

El camino hacia la ampliación de la UE

**Indicadores de la integración del transporte
y el medio ambiente
TERM 2002**

Resumen

**Directores del proyecto:
Ann Dom
Wouter de Ridder
Agencia Europea de Medio Ambiente**



Diseño de la portada: AEMA
Maquetación: Brandenburg a/s

Advertencia

El contenido del presente informe no refleja necesariamente la opinión oficial de la Comisión Europea o de otras instituciones de la Unión Europea. Ni la Agencia Europea de Medio Ambiente ni ninguna persona o empresa que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en este informe.

En Internet, vía el servidor Europa (<http://europa.eu.int>), pueden consultarse otras muchas informaciones sobre la Unión Europea.

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002

ISBN: 92-9167-526-1

© AEMA, Copenhague, 2002

Producto ecológico

La presente obra está impresa de acuerdo con las más estrictas normas de protección del medio ambiente.

Impreso en Dinamarca por Scanprint A/S

Certificado medioambiental: ISO 14001

Certificado de calidad: ISO 9001: 2000

Registro EMAS: autorización n°. DK- S-000015

Autorización de impresión con la etiqueta medioambiental Nordic Swan, licencia n° 541 055

Impreso en papel reciclado y blanqueado sin cloro



Agencia Europea de Medio Ambiente
Kongens Nytorv 6
DK-1050 Copenhague K
Dinamarca
Tel: (45) 33 36 71 00
Fax: (45) 33 36 71 99
E-mail: eea@eea.eu.int
Internet: <http://www.eea.eu.int>

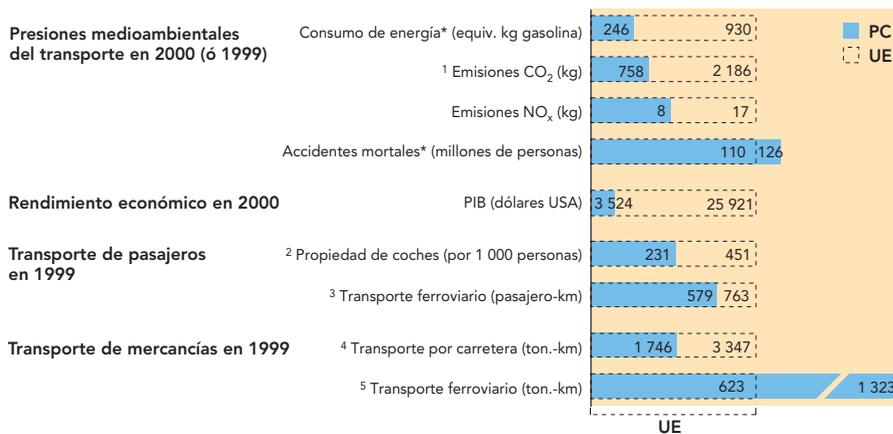
Los países candidatos a la adhesión parten de situaciones diferentes, pero están adquiriendo rápidamente las pautas insostenibles del transporte de la UE

La reestructuración política y económica que se ha venido produciendo en los países candidatos a la adhesión (PC) en los últimos diez años ha inducido cambios sustanciales en sus sistemas de transporte. Los volúmenes de transporte, que disminuyeron significativamente tras la recesión de principios de los noventa, están volviendo a aumentar a medida que se recupera la economía. La distribución modal (o cuota de mercado de los distintos modos de transporte), si bien sigue siendo todavía mucho mejor que la de la Unión Europea, evoluciona hacia un sistema centrado cada vez más en el transporte por carretera. Así pues, como en el caso de la Unión Europea, las tendencias del transporte en los países candidatos se alejan de los objetivos de la estrategia de desarrollo sostenible, a saber, la disociación entre el crecimiento del transporte y el crecimiento económico, así como la prioridad del transporte público, el transporte por ferrocarril y el de vías navegables marítimas y fluviales frente al transporte por carretera.

