

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 28.3.2011
SEC(2011) 359 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

WITBOEK

Stappenplan naar een eengemaakte Europese vervoersruimte – naar een concurrerend en
zuinig vervoerssysteem

SEC(2011) 358 definitief
SEC(2011) 391 definitief
COM(2011) 144 definitief

Dit document bevat de samenvatting van de effectbeoordeling van het Witboek van de Commissie over het vervoersbeleid, waarin een langetermijnstrategie wordt uitgestippeld die de vervoerssector in staat moet stellen zijn doelstellingen over een zich tot 2050 uitstrekkende tijdshorizon te realiseren.

1. PROBLEEMSTELLING

1. Het vervoerssysteem heeft ervoor gezorgd dat Europa door een grote mobiliteit wordt gekenmerkt, waarbij snelheid, comfort, veiligheid en gebruiksgemak alsmaar toenemen. Een door de Commissie uitgevoerde diepgaande evaluatie achteraf heeft evenwel uitgewezen dat het vervoerssysteem de afgelopen tien jaar weliswaar op diverse punten (met name efficiëntie en veiligheid) is verbeterd, maar dat er zich in die periode geen structurele verandering heeft voorgedaan in de wijze waarop het systeem functioneert. Het onvermogen van het in het verleden gevoerde beleid om verandering te brengen in het bestaande vervoersparadigma is een van de voornaamste oorzaken van de huidige onhoudbare tendensen: groeiende CO₂-uitstoot, blijvende afhankelijkheid van aardolie¹ en toenemende congestie.
2. De Commissie heeft onderzocht hoe deze problemen zich in de toekomst zouden kunnen ontwikkelen als het beleid ongewijzigd blijft. Uit dat onderzoek blijkt dat het aandeel van het vervoer in de CO₂-uitstoot zou blijven stijgen en in 2050 bijna 50% van de totale uitstoot zou vertegenwoordigen. In 2050 zouden olieproducten nog steeds goed zijn voor 89% van de behoeften van de EU-vervoerssector. Congestie zou nog altijd een zware last op de samenleving leggen.
3. Op basis van de conclusies van de evaluatie achteraf heeft de Commissie vier fundamentele oorzaken aangewezen waarom het EU-vervoerssysteem zich niet tot een duurzaam systeem heeft weten te ontwikkelen:
 - Inefficiënte prijsvorming: Vandaag zijn de meeste externe vervoerskosten nog altijd niet geïnternaliseerd. Als deze al bestaan, zijn internaliseringssystemen niet gecoördineerd tussen vervoerswijzen en lidstaten. Bovendien hebben tal van belastingen en subsidies geen oog voor internalisering, waardoor zij een verstrend effect op het gedrag sorteren.
 - Tekortschietend onderzoeksbeleid: Ondanks de ernstige inspanningen die aan het onderzoeksbeleid op vervoersgebied zijn gewijd en de veelbelovende resultaten die daarbij zijn geboekt, staan diverse vormen van marktfalen en verscheidene tekortkomingen in het regelgevingskader een snelle ontwikkeling en invoering van sleuteltechnologieën voor duurzame mobiliteit in de weg.
 - Inefficiëntie van vervoersdiensten: De totstandbrenging van een eengemaakt, geïntegreerd en efficiënt vervoerssysteem wordt momenteel vertraagd doordat een aantal resterende tekortkomingen in het regelgevingskader en vormen van marktfalen, zoals regelgevende belemmeringen voor de markttoegang of omslachtige administratieve procedures, afbreuk doen aan de efficiëntie en het concurrentievermogen van multimodaal en grensoverschrijdend vervoer. Daarnaast is er onvoldoende geïnvesteerd in de modernisering van het spoornet en de overslaginstallaties om de knelpunten in het multimodale vervoer aan te

¹ Voor meer dan 95% van de wereldwijde behoefte en voor 96% van de behoefte in de EU-27.

pakken. De integratie van de modale netwerken laat nog altijd te wensen over. Het TEN-V-beleid gaat gebukt onder een gebrek aan financiële middelen en het ontbreken van een echt Europees en multimodaal perspectief.

