

Hvordan banes vejen for EU-udvidelsen?

Indikatorer for transport- og miljøintegration
TERM 2002

Sammendrag

Projektledere:
Ann Dom
Wouter de Ridder
Det Europæiske Miljøagentur



Omslag: EEA
Layout: Brandenburg a/s

Meddelelse til læserne

Indholdet af denne rapport afspejler ikke nødvendigvis Europakommissionens eller andre EU-institutioners officielle holdning. Hverken Det Europæiske Miljøagentur eller enkeltpersoner eller selskaber, der optræder på agenturets vegne, kan gøres ansvarlige for den anvendelse, som måtte blive gjort af informationerne i denne rapport.

Yderligere oplysninger om EU fås på Internet via Europa-serveren (<http://europa.eu.int>).

Bibliografiske data findes bagest i denne publikation.

Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2002

ISBN: 92-9167-527-X

© EEA, København, 2002

Miljøvenlig produktion

Denne publikation er trykt i overensstemmelse med de strengeste miljøkrav

Printed in Denmark by Scanprint A/S

Miljøcertifikat: ISO 14001

Kvalitetscertifikat: ISO 9001: 2000

EMAS-registreret – licens nr. DK- S-000015

Godkendt til trykning med Svanemærket, licens nr. 541 055

Trykt på ikke-klorbleget genbrugspapir



Det Europæiske Miljøagentur
Kongens Nytorv 6
DK-1050 København K
Danmark
Tel: (45) 33 36 71 00
Fax: (45) 33 36 71 99
E-mail: eea@eea.eu.int
Internet: <http://www.eea.eu.int>

Ansøgerlandene: i en anden startposition, men hastigt på vej mod EU's ikke-bæredygtige transportmønstre

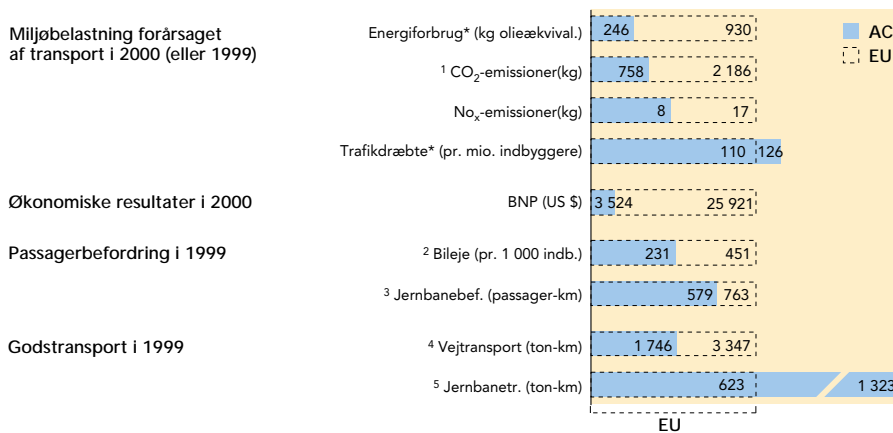
Den politiske og økonomiske omstrukturering i ansøgerlandene i løbet af det sidste årti har ført til væsentlige ændringer i deres transportsystemer. Transportmængderne, som faldt betydeligt efter den økonomiske nedgang i begyndelsen af 1990'erne, stiger nu igen i takt med, at der rettes op på økonomierne. Fordelingen på transportformer (de forskellige transportformers respektive markedsandele) udvikler sig i retning mod et vejorienteret system — selv om fordelingen dog stadig er langt bedre end i EU. Så transporttendenserne i ansøgerlandene peger — nøjagtigt som i EU — væk fra målene i strategien for bæredygtig udvikling, dvs. at afkoble væksten i transporten fra væksten i økonomien og omlægge transporten fra vejtransport til jernbanetransport, transport ad vandveje og offentlig transport.

