoer is een echte hefboom voor de ontwikkeling geworden: het wegvervoer draagt zelfs in grote mate bij aan de hoogte van het BBP en de werkgelegenheid, die momenteel het grootste probleem in de Unie vormt. In weerwil van alle inspanningen en pogingen om een vervoersstrategie en -beleid uit te stippelen dat in lijn is met de beginselen uit de verschillende Groen- en Witboeken uit de jaren 1990, en ondanks de verplichtingen die de Raad op zich heeft genomen, is de situatie er de afgelopen jaren niet beter op geworden en is het wegvervoer een steeds grotere rol op de markt gaan spelen.

2.6. In de communautaire wetgeving wordt er al sinds jaar en dag van uitgegaan dat milieubescherming ontwikkeling niet in de weg staat, maar een milieuvriendelijke ontwikkeling juist ten goede komt. De bescherming van het milieu staat dan ook voorop.

2.7. De eerste maatregel heeft betrekking op de vaststelling van een strategie om de constante toename van de belangrijkste broeikasgassen (CO_2-CH_4-N_2O), die door wetenschappers in de hele wereld als boosdoeners zijn aangewezen, tegen te gaan. De hypothese dat de toekomst van de aarde op het spel staat, in de eerste plaats door klimaatveranderingen, wordt met een reeks wetenschappelijke gegevens onderbouwd. Om te voorkómen dat de aarde nog meer risico's loopt, zijn concrete acties en zekere resultaten absoluut noodzakelijk. Hiervoor dient een algemeen beleid te worden uitgestippeld, dat in hoofdzaak is gebaseerd op technologisch geavanceerde oplossingen. Het is onwenselijk daarbij uitsluitend voor snelle oplossingen te kiezen zoals belastingen; ontbreekt namelijk een duidelijk beleid, dan zou dit negatieve gevolgen voor industrie en productie kunnen hebben.

2.8. Als gevolg van deze ambitieuze doelstelling komen de klassieke schema's waarop het oude ontwikkelingsmodel in de vervoerssector was gebaseerd, op losse schroeven te staan. Zo zal een nieuwe Europese dimensie ontstaan, die de samenleving en de technologie vooruit zal helpen. De Europese Commissie moet samenwerken met het bedrijfsleven en de sociale partners om

[1] Vooruitzichten voor het energieverbruik in de wereld, Internationaal Energie-Agentschap (Parijs), 1994.

[2] In de huidige toestand zijn de spoorwegen helaas niet in staat aan de groeiende vervoersvraag als gevolg van de mobiliteitsvereisten en de ontwikkeling van de economie, te voldoen. Hierbij speelt de aantrekkingskracht van de eigen auto, als statussymbool, een grote rol.

[3] PB C 19 van 21.1.1998.

Publikatieblad van de Europese Unie. 12-04-1999
http://www.emis.vito.be

de logistiek een nieuwe invulling te geven. Dit geldt zowel voor de interne organisatie van producerende bedrijven (telematica-toepassingen voor het logistiek beheer) als voor de samenwerking tussen de bedrijven (samenwerking op lokaal niveau om de vervoerintensiteit terug te dringen).

2.9. Deze doelstelling is van cruciaal belang. Het vervoersbeleid in het middelpunt van de belangstelling plaatsen, lijkt haast een verplichte keuze, vanwege de hoge CO_2-uitstoot en de spilfunctie van de vervoerssector, die zeer veel deelnemers telt. De Gemeenschap moet een hoog niveau van milieubescherming en kwaliteitsverbetering nastreven voor de huidige en toekomstige generaties, terwijl het Europese concurrentievermogen op peil moet worden gehouden.

2.10. In onderstaande tabel wordt de pre-Kyoto situatie weergegeven en een aantal hypotheses voor de toekomst geschetst. De groeitendensen laten een zorgwekkend beeld zien, zodat de aandacht nog meer dient te worden gefocust op de sector vervoer, die voor het bedrijfsleven van vitaal belang is.