- Afwezigheid van een geïntegreerde vervoersplanning: Bij het maken van keuzes op het gebied van ruimtelijke planning en locaties op zowel lokaal als continentaal niveau houden overheidsinstanties en ondernemingen vaak onvoldoende rekening met de gevolgen van hun keuzes voor de werking van het vervoerssysteem als geheel, wat veelal tot inefficiënties aanleiding geeft.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

4. Overeenkomstig artikel 90 en artikel 91 VWEU dient het gemeenschappelijke vervoersbeleid tot de verwezenlijking van de algemenere doelstellingen van de Verdragen bij te dragen. Met het gemeenschappelijke vervoersbeleid worden de volgende hoofddoelstellingen nagestreefd: de interne vervoersmarkt voltooiën, een duurzame ontwikkeling garanderen, een betere geografische cohesie en een sterker geïntegreerde ruimtelijke planning bevorderen, de veiligheid verbeteren en de internationale samenwerking verdiepen.
5. De kwesties die in het Witboek over vervoer aan de orde worden gesteld, vertonen transnationale aspecten die door de lidstaten alleen niet op bevredigende wijze kunnen worden aangepakt. Deze aspecten moeten op EU-niveau worden gecoördineerd. De gesignaleerde problemen hebben uiteenlopende ruimtelijke effecten en worden door een sterke variabiliteit gekenmerkt, hetgeen inhoudt dat de gevolgen ervan voor de EU-lidstaten aanzienlijk kunnen verschillen. Er moet op worden toegezien dat het toekomstige vervoersbeleid door solidariteit wordt gekenmerkt.
6. Wegens het schaafeffect ervan kan een optreden op EU-niveau meer resultaat opleveren en de impact van de inspanningen vergroten op terreinen zoals capaciteitsopbouw, onderzoek, informatie- en gegevensverzameling, uitwisseling van beste praktijken, ontwikkeling en samenwerking.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

7. De overkoepelende beleidsdoelstelling van dit initiatief is het uitstippelen van een langetermijnstrategie die het EU-vervoerssysteem tegen 2050 omvormt tot een duurzaam systeem. Deze overkoepelende doelstelling kan in de volgende concretere doelstellingen worden vertaald:
 - (a) een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen die strookt met de langetermijnvereisten om de klimaatverandering tot 2 °C te beperken² en met de algemene doelstelling om de EU-uitstoot tegen 2050 met 80% terug te

² In het "Stappenplan voor een koolstofarme economie in 2050" wordt een traject uitgestippeld om de EU-uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80% te verminderen in vergelijking met 1990. In het scenario waarbij wordt aangenomen dat op grote schaal van doeltreffende technologieën wordt gebruikgemaakt, wordt uitgegaan van een vermindering van de uitstoot met ongeveer 60% door de vervoerssector, met ongeveer 80% door de industrie, met ongeveer 90% door de residentiële en de dienstensector, en met meer dan 90% door de energiesector.

dringen in vergelijking met 1990. De vervoersgerelateerde CO₂-uitstoot³ dient tegen 2050 met ongeveer 60% te worden gereduceerd ten opzichte van 1990⁴;

(b) een drastische vermindering van de afhankelijkheid van aardolie van vervoersgerelateerde activiteiten tegen 2050, zoals is vereist in het kader van de EU 2020-strategie voor vervoer, die moet leiden tot "*koolstofarm vervoer*";

(c) afremming van de toename van de congestie.

8. De eerste twee doelstellingen overlappen elkaar grotendeels en moeten in overeenstemming met het vlaggenschipinitiatief "efficiënt gebruik van hulpbronnen" van de EU 2020-strategie als een absolute prioriteit worden aangemerkt. Er is echter ook sprake van aanzienlijke synergieën met de derde doelstelling, die een groter gebruik van niet-gemotoriseerd en openbaar vervoer impliceert, wat resulteert in een vermindering van het gebruik van zowel ruimte als energie.
9. Tegelijkertijd moet de verwezenlijking van de bovenstaande concrete beleidsdoelstellingen waarborgen dat de huidige en toekomstige generaties toegang hebben tot veilige, betrouwbare en betaalbare mobiliteitsmiddelen om hun eigen behoeften te vervullen en ambities te realiseren⁵.

4. BELEIDSOPTIES

10. Op basis van de evaluatie achteraf en de raadpleging van de belanghebbenden heeft de Commissie de volgende zeven beleidsterreinen aangegeven waarop concrete beleidsmaatregelen een sleutelrol zouden kunnen spelen bij het bevorderen van de verwachte overgang van het vervoerssysteem naar een ander paradigma: prijsvorming, belastingheffing, onderzoek en innovatie, efficiëntienormen en flankerende maatregelen, interne markt, infrastructuur en vervoersplanning.
11. Bij het uitstippelen van een passende EU-beleidskoers heeft de Commissie een apart optreden op elk van de zeven bovengenoemde beleidsterreinen overwogen. Het blijkt echter dat geen enkele categorie instrumenten alleen of in combinatie met andere categorieën alle verschillende probleemfactoren en alle elementen van de concrete beleidsdoelstelling tegelijk en op bevredigende wijze kan aanpakken.
12. In het licht van het bovenstaande zijn naast beleidsoptie 1 (geen nieuw beleid) drie andere beleidsopties voor de verwezenlijking van dezelfde doelstelling, namelijk de vermindering van de CO₂-uitstoot met 60%, geformuleerd en nader onderzocht. In het kader van alle drie de opties zijn maatregelen op alle zeven beleidsterreinen gepland, waarbij er van een aantal gemeenschappelijke initiatieven sprake is. De opties onderscheiden zich van elkaar door de intensiteit van het optreden, die naar gelang van de optie hoger is op een bepaald terrein en lager op andere.