En los países candidatos, el consumo de energía por parte del sector del transporte y las consiguientes emisiones de gases de efecto invernadero per capita siguen siendo entre tres y cuatro veces inferiores a la UE, y las emisiones de óxidos de nitrógeno per capita cerca de un 50 % inferiores. Hay una menor densidad de carreteras y vías férreas, por lo que la fragmentación del territorio es menor. Pero la situación está cambiando a pasos acelerados.

Al igual que en la UE, el consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al transporte tienden al alza. La longitud de la red de autopistas se ha duplicado en los últimos diez años, intensificando la fragmentación del territorio. El parque automovilístico es una media de cuatro o cinco años más antiguo, por lo que los países candidatos llevan un retraso de varios años respecto de la Unión en cuanto a tecnologías y combustibles mejorados. Los descensos constatados en las emisiones de algunos contaminantes atmosféricos (p.ej. NO_x) demuestran que los países candidatos han comenzado a corregir esta disparidad tecnológica. La calidad del aire urbano, no obstante, sigue siendo mala. El aumento del tráfico neutraliza las mejoras realizadas en seguridad de los automóviles y las infraestructuras; el número de víctimas mortales se ha estabilizado en cerca de 21 000 al año en los países candidatos frente a los 41 000 de la UE.

Figura 1 Comparación per capita de las presiones medioambientales, PIB y rendimiento del transporte entre los países candidatos y la UE (valores absolutos)



Notas: * Los datos se refieren a 1999.

¹ Los datos referentes a los PC no incluyen a Chipre, Malta ni Turquía.

² Los datos referentes a los PC no incluyen a Bulgaria ni Turquía.

³ Los datos referentes a los PC no incluyen a Estonia ni Turquía.

⁴ Los datos referentes a los PC no incluyen a Bulgaria, Chipre, Malta, República Eslovaca ni Turquía.

⁵ Los datos referentes a los PC no incluyen a Turquía.

Fuentes: OIE, 2001a; AEMA, 2002a-e y EMEP, 2002; CEPE, 2001 a-b; Eurostat, 2002a; Banco Mundial, 2002.

Las actuales políticas otorgan prioridad al desarrollo de infraestructuras y a la regulación de las tecnologías y el combustible: todavía no ha surgido un enfoque más integrado

Durante los últimos decenios, la UE ha centrado sus políticas de transporte y medio ambiente en la inversión en infraestructuras (p.ej. la Red Transeuropea de Transporte, RTE-T), en la normativa medioambiental y sobre seguridad. Un patrón similar está emergiendo en los países candidatos, lo que no es de extrañar teniendo en cuenta que la adopción del acervo normativo comunitario constituye un requisito previo para la adhesión. Los indicadores que se presentan en este informe muestran ya los beneficios de una temprana introducción en los países candidatos de las normas comunitarias en materia de vehículos, combustible, medio ambiente y seguridad.

La existencia de una red de infraestructuras de transporte de calidad es esencial para la sociedad y la economía de los países candidatos, así como para su futura integración en la UE. El desarrollo de la RTE-T y su extensión hacia el este es, por tanto, una de las prioridades fundamentales de la política común de transporte. Sin embargo, todavía no se ha realizado ninguna evaluación ambiental estratégica de la RTE-T ni se ha procedido a su ampliación; tampoco se han evaluado sus repercusiones ni los beneficios económicos y sociales que puede reportar.

Los datos sobre inversiones en infraestructuras no están actualizados, pero las cifras más recientes en materia de financiación bancaria internacional indican que se está otorgando más prioridad a la construcción de carreteras que al desarrollo ferroviario. Ello trasluce el riesgo de que el transporte ferroviario, que en el pasado desempeñó un papel relevante en los países candidatos, siga perdiendo importancia dentro del sistema de transporte.