Transportenergiforbruget og de hertil knyttede emissioner af drivhusgasser pr. indbygger i ansøgerlandene er stadig tre til fire gange lavere end i EU, og emissionerne af nitrogenoxider pr. indbygger er ca. 50 % lavere. Vej- og jernbanenettene er ikke så tætte, og fragmenteringen af deres arealer er derfor mindre udtalt. Men denne situation er i hastig forandring.

Som i EU er drivhusgasemissioner og energiforbrug som følge af transport stigende. Motorvejslængderne er fordoblet i løbet af de sidste 10 år, hvilket øger fragmenteringen af arealer. Bilparken er gennemsnitlig fire til fem år ældre, så ansøgerlandene har flere års efterslæb i forhold til EU med hensyn til ibrugtagning af renere teknologier og brændstoffer. Faldene i emissioner af visse luftforurenende stoffer (f.eks. NO_x) viser, at ansøgerlandene er på vej til at udjævne denne teknologikløft. Luftkvaliteten i byområder er dog stadig dårlig. Trafikstigningen udligner i tiltagende grad sikkerhedsforbedringer i biler og infrastruktur. Antallet af dødsfald er nu ved at stabilisere sig på omkring 21 000 om året i ansøgerlandene sammenlignet med 41 000 i EU.

Figur 1

Forholdet mellem ansøgerlandene (AC) og EU (i absolutte tal) med hensyn til miljøbelastning, BNP og transportpræstationer, alle tal udtrykt pr. indbygger



Noter: * Dataene henviser til 1999.

¹ Cypren, Malta og Tyrkiet er ikke medregnet i AC-dataene.

² Bulgarien og Tyrkiet er ikke medregnet i AC-dataene.

³ Estland og Tyrkiet er ikke medregnet i AC-dataene.

⁴ Bulgarien, Cypren, Malta, Den Slovakiske Republik og Tyrkiet er ikke medregnet i AC-dataene.

⁵ Tyrkiet er ikke medregnet i AC-dataene.

Kilder: IEA, 2001a; EEA, 2002a-e og EMEP, 2002; ECE/FN, 2001a-b; Eurostat, 2002a; Verdensbanken, 2002

De nuværende politikker prioriterer især infrastrukturprojekter, teknologi eller brændstofregulering; en mere integreret tilgang har endnu ikke vist sig

I de seneste årtier har EU hovedsagelig koncentreret sine transport- og miljøpolitikker om infrastrukturinvesteringer (f.eks. det transeuropæiske transportnet (TEN-T)) og om miljø- og sikkerhedsbestemmelser. Der er ved at tegne sig et lignende mønster i ansøgerlandene, hvilket ikke er overraskende, da integrationen af gældende fællesskabsret er forudsætningen for tiltrædelsen. Indikatorerne i denne rapport viser allerede fordelene ved en tidlig indførelse af EU's forskrifter på området for køretøjer, brændstof, miljø og sikkerhed i ansøgerlandene.

Transportnetforbindelser af god kvalitet er en vigtig grundpille for samfundet og økonomien og for ansøgerlandenes fremtidige integration i EU. Udbygningen af TEN-T og udvidelsen af dette mod øst er derfor en af den fælles transportpolitikks nøgleprioriteringer. Der er imidlertid ikke gennemført nogen strategisk miljøvurdering af TEN-T eller af udvidelsen af dette, og nettets økonomiske og sociale fordele og virkninger er heller ikke blevet vurderet.

Dataene om infrastrukturinvesteringer er gamle, men nyere tal om finansiering via internationale banker viser, at vejbyggeri nu prioriteres højere end udbygning af jernbaner. Dette tyder på, at der er risiko for en yderligere udhuling af det bidrag, jernbanetransporten hidtil har ydet til transportsystemerne i ansøgerlandene.

På det seneste er der i EU kommet supplerende politiske retningslinjer, som sigter på at begrænse stigningen i transporten og forbedre fordelingen på transportformer. Disse omfatter indregning af eksterne omkostninger i priserne, frivillige aftaler med erhvervslivet, nyt opsving for jernbaner og indre vandveje,

fastsættelse af generelle og konkrete mål , bedre koordinering med fysisk planlægning og brug af strategiske miljøvurderinger til støtte for infrastrukturplanlægning. I EU sker der visse fremskridt på disse områder. Ansøgerlandene kunne drage nytte af EU's erfaringer med disse relativt nye værktøjer.

