

Hur banas vägen för EU-utvidgningen?

Indikatorer för transport- och miljöintegrering
TERM 2002

Sammanfattning

Projektledare:
Ann Dom
Wouter de Ridder
Europeiska miljöbyrån



Omslag: EEA
Layout: Brandenburg a/s

Reservation

Innehållet i denna rapport återspeglar inte nödvändigtvis Europeiska gemenskapernas eller andra EG-institutioners officiella ställningstaganden. Varken Europeiska miljöbyrån, personer eller någon företag som agerar på uppdrag av byrån är ansvarig för hur informationen i denna rapport används.

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu.int>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2002

ISBN 92-9167-536-9

© EEA, Köpenhamn, 2002

Miljöproduktion

Denna publikation är tryckt i enlighet med högsta miljönormer.

Printed in Denmark by Scanprint A/S

Miljöcertifikat: ISO 14001

Kvalitetscertifikat: ISO 9001: 2000

EMAS-registrering — licens nr DK- S-000015

Godkänd för tryckning med Svanmärket, licens nr 541 055

Tryckt på returpapper med klorfri blekning.



Europeiska miljöbyrån
Kongens Nytorv 6
DK-1050 Köpenhamn K
Tel: (45) 33 36 71 00
Fax: (45) 33 36 71 99
E-post: eea@eea.eu.int
Internet: <http://www.eea.eu.int>

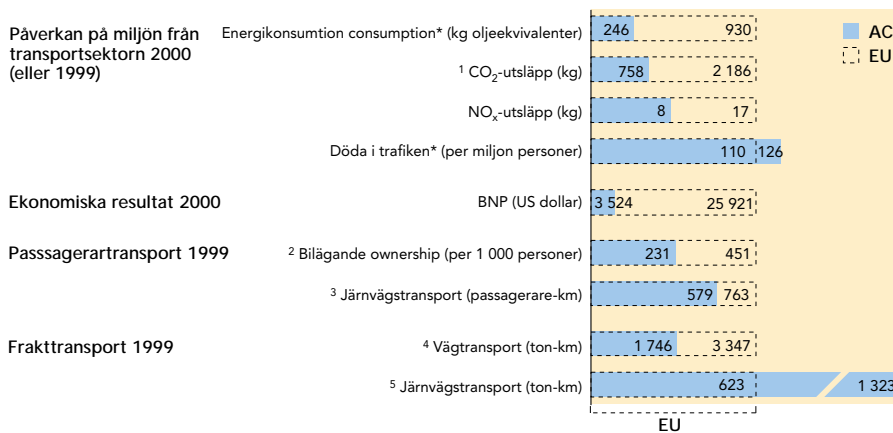
Kandidatländerna: ett annorlunda utgångsläge, men på snabb marsch mot EU:s ohållbara transportmönster

Den politiska och ekonomiska omstruktureringen i kandidatländerna under de senaste decennierna har lett till avsevärda förändringar i transportsystemen. Transportvolymerna, som sjönk betydligt efter den ekonomiska lågkonjunkturen i början av 1990-talet, ökar nu i takt med den ekonomiska återhämtningen. De olika transportformernas marknadsandelar är fortfarande mycket mer jämnt fördelade än i EU, men utvecklingen går mot ett mer system där vägtransporterna ökar. Transporttrenderna i kandidatländerna pekar liksom i EU åt ett annat håll än mot målen i den hållbara utvecklingsstrategin, dvs. att transporttillväxten och den ekonomiska tillväxten ska göras oberoende av varandra och att vägtransporter ska läggas om till järnväg, vatten och offentliga transporter.

Transportenergiförbrukningen och de därmed förenade utsläppen av växthusgaser per capita i kandidatländerna är fortfarande tre till fyra gånger lägre än i EU, och kväveoxidutsläppen per capita är omkring 50 % lägre. Väg- och järnvägsnäten är inte lika utbyggda och landområdena är därför inte lika fragmentariserade. Men här sker det en snabb förändring.