³ Met vervoersgerelateerde CO₂-uitstoot wordt alleen de uitstoot van tank tot wiel bedoeld.

⁴ Aangezien het grootste deel van de broeikasgasemissies van de vervoerssector CO₂-emissies zijn, kan deze doelstelling worden gelijkgesteld met de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen met 60% terug te dringen, zoals deze in de effectbeoordeling van het "Stappenplan naar een koolstofarme economie tegen 2050" is omschreven.

⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2010) 1606 definitief van 14 december 2010, "A European Strategy for Clean and Energy Efficient Vehicles - Rolling Plan".

13. Bij beleidsoptie 3 staat het effect centraal van beleidsmaatregelen die gericht zijn op de snelle invoering van nieuwe aandrijfsystemen door zeer strenge CO₂-normen voor nieuwe voertuigen op te leggen en tegelijkertijd een passend innovatiebeleid te voeren dat de vereiste randvoorwaarden schept. Aangenomen wordt dat een dergelijke aanpak het doeltreffendst is voor het verminderen van de kosten en voor het verkorten van de periode die voor de invoering van nieuwe technologieën is vereist.
14. Bij beleidsoptie 2 staat het effect centraal van beleidsmaatregelen die minder op prestatienormen en de actieve invoering van nieuwe technologieën en meer op mobiliteitsmanagement en de sturing van de koolstofprijs zijn gebaseerd. Aangenomen wordt dat de industrie niet beter zal doen dan de minder strenge CO₂-normen voor voertuigen en dat de noodzakelijke emissiebeperking (naast de opnemings in de prijs van alle externe kosten en het wegwerken van fiscale verstoringen) zal worden gerealiseerd door de koolstofprijs met het vereiste bedrag te laten stijgen. Dit kan worden gelijkgesteld met het effect van een hoge koolstofbelasting of van de invoering van een vervoersspecifieke handel onder een absoluut emissieplafond. In geval van een zeer hoge koolstofprijs zou het effect gelijk zijn aan een beperking van de van fossiele brandstoffen afhankelijke mobiliteit en een gedwongen overschakeling op schone vervoerswijzen (modal shift).
15. Beleidsoptie 4 is een tussenbenadering, waarbij de waarden voor de CO₂-normen en de invoering van nieuwe technologieën tussen die van optie 2 en 3 liggen. De optie voorziet in de volledige opnemings van de externe kosten in de prijs en het wegwerken van fiscale verstoringen zoals bij optie 2, maar van het extra element van de koolstofprijs wordt alleen in een stedelijke context gebruikgemaakt in de vorm van een schaduwprijs die een indicatie geeft van het effect van een breed scala aan mogelijke maatregelen om de vervoersvraag te beheren.

5. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

16. Er zij op gewezen dat de beoordeling van het effect van de beleidsopties met grote onzekerheid is omgeven omdat het gaat om een zeer grote tijdshorizon (40 jaar) en om de invloed van factoren die moeilijk voorspelbaar en kwantificeerbaar zijn, zoals de vele synergieën en afruilen tussen beleidsmaatregelen, de technologische ontwikkelingen op lange termijn, en de rol die mobiliteits- en milieutroeven spelen op het gebied van het welzijn.
17. In onderstaande tabel wordt een synoptisch overzicht gegeven van de verschillende effecten die van de in aanmerking genomen beleidsopties uitgaan op andere economische, maatschappelijke en milieu-effecten.