Siden topmødet i Cardiff i 1998 har syv medlemsstater udarbejdet nationale integrerede transport- og miljøstrategier, og syv har oprettet eller er ved at oprette nationale indikatorbaserede overvågningssystemer. Rådet (transport) har også opfordret de fremtidige medlemslande til at vedtage EU's integrationsprincipper. Der mangler dog stadig nationale integrerede strategier og indikatorbaserede overvågningssystemer i ansøgerlandene.

Baggrund og kontekst for TERM

Dette er den tredje indikatorbaserede rapport under rapporteringsordningen for transport og miljø (TERM). Den følger op på de tidligere rapporter (TERM 2000, TERM 2001) og medtager nu for første gang også de lande, der har søgt om EU-medlemskab: ansøgerlandene (AC). I rapporten sammenlignes tendenserne i disse lande med den seneste udvikling i EU.

Hovedformålet med TERM er at overvåge fremskridtene i og effektiviteten af transport- og miljøintegrationsstrategierne på grundlag af et sæt nøgleindikatorer. TERM-indikatorerne blev valgt og grupperet for at behandle syv nøglespørgsmål:

1. Er transportsektorens miljøindsats forbedret?
2. Er vi blevet bedre til at styre transportefterspørgslen og til at vælge transportformer?
3. Er vi blevet bedre til at planlægge og koordinere transporten, så den passer til behovet for tilgængelighed?
4. Udnyttes transportinfrastrukturen bedst muligt, og bevæger vi os i retning af et mere afbalanceret kombineret transportsystem?
5. Bevæger vi os i retning mod et mere rimeligt og effektivt prissystem, der sikrer, at eksterne omkostninger internaliseres?
6. Hvor hurtigt bliver renere teknologi taget i brug, og hvor effektivt udnyttes køretøjer?
7. Hvor effektivt anvendes miljøstyrings- og overvågningsværktøjer til støtte for politikker og beslutninger?





Disse spørgsmål — undtagen spørgsmål 3, hvor dataene er utilstrækkelige — viser de strukturelle rammer for præsentationen af nøgletendenserne og –budskaberne, som følger i resten af resuméet.

Nogle af nøglebudskaberne

Som i de tidligere rapporter vurderes indikatortendenserne i TERM 2002 *Hvordan banes vejen for EU-udvidelsen?* også med hensyn til fremskridt i retning mod de eksisterende 'integrations'-mål*. Disse er udledt af EU's politikdokumenter såsom det sjette miljøhandlingsprogram, den fælles transportpolitik, EU's strategi for bæredygtig udvikling og forskellige miljø- og transportdirektiver.

* På side 17 findes der en beskrivelse af de hertil knyttede transport- og miljøpolitiske dokumenter.

'Smiley'-symbolerne ved siden af hver indikator har til formål at give en præcis vurdering af indikatortendensen i ansøgerlandene på grundlag af denne bredt formulerede retningslinje:

-  positiv tendens i retning mod det politiske mål
-  en vis positiv udvikling, men enten utilstrækkelig til at nå det politiske mål eller en blandet tendens inden for indikatoren
-  negativ tendens i retning bort fra det politiske mål
-  umuligt at vurdere tendensen på grund af mangelfulde data eller fravær af et politisk mål.

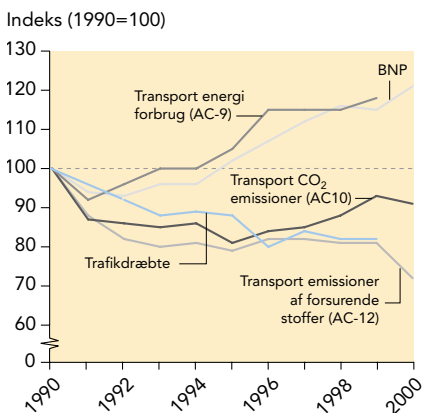
Er transportsektorens miljøindsats forbedret (1)?