Växthusgasutsläppen och energiförbrukningen till följd av transporterna ökar, precis som i EU. Motorvägarna har byggts ut till dubbel längd under de senaste tio åren och marken har därmed fragmentariserats. Bilparken är i snitt fyra till fem år äldre, vilket gör att kandidatländerna ligger flera år efter EU när det gäller användning av renare tekniker och bränslen. De minskade utsläppen av vissa luftförorenande ämnen (t.ex. NO_x) visar att kandidatländerna är på väg att överbygga denna teknikklyfta. Det är emellertid illa ställt med luftkvaliteten. Att bilar och infrastruktur blivit säkrare hjälper inte stort mot den ökande trafiken. Antalet dödsfall i trafiken håller nu på att stabilisera sig runt 21 000 om året i kandidatländerna jämfört med 41 000 i EU.

Figur 1 Förhållandet mellan kandidatländerna och EU (i absoluta tal) avseende påverkan på miljön, BNP och transportprestationer, samtliga uttryckta per capita



Anm: * Uppgifterna gäller 1999.

¹ Cypern, Malta och Turkiet ingår inte i uppgifterna från kandidatländerna (nedan AC-uppgifterna).

² Bulgarien och Turkiet ingår inte i AC-uppgifterna.

³ Estland och Turkiet ingår inte i AC-uppgifterna.

⁴ Bulgarien, Cypern, Malta, Slovakien och Turkiet ingår inte i AC-uppgifterna.

⁵ Turkiet ingår inte i AC-uppgifterna.

Källor: IEA, 2001a; EEA, 2002a-e och EMEP, 2002; UNECE, 2001a-b; Eurostat, 2002a; Världsbanken, 2002

Den aktuella politiken prioriterar infrastrukturutveckling och teknik samt bränslereglering; än så länge tas det inte något mer samlat grepp

Under de senaste årtiondena har EU i sin transport- och miljöpolitik till största delen koncentrerat sig på investeringar i infrastrukturen (dvs. det transeuropeiska nätverket för transporter (TEN-T)) och på miljö- och säkerhetsbestämmelser. Ett liknande mönster utvecklas i kandidatländerna, vilket inte är så konstigt eftersom integreringen av EU:s regelverk är ett tillträdeskrav. Indikatorerna i rapporten visar redan fördelarna med att EU:s normer för fordon, bränsle, miljö och säkerhet införts i ett tidigt skede i kandidatländerna.

Att transportnätet har en infrastruktur av hög kvalitet är en viktig grundval för samhället och ekonomin och för kandidatländernas framtida integrering i EU. Utbyggnaden av TEN-T och utvidgningen österut är därför en av prioriteringarna i den gemensamma transportpolitiken. Det har emellertid ännu inte gjorts någon strategisk miljöbedömning av TEN-T och dess utvidgning, och nätverkets ekonomiska och sociala fördelar har heller inte utvärderats.

Det finns endast gamla uppgifter om infrastrukturinvesteringar, men färsk siffror över de internationella bankernas finansiering visar att vägbyggandet ges högre prioritet än järnvägsbyggandet. Detta tyder på att det finns risk för att järnvägstransporten tappar ytterligare marknadsandelar i kandidatländernas transportsystem.

På senare tid har det i EU tillkommit nya riktlinjer för att begränsa transporttillväxten och åstadkomma en bättre fördelning mellan de olika transportformerna. Enligt riktlinjerna ska bland annat externa kostnader internaliseras, frivilliga överenskommelser slutas med näringslivet, järnvägar och inre vattenleder utnyttjas i högre grad, mål- och målsättningar

formuleras, samordningen med markanvändningsplaneringen ska förbättras och strategiska miljöbedömningar ska ingå i infrastukturplaneringen. Vissa framsteg görs på dessa områden i EU. Kandidatländerna skulle kunna lära av EU:s erfarenheter av dessa relativt nya verktyg.

Sedan toppmötet i Cardiff 1998 har sju medlemsstater utarbetat nationella integrerade transport- och miljöstrategier och sju har infört eller håller på att införa nationella indikatorbaserade övervakningssystem. Transportministrarnas råd har även uppmanat de blivande medlemsländerna att godkänna EU:s integreringsprinciper. Det saknas emellertid fortfarande nationella integrerade strategier och indikatorbaserade övervakningssystem i kandidatländerna.

TERM — bakgrund och sammanhang

Detta är den tredje indikatorbaserade rapporten som utarbetats med hjälp av rapporteringsmekanismen för transport och miljö (TERM) — efter TERM 2000 och TERM 2001 — och det är första gången de länder som har ansökt om EU-medlemskap, de s.k. kandidatländerna, ingår. Rapporten jämför utvecklingslinjerna i dessa länder med vad som sker i EU.