Más recientemente, han surgido en la UE líneas políticas complementarias destinadas a contener el crecimiento del transporte y mejorar la distribución modal: internalización de los costes externos, acuerdos voluntarios con la industria, revitalización de las vías férreas y las vías navegables, establecimiento de metas y objetivos, mejor

coordinación con la ordenación del territorio y el uso de la evaluación ambiental estratégica para respaldar la planificación de infraestructuras. La UE está progresando en estas áreas, y los países candidatos podrían aprender de su experiencia con estas herramientas relativamente nuevas.

Desde la Cumbre de Cardiff en 1998, siete Estados miembros han desarrollado estrategias integradas de transporte y medio ambiente, y siete han creado o están creando sistemas nacionales de seguimiento basados en indicadores. Asimismo, el Consejo de Transportes ha invitado a los futuros países miembros a adoptar los principios de integración de la UE. Todavía no existen, no obstante, estrategias integradas ni sistemas de seguimiento basados en indicadores nacionales en los países candidatos.

TERM: antecedentes y contexto

El informe que aquí se presenta es el tercer informe basado en indicadores elaborado en el marco del Mecanismo de Información sobre el Transporte y el Medio Ambiente (TERM). A diferencia de los anteriores (TERM 2000, TERM 2001), incluye por primera vez a los países que han solicitado adherirse a la Unión: los países candidatos. El informe compara las tendencias en dichos países con la evolución más reciente en la materia en la Unión Europea.

El principal objetivo de TERM es evaluar los progresos y la eficacia de las estrategias de integración de transporte y medio ambiente a partir de un núcleo de indicadores. Los indicadores TERM fueron seleccionados y agrupados de modo que se orientaran a siete cuestiones fundamentales:

1. ¿Mejora el rendimiento ambiental del sector del transporte?
2. ¿Gestionamos mejor la demanda de transporte y hemos mejorado la distribución modal?
3. ¿Se coordinan mejor la ordenación del territorio y el transporte para ajustar la demanda de transporte a las necesidades de acceso?
4. ¿Optimizamos el aprovechamiento de la capacidad de las infraestructuras de transporte existentes y avanzamos hacia un sistema de transporte intermodal más equilibrado?
5. ¿Nos aproximamos a un sistema de precios más justo y eficiente que garantice la internalización de los costes externos?
6. ¿A qué ritmo se ponen en práctica las tecnologías limpias y con qué grado de eficiencia se utilizan los vehículos?
7. ¿Con qué grado de eficacia se utilizan los instrumentos de gestión y seguimiento ambiental para respaldar la formulación de políticas y la toma de decisiones?

Estas preguntas — excepto la tercera, para la que no se dispone de datos suficientes — conforman un marco estructural para la presentación de las tendencias y mensajes clave que a continuación pasamos a exponer.

Algunos mensajes clave

Al igual que en informes anteriores, TERM 2002 *‘El camino hacia la ampliación europea’* evalúa las tendencias de los indicadores con respecto a las metas u objetivos de integración existentes *, extraídas de programas de la Unión Europea, como el Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (6º PAM), la Política Europea de Transportes, la Estrategia de Desarrollo Sostenible y varias directivas sobre medio ambiente y transporte.

* En la página 17 se describe la documentación relacionada con la política ambiental y de transporte.

Las ‘caritas’ que aparecen junto a un indicador pretenden evaluar de forma concisa la tendencia de éste en el país candidato, según el siguiente barómetro:

-  tendencia positiva en dirección a la meta u objetivo perseguido
-  desarrollo positivo, aunque insuficiente para conseguir el objetivo, o tendencia mixta dentro del indicador
-  tendencia desfavorable, en dirección opuesta a la meta u objetivo perseguidos
-  tendencia imposible de evaluar por falta de datos o inexistencia de un objetivo fijado por una política.

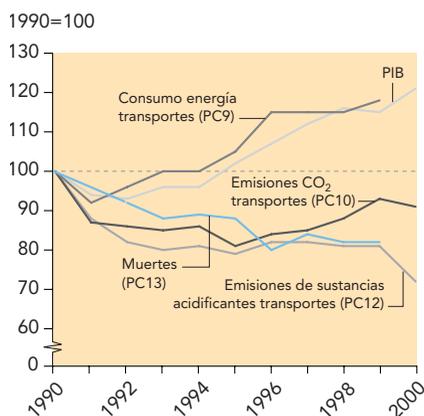
¿Mejora el rendimiento ambiental del sector del transporte (1)?