- ☹ Transportsektorens energiforbrug er hastigt voksende, hovedsagelig som følge af væksten i vejtransporten
- ☹ Transportsektorens CO₂-emissioner i ansøgerlandene faldt i begyndelsen af 1990'erne, men vokser nu i takt med trafikmængderne
- ☺ Transportsektorens emissioner af luftforurenende stoffer i ansøgerlandene faldt i begyndelsen af 1990'erne og har siden stabiliseret sig
- ☹ Luftkvaliteten i byområder er forbedret, men bybefolkningerne er stadig udsat for forureningsniveauer, som udgør en sundhedsrisiko
- ☹ Antallet af trafikdræbte i ansøgerlandene faldt i begyndelsen af 1990'erne, men er nu ved at stabilisere sig på omkring 21 000 om året

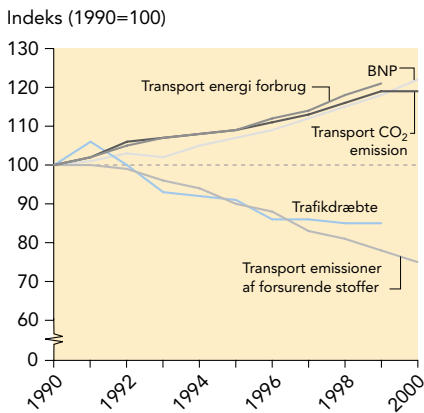
Miljøbelastninger fra transport i ansøgerlandene og de 15 EU-medlemsstater, 1990–2000

Figur 2

Ansøgerlande



Medlemsstater



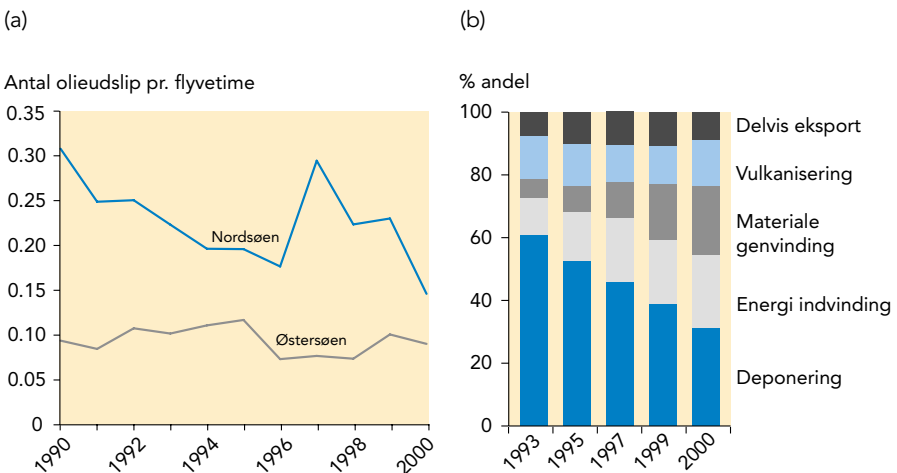
Noter: Energiforbruget omfatter veje, jernbaner, indenrigsluftfart og international luftfart, sejlads på indre vandveje, olierørledninger og ikke-specificeret transport (AC-9 omfatter ikke de baltiske lande og Slovenien som følge af mangel på data for 1990 og 1991). Tallene for emissioner omfatter alle transportformer bortset fra international luftfart og søtransport. AC-10 omfatter ikke Cypern, Malta og Tyrkiet, AC-12 omfatter ikke Malta.

Kilder: IEA, 2001a; EEA, 2002a-e og EMEP, 2002; ECE/FN, 2001b; Eurostat, 2002a; Verdensbanken, 2002

Er transportsektorens miljøpåvirkning forbedret (2)?

- ☹ Arealforbruget til transportinfrastruktur er voksende
- ☹ Arealfragmenteringen i ansøgerlandene er mindre end i EU, men vokser i takt med udbygningen af infrastrukturen
- ☹ Udvidelsen af infrastrukturnettet øger belastningen af fredede naturområder
- ☹ Antallet af konstaterede ulovlige olieudtømminger fra skibe er fortsat stabilt i Østersøen, men overvåges ikke i Sortehavet
- ☹ Antallet af udtjente køretøjer og brugte dæk forventes at stige væsentligt

Figur 3 Årlige antal observerede olieudslip pr. flyvetime i Østersøen og Nordsøen og (b) behandling af kasserede dæk i EU+3



Note: EU+3 henviser til EU og Island, Liechtenstein og Norge. Procentandelene er baseret på ton dæk.
Kilder: Helsinki-konventionen (<http://www.helcom.fi/>); Bonn-aftalen (<http://www.bonnagreement.org/>); ETRA, 2002.

Er vi blevet bedre til at styre transportefterspørgslen og til at vælge transportformer?

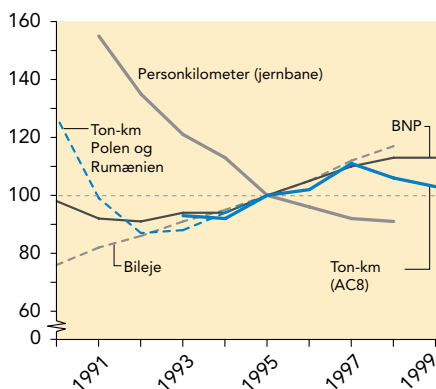
- ☺ Godstransportintensiteten (ton-km transporteret pr. økonomisk aktivitetssenhed) i ansøgerlandene er faldende, men er stadig gennemsnitlig fem gange større end i EU
- ☹ Godstransporten i ansøgerlandene ændrer sig i retning mod vejtransport, men jernbanernes andel er stadig langt større end i EU
- ❓ Personbefordringen er voksende i ansøgerlandene, men dataene er ikke tilstrækkelige til at kvantificere dette
- ☹ Personbefordringen ændrer sig i retning mod vej- og lufttransport, men jernbanernes andel i ansøgerlandene ligger stadig langt over EU-gennemsnittet

Transportmængder, BNP og bilejerskab, 1990–99

Figur 4

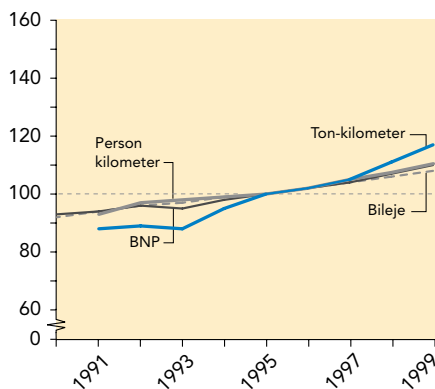
Ansøgerlande

Indeks (1995=100)



Medlemsstater

Indeks (1995=100)



Noter: BNP i 1995-priser. Godstransporten omfatter veje, jernbaner og indre vandveje. Dataene for ansøgerlandene henviser til Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien og Slovenien. Personbefordringen (EU) omfatter biler, busser/rutebiler, jernbaner, sporvogne/metroer, indenrigsluftfart og luftfart inden for og uden for Europa. Der er knaphed på data om personbefordring ad vej i ansøgerlandene, og bilejerskab er vist som en indirekte indikator.

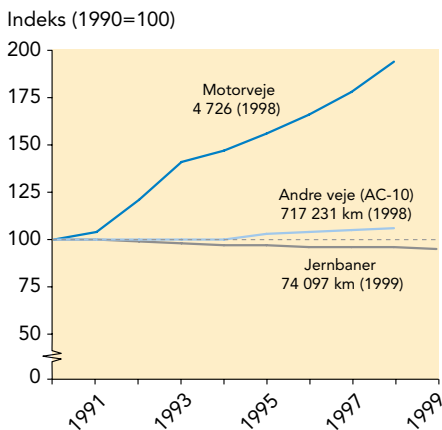
Kilder: ECE/FN, 2001a; Eurostat, 2002a; Verdensbanken, 2002.