Det främsta syftet med TERM är att kontrollera hur framgångsrika och effektiva transport- och miljöintegreringssstrategierna är. Utgångspunkten är en central uppsättning indikatorer. TERM-indikatorerna har valts ut och grupperats kring sju huvudfrågor:

1. Har transportsektorns miljöinsats blivit bättre?
2. Styr vi transportefterfrågan bättre och har vi åstadkommit en bättre fördelning på olika transportformer?
3. Sker det en bättre samordning mellan markanvändnings- och transportplaneringen så att transportefterfrågan svarar mot behovet av tillgänglighet?
4. Utnyttjar vi den befintliga infrastrukturkapaciteten maximalt och arbetar för att åstadkomma ett system med bättre balans mellan de olika transportmedlen?
5. Arbetar vi för ett rättvisare och effektivare prissättningsystem, där de externa kostnaderna internaliseras?
6. Hur snabbt införs renare tekniker och hur effektivt används olika fordon?
7. Hur effektivt används miljöstyrnings- och övervakningsverktyg när politiken läggs fast?





Det är dessa frågor — förutom fråga 3 där uppgifterna är otillräckliga — som bildar stommen i presentationen av de viktigaste tendenserna och budskapen i resten av sammanfattningen.

Viktig information

I TERM 2002 *Hur banas vägen för EU-utvidgningen* utvärderas, precis som i tidigare rapporter, indikatorutvecklingen i förhållande till framsteg som gjorts mot befintliga 'integreringsmål'*. Integreringsmålen är hämtade ur flera av EU:s policydokument, t.ex. sjätte handlingsprogrammet för miljön (6EAP), den gemensamma transportpolitiken, EU:s strategi för en hållbar utveckling och olika miljö- och transportdirektiv.

* En beskrivning av transport- och miljöpolicydokumenten finns på sidan 17.

Symbolen bredvid varje indikator ger en koncis bedömning av indikatortrenden i kandidatländerna och innebär i stort följande:

-  positiv trend som går i riktning mot policymålet
-  viss positiv utveckling, men antingen otillräcklig för att nå policymålet eller en blandad trend inom indikatorn
-  negativ trend bort från policymålet
-  omöjlig att utvärdera trenden eftersom det finns luckor i uppgifterna eller att politiska mål saknas.

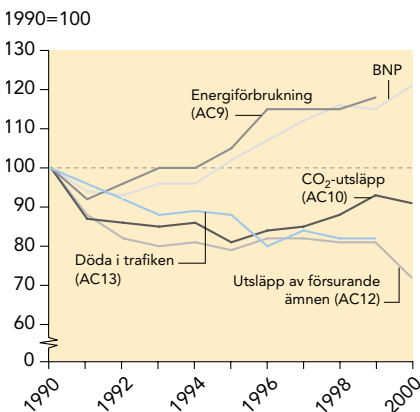
Har transportsektorns miljöinsats blivit bättre (1)?

- ☹ Energiförbrukningen inom transportsektorn ökar snabbt, främst till följd av det allt större antalet vägtransporter
- ☹ I kandidatländerna sjönk koldioxidutsläppen i transportsektorn i början av 1990-talet, men ökar nu i takt med trafikvolymerna
- ☹ I kandidatländerna sjönk transportsektorns utsläpp av luftförorenande ämnen i början av 1990-talet och ligger nu stabilt på samma nivå.
- ☹ Luftkvaliteten i städerna förbättras men befolkningen i städerna är fortfarande utsatt för föroreningsnivåer som medför hälsorisker
- ☹ I kandidatländerna sjönk antalet döda i trafiken i början av 1990-talet, men ligger nu på runt 21 000 om året

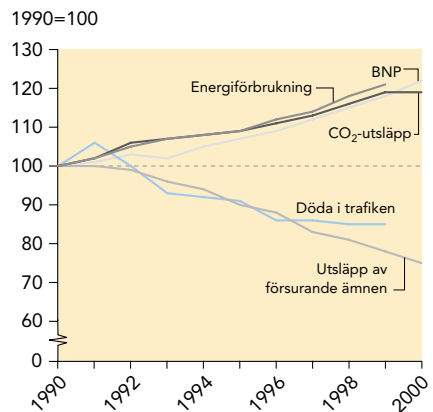
Tryck på miljön från transportsektorn i kandidatländerna och EU-15, 1990–2000