- ☹ El consumo de energía en el sector del transporte aumenta rápidamente, sobre todo por el crecimiento del transporte por carretera.
- ☹ Las emisiones de CO₂ generadas por el transporte en los países candidatos disminuyeron a principios de los noventa, pero están remontando al mismo ritmo que el volumen de tráfico.
- ☹ Las emisiones de contaminantes atmosféricos producidas por los medios de transporte se redujeron en los países candidatos a principios de los años noventa, y desde entonces se han estabilizado.
- ☹ La calidad del aire urbano está mejorando, pero las poblaciones urbanas siguen expuestas a niveles de contaminación que representan un riesgo para su salud.
- ☹ Los índices de mortalidad vial en los países candidatos disminuyeron a principios de los noventa, pero en la actualidad se han estabilizado en unos 21 000 siniestros anuales.

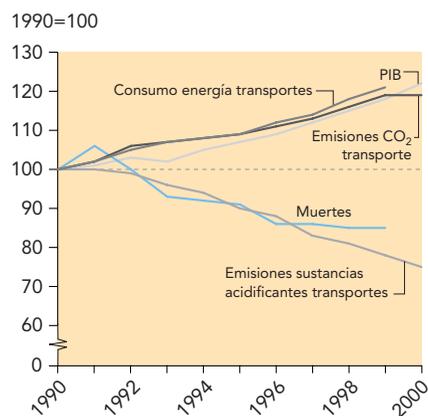
Presiones del transporte sobre el medio ambiente en los países candidatos y en la Unión de los quince, 1999–2000

Figura 2

Países candidatos



Estados miembros



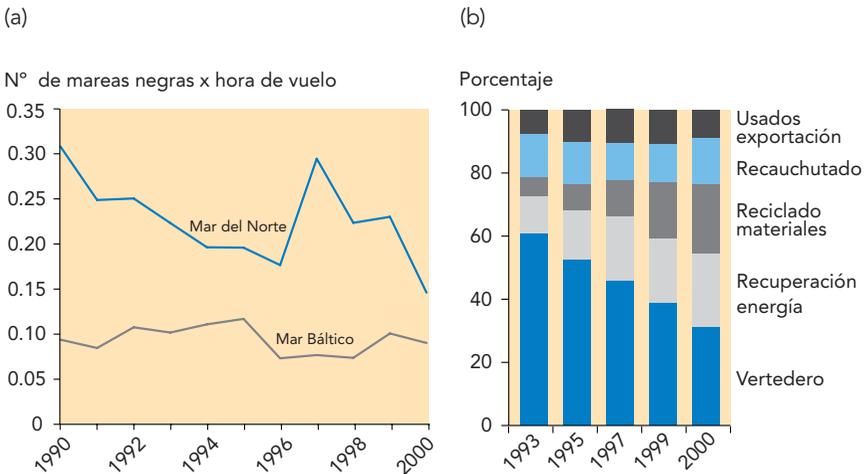
Notas: En 'consumo de energía' se incluye el transporte por carretera, ferroviario, la aviación nacional e internacional, el transporte por vías navegables, los oleoductos y el transporte no especificado (de PC-9 quedan excluidos los Estados bálticos y Eslovenia, pues faltan datos de 1990 y 1991). Los datos sobre emisiones se refieren a todos los modos de transporte excepto el transporte aéreo y marítimo internacional; de PC-10 quedan excluidos Chipre, Malta y Turquía, y de PC-12, Malta.

Fuentes: OIE, 2001a; AEMA, 2002a-e y EMEP, 2002; CEPE, 2001b; Eurostat, 2002a; Banco Mundial, 2002.

