

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 28.3.2011
SEK(2011) 359 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile

VALGE RAAMAT

Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – Konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa
transpordisüsteemi suunas

SEK(2011) 358 lõplik
SEK(2011) 391 lõplik
KOM(2011) 144 lõplik

Käesolevas dokumendis on esitatud mõjuhinnangu aruande kommenteeritud kokkuvõtte komisjoni transpordipoliitika valge raamatu kohta, milles sätestatakse pikaajaline strateegia, mis aitaks transpordisektoril saavutada oma 2050. aasta eesmärgid.

1. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

1. Euroopa transpordisüsteem on taganud parema liikuvuse ning arvestanud pidevalt suurenevate vajadustega, mis on seotud kiiruse, mugavuse, ohutuse ja sobivusega. Siiski näitas komisjoni tehtud põhjalik järelehindamine, et kuigi mitmed transpordisüsteemi näitajad on viimasel aastakümnel paranenud, eelkõige tõhususe, ohutuse ja turvalisuse seisukohalt, ei ole süsteemi toimimise struktuuris toimunud muutusi. Varasemate meetmete suutmatus muuta praegust transpordi paradigmat on üks peamisi kitsaskohtade põhjuseid: suurenev CO₂-heide, püsiv sõltuvus naftast¹ ja liiklusummikute sagenemine.
2. Komisjon analüüsis võimalikke tulevikusuundumusi nende probleemide seiskohalt eeldusel, et poliitikat ei muudeta. Kõnealuse analüüsi kohaselt suureneks transpordi CO₂-heide osakaal 2050. aastaks peaaegu 50 % koguheitest. Naftatooted moodustaksid ikka 89 % ELi transpordisektori vajadusest 2050. aastal. Liiklusummikud oleksid jätkuvalt suureks probleemiks ühiskonnas.
3. Järelehindamise tulemuste põhjal tegi komisjon kindlaks neli peamist algpõhjust, mis takistavad ELi transpordisüsteemil arenemast jätkusuutlikuks süsteemiks.
 - Ebatõhus hinnakujundus: praegu ei ole enamik transpordi väliskulusid seni arvesse võetud. Kui seda tehakse, siis ei ole sisestamissüsteemid transpordiliikide ja liikmesriikide vahel kooskõlastatud. Lisaks avaldavad mitmed maksud ja toetused, mis on ette nähtud ilma sisestamiseesmärgi arvestamata, moonutavat mõju käitumisele.
 - Ebapiisav teaduspoliitika: hoolimata olulistest edusammudest transpordialases teaduspoliitikas ja saavutatud paljulubavatest tulemustest takistavad mitmesugused turu- ja regulatiivtõrked põhiliste tehnoloogialahenduste kiiret väljatöötamist ja kasutuselevõtmist säästva liikuvuse jaoks.
 - Transpordisüsteemide ebatõhusus: viivitus ühtse, integreeritud ja tõhusa transpordisüsteemi saavutamisel praegu on tingitud mitmest järelejäänud regulatiiv- ja turutõkkest, nagu turule sisenemist takistavad regulatiivsed asjaolud või koormavad haldusmenetlused, mis takistavad mitmeliigilise ja piiriülese transpordi tõhusust ja kahjustavad selle konkurentsivõimet. Lisaks ei ole raudteevõrgu ja ümberlaadimisrajatiste moderniseerimisse tehtavad investeeringud piisavad, et lahendada mitmeliigilise transpordi kitsaskohad. Eri liiki transpordivõrgud on jätkuvalt halvasti integreeritud. TEN-T poliitikal on vajaka rahalistest vahenditest ning tulemuslikust Euroopa ja mitmeliigilise transpordi perspektiivist.
 - Puudub integreeritud transpordiplaneerimine: kui vaadata maakasutuse planeerimist või asukohaga seotud otsuseid piirkondlikul tasandil ja Euroopa tasandil, siis ametiasutused ja ettevõtted ei võta sageli nõuetekohaselt arvesse oma

¹ Üle 95 % maailma ja 96 % EL 27 liikmesriikide vajadusest nafta järele.

valikute tagajärgi seoses transpordisüsteemi toimimisega tervikuna, mis tavaliselt põhjustabki ebatõhusust.

2. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS

4. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 90 ja 91 kohaselt peaks ühine transpordipoliitika aitama kaasa aluslepingute laiemate eesmärkide saavutamisele. Ühise transpordipoliitika põhieesmärk on lõplikult välja kujundada transpordi siseturg, tagada jätkusuutlik areng, edendada territoriaalset sidusust ja integreeritud ruumilist planeerimist, parandada ohutust ning arendada rahvusvahelist koostööd.
5. Transpordi valges raamatus käsitletud probleemidel on riikidevahelised aspektid, mida ei saa rahuldavalt lahendada ainult liikmesriigi tasandil. Neid aspekte tuleks kooskõlastada ELi tasandil. Tuvastatud probleemidel on erinