

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ο αντίκτυπος των συμπερασμάτων της COP 21 στην ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 303/02)

Εισηγητής: ο κ. Raymond HENCKS

Στις 21 Ιανουαρίου 2016, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα

«Ο αντίκτυπος των συμπερασμάτων της COP 21 στην ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές και κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 3 Μαΐου 2016.

Κατά την 517η σύνοδο ολομέλειάς της, που πραγματοποιήθηκε στις 25 και 26 Μαΐου 2016 (συνεδρίαση της 26ης Μαΐου 2016), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 188 ψήφους υπέρ, 2 ψήφους κατά και 4 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) επικροτεί την υιοθέτηση της Συμφωνίας του Παρισιού από την 21η σύνοδο της Διάσκεψης των Μερών (COP 21) της σύμβασης πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή, καθώς και την εθνικά καθορισμένη πρόθεση συνεισφοράς (INDC) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και των κρατών μελών της, που δεσμεύτηκαν σε μείωση των εγχώριων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (ΕΑΘ) κατά τουλάχιστον 40 % έως το 2030 και από 80 % έως 95 % έως το 2050, σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990.

1.2 Επικροτεί, επίσης, το γεγονός ότι ο στόχος αυτός θα πρέπει να επιτευχθεί συλλογικά και με κοινή ευθύνη της ΕΕ και των κρατών μελών, καθώς και ότι θα ανακοινώνονται ανά πενταετία νέες INDC.

1.3 Όσον αφορά τις μεταφορές, θεωρεί ότι ο στόχος της μείωσης κατά 60 % των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (ΕΑΘ) σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990 εξακολουθεί να είναι εξαιρετικά φιλόδοξος και απαιτεί σημαντικές προσπάθειες. Παρότι η απόφαση σχετικά με την κατανομή των δράσεων για την περίοδο έως το 2020 (απόφαση αριθ. 406/2009), όπως και η μελλοντική απόφαση για την περίοδο 2020-2030, αφήνουν τα κράτη μέλη εντελώς ελεύθερα να επιλέξουν τους οικονομικούς κλάδους που θα πρέπει να μειώσουν τις ΕΑΘ, στην ανακοίνωσή της «Το πρωτόκολλο του Παρισιού — ένα σχέδιο στρατηγικής για την αντιμετώπιση της παγκόσμιας κλιματικής αλλαγής μετά το 2020» [COM(2015) 81 final], η Επιτροπή προτείνει, εφόσον χρειαστούν περισσότερες προσπάθειες, να χρησιμοποιηθούν διεθνείς ποσοτώσεις και να αποφευχθεί η ανάληψη πρόσθετων δεσμεύσεων για τους τομείς που δεν καλύπτονται από το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής (ΣΕΔΕ). Θεωρεί δε, όσον αφορά τις μεταφορές, ότι «μπορούν να επιτευχθούν μεγαλύτερες μειώσεις σε άλλους τομείς της οικονομίας» [COM(2011) 144]. Ο στόχος της μείωσης κατά 60 % των ΕΑΘ στις μεταφορές μπορεί συνεπώς και σήμερα να θεωρηθεί επίκαιρος και σύμφωνος με τον γενικό στόχο της ΕΕ στο πλαίσιο της COP 21, υπό την προϋπόθεση ότι οι αντίστοιχες δράσεις και πρωτοβουλίες θα αναληφθούν επείγοντως, με την απαιτούμενη αποφασιστικότητα και το ταχύτερο δυνατόν.

1.4 Ωστόσο αυτό δεν απαλλάσσει την Ένωση και τα κράτη μέλη από την ανάγκη να επαναξιολογήσουν τις διάφορες ενέργειες και πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί ή που προβλέπονται στη λευκή βίβλο για τις μεταφορές [COM(2011) 144 final] και στο χάρτη πορείας για ένα στρατηγικό πλαίσιο για την Ενεργειακή Ένωση [COM(2015) 80 final], με γνώμονα την αποτελεσματικότητα και την εφικτότητά τους, ειδικότερα δε σε σχέση με τον στόχο της απαλλαγής των μεταφορών από ΕΑΘ, και να τις μεταρρυθμίσουν και/ή να προσθέσουν και νέες στο πλαίσιο της αναθεώρησης της λευκής βίβλου για τις μεταφορές το 2016, χωρίς να διγεί η ανταγωνιστικότητα της ΕΕ. Ορισμένες από αυτές θα είναι νομοθετικής φύσης, οι περισσότερες όμως θα πρέπει να βασίζονται σε εθελοντικές εθνικές συνεισφορές, με στόχο την αλλαγή συμπεριφοράς ή συνηθειών, στοιχείων απαραίτητων για την επιτυχία του εγχειρήματος.

1.5 Η ΕΟΚΕ εφιστά επίσης την προσοχή στη σημασία της δράσης που προβλέπεται στη Διεθνή Οργάνωση Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ) για τη δημιουργία παγκόσμιου συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής (ΣΕΔΕ) για τις αερομεταφορές, καθώς και στο πλαίσιο του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (ΔΝΟ) για την παρακολούθηση των εκπομπών των θαλάσσιων μεταφορών, ζητεί δε φιλόδοξους στόχους όσον αφορά τα αποτελέσματα των τρεχουσών διαπραγματεύσεων με αυτούς τους οργανισμούς.