¿Mejora el rendimiento ambiental del sector del transporte (2)?

- ☹ Las infraestructuras de transporte ocupan cada vez más territorio
- ☹ La fragmentación del territorio es menor en los países candidatos que en la UE, pero aumenta a medida que se desarrollan las infraestructuras
- ☹ El desarrollo de las redes de infraestructuras incrementa las presiones sobre los espacios naturales protegidos
- ☹ Las vertidos ilegales de petróleo procedentes del transporte marítimo se mantienen en el Mar Báltico, y no existe un seguimiento de las mismas en el Mar Negro.
- ☹ Se prevé un importante aumento del número de vehículos retirados de la circulación y de neumáticos usados

Figura 3 (a) Cantidad anual de mareas negras observadas por hora de vuelo en el Mar Báltico y el Mar Negro y (b) tratamiento de los neumáticos usados en la UE+3



Notas: Por UE+3 debe entenderse UE + Islandia, Liechtenstein y Noruega. Los porcentajes se basan en toneladas de neumáticos.

Fuentes: Convenio de Helsinki (<http://www.helcom.fi/>); Acuerdo de Bonn (<http://www.bonnagreement.org/>); ETRA, 2002.

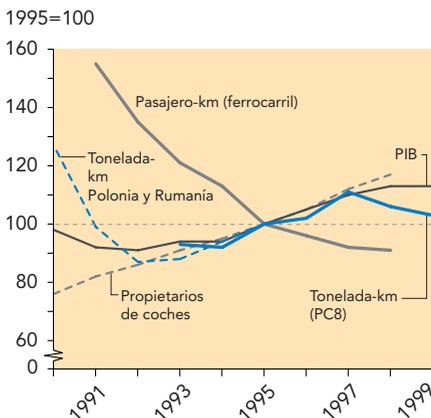
¿Gestionamos mejor la demanda de transporte y hemos mejorado la distribución modal?

- ☹️ La intensidad del transporte de mercancías (ton/km transportada por unidad de actividad económica) en los países candidatos está decreciendo, pero sigue presentando una media cinco veces superior a la de la UE
- ☹️ El transporte de mercancías en los países candidatos está cada vez más orientado a la carretera, pero la proporción del transporte ferroviario sigue siendo mucho mayor que en la UE
- ❓ El transporte de pasajeros aumenta en los países candidatos, pero no se dispone de datos suficientes para poder cuantificarlo
- ☹️ El transporte de pasajeros en los países candidatos se está desplazando del transporte rodado al aéreo, pero la proporción del transporte ferroviario sigue siendo bastante superior a la de la UE

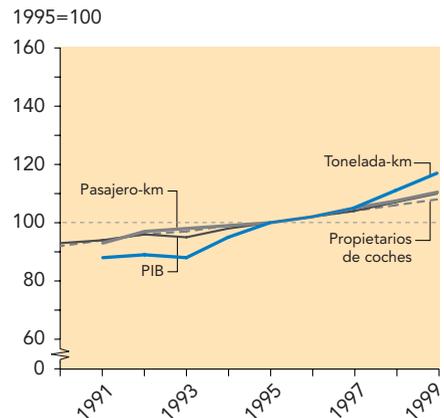
Volúmenes de transporte, PIB y propiedad de vehículos entre 1990 y 1999

Figura 4

Países candidatos



Estados miembros



Notas: PIB según precios de 1995. El transporte de mercancías incluye el efectuado por carretera, ferrocarril y vías navegables. Los datos para los países candidatos se refieren a la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovenia. El transporte de pasajeros (UE) incluye el automóvil, el autobús/autocar, el tranvía/metro y la aviación interior, intracomunitaria y extracomunitaria. Los datos sobre transporte de pasajeros por carretera en los países candidatos son escasos, por lo que se los sustituye por el indicador 'propiedad de automóviles'