Figur 2

Kandidatländerna



Medlemsstaterna



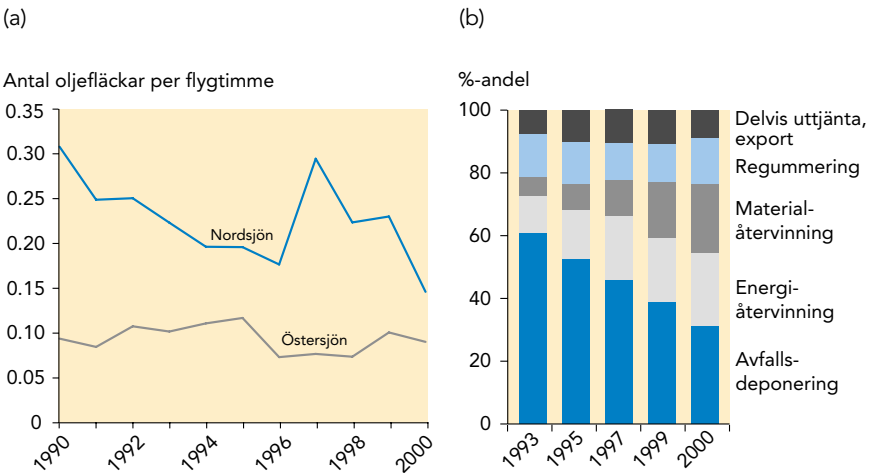
Anm: Energiförbrukningen omfattar vägtransporter, järnvägstransporter, inrikesflyg och internationell flygtrafik, insjöfart, oljeledningar och icke-specifierade transporter (AC-9 omfattar inte de baltiska staterna och Slovenien på grund av att det saknas uppgifter för 1990 och 1991). Uppgifterna om utsläpp omfattar samtliga transportsätt utom internationell luftfart och sjöfart; AC-10 omfattar inte Cypern, Malta och Turkiet, AC-12 omfattar inte Malta.

Källor: IEA, 2001a; EEA, 2002a-e och EMEP, 2002; UNECE, 2001b; Eurostat, 2002a; Världsbanken, 2002.

Har transportsektorns miljöinsats blivit bättre (2)?

- ☹️ Markexploateringen för transportsektorns infrastruktur ökar
- ☹️ Markfragmenteringen i kandidatländerna är mindre än i EU, men ökar med utvecklingen av infrastrukturen
- ☹️ Utvidgningen av infrastrukturnäten ökar trycket på fredade naturområden
- ☹️ Antalet upptäckta illegala oljeutsläpp från sjöfarten ligger kvar på samma nivå i Östersjön och övervakas inte i Svarta havet
- ☹️ Antalet uttjänta fordon och däck väntas öka avsevärt

Figur 3 (a) Antalet oljefläckor som årligen rapporteras per flygtimme i Östersjön och Nordsjön och (b) behandling av uttjänta däck i EU+3



Anm: EU+3 avser EU och Island, Liechtenstein och Norge. Procentsiffrorna grundar sig på antalet ton däck.

Källor: Helsingforskonventionen (<http://www.helcom.fi/>); Bonnöverenskommelsen (<http://www.bonnagreement.org>); ETRA, 2002

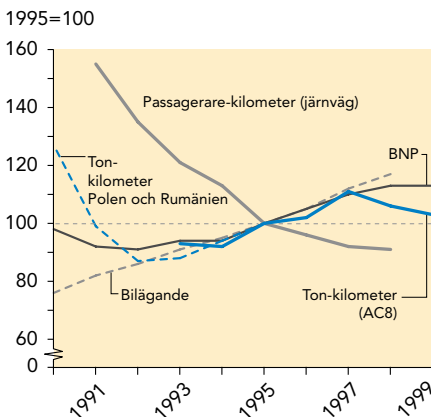
Styr vi transportefterfrågan bättre och har vi åstadkommit en bättre fördelning på olika transportformer?

- ☹️ Frakttransportintensiteten (ton-km transporterat per ekonomisk aktivitetens enhet) i kandidatländerna sjunker, men är fortfarande i genomsnitt fem gånger högre än i EU. Hard to understand also in English.
- ☹️ Frakttransporterna i kandidatländerna sker alltmer på landsväg, men järnvägstransporterna är fortfarande många flera än i EU.
- ❓ Passagerartransporterna ökar i kandidatländerna, men går inte att kvantifiera på grund av bristande uppgifter.
- ☹️ Passagerartransporterna sker numera allt mer på landsväg och i luften, men järnvägstransporterna i kandidatländerna ligger fortfarande långt över EU-genomsnittet.

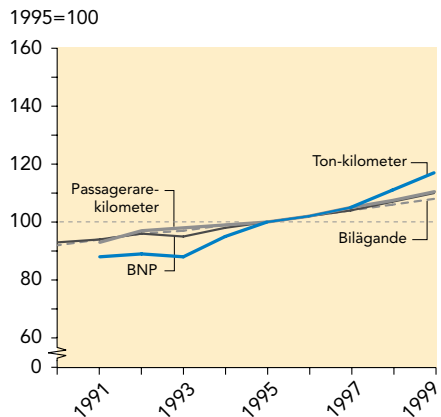
Transportvolym, BNP och bilägnande, 1990–99

Figur 4

Kandidatländerna



Medlemsstaterna



Anm: BNP med 1995 års priser. Frakttransporter inklusive väg, järnväg och inre vattenleder. Uppgifterna för kandidatländerna avser Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien och Slovenien. Passagerartransporten (EU) omfattar bil, buss, tåg, spårvagn/tunnelbana, inrikesflyg, flyg inom och utanför Europa. Det är ont om uppgifter om passagerartransport i kandidatländerna; bilägnandet visas som en indirekt indikator.

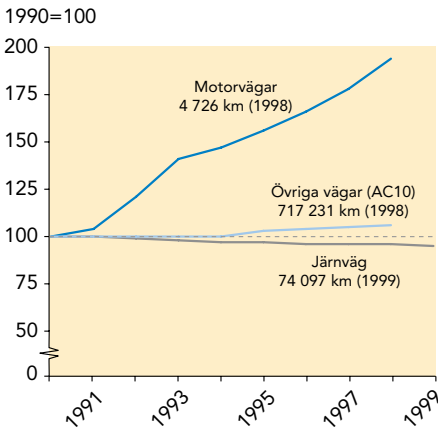
Källor: UNECE, 2001a; Eurostat, 2002a; Världsbanken, 2002.

Utnyttjar vi den befintliga infrastrukturkapaciteten maximalt och arbetar för att åstadkomma ett system med bättre balans mellan de olika transportmedlen?

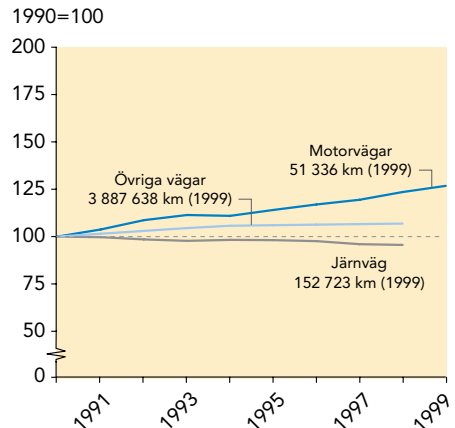
- ② Motorvägarnas längd har nästan fördubblats på tio år, men motorvägstätheten är fortfarande lägre än i EU
- ② De begränsade uppgifterna om investeringar som gjorts visar att det är vägnätet som prioriteras

Figur 5 Trender i transportinfrastrukturens längd i kandidatländerna och EU, 1990–99

Kandidatländerna



Medlemsstaterna



Anm: Vägarna, uteslutande motorvägar, grundar sig på AC-10 (omfattar inte Tjeckien, Estland och Turkiet). Siffrorna för oljeledningarna och de inre vattenledningarna låg mer eller mindre stabilt och finns därför inte med i diagrammet.

Källa: UNECE, 2001a (och Eurostat, 2002a för att fylla i luckorna).

Arbetar vi för ett rättvisare och effektivare prissättningsystem, där de externa kostnaderna internaliseras?

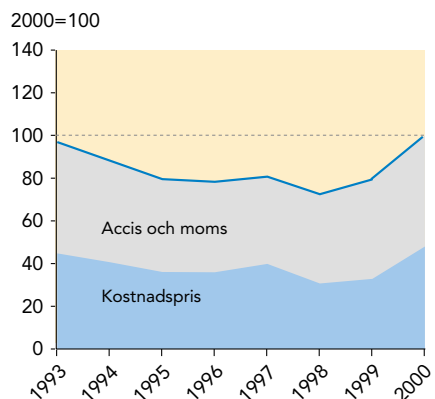
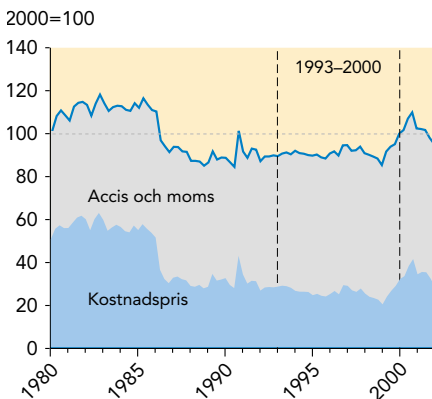
- ❓ Externa transportkostnader har ännu inte kvantifierats för kandidatländerna
- ☹️ Det finns få internaliseringsinstrument som används i kandidatländerna
- ☹️ Bränslepristrenderna uppmuntrar inte användningen av mer bränsleeffektiva transportsätt

Viktat genomsnitt av pris, moms och accisavgifter för bränsle (EU) och diesel (AC)

Figur 6

Fyra kandidatländer

Medlemsstaterna



Anm.: Diagrammet för EU avser det viktade genomsnittspriset för blyfri bensin och diesel och grundar sig på försäljningssiffror. Eftersom det inte finns några försäljningssiffror för kandidatländerna (Tjeckien, Ungern, Polen och Turkiet) visas enbart siffrorna för diesel. Obs. även att diagrammen gäller olika tidsperioder.

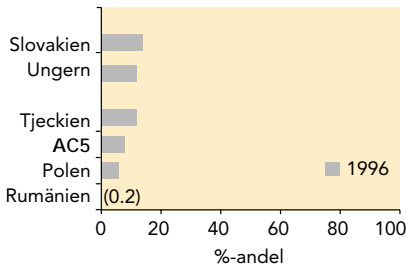
Källor: IEA, 2001b; Eurostat, 2002b

Hur snabbt införs renare tekniker och hur effektivt används olika fordon?

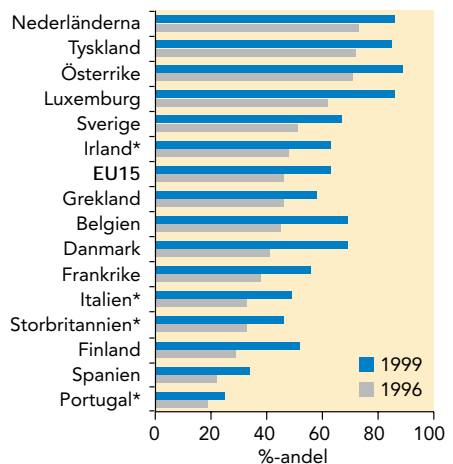
- ② Inga uppgifter om energieffektivitet finns för kandidatländerna; i EU visar alla transportsätt utom järnvägen viss förbättring
- ② Det finns inga uppgifter för kandidatländerna om särskilda fordonsutsläpp (luftförorenande utsläpp per transportenhet); i EU har fordonen avsevärt förbättrats
- ☹️ Fordonsparken i kandidatländerna är i snitt fyra till fem år äldre än EU:s fordonspark
- ☹️ Fordons- och bränslestandarderna förbättras undan för undan men andelen bilar med katalysator är fortfarande lågt i kandidatländerna.

Figur 7 Procent bensindrivna bilar med katalysator i kandidatländerna (1996) och EU (1996 och 1999)

Kandidatländerna



Medlemsstaterna



Anm: Uppgifterna från Irland, Italien, Storbritannien och Portugal avser 1996–98 i stället för 1996–99.
Källor: Eurostat, 2002a; REC, 1998; UNECE, 2001a.

Hur effektivt används olika miljöstyrnings- och övervakningsverktyg när politiken läggs fast?

- ☹️ Integrerade transport- och miljöstrategier saknas i kandidatländerna
- ☹️ Det finns prov på institutionellt samarbete i transport- och miljöfrågor, men det formaliseras sällan
- ☹️ Kandidatländerna ser inte till att miljön integreras i transportpolitiken
- ☹️ I några kandidatländer ställs det rättsliga krav på strategisk miljöbedömning, men i transportsektorn tillämpas detta endast i vissa satsningar som pilotprojekt.