Samenvattende tabel van de effecten

	Beleids optie 2	Beleids optie 3	Beleids optie 4
<i>Economische effecten</i>			
Vervoer als bedrijvigheid			
Vervoersactiviteit	--	=	-
Modal shift	++	=	+
Eenhedskosten per gebruiker	---	=	--
Van de vervoersdynamiek op:			
Economische groei	++	+	+++
Efficiëntie van het vervoerssysteem	++	+	+++
Congestie	++	=	+
Vervoerskosten van huishoudens	--	-	--
Vervoersgerelateerde sectoren	+	+++	+++
Innovatie en onderzoek	+	+++	++
Vermindering van de administratieve lasten	+	=	+
EU-begroting	=	=	=
Internationale betrekkingen	--	-	-
<i>Maatschappelijke effecten</i>			
Mobiliteit van burgers			
Mate van mobiliteit	---	=	-
Keuze	++	=	++
Bereikbaarheid	++	=	++
Herverdelingseffecten	=	-	+
Werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden	++	++	+++
Veiligheid	++	=	+
<i>Milieu-effecten</i>			
Klimaatverandering	+++	+++	+++
Luchtverontreiniging	+++	++	++
Geluidshinder	+++	++	+
Energiegebruik/energie-efficiëntie	+++	++	+++
Gebruik van hernieuwbare energie	+	+++	++
Biodiversiteit	+	-	=

Verklaring:

= uitgangspunt of gelijk aan beleids optie 1

+ tot +++ geringe tot grote verbetering ten opzichte van beleids optie 1

- tot -- geringe tot grote verslechtering ten opzichte van beleids optie 1

18. Uit bovenstaande tabel blijkt het volgende:

- uit economisch oogpunt lijkt beleids optie 4 algemeen genomen de voorkeur te verdienen: de verwezenlijking van de CO₂-doelstelling brengt weliswaar hogere kosten met zich mee dan bij beleids optie 3, maar beleids optie 4 wordt gekenmerkt

door lagere congestiekosten en heeft als algemeen voordeel dat het prijsvormingsmechanisme minder wordt verstoord;

- ook uit maatschappelijk oogpunt is beleidsoptie 4 het wenselijkst: anders dan beleidsoptie 2 heeft beleidsoptie 4 geen ingrijpende gevolgen voor de huidige levensstijl en organisatie van de samenleving, zodat zij naar verwachting in lagere maatschappelijke kosten voor de aanpassing aan nieuwe omstandigheden zal resulteren;
- uit milieu-oogpunt is beleidsoptie 2 het meest ambitieus, daar zij het breedste scala aan milieu-effecten met zich meebrengt.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

19. Qua doeltreffendheid biedt beleidsoptie 2 inderdaad het meest geschikte maatregelenpalet om de vastgestelde doelstellingen te realiseren.
20. Wat de doelstelling inzake het efficiënte gebruik van hulpbronnen betreft (CO₂-doelstelling en afhankelijkheid van aardolie), zijn alle drie de beleidsopties doeltreffend daar zij er allemaal op gericht zijn de 60%-doelstelling te verwezenlijken. Er zij evenwel op gewezen dat beleidsoptie 3 bij de huidige stand van zaken sterk afhankelijk is van de succesvolle overschakeling op grote schaal op alternatieve brandstoffen, terwijl beleidsoptie 2 het minst aan technologierisico's onderhevig is en dus als een betrouwbaardere optie kan worden beschouwd voor de verwezenlijking van de doelstelling voor de uitstoot van broeikasgassen.
21. Beleidsoptie 2 biedt de beste mogelijkheden om de toename van de congestie te beperken omdat bij deze optie sterk het accent wordt gelegd op beleidsmaatregelen die op het beheren van de vervoersvraag en op de verbetering van het vervoerssysteem zijn gericht. Bij beleidsoptie 3, die een sterk technologische inslag heeft, blijft congestie hoge kosten voor de samenleving met zich meebrengen.
22. Wat efficiëntie betreft, geeft het model een indicatie van de totale vervoerskosten die aan elke beleidsoptie verbonden zijn. Deze kosten omvatten: met vervoersuitrusting samenhangende kapitaalkosten, infrastructuurkosten voor het opladen en tanken van elektrisch aangedreven voertuigen⁶, vaste bedrijfskosten, variabele bedrijfskosten (met inbegrip van brandstofkosten), ongemak voor de gebruikers en externe kosten van congestie, luchtverontreiniging, geluidshinder en ongevallen.
23. Uit de modeluitkomsten blijkt dat de aldus gedefinieerde totale vervoerskosten het hoogst zouden zijn bij beleidsoptie 2: tegen 2050 zouden zij 1 193 miljard EUR hoger liggen dan bij beleidsoptie 1. Bij beleidsoptie 4 en 3 zouden zij respectievelijk 1 012 miljard EUR en ongeveer 640 miljard EUR hoger uitkomen.
24. Bij de berekening van de totale kosten (en dus ook bij de vergelijking tussen de opties) is geen rekening gehouden met de kosten van onderzoek en ontwikkeling en de infrastructuurkosten die uit de modernisering en mogelijke uitbreiding van het