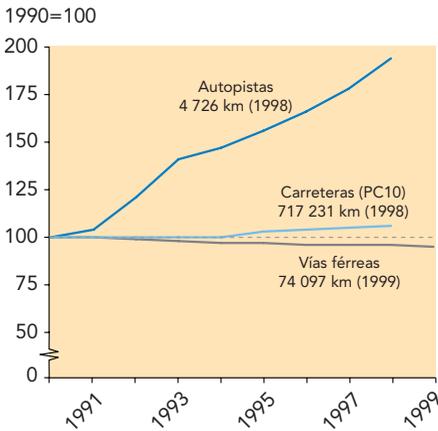
Fuentes: CEPE, 2001a; Eurostat, 2002a; Banco Mundial, 2002.

¿Optimizamos el aprovechamiento de la capacidad de las infraestructuras de transporte existente y avanzamos hacia un sistema de transporte intermodal más equilibrado?

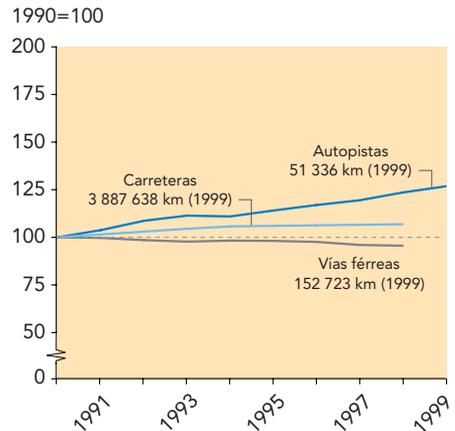
- ① La longitud de las autopistas prácticamente se ha duplicado en diez años; no obstante, la densidad del tráfico por carretera sigue siendo menor que la de la UE
- ② Los escasos datos sobre inversiones que existen indican que se otorga prioridad presupuestaria a las carreteras.

Figura 5 Evolución en la longitud de las infraestructuras de transporte en los países candidatos y la UE entre 1990 y 1999

Países candidatos



Estados miembros



Notas: Los datos sobre carreteras, que no incluyen autopistas, se basan en los PC-10 (excluida la República Checa, Estonia y Turquía). Los oleoductos y las vías navegables presentaron una tendencia más o menos estable y por ello no se incluyeron en el gráfico.

Fuente: CEPE, 2001a (y Eurostat, 2002a cuando faltaban datos).

¿Nos aproximamos a un sistema de precios más justo y eficiente que garantice la internalización de los costes externos?

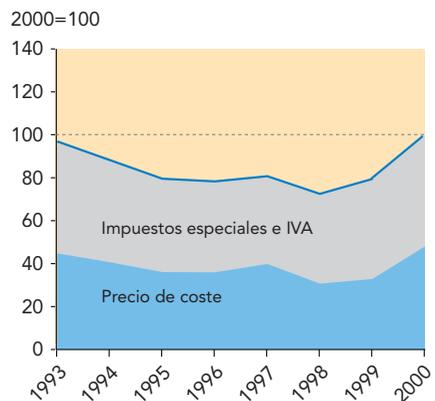
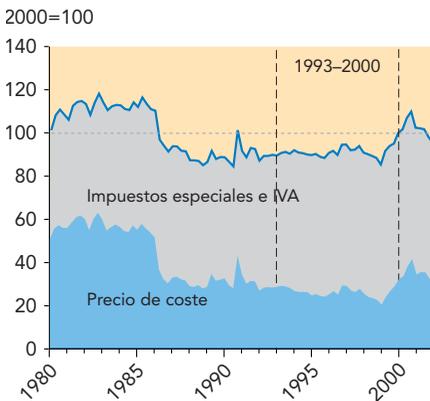
- ❓ Todavía no se han cuantificado los costes externos del transporte para los países candidatos
- ☹️ Existen muy pocos instrumentos de internalización en vigor en los países candidatos
- ☹️ Las tendencias de los precios de los carburantes no fomentan el uso de modos de transporte más eficientes en su relación con el combustible

Media ponderada del precio de coste, IVA e impuestos especiales del combustible (UE) y el gasoil (PC)

Figura 6

Cuatro países candidatos

Estados miembros



Nota: El gráfico de la UE se refiere al precio medio ponderado de la gasolina sin plomo y el gasoil, basado en las cifras de ventas. Como no existen cifras de ventas para los países candidatos (República Checa, Hungría, Polonia y Turquía) sólo figura el gasoil. Nótese también la diferencia del período abarcado por ambos gráficos.