Udnyttes transportinfrastrukturen bedst muligt, og bevæger vi os i retning af et mere afbalanceret kombineret transportsystem?

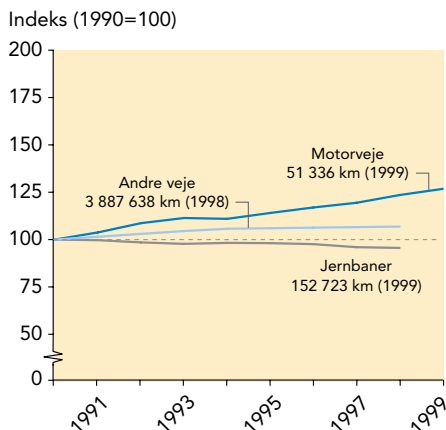
- ② Motorvejslængderne er næsten fordoblet på 10 år, men vejnettets tæthed i ansøgerlandene er stadig lavere end i EU.
- ② De begrænsede data om investeringer antyder en prioritering af investeringer i vejnettet

Figur 5 Tendenser i transportinfrastrukturens længde i ansøgerlandene og EU, 1990-99

Ansøgerlande



Medlemsstater



Noter: Vejnettet, dog ikke motorveje, bygger på AC-10 (eksklusive Den Tjekkiske Republik, Estland og Tyrkiet). Tallene for olierørledninger og indre vandveje holdt sig mere eller mindre stabile og er derfor udeladt i diagrammet.

Kilde: ECE/FN, 2001a (og Eurostat, 2002a til afhjælpning af manglen på data).

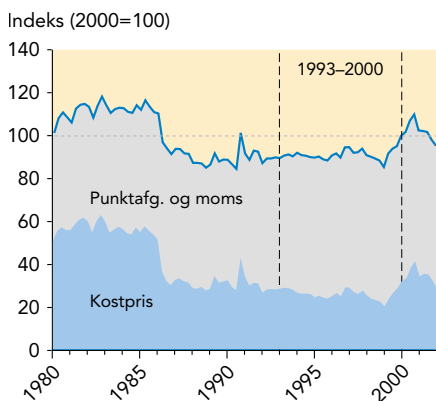
Bevæger vi os i retning mod et mere rimeligt og effektivt prissystem, der sikrer, at eksterne omkostninger internaliseres?

- ❓ De eksterne transportomkostninger er endnu ikke beregnet for ansøgerlandene
- ☹ Der er kun få internaliseringsinstrumenter, som finder anvendelse i ansøgerlandene
- ☹ Tendenserne i brændstofpriserne tilskynder ikke til anvendelse af mere brændstofeffektive transportformer

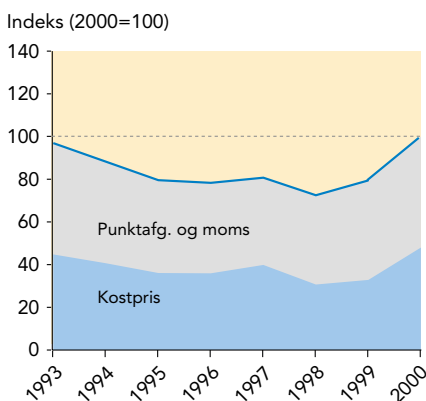
Vægtet gennemsnit af kostpris, moms og punktafgifter på brændstof (EU) og diesel (AC)

Figur 6

Fire ansøgerlande



Medlemsstater



Note: Diagrammet for EU henviser til det vægtede gennemsnit af prisen på blyfri benzin og diesel på basis af salgstal. Da der ikke foreligger salgstal for ansøgerlandene (Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Polen og Tyrkiet), er det kun tallene for diesel, som er vist. Bemærk også forskellen i tidsperioden mellem de to diagrammer.