⁶ De te verrichten investeringen voor de ontwikkeling van infrastructuurvoorzieningen voor elektrisch wegvervoer worden geraamd op ruwweg 140 miljard EUR voor beleidsoptie 3, op ongeveer 120 miljard EUR voor beleidsoptie 4 en op circa 80 miljard EUR voor beleidsoptie 2.

netwerk voortvloeien. Evenmin is rekening gehouden met de hogere begrotingsontvangsten (uit hoofde van accijnzen, de belasting over de toegevoegde waarde, registratiebelastingen en andere belastingen op eigendom, heffingen, betalingen voor CO₂-rechten in de luchtvaartsector in het kader van de EU-regeling voor de handel in emissierechten enz.). Deze komen weliswaar neer op extra kosten voor de gebruiker, maar vertegenwoordigen overdrachten uit het oogpunt van de samenleving.

25. De kosten van de netwerkinfrastructuur zullen door de Commissie worden geraamd in het kader van de herziening van de TEN-V-richtsnoeren. In dit stadium kan bijgevolg slechts een ruwe schatting worden gegeven. De vereiste investeringen in het netwerk dat nodig is om de goede werking van het vervoerssysteem tot en met 2050 te verzekeren, zullen veel vroeger moeten plaatsvinden. De kosten om de EU-infrastructuur op de vervoersvraag af te stemmen, worden voor de periode 2010-2030 op meer dan 1 500 miljard EUR geraamd. Voor de voltooiing van het TEN-V-netwerk is tot 2020 ongeveer 550 miljard EUR nodig, waarvan ongeveer 215 miljard EUR voor het wegwerken van de belangrijkste knelpunten.

26. Wat coherentie betreft, biedt beleidsoptie 4 een evenwichtiger oplossing voor de afruilen tussen de economische, maatschappelijke en ecologische terreinen.

7. CONCLUSIE

27. Algemeen genomen heeft de modelleringsexercitie uitgewezen dat diverse beleidsinstrumenten zullen moeten worden ingezet om tot een duurzaam vervoerssysteem te komen door de CO₂-uitstoot, de afhankelijkheid van aardolie en de congestie te verminderen. Tevens is gebleken dat een zeer ambitieus beleid zal moeten worden gevoerd om deze doelstelling te verwezenlijken.

28. In het licht van het bovenstaande wordt beleidsoptie 3 terzijde geschoven, hoewel het de minst dure optie is om de 60%-doelstelling te halen. Aan deze optie kleven immers grote onzekerheden die met de technologische component ervan samenhangen. Ook wordt in het kader van deze optie pas laat of onvoldoende in de prijsvorming ingegrepen, wat afbreuk zou doen aan het vermogen om de structurele verandering teweeg te brengen die onverstoorde prijssignalen kunnen bewerkstelligen. Tot slot is beleidsoptie 3 niet doeltreffend genoeg bij het terugdringen van de maatschappelijke kosten van congestie in vergelijking met de beleidsopties 2 en 4.

29. Afgaande op de modeluitkomsten zijn er geen grote verschillen qua extra kosten tussen beleidsoptie 2 en beleidsoptie 4. Beide opties hebben dan ook vele elementen gemeen. De voorkeur gaat uit naar beleidsoptie 4 omdat deze tot een beter evenwicht leidt tussen systeemverbetering en technologische ontwikkeling. Bij beleidsoptie 4 zou een op directe regulering gebaseerde benadering van mobiliteit worden vermeden, maar de prijsverstoringen zouden wel worden weggewerkt door een internalisering van de externe vervoerskosten en een slimmere belastingheffing.

30. Beleidsoptie 2 wordt echter niet geheel terzijde geschoven. Zoals reeds gezegd, hebben alle beleidsopties immers een technologische component: deze is beperkt bij beleidsoptie 2, middelgroot bij beleidsoptie 4 en groot bij beleidsoptie 3. Mocht de technologie toch niet de in het kader van beleidsoptie 4 verwachte resultaten

opleveren, dan kan het noodzakelijk blijken een benadering te volgen die dichterbij beleids optie 2 aansluit om tegen 2050 de 60%-doelstelling te realiseren.

8. MONITORING EN EVALUATIE

31. De Commissie zal het Witboek over vervoersbeleid naar behoren evalueren en analyseren in aansluiting op de evaluatie en analyse van de EU 2020-strategie. Daarnaast zal de Commissie de ontwikkeling van een reeks kernindicatoren voor de vervoerssector voortdurend op de voet volgen.

32.