1.6 Τονίζει ότι η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» πρέπει να εφαρμόζεται με ευελιξία, ιδίως όσον αφορά απομακρυσμένες αγροτικές, ορεινές και νησιωτικές περιοχές, έτσι ώστε να αποφεύγονται αποτελέσματα αντιστρόφως ανάλογα προς το κόστος και να διαφυλάσσεται η χρησιμότητά της ως μέσου επηρεασμού των επιλογών όσον αφορά την οργάνωση των επιχειρήσεων μεταφοράς, και παράλληλα να εξαλειφθεί ο αθέμιτος ανταγωνισμός μεταξύ των διαφόρων τρόπων μεταφοράς. Η ΕΟΚΕ συνιστά να διερευνηθεί το ενδεχόμενο συνολικής οργάνωσης των μεταφορών στις αγροτικές περιοχές, με στόχο την τήρηση της συμφωνίας COP 21 και την κάλυψη των αναγκών των εύλωτων ατόμων.

1.7 Εν πάση περιπτώσει, η εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» δεν επαρκεί για να εξασφαλιστεί η μετάβαση προς μια κοινωνία χαμηλών ανθρακικών εκπομπών. Γι' αυτό και είναι ιδιαίτερα σημαντικά πρόσθετα μέτρα, όπως η αύξηση της ενεργειακής απόδοσης, της ηλεκτροκίνησης, της από κοινού χρήσης αυτοκινήτων και της συντροπικότητας, η ανάπτυξη εναλλακτικών πηγών ενέργειας και η καθιέρωση προτύπων ποιότητας του περιβάλλοντος, καθώς και, κυρίως, η προαγωγή της χρήσης των δημόσιων συγκοινωνιών.

1.8 Όσον αφορά τη βιοενέργεια, πρέπει να αναπτυχθούν συνεχείς προσπάθειες για την επίτευξη μεγαλύτερων μειώσεων των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και να αποτραπούν οι αλλαγές στη χρήση γης. Κατά συνέπεια, πρέπει να προωθηθεί περισσότερο η ενεργειακή αξιοποίηση των καταλοίπων, των παραπροϊόντων και των απορριμμάτων για την παραγωγή καυσίμων. Υπάρχουν ακόμα προοπτικές χρήσης βιοκαυσίμων στις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων, τις αεροπορικές και τις θαλάσσιες μεταφορές. Ωστόσο, τα βιοκαύσιμα δεν αποτελούν αυτόνομη λύση και δεν μπορούν να υποκαταστήσουν την ανάπτυξη και την προώθηση λύσεων για την αντικατάσταση του κινητήρα εσωτερικής καύσης από την ηλεκτροκίνηση και/ή τις τεχνολογίες υδρογόνου ή άλλες εναλλακτικές βιώσιμες πηγές ενέργειας.

Τέλος, το θέμα δεν είναι να περιοριστεί η κινητικότητα αυτή καθαυτή, αλλά να μειωθούν οι μετακινήσεις με ιδιωτικά οχήματα όποτε υφίσταται ικανοποιητική εναλλακτική λύση και να προωθηθούν τα μέσα μαζικής μεταφοράς προς το γενικό συμφέρον του περιβάλλοντος και προκειμένου να αποφευχθεί η πρόκληση ασφυξίας στις πόλεις από την κυκλοφορία.

1.9 Η μείωση των επενδύσεων σε ρυπογόνες δραστηριότητες δεν πρέπει να είναι υπόθεση μόνον των κυβερνήσεων και δεν θα μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την ευαισθητοποίηση και την κινητοποίηση του συνόλου της μεταφορικής αλυσίδας (κατασκευαστές, μεταφορείς, χρήστες) με νομοθετικά μέτρα ή (αντι-)κίνητρα. Η οικοδόμηση δεξιοτήτων, η τεχνική υποστήριξη και η διευκόλυνση της πρόσβασης στη χρηματοδότηση σε τοπικό και εθνικό επίπεδο είναι καθοριστικής σημασίας για τη μετάβαση σε ένα χαμηλών ανθρακικών εκπομπών σύστημα μεταφορών. Τα επενδυτικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει συνεπώς να δώσουν προτεραιότητα –ταυτόχρονα με την ολοκλήρωση των τρόπων μεταφοράς– στα πιο αποτελεσματικά για το κλίμα έργα με βάση τα κριτήρια αξιολόγησης συναφή προς τα συμπεράσματα της COP 21.

1.10 Η κινητοποίηση των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και των οικονομικών και κοινωνικών φορέων στο πλαίσιο της COP 21 θα πρέπει να συνεχιστεί, προκειμένου να ενισχυθεί μια πολιτική κίνηση υπέρ της κλιματικής δικαιοσύνης και της αποεπένδυσης στις ρυπογόνες δραστηριότητες.

1.11 Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ συνιστά την προσφυγή στο συμμετοχικό διάλογο με την κοινωνία πολιτών, όπως αυτός ορίζεται στη διερευνητική της γνωμοδότηση, της 11ης Ιουλίου 2012, με θέμα «Λευκή βίβλος μεταφορών: προς την ένταξη και τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών» (CESE 1598/2012).