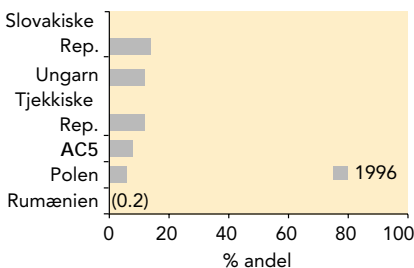
Kilder: IEA, 2001b; Eurostat, 2002b.

Hvor hurtigt bliver renere teknologi taget i brug, og hvor effektivt udnyttes køretøjer?

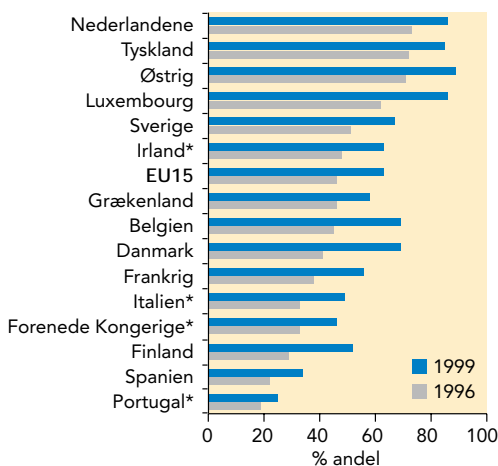
- ❓ Der foreligger ikke data om energieffektivitet for ansøgerlandene; i EU kan der iagttages en vis forbedring for alle transportformer bortset fra jernbaner
- ❓ Der foreligger ikke data for ansøgerlandene om specifikke emissioner (luftforurenende emissioner pr. transportenhed) for køretøjer; for EU's vejkøretøjer kan der noteres en væsentlig forbedring
- ☹ Bilparken i ansøgerlandene er gennemsnitlig fire til fem år ældre end EU-bilparken
- ☹ Ibrugtagningen af køretøjs- og brændstofforskrifter er ved at blive forbedret, men andelen af biler med katalysatorer er stadig lav i ansøgerlandene

Figur 7 Procentdel af benzindrevne biler forsynet med katalysator i ansøgerlandene (1996) og EU (1996 og 1999)

Ansøgerlande



Medlemsstater



Note: Dataene fra Irland, Italien, Det Forenede Kongerige og Portugal henviser til 1996–98 i stedet for 1996–99.

Kilder: Eurostat, 2002a; REC, 1998; ECE/FN, 2001a.

Anvendes miljøstyrings- og overvågningsværktøjerne effektivt til støtte for udarbejdelsen af en politik på området?

- ☹ Der mangler integrerede transport- og miljøstrategier i ansøgerlandene
- ☹ Der er ved at fremkomme et institutionaliseret samarbejde om transport og miljø i ansøgerlandene, men det er sjældent formaliseret
- ☹ Ansøgerlandene overvåger ikke integrationen af miljøet i deres transportpolitikker
- ☹ Nogle få ansøgerlande stiller retlige krav til strategisk miljøvurdering, men anvendelsen inden for transportsektoren er begrænset til pilotprojektbaserede initiativer

Oversigt over forvaltningsmæssige integrationsværktøjer i AC

Tabel 1

	Integreret transport- og miljøstrategi	Institutionelt samarbejde	Transport- og miljøovervågning	Strategisk miljøvurdering
Bulgarien		✓		✓
Cypern				
Den Tjekkiske Republik		✓		✓
Estland		✓		
Ungarn				
Letland		✓*		
Litauen		✓*	UU	
Malta				
Polen	✓		UU	✓
Rumænien				
Slovakiet	✓	✓		✓
Slovenien			UU	
Tyrkiet				

Noter: ✓ Vedtaget, findes eller indført.

UU Under udvikling.

* Der er kun nedsat provisoriske arbejdsgrupper.

Kilder: EEA, 2001b; REC, 2001.