Verdeling van de uitstoot van CO_2 over de verschillende sectoren
(in miljoenen ton) (1)

Sector/per jaar	1990	2010	Toename/ afname in procenten
Vervoer	730	1 032	+ 39 %
Industrie	626	532	– 15 %
Energie	141	158	+ 12 %
Huishoudens/tertiaire sector	654	680	+ 4 %
Elektriciteit/warmte	1 036	1 057	+ 2 %
Productie			
Totale uitstoot	**3 200**	**3 459**	**+ 8 %**

Bron: pre-Kyoto scenario, gebaseerd op de gegevens van Eurostat (exclusief in de scheepvaart gebruikte stookolie, maar inclusief het internationale luchtvervoer).

2.11. De noodzaak om terstond een reeks concrete maatregelen in de vervoerssector te treffen ter beperking van de uitstoot van CO_2, wordt tevens ingegeven door de lange tijd die nodig is om zinvolle resultaten te behalen. Enerzijds ontbreekt een radicaal vernieuwende, milieuvriendelijke en economisch acceptabele technologie, anderzijds gaan vervoermiddelen tamelijk lang mee en worden zij slechts geleidelijk aan vervangen.

2.12. Milieubescherming dient voorrang te krijgen boven verbetering van de mobiliteit in de toekomst. De resultaten zullen echter slechts aan de verwachtingen beantwoorden indien over de Europese voorstellen ook buiten Europa een brede maatschappelijke en politieke consensus ontstaat: milieubescherming vergt per definitie immers een mondiaal beleid. Voor dit alles dient een innoverende aanpak te worden ontwikkeld, waarbij milieubescherming als absolute noodzaak op één noemer met economische ontwikkeling en handel moet worden gebracht.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Allereerst dient erop te worden gewezen dat het algemene raamwerk voor maatregelen weliswaar door de Gemeenschap wordt vastgesteld, maar de maatregelen zelf — geheel overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel — uitsluitend onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lid-staten kunnen vallen, die dan ook de meest geschikte activiteiten en maatregelen moeten ontplooien. Op communautair niveau zou voor iedere voorgestelde actie een economische evaluatie en een milieubalans moeten worden gemaakt, waarbij de voor- en nadelen naast elkaar worden gezet. Hoewel niet duidelijk is welke elementen ten grondslag liggen aan de opmerking van de Commissie, dat „op communautair niveau het beleid van doorberekening van alle externe transportkosten in een vermindering van de CO_2-uitstoot met gemiddeld 11,5 % zou resulteren" (2), en hoewel de kosten en het mogelijke concurrentieverlies niet in de beoordeling zijn meegenomen, spreekt het voor zich dat de internalisering van de externe kosten voor alle vervoerswijzen zou helpen bij het maken van een milieu-effectrapportage en voor een grotere concurrentie tussen de verschillende vervoerwijzen zou zorgen.

3.2. Het ernstigste probleem lijkt te worden gevormd door het stedelijk verkeer. In dit verband heeft het Groenboek van de Commissie (3) nog niet aan belang ingeboet. Er dient voor een vlotte afwikkeling en doorstroming van het verkeer te worden gezorgd, door telkens op lokaal niveau de meest geschikte maatregelen te nemen (intelligente stoplichten, parkeer & reis-stations, een verstandig gebruik van personenauto's). Het convenant van de Commissie met de automobielindustrie (4) dient te worden toegejuicht. Dit initiatief is

(1) Deze tabel is uitsluitend bedoeld om aan te tonen dat het beleid in de eerste plaats op de sector vervoer moet zijn gericht.

(2) COM(1998) 204 def., paragraaf 2.9.
(3) PB C 212 van 22.7.1996, blz. 77.
(4) Het akkoord tussen de Commissie en de ACEA (de Vereniging van Europese Autofabrikanten) voorziet in een maximum CO_2-uitstoot van 140 g/km in het jaar 2008, een vermindering van ongeveer 25 % t.o.v. 1995. De naleving van het akkoord door de fabrikanten zal door de Commissie periodiek worden gecontroleerd.