2. Οι σημαντικότερες αποφάσεις της COP 21 — Η Συμφωνία του Παρισιού

2.1 Η σύμβαση πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές μεταβολές (στην οποία αναφέρεται η COP 21 του 2015) περιοριζόταν στη σταθεροποίηση των συγκεντρώσεων αερίων του θερμοκηπίου (το κυριότερο αέριο θερμοκηπίου στον τομέα των μεταφορών είναι το διοξείδιο του άνθρακα (CO₂), το οποίο εκπέμπεται κατά τη φάση της παραγωγής όσον αφορά την ηλεκτρική ενέργεια και κατά τις φάσεις παραγωγής και λειτουργίας όσον αφορά τα καύσιμα) στην ατμόσφαιρα σε επίπεδο το οποίο να εμποδίζει κάθε επικίνδυνη ανθρωπογενή διατάραξη του κλιματικού συστήματος. Η Συμφωνία του Παρισιού της 12ης Δεκεμβρίου 2015, αντίθετα, δεσμεύει για πρώτη φορά και τα 195 συμβαλλόμενα μέρη της προαναφερθείσας σύμβασης πλαισίου στην επιτάχυνση της μείωσης των ΕΑΘ, με απώτερο μακροπρόθεσμο στόχο να περιοριστεί η αύξηση της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη πολύ κάτω από τους 2 °C (έως το 2100) σε σχέση με τα προβιομηχανικά επίπεδα και στη συνέχιση της δράσης για τον περιορισμό της σε 1,5 °C, σε αντίθεση με την τρέχουσα πορεία της υπερθέρμανσης του πλανήτη κατά 3 °C έως το τέλος του εικοστού πρώτου αιώνα.

2.2 Μετά την επικύρωση της εν λόγω συμφωνίας, εναπόκειται στα συμβαλλόμενα μέρη να κοινοποιήσουν και να θέσουν σε εφαρμογή τις εθνικά καθορισμένες προθέσεις συνεισφοράς (INDC), βάσει διαδοχικών προγραμμάτων πενταετούς διάρκειας, με στόχο την επίτευξη του τελικού στόχου.

2.3 Η έναρξη ισχύος της συμφωνίας του Παρισιού προβλέπεται για το 2020, υπό τον όρο ότι θα έχει επικυρωθεί από τουλάχιστον 55 κράτη, τα οποία αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον 55 % των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σε παγκόσμιο επίπεδο, με την επιφύλαξη της δυνατότητας να την εφαρμόσουν πριν αυτή τεθεί σε ισχύ, πράγμα που συνιστάται μετ' επιτάσεως.

2.4 Η ΕΕ και τα κράτη μέλη συμφώνησαν στις 6 Μαρτίου 2015, με βάση τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23ης και 24 Οκτωβρίου 2014, στον ορισμό δεσμευτικού στόχου για τη μείωση των εγχώριων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (ΕΑΘ) κατά τουλάχιστον 40 % έως το 2030 και 80 % έως 95 % έως το 2050.

2.5 Με βάση τα παραπάνω συμπεράσματα, ο στόχος αυτός θα πρέπει να επιτευχθεί συλλογικά από την ΕΕ και τα κράτη μέλη, ιδίως μέσω των μειώσεων κατά 43 % έως το 2030 στους τομείς που καλύπτονται από το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών (ΣΕΔΕ), και κατά 30 % στους τομείς που δεν καλύπτονται από αυτό (σε σύγκριση με το 2005), και με μια δίκαιη και αλληλέγγυα συμμετοχή.

3. Η τρέχουσα κατάσταση των μεταφορών στην ΕΕ

3.1 Στη λευκή βίβλο του 2011 για τις μεταφορές [COM(2011) 144 final], η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ήδη απευθύνει έντονη έκκληση σχετικά με την ανάγκη να μειωθούν σημαντικά οι ΕΑΘ, με στόχο η αλλαγή του κλίματος να περιοριστεί σε λιγότερο από 2 °C, επισημαίνοντας παράλληλα ότι είναι επιτακτική ανάγκη να επιτευχθεί μείωση των ΕΑΘ στον τομέα των μεταφορών κατά τουλάχιστον 60 % σε σύγκριση με τα επίπεδα εκπομπών του 1990 και σημειώνοντας ότι «μπορούν να επιτευχθούν μεγαλύτερες μειώσεις σε άλλους τομείς της οικονομίας».

3.2 Οι μεταφορές ευθύνονται για περίπου το ένα τέταρτο των ΕΑΘ στην ΕΕ: 12,7 % των συνολικών εκπομπών «μεταφορών» προκαλούνται από τις αερομεταφορές, 13,5 % από τις θαλάσσιες μεταφορές, 0,7 % από τους σιδηροδρόμους, 1,8 % από την εσωτερική ναυσιπλοΐα και 71,3 % από τις οδικές μεταφορές (2008). Ωστόσο, ο περιβαλλοντικός αντίκτυπος ενός τρόπου μεταφοράς δεν εξαρτάται μόνο από τις άμεσες εκπομπές αλλά και από τις έμμεσες, οι οποίες οφείλονται κυρίως στην παραγωγή της ενέργειας που απαιτείται για τις μετακινήσεις.

3.3 Παγκοσμίως, οι μεταφορές έχουν την υψηλότερη αύξηση εκπομπών CO₂ από κάθε κλάδο δραστηριότητας. Στην ΕΕ, ο κλάδος των μεταφορών βρίσκεται στη δεύτερη υψηλότερη θέση όσον αφορά τον όγκο των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Επιπλέον, οι εκπομπές της αεροπορίας και της ναυσιπλοΐας αυξάνονται ταχύτατα παρότι οι εν λόγω κλάδοι δεν καλύπτονται από τη Συμφωνία του Παρισιού.

3.4 Στη λευκή βίβλο για τις μεταφορές του 2011 διαπιστώνεται ότι το σύστημα μεταφορών της ΕΕ δεν είναι ακόμη βιώσιμο και, για την αντιμετώπιση της κατάστασης, προβλέπονται τα εξής:

- Αποδέσμευση των μεταφορών από το πετρέλαιο, χωρίς να θυσιαστεί η αποτελεσματικότητά τους, ούτε να διακυβευθεί η κινητικότητα.
- Πιο φειδωλή χρήση ενέργειας και βελτίωση των επιδόσεων όσον αφορά την ενεργειακή απόδοση των οχημάτων σε όλους τους τρόπους μεταφοράς.