De næste skridt

Denne rapport påpeger, at der er væsentlige mangler i dataene for flere indikatorer, og at der er uoverensstemmelser mellem de data, der er indberettet til forskellige internationale organisationer. Disse mangler og uoverensstemmelser er mere udtalte for ansøgerlandene, men statistikkerne er også ofte ufuldstændige eller af ringe kvalitet for de nuværende medlemsstater. Der er behov for en samordnet indsats fra forskellige internationale organisationer for at forbedre dataene og sammenligneligheden af disse data. Landene bør også forbedre datastrømmene til disse organisationer og forbedre dataene om jernbaner, transport ad vandveje, luftfart og ikke-motordrevne transportmidler (til fods, på cykel).

Manglen på klare politiske målsætninger, i forhold til hvilke indikator-tendenserne kan vurderes, er et andet problem. Det kan også sommetider være tvivlsomt, om EU's nuværende politiske målsætninger skal overføres til de fremtidige nye medlemslande. Meddelelsen om miljømålene for sektoren, som blev annonceret i hvidbogen om den fælles transportpolitik, kunne være et godt forum for løsning af sådanne problemer.

Da TERM dækker et stort geografisk område, og da de disponible ressourcer er begrænsede, kan det blive nødvendigt at koncentrere de fremtidige arbejdsopgaver om et mere begrænset antal indikatorer og reducere rapporteringsfrekvensen for derved at prioritere arbejdet med data og vurderinger.

Faktabladene om TERM-indikatorerne udgør det informationssystem, som er henvisningsgrundlaget for denne rapport, og som kan downloades fra EEA's websted: http://themes.eea.eu.int/Sectors_and_activities/transport/indicators

Transport- og miljørelaterede politikdokumenter

De vigtigste politikdokumenter fra Europa-Kommissionen, som vedrører TERM, er:

1. Strategien for bæredygtig udvikling (SDS)
2. Det sjette miljøhandlingsprogram (6EAP)
3. Hvidbogen om den fælles transportpolitik (CTP)

Nedenfor er der vist en kort fortegnelse over prioriteringer i hvert af disse politikdokumenter, som især vedrører transport, miljø og udvidelse.

SDS 'Ansøgerlandene bør' ifølge denne strategi 'inddrages aktivt i gennemførelsen af denne strategi' [for bæredygtig udvikling]. 'Sikring af bæredygtig transport' er en af strategiens prioriteringer. I konklusionerne fra topmødet, hvor denne strategi blev vedtaget, understreges det, at man for at opnå et bæredygtigt transportsystem skulle gøre noget ved de voksende trafikmængder.

6EAP Det sjette miljøhandlingsprograms nøgleaktioner er:

- fuldstændig gennemførelse af gældende fællesskabsret på miljøområdet,
- vedtagelse af politikker og fremgangsmåder, der bidrager til opnåelse af en bæredygtig udvikling, f.eks. ved at fremme strategisk miljøvurdering og integrere miljømålsætninger og -politikker i andre forvaltningsgrene,
- støtte til udvikling af alternativer til veje, f.eks. i den måde, hvorpå Fællesskabet yder finansiel støtte,
- nøje planlægning af vejtransporten, så nybyggeri ikke skader provins- og storbyer, natur eller dyreliv.

CTP Prioriteringerne i hvidbogen er:

- fuldstændig gennemførelse af gældende fællesskabsret på transportområdet,
- sammenkobling af ansøgerlandenes infrastruktur med EU's infrastruktur og yderligere udbygning af infrastrukturen i ansøgerlandene,
- fuld udnyttelse af det jernbanenet og den knowhow, som allerede findes og er veludviklet, for at opnå en mere afbalanceret fordeling på transportformer i et udvidet Europa.

På http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html findes der uddybende oplysninger om udvidelsesprocessens mål og hidtidige resultater.

Det Europæiske Miljøagentur

**Hvordan banes vejen for EU-udvidelsen?
Indikatorer for transport- og miljøintegration**

TERM 2002

Sammendrag

Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle
Publikationer

2002 — 20pp. — 14,8 x 21 cm

ISBN 92-9167-527-X