Publikatieblad van de Europese Unie. 12-04-1999
http://www.emis.vito.be

van groot belang en zal waarschijnlijk tot kleinere aandrijfmechanismen leiden, waarmee slechts beperkte snelheden kunnen worden bereikt.

Overigens zijn aan het stedelijk verkeer de hoogste externe kosten van allemaal verbonden (1), zodat het openbaar vervoer in de steden zeker moet worden gestimuleerd en aantrekkelijker moet worden gemaakt. Er dient een grote inspanning te worden geleverd, samen met de verladers van goederen en degenen voor wie zij zijn bestemd: het distributie- en handelsapparaat dient te worden gestroomlijnd, waarvoor stedebouwkundige maatregelen nodig zijn (laad- en losruimtes). Ten behoeve van het goederenvervoer en de distributie in stedelijke gebieden zijn dus stroomlijnings- en reglementeringsmaatregelen nodig. Het verkeer op zich is niet schadelijk, maar wel het „stop and go", het wildparkeren bij laden en lossen, en de tijdstippen van distributie. (2) Leveringen tijdens het spitsuur zijn een bron van vervuiling en verkeersopstoppingen.

3.3. Het is zaak dat de voorgenomen maatregelen m.b.t. het goederenvervoer (3) ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het probleem dient een meer algemene aanpak te krijgen, aangezien het evenwicht tussen de vervoerstakken kan worden hersteld door te kiezen voor een gecombineerd weg-zeevervoer en rail-wegvervoer. Dat vereist onder meer een herstructurering van de transportbedrijven, zowel op het stuk van de efficiency als van fusies, zodat zij beter in het gecombineerd vervoer kunnen meedraaien. Het is van vitaal belang dat de spoorwegen bereid zijn, de commerciële uitdaging aan te gaan. Bovendien moet de doeltreffendheid van het goederenvervoer over de weg worden vergroot, door bijvoorbeeld het rijden met lege wagens zo veel mogelijk te beperken, en meer gebruik te maken van telematicatoepassingen. Er moet worden gezorgd voor een systeem van wegvervoer van/naar intermodale terminals met weinig negatieve gevolgen voor het milieu en een groter maximaal toegestaan gewicht (4), bijvoorbeeld door alleen voor de meest noordelijke lid-staten van de Unie gebruik te maken van het in Richtlijn 96/53/EG (5) genoemde „moduleconcept".

3.4. Het luchtvervoer (6) vormt meer en meer een lastig probleem. De gegevens in de Mededeling zijn des te veelzeggender als ze worden afgezet tegen het aantal passagiers en de hoeveelheid vervoerde goederen. Het aandeel van 12 % in de CO_2-uitstoot van de hele vervoerssector spreekt voor zich. Hier zijn gerichte maatregelen nodig, zoals het aanmoedigen van samenwerkingsvormen en allianties tussen luchtvaartmaatschappijen, de verbetering van luchtverkeersgeleidingssystemen en een grotere aandacht voor de bezettingsgraad en de inzet van vliegtuigen.

3.5. Het railvervoer (7) lijkt vanuit het oogpunt van de CO_2-uitstoot geen bijzondere problemen op te leveren, hoewel uit de gegevens van de Commissie niet blijkt of met de door de productie van elektriciteit veroorzaakte vervuiling rekening is gehouden. De noodzakelijke steun aan het gecombineerd vervoer is in de meeste gevallen helaas ontoereikend gebleken. Ook in deze sector dient de Gemeenschap in te grijpen, ondanks het feit dat haar middelen zeer beperkt zijn: het volstaat erop te wijzen dat voor de PACT-proefprojecten (8) in 1998 slechts 6 miljoen ecu beschikbaar is. De ontwikkeling van het spoorwegvervoer vindt plaats d.m.v. uniformering van de technische voorschriften, interoperabiliteit en de mogelijkheid om voor internationale trajecten één kaartje te kopen.