3.5 Στη λευκή βίβλο για τις μεταφορές και στον χάρτη πορείας για ένα στρατηγικό πλαίσιο για την Ενεργειακή Ένωση, η Επιτροπή προτείνει διάφορα μέτρα με στόχο την ανάπτυξη ενός τομέα μεταφορών με περιορισμένες εκπομπές άνθρακα.

3.6 Τα προτεινόμενα μέτρα περιλαμβάνουν αυστηρότερα πρότυπα εκπομπών CO₂ για τα αυτοκίνητα και τα ημιφορτηγά μετά το 2020, μέτρα για τη βελτίωση της απόδοσης των καυσίμων και τη μείωση των εκπομπών των βαρέων οχημάτων, βελτιωμένη διαχείριση της κυκλοφορίας. Πρέπει να ενθαρρυνθεί η εφαρμογή συστημάτων οδικών τελών με βάση την αρχή «ο ρυπαίνων/χρήστης πληρώνει», καθώς και η ανάπτυξη εναλλακτικών καυσίμων, συμπεριλαμβανομένης της ηλεκτροκίνησης, λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη την ανάγκη να αναπτυχθούν κατάλληλες υποδομές.

4. Η συνέχεια που πρέπει να δοθεί στη Συμφωνία του Παρισιού

4.1 Μετά την επικύρωση της εν λόγω συμφωνίας (έως τις 21 Απριλίου 2017), εναπόκειται στα συμβαλλόμενα μέρη να δεσμευτούν και να κοινοποιήσουν τις εθνικά καθορισμένες προθέσεις συνεισφοράς βάσει διαδοχικών προγραμμάτων πενταετούς διάρκειας, με στόχο την επίτευξη του τελικού στόχου.

4.2 Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 16 της Συμφωνίας του Παρισιού, η Ευρωπαϊκή Ένωση δύναται να ενεργήσει συλλογικά με τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο κοινής ευθύνης, και θα πρέπει να κοινοποιήσει στη γραμματεία της Συμφωνίας του Παρισιού το επίπεδο εκπομπών που αντιστοιχεί σε κάθε κράτος μέλος.

4.3 Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 9 της συμφωνίας του Παρισιού και της απόφασης 1/CP.21, οι συνεισφορές που θα οριστούν σύμφωνα με ένα χρονοδιάγραμμα μέχρι το 2030 πρέπει να κοινοποιηθούν ή να επικαιροποιηθούν έως το 2020, εγγύτητα που πρέπει να επαναλαμβάνεται ανά πενταετία στο πλαίσιο της αναπτυξιακής στρατηγικής χαμηλών ΕΑΘ έως το 2050. Οι διαδοχικές συνεισφορές θα πρέπει να ακολουθούν αυξητική πορεία σε σχέση με τις προηγούμενες (άρθρο 4, παράγραφος 3).

4.4 Παρότι η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη θέσει στόχους και έχει ορίσει συνεισφορές για το 2030 και το 2050 (όλων των οικονομικών τομέων) που προβλέπονται από την COP 21 με βάση τις εθνικές συνεισφορές το 2030 (55 γιγατόνοι) δεν επαρκούν για την επίτευξη του στόχου της διατήρησης της αύξησης της θερμοκρασίας κάτω από τους 2 °C, με αποτέλεσμα να απαιτούνται πρόσθετες προσπάθειες για τη μείωση των εκπομπών στους 40 γιγατόνους.

4.5 Παρότι η απόφαση σχετικά με την κατανομή των δράσεων για την περίοδο έως το 2020 (απόφαση 406/2009), όπως και η μελλοντική απόφαση για την περίοδο 2020-2030, αφήνουν τα κράτη μέλη εντελώς ελεύθερα να επιλέξουν τους οικονομικούς τομείς που θα πρέπει να μειώσουν τις ΕΑΘ, στην ανακοίνωσή της «Το πρωτόκολλο του Παρισιού — ένα σχέδιο για την αντιμετώπιση της παγκόσμιας κλιματικής αλλαγής μετά το 2020» [COM(2015) 81 final], η Επιτροπή προτείνει, εφόσον χρειαστούν περισσότερες προσπάθειες, να χρησιμοποιηθούν διεθνείς ποσοτώσεις και να αποφευχθεί η ανάληψη συμπληρωματικών δεσμεύσεων για τους τομείς που δεν καλύπτονται από το ΣΕΔΕ. Η ΕΟΚΕ έχει υποστηρίξει την εν λόγω θέση της ΕΕ (γνωμοδότηση NAT/665 του 2015). Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει στη λευκή βίβλο για τις μεταφορές ότι «μπορούν να επιτευχθούν μεγαλύτερες μειώσεις σε άλλους τομείς της οικονομίας».

4.6 Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, και λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η μείωση της τάξης του 60 % των ΕΑΘ στις μεταφορές είχε ήδη αποφασιστεί πολύ πριν από τη Διάσκεψη του Παρισιού με σκοπό τη διατήρηση της κλιματικής αλλαγής κάτω από 2 °C, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι ο στόχος της μείωσης κατά 60 % εξακολουθεί να είναι επίκαιρος και σύμφωνος με τις αποφάσεις της COP 21.