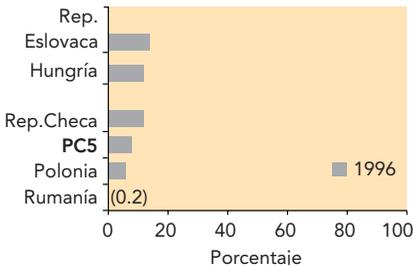
Fuentes: OIE, 2001b; Eurostat, 2002b.

¿A qué ritmo se introducen las tecnologías limpias y con qué grado de eficiencia se utilizan los vehículos?

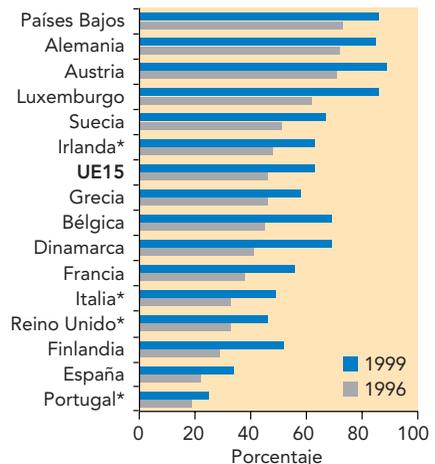
- ① No existen datos sobre la eficiencia energética en los países candidatos; en la UE todos los modos de transporte, excepto el ferrocarril, muestran cierta mejora.
- ① No se dispone de datos sobre las emisiones específicas en los países candidatos (emisiones de contaminantes atmosféricos por unidad de transporte); los vehículos rodados de la UE presentan una mejora significativa
- ☹ El parque automovilístico de los países candidatos es una media de cuatro a cinco años más antiguo que el de la UE
- ☹ La adopción de los estándares para vehículos y combustibles está mejorando, pero la proporción de automóviles con catalizadores sigue siendo baja en los países candidatos

Figura 7 Porcentaje de automóviles de gasolina con catalizador en los países candidatos (1996) y la UE (1996 y 1999)

Países candidatos



Estados miembros



Nota: Los datos de Irlanda, Italia, Reino Unido y Portugal se refieren a 1996-98 y no a 1996-99

Fuentes: Eurostat, 2002a; REC, 1998; CEPE, 2001a.

¿Se utilizan de forma eficaz los instrumentos de gestión y seguimiento ambiental para respaldar la formulación de políticas?

- ☹ Los países candidatos carecen de estrategias que integren el transporte y el medio ambiente
- ☹ La cooperación institucional en materia de transporte y medio ambiente empieza a plantearse, pero raramente se formaliza
- ☹ Los países candidatos no llevan un control de la integración del factor medio ambiente en sus políticas de transporte
- ☺ Algunos países candidatos poseen instrumentos jurídicos para la evaluación ambiental estratégica, pero su aplicación en el sector del transporte se limita a iniciativas piloto

Panorama general de los instrumentos de integración de la gestión en los países candidatos

Cuadro
n° 1

	Estrategia integrada T/MA	Cooperación institucional:	Seguimiento T y MA	Evaluación ambiental estratégica
Bulgaria		✓		✓
Chipre				
República Checa		✓		✓
Estonia		✓		
Hungría				
Letonia		✓*		
Lituania		✓*	ED	
Malta				
Polonia	✓		ED	✓
Rumanía				
Eslovaquia	✓	✓		✓
Eslovenia			ED	
Turquía				

Notas: ✓ Aprobado, presente o funcionando
 ED En desarrollo
 * Sólo se han creado grupos de trabajo temporales

Fuentes: AEMA, 2001b; REC, 2001.