3.6. De scheep- en binnenvaart worden beiden gekenmerkt door een zeer hoge mate van energie-efficiency, en kunnen de mobiliteit van goederen en personen aanzienlijk vergroten. Niettemin moet er meer aan worden gedaan om de uitstoot van broeikasgassen bij de hele internationale vloot terug te dringen. De leefbaarheid op aarde is immers een mondiale uitdaging.

4. Conclusies

4.1. Het Economisch en Sociaal Comité juicht de Mededeling van de Commissie toe. De naleving van het beginsel „duurzame ontwikkeling" vereist een ombuiging van de tot nu toe waargenomen groeitrend in de vervoerssector, die grote inspanningen zal vergen.

4.2. De uitstoot van CO_2 kan worden verminderd door een lager energieverbruik, en door alternatieve brandstoffen te gebruiken die minder schadelijk zijn voor het milieu. Aangezien het feit dat de uitstoot van CO_2 in de periode 1985-1995 sterker is gestegen dan het BBP, grotendeels aan het wegvervoer moet worden toegeschreven, dienen de maatregelen met name op terugdringing van het wegvervoer te zijn gericht, zonder te vergeten dat ook in de andere sectoren die tot CO_2-uitstoot bijdragen, moet worden ingegrepen.

4.3. Er dient een algemeen beleid te worden uitgestippeld, dat in hoofdzaak is gebaseerd op technologisch geavanceerde oplossingen. Het is onwenselijk daarbij uitsluitend voor snelle oplossingen te kiezen, zoals belastingen; ontbreekt namelijk een duidelijk beleid, dan zou dit negatieve gevolgen voor industrie en productie kunnen hebben.

(1) PB C 56 van 24.2.997, blz. 31.
(2) CONFETRA Conf. Trasporti-ufficio studi Milano, januari 1994.
(3) PB C 19 van 31.1.1998, blz. 25; PB C 95 van 30.3.1998, blz. 21; PB C 89 van 19.3.1997, blz. 18; PB C 56 van 24.2.1997, blz. 31.
(4) PB C 261 van 19.8.1998, blz. 10.
(5) PB C 295 van 22.10.1994, blz. 72.
(6) PB C 95 van 30.3.1998, blz. 59; PB C 73 van 9.3.1998, blz. 66; PB C 56 van 24.2.1997, blz. 26.
(7) PB C 206 van 7.7.1997, blz. 23; PB C 153 van 28.5.1996, blz. 16.
(8) PACT: Pilot Actions in Combined Transport.

Publikatieblad van de Europese Unie. 12-04-1999
http://www.emis.vito.be

4.4. Hoewel het algemene raamwerk voor maatregelen door de Gemeenschap wordt vastgesteld, kunnen de maatregelen zelf uitsluitend onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lid-staten vallen. Op communautair niveau zou voor iedere voorgestelde actie een economische evaluatie en een milieubalans moeten worden gemaakt, waarbij de voor- en nadelen naast elkaar worden gezet. De internalisering van de externe kosten voor alle vervoerwijzen zou het maken van een milieu-effectrapportage vergemakkelijken en de concurrentie tussen de verschillende vervoerwijzen bevorderen.

Brussel, 28 januari 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel is door minimaal een kwart van de aanwezige leden goedgekeurd, maar is tijdens de discussie toch verworpen:

De laatste zin door het volgende vervangen:

„Hier zijn maatregelen vooral nodig om het verkeersgeleidingssysteem in de luchtvaart te verbeteren."

Motivering

Nu al is de ontoereikende concurrentie als gevolg van de al veel te lange samenwerking tussen luchtvaartmaatschappijen een probleem. Wij moeten een dergelijke samenwerking niet nog verder aanmoedigen. Er is geen reden om aan te nemen dat meer „planeconomie" in deze sector zoveel milieuvoordelen zou opleveren dat deze zouden opwegen tegen de mogelijke risico's van verdere verzwakking van de concurrentie.

Uitslag van de stemming

Vóór: 24, tegen: 48, onthoudingen: 6.

Publikatieblad van de Europese Unie. 12-04-1999
http://www.emis.vito.be