4.7 Εναπομένει να σημειωθεί ότι η δέσμευση της ΕΕ να δραστηριοποιηθεί στο πλαίσιο της ΔΟΠΑ προκειμένου να υποστηρίξει την ανάπτυξη ενός παγκόσμιου συστήματος εμπορίας εκπομπών για τις αερομεταφορές, και στο πλαίσιο του ΔΝΟ σχετικά με την υποχρέωση λογοδοσίας των θαλάσσιων μεταφορών για τις ΕΑΘ, δεν αποτελεί μέρος της εθνικά καθορισμένης πρόθεσης συνεισφοράς (INDC). Η ΕΕ πρέπει να προωθήσει φιλόδοξους στόχους όσον αφορά τα αποτελέσματα των τρεχουσών διαπραγματεύσεων με τη ΔΟΠΑ και τον ΔΝΟ.

5. Η στρατηγική: οι συγκεκριμένες δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν

5.1 Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει, ως εκ τούτου, μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ της INDC της ΕΕ και των στόχων που ορίζονται σε διάφορες ανακοινώσεις της Επιτροπής που αφορούν μέτρα κλιματικής πολιτικής στις μεταφορές. Ωστόσο, υπάρχει επείγουσα και επιτακτική ανάγκη οι 40 δράσεις και 131 πρωτοβουλίες της λευκής βίβλου για τις μεταφορές να υλοποιηθούν με την αποφασιστικότητα που απαιτείται και το ταχύτερο δυνατόν.

5.2 Κρίνεται, όμως, σκόπιμο, κατά την αναθεώρηση της λευκής βίβλου για τις μεταφορές το 2016, που ανακοινώθηκε από την Επιτροπή⁽¹⁾, να επανεξεταστούν τα μέτρα της λευκής βίβλου που σχετίζονται με τη μείωση των ΕΑΘ υπό το πρίσμα της INDC της ΕΕ και των στόχων που περιέχονται στη δέσμη μέτρων για την Ενεργειακή Ένωση.

5.3 Θα πρέπει να αξιολογηθούν οι διάφορες πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο της λευκής βίβλου για τις μεταφορές και της δέσμης μέτρων για την Ενεργειακή Ένωση, με γνώμονα την αποτελεσματικότητα και την εφικτότητά τους, ειδικότερα δε σε σχέση με τον στόχο της απαλλαγής των μεταφορών από τις ανθρακούχες εκπομπές, καθώς και να μεταρρυθμιστούν οι εν λόγω πρωτοβουλίες και/ή να προστεθούν και νέες. Ορισμένες από αυτές θα είναι νομοθετικής φύσης, οι περισσότερες όμως θα πρέπει να βασίζονται σε εθελοντικές εθνικές συνεισφορές, με στόχο την αλλαγή συμπεριφοράς ή συνηθειών, θέμα καίριας σημασίας για την επιτυχία της όλης προσπάθειας.

⁽¹⁾ ΕΕ C 291 της 4.9. 2015, σ. 14.

5.4 Η μετάβαση σε ένα σύστημα μεταφορών χαμηλών εκπομπών άνθρακα θέτει τις ακόλουθες προκλήσεις:

- επίτευξη σωστής συνάρθρωσης ανάμεσα στις οικονομικές και τις κοινωνικές επιταγές,
- συνεκτίμηση του γενικού συμφέροντος και των περιβαλλοντικών απαιτήσεων,
- αποφυγή του περιορισμού της κινητικότητας αυτής καθαυτής, σημαντική μείωση της ατομικής κυκλοφορίας και των ατομικών μεταφορών στα αστικά και περιαστικά κέντρα και προώθηση των συλλογικών μεταφορών,
- επηρεασμό των συμπεριφορών —συμπεριλαμβανομένων των προτύπων κινητικότητας—, όπως και αποτελεσματικότητα μιας εφοδιαστικής εμπορευματικών μεταφορών, μεταξύ άλλων σε αστικό περιβάλλον, που να ευνοεί συνεργατικές λύσεις για τη βέλτιστη χρήση των πόρων,
- προώθηση της συντροπικότητας.

Οι κατάλληλες μεταφορικές δραστηριότητες για τη μείωση των εκπομπών σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο θα μπορούσαν να θέσουν τις πόλεις σε τροχιά μείωσης των εκπομπών κατά 50 % έως το 2050, σε σύγκριση με τη συνέχιση της πεπατημένης οδού, έως το 2050. Μεμονωμένες υφιστάμενες λύσεις πρέπει να ενσωματωθούν σε πολιτικές στρατηγικού σχεδιασμού των μεταφορών που θα επιτρέπουν καλύτερο συντονισμό μεταξύ των αστικών και συγκοινωνιακών πολιτικών. Η οικοδόμηση δεξιοτήτων, η τεχνική υποστήριξη και η διευκόλυνση της πρόσβασης στη χρηματοδότηση σε τοπικό και εθνικό επίπεδο είναι καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη των ανωτέρω.

5.5 Ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη», τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων, καθώς και οποιοδήποτε άλλο πρόγραμμα της ΕΕ που στηρίζει τις επενδύσεις για τη χρηματοδότηση έργων στον κλάδο των μεταφορών, πρέπει να δώσουν προτεραιότητα στους λιγότερο ρυπογόνους τρόπους μεταφοράς, με ταυτόχρονη ολοκλήρωση των τρόπων μεταφοράς για την υλοποίηση ενός ευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών. Τα κριτήρια αξιολόγησης των αιτήσεων χρηματοδότησης πρέπει να περιλαμβάνουν ρητές αναφορές στις αρχές που διέπουν τα συμπεράσματα της COP21.