Próximas etapas

El presente informe pone de relieve una significativa falta de datos para varios indicadores y una incoherencia entre los datos suministrados a las distintas organizaciones internacionales. Aunque es más patente en el caso de los países candidatos, las estadísticas de los Estados miembros también son , con frecuencia, incompletas o de mala calidad. Es necesaria una acción conjunta entre las diversas organizaciones internacionales que permita mejorar la calidad de los datos y su comparabilidad. Asimismo, los países deben mejorar la transmisión de información a estas organizaciones, así como mejorar los datos sobre el transporte ferroviario, por vías navegables fluviales y marítimas, aéreo y no motorizado (a pie, en bicicleta).

La falta de unos objetivos políticos claros que permitan evaluar las tendencias de los indicadores representa una dificultad añadida. La aplicabilidad de los actuales objetivos políticos de la UE a sus futuros nuevos Estados miembros puede a veces resultar cuestionable. La difusión de los objetivos ambientales para el sector, anunciada en el Libro Blanco sobre la política europea de transportes, podría constituir el foro ideal para abordar tales problemas.

Dada la amplia cobertura geográfica de TERM y los pocos recursos disponibles, en lo sucesivo podría ser necesario centrar el trabajo en una serie más limitada de indicadores, y reducir la frecuencia de la difusión de información para dar prioridad al trabajo sobre datos y evaluaciones.

Las hojas informativas sobre los indicadores TERM en las que se basa el sistema de información de referencia del presente informe pueden descargarse en el sitio web de la AEMA: http://themes.eea.eu.int/Sectors_and_activities/transport/indicators

Documentos sobre políticas de transporte y medio ambiente

A continuación se enumeran los tres documentos de la Comisión Europea más importantes en relación con TERM:

1. Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS)
2. Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (6º PAM)
3. Libro Blanco sobre la política europea de transportes, 'La política europea de transportes de cara al 2010: La hora de la verdad' (LB)

A continuación figura una breve relación de las prioridades que se fijan en cada uno de los documentos, especialmente las relacionadas con el transporte, el medio ambiente y la ampliación de la UE.

EDS Los países candidatos 'deberían implicarse activamente en la puesta en marcha de la estrategia (de desarrollo sostenible)'. 'Garantizar un transporte sostenible' es una de las prioridades de dicha estrategia. Las conclusiones de la Cumbre en la que se aprobó subrayan que un sistema de transportes sostenible debe hacer frente a un volumen de tráfico cada vez mayor.

6º PAM Las acciones clave del Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente son las siguientes:

- plena asimilación del acervo normativo en materia de medio ambiente;
- adopción de políticas y enfoques que permitan un desarrollo sostenible, p.ej. promoviendo la evaluación ambiental estratégica e integrando los objetivos y políticas medioambientales en otros sectores;
- fomento de alternativas al tráfico rodado, p.ej. mediante subvenciones comunitarias
- cuidadosa planificación del transporte, de modo que los nuevos proyectos no dañen los pueblos, las ciudades, la naturaleza o la fauna.

LB Las prioridades del Libro Blanco son las siguientes:

- plena asimilación del acervo normativo en materia de transporte;
- conexión de las infraestructuras de los países candidatos a la de la UE y mayor desarrollo de las infraestructuras en los países candidatos;
- sacar el máximo partido de la red ferroviaria, muy desarrollada, y del 'saber-hacer' para volver a equilibrar la distribución modal en una Europa ampliada.

Puede encontrar información general sobre los objetivos del proceso de ampliación y el estado en que éste se halla en http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_es.html

Agencia Europea de Medio Ambiente

El camino hacia la ampliación de la UE
Indicadores de la integración del transporte y el medio ambiente
TERM 2002
Resumen

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
2002 — 20pp. — 14,8 x 21 cm
ISBN 92-9167-526-1