Översikt över de administrativa integrationsverktygen i kandidatländerna

Tabell 1

	Integrerad transport- och miljöstrategi	Institutionellt samarbete	Transport- och miljöövervakning	Strategisk miljöbedömning
Bulgarien		✓		✓
Cypern				
Tjeckien		✓		✓
Estland		✓		
Ungern				
Lettland		✓*		
Litauen		✓*	UU	
Malta				
Polen	✓		UU	✓
Rumänien				
Slovakien	✓	✓		✓
Slovenien			UU	
Turkiet				

Anm: ✓ Godkänd, finns eller används.

UU Under utveckling.

* Enbart tillfälliga arbetsgrupper har tillsatts.

Källor: EEA, 2001b; REC, 2001.

Vad sker härnäst?

Rapporten visar att det finns stora luckor för flera indikatorer och att det ibland saknas konsekvens mellan de uppgifter som rapporterats till olika internationella organisationer. Detta är mer uttalat när det gäller kandidatländerna, men statistiken är också ofta ofullständig eller av låg kvalitet för de aktuella medlemsstaterna. Det krävs gemensamma krafttag från flera internationella organisationer för att förbättra uppgifterna och deras jämförbarhet. Länderna måste också själva förbättra sina dataflöden till dessa organisationer och förbättra uppgifterna om järnvägs- vatten- och flygtransport samt icke-motoriserade transportsätt (som att gå och cykla).

En annan svårighet är att det saknas tydliga politiska målsättningar mot vilka indikatorerna kan utvärderas. Det kan också ibland vara diskutabelt om det går att överföra EU:s aktuella politiska mål till de nya medlemsländerna. Sådana problem skulle kunna tas upp i det meddelande om sektorns miljömål, som har tillkännagivits i vitboken om den gemensamma transportpolitiken.

Med tanke på TERM:s breda geografiska täckning och de begränsade resurser som står till buds kan det bli nödvändigt att i framtiden koncentrera arbetet till en mer begränsad uppsättning indikatorer och minska rapporteringsfrekvensen och istället arbeta mera med data och bedömningar

Policydokument för transport och miljö

Europeiska kommissionens tre stora policydokument som är förknippade med TERM är följande:

1. Strategi för hållbar utveckling (SDS)
2. Sjätte handlingsprogrammet för miljön (6EAP)
3. Vitbok om den gemensamma transportpolitiken (CTP)

Nedan finns en kort förteckning över frågor som prioriterats i vart och ett av dessa policydokument och som särskilt rör transporter, miljön och utvidgningen.

SDS Enligt denna strategi 'skall kandidatländerna vara aktivt engagerade i att genomföra strategin [för hållbar utveckling]'. Att garantera miljömässigt hållbara transporter är en av strategins prioriteringar. I slutsatserna från toppmötet där denna strategi godkändes betonas att ett hållbart transportsystem ska ta itu med frågorna om en ökad transportvolym.

6EAP De viktigaste åtgärderna i det sjätte handlingsprogrammet för miljön är följande:

- Genomföra regelverket för miljön fullt ut
- Godkänna politik och metoder som medger hållbar utveckling, t.ex. genom att främja strategisk miljöbedömning och föra in miljömålen i andra avdelningar.
- Stödja alternativ till vägtransporter, t.ex. genom gemenskapsstöd
- Noggrant planera vägtransporter så att ny utveckling inte skadar städer, naturen eller djurlivet.

CTP Prioriteringarna i vitboken är följande:

- Genomföra regelverket för transportsektorn fullt ut.
- Binda samman infrastrukturen i kandidatländerna med EU och ytterligare utveckla infrastrukturen i kandidatländerna.
- Till fullo utnyttja tillgängliga väl utvecklade järnvägsnät och kunskaper för att få en jämvikt mellan de olika transportsätten i ett utvidgat EU.

Uttömmande information om utvidgningsprocessens mål och status finns på http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html

Europeiska miljöbyrån

**Hur banas vägen för EU-utvidgningen?
Indikatorer för transport- och miljöintegrering
TERM 2002
Sammanfattning**

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer
2002 — 20pp. — 14,8 x 21 cm
ISBN 92-9167-536-9