5.6 Ο επιμερισμός των προσπαθειών μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των τομέων ΣΕΔΕ και μη ΣΕΔΕ — συμπεριλαμβανομένων των μεταφορών— θα αποτελέσει βασικό στοιχείο για την εφαρμογή της INDC της ΕΕ, και πρέπει επίσης να συνάδει με τους στρατηγικούς της στόχους. Πρέπει να συνεκτιμά τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Οκτωβρίου του 2014, προκειμένου να επιτευχθεί ένα ισορροπημένο αποτέλεσμα, λαμβανομένης υπόψη της αποτελεσματικότητας σε συνάρτηση με το κόστος και την ανταγωνιστικότητα. Οι παράμετροι αυτές θα πρέπει να υπερισχύσουν το 2016, όταν θα ληφθεί η απόφαση όσον αφορά τις προσπάθειες που καταβάλλονται για την περίοδο 2020-2030 [COM(2015)80, παράρτημα 1], ενώ ταυτόχρονα πρέπει να ληφθεί υπόψη η διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της ΕΕ.

5.7 Με την προαναφερθείσα επανεξέταση της λευκής βίβλου πρέπει, εξάλλου, να προβλεφθούν ειδικά μέσα για τη διοργάνωση ευρέος διαλόγου με την κοινωνία πολιτών, δεδομένου ότι η κοινωνική αποδοχή των —ενίοτε ελάχιστα δημοφιλών— μέτρων είναι απαραίτητη, ενώ όλες οι δράσεις θα παραμείνουν αναποτελεσματικές όσο όλοι εκείνοι στους οποίους απευθύνονται δεν ταυτίζονται με το εγχείρημα. Η ισχυρή κινητοποίηση των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και των οικονομικών και κοινωνικών φορέων που επετεύχθη στο πλαίσιο της COP 21 θα πρέπει συνεπώς να συνεχιστεί, προκειμένου να ενισχυθεί μια κίνηση πολιτών υπέρ της κλιματικής δικαιοσύνης και της αποεπένδυσης στις ρυπογόνες δραστηριότητες.

5.8 Πρωτοβουλίες όπως η παγκόσμια πρωτοβουλία για την οικονομία καυσίμων (GFEI) —που συγκεντρώνει χώρες που έχουν δεσμευτεί στην ανάπτυξη πολιτικών και κανονισμών για την ενεργειακή απόδοση των οχημάτων— ή η Διακήρυξη του Παρισιού για τις ηλεκτροκίνητες μεταφορές και την κλιματική αλλαγή και η σχετική έκκληση για δράση —που βασίζονται στη δέσμευση εκατοντάδων εταιρών να αναπτύξουν αποφασιστικά εγχειρήματα για βιώσιμες ηλεκτροκίνητες μεταφορές—, η πρωτοβουλία MobiliseYourCity —που αποσκοπεί στη στήριξη των πόλεων και των αναπτυσσόμενων και αναδυόμενων χωρών για τη δημιουργία και την υλοποίηση βιώσιμων σχεδίων αστικών μετακινήσεων και εθνικών πολιτικών για τις αστικές συγκοινωνίες— ή το παγκόσμιο σχέδιο δράσης για πράσινες εμπορευματικές μεταφορές, πρέπει να προωθηθούν και να διευρυνθούν.

5.9 Όπως έχει ήδη επισημάνει η ΕΟΚΕ⁽²⁾, η συμμετοχική διακυβέρνηση απαιτεί μια καλοσχεδιασμένη οργανωτική και διαδικαστική δομή για να ευοδωθεί και για να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι. Η δέσμευση των ενδιαφερόμενων μερών υπέρ της μακροπρόθεσμης βιώσιμης ανάπτυξης λειτουργεί καλύτερα εάν οργανώνεται ως μια συνεχής διαδικασία που στηρίζεται σε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση παρά με την εφαρμογή έκτακτων μέτρων ή μεμονωμένων δράσεων.

5.10 Η ΕΟΚΕ αποφάσισε να προχωρήσει στη δημιουργία ενός φόρουμ της ευρωπαϊκής κοινωνίας πολιτών για τη βιώσιμη ανάπτυξη, το οποίο αναμένεται να παράσχει ένα ανεξάρτητο και δομημένο πλαίσιο για τη συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών στην υλοποίηση, την παρακολούθηση και την επανεξέταση των οριζόντιων δράσεων στο πλαίσιο της Ατζέντας του 2030 για τη βιώσιμη ανάπτυξη και, ειδικότερα, του στόχου 13 (Επείγουσα λήψη μέτρων για την καταπολέμηση των κλιματικών αλλαγών και των επιπτώσεών τους). Για τα ζητήματα που αφορούν τον τομέα των μεταφορών, θα πρέπει να χρησιμοποιείται ο συμμετοχικός διάλογος που διαχειρίζεται η ΕΟΚΕ και που προβλέπεται για την εφαρμογή της λευκής βίβλου του 2011 για τις μεταφορές.

5.11 Η ΕΟΚΕ επεξεργάζεται επίσης τη γνωμοδότηση με θέμα «Οικοδόμηση συνασπισμού μεταξύ της κοινωνίας πολιτών και των υποεθνικών αρχών για την εκπλήρωση των δεσμεύσεων της Συμφωνίας του Παρισιού» (NAT/684). Η Συμφωνία του Παρισιού δεν πρέπει να αποτελέσει άλλη μία πλατφόρμα δεσμεύσεων, αλλά να εγκαινιάσει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο που να ευθυγραμμίζει μη κρατικά και κυβερνητικά μέτρα σε μακροπρόθεσμο επίπεδο. Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στην υλοποίηση αυτών των δεσμεύσεων είναι απολύτως καθοριστικός.

5.12 Η μείωση των επενδύσεων σε ρυπογόνες δραστηριότητες δεν πρέπει να είναι υπόθεση μόνον των κυβερνήσεων και δεν θα μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την ευαισθητοποίηση και την κινητοποίηση του συνόλου της μεταφορικής αλυσίδας (κατασκευαστές, μεταφορείς, χρήστες) με νομοθετικά μέτρα ή (αντι-)κίνητρα.

5.13 Η στρατηγική των εθελούσιων δεσμεύσεων που υιοθετήθηκε από την COP 21 περιορίζεται για κάθε χώρα στην κοινοποίηση ανάληψης μη δεσμευτικών υποχρεώσεων, τη στιγμή που η θέσπιση ενός δεσμευτικού ορίου εκπομπών θα ήταν ασφαλώς η πλέον αποδοτική λύση για να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο από τη Συμφωνία του Παρισιού αποτέλεσμα. Ωστόσο, ο επιμερισμός των προσπαθειών στο πλαίσιο της ΕΕ για την περίοδο 2020-2030, που αναφέρεται στο σημείο 5.5 παραπάνω, θα ενισχύσει τις δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί.

6. Το σύστημα «ο ρυπαίνων πληρώνει»

6.1 Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (ΣΛΕΕ, άρθρο 191 παράγραφος 2), η περιβαλλοντική πολιτική στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».

6.2 Πρόκειται για την πληρωμή του τιμήματος των περιβαλλοντικών ζημιών από τους ρυπαίνοντες. Πάντως, η τιμή των ανθρακούχων εκπομπών είναι ένα θέμα που συνεκτιμάται με πολύ διαφορετικό τρόπο στις εθνικές πολιτικές για το κλίμα, με υπέρσχυση των φόρων οι οποίοι, ωστόσο, επηρεάζουν κατά πρώτο λόγο την αγοραστική δύναμη των νοικοκυριών με τα χαμηλότερα εισοδήματα και τις θέσεις εργασίας.

6.3 Σύμφωνα με τη λευκή βίβλο για τις μεταφορές, οι χρεώσεις και οι φόροι θα πρέπει να αναδιαρθρωθούν με σκοπό την καλύτερη συνεκτίμηση των αρχών «ο ρυπαίνων πληρώνει» και «ο χρήστης πληρώνει».

6.4 Η προσέγγιση όπως τη σχεδιάζει η Επιτροπή βασίζεται σε ένα σύστημα «ο ρυπαίνων πληρώνει» και στις δυνατότητες που προσφέρει η οδική τιμολόγηση ως μέσο για τη χρηματοδότηση της κατασκευής και της συντήρησης των υποδομών. Με το σύστημα αυτό επιδιώκεται η πρόωξη βιώσιμων τρόπων μεταφοράς με την εσωτερικευση του εξωτερικού κόστους και τη διασφάλιση της χρηματοδότησης.

6.5 Στην ΕΕ υπάρχει ένα ασυνάρτητο συνονθύλευμα διαφορετικών συστημάτων που περιλαμβάνει ηλεκτρονικά διόδια, βινιέτες, τέλη κυκλοφοριακής συμφόρησης και χιλιομετρικά τέλη που υπολογίζονται μέσω δορυφόρου (GNSS). Επιπλέον, οι κοινοτικοί κανόνες φορολόγησης των οδικών μεταφορών για τα βαρέα επαγγελματικά οχήματα (ευρωβινιέτα) δεν εφαρμόζονται πλέον παρά μόνο σε τέσσερα κράτη μέλη, ενώ άλλα κράτη μέλη δεν εισπράττουν καθόλου διόδια. Η κατάσταση αυτή εγείρει σοβαρά ερωτήματα για την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς και για τους πολίτες, καθώς έχει επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη και οδηγεί σε αύξηση των κοινωνικών ανισοτήτων σε πολλά κράτη μέλη. Επιπλέον, η μη επιβολή τελών χρήσης του οδικού δικτύου (ανεξάρτητα από το κόστος των περιβαλλοντικών επιπτώσεων) μπορεί να επηρεάσει τους όρους ανταγωνισμού έναντι των σιδηροδρομικών μεταφορών, στο μέτρο που υπάρχουν διαθέσιμες σιδηροδρομικές υπηρεσίες.

(²) ΕΕ C 299 της 4.10. 2012, σ. 170.

6.6 Ωστόσο, σε ένα ευρωπαϊκό σύστημα επιβολής οδικών τελών, θα πρέπει να προβλεφθεί κάποια ευελιξία ώστε να λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση των απόκεντρων περιφερειών και των απομακρυσμένων αγροτικών, ορεινών και νησιωτικών περιοχών με χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού και χωρίς εναλλακτικές λύσεις έναντι των οδικών μεταφορών, όπου η εσωτερική του εξωτερικού κόστους δεν θα επηρεάσει τις συμπεριφορές ή την οργάνωση των μεταφορών και το μόνο αποτέλεσμα που θα έχει θα είναι να βλάψει την ανταγωνιστικότητά τους. Η οικονομική και κοινωνική ευημερία των αγροτικών περιοχών εξαρτάται από ένα οικονομικά αποδοτικό και φιλικό προς το περιβάλλον σύστημα μεταφορών. Ορισμένες κυβερνήσεις θέσπισαν, ως μέσο περιορισμού των εκπομπών στον τομέα των μεταφορών, διάφορα είδη φόρων επί των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα που απέτυχαν να περιορίσουν τις εκπομπές στις μεταφορές και επιβάρυναν σημαντικά τις δαπάνες των οικογενειών, ιδίως στις αγροτικές, απομακρυσμένες και ορεινές περιοχές.

6.7 Σύμφωνα με την Επίτροπο μεταφορών, η Επιτροπή προτίθεται να προτείνει, στα τέλη του 2016, ένα ευρωπαϊκό σύστημα για τα φορτηγά και τα επιβατικά αυτοκίνητα, με μια ενιαία ρύθμιση για την είσπραξη διοδίων σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, που βασίζεται αποκλειστικά στον αριθμό των διανυθέντων χιλιομέτρων.

6.8 Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την πρόθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να προαγάγει σε ευρωπαϊκό επίπεδο ένα εναρμονισμένο σύστημα οδικών τελών που θα βασίζεται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», θεωρεί όμως ότι το στοιχείο της «εσωτερίκευσης» της τιμολόγησης δεν αρκεί για να οδηγήσει σε μια βιώσιμη πολιτική μεταφορών, με σεβασμό των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο της COP 21, η οποία απαιτεί τη λήψη πρόσθετων μέτρων όπως η αύξηση της ενεργειακής απόδοσης, της ηλεκτροκίνησης, της από κοινού χρήσης αυτοκινήτων και της συντροπικότητας, η ανάπτυξη εναλλακτικών πηγών ενέργειας, η θέσπιση προτύπων ποιότητας του περιβάλλοντος και, κυρίως, η προαγωγή των δημόσιων συγκοινωνιών.

6.9 Ένα από τα μέτρα θα μπορούσαν να είναι ο ορισμός των τιμών του άνθρακα με βάση οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια. Είναι βέβαιο ότι η υπερβολικά χαμηλή τιμή του πετρελαίου, όπως συμβαίνει σήμερα, δεν ενθαρρύνει τους παράγοντες του κλάδου των μεταφορών να αλλάξουν τη συμπεριφορά τους και να λάβουν μέτρα για τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας. Ωστόσο, η καθιέρωση αυστηρότερων κανόνων και προτύπων για τα καύσιμα, η ενεργειακή απόδοση, η ηλεκτρονική διαχείριση της κυκλοφορίας και η ανάπτυξη εναλλακτικών καυσίμων μπορούν να ανοίξουν δόδους προς τη μείωση των εκπομπών, χωρίς να επηρεάσουν αρνητικά την ανταγωνιστικότητα.

7. Καινοτομία, έρευνα και ανάπτυξη, εναλλακτικά καύσιμα

7.1 Η ΕΟΚΕ επισημαίνει την απόλυτη ανάγκη χάραξης μιας ενεργού βιομηχανικής πολιτικής και συντονισμένης έρευνας και ανάπτυξης για την υποστήριξη της μετάβασης σε μια οικονομία χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών. Η αποσύνδεση της αναπόφευκτης αύξησης των μεταφορών από τη μείωση των εκπομπών ρύπων απαιτεί συνεχείς προσπάθειες έρευνας και ανάπτυξης.

7.2 Ο χάρτης πορείας για τις μεταφορές αφήνει να εννοηθεί ότι θα πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω τα βιοκαύσιμα, ειδικά στις αερομεταφορές και στα βαρέα οχήματα, επισημαίνοντας παράλληλα ότι υπάρχουν προβλήματα στους τομείς της επισιτιστικής ασφάλειας και του περιβάλλοντος, που συνδέονται με την ανάπτυξη των βιοκαυσίμων, και τονίζει ότι είναι σημαντικό να αναπτυχθούν περισσότερο βιώσιμα βιοκαύσιμα δεύτερης και τρίτης γενιάς.

7.3 Όσον αφορά τη βιοενέργεια, πρέπει να αναπτυχθούν συνεχείς προσπάθειες για την επίτευξη μεγαλύτερων μειώσεων των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και να αποτραπούν οι αλλαγές στη χρήση γης. Κατά συνέπεια, πρέπει να προωθηθεί περισσότερο η ενεργειακή αξιοποίηση των καταλοίπων, των παραπροϊόντων και των απορριμμάτων για την παραγωγή καυσίμων. Υπάρχουν ακόμα προοπτικές χρήσης βιοκαυσίμων στις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων, τις αεροπορικές και τις θαλάσσιες μεταφορές. Ωστόσο, τα βιοκαύσιμα δεν αποτελούν αυτόνομη λύση και δεν μπορούν να υποκαταστήσουν την ανάπτυξη και την προώθηση λύσεων για την αντικατάσταση του κινητήρα εσωτερικής καύσης από την ηλεκτροκίνηση και/ή τις τεχνολογίες υδρογόνου ή άλλες εναλλακτικές βιώσιμες πηγές ενέργειας.

7.4 Η μετάβαση προς την ηλεκτροκίνηση θα πρέπει να συνοδεύεται από τη μεταστροφή προς το κοινόχρηστο αυτοκίνητο. Ωστόσο, πρέπει να τονιστεί ότι, ακόμη και μετά την πλήρη μετάβαση στη χρήση κινητήρων με βιώσιμα καύσιμα, ο κίνδυνος πρόκλησης κυκλοφοριακής ασφυξίας στις πόλεις θα εξακολουθεί να υφίσταται όσο η χρήση των δημόσιων συγκοινωνιών και αποτελεσματικών συστημάτων διανομής δεν θα έχει εξελιχθεί σε γενικό κανόνα.

Βρυξέλλες, 26 Μαΐου 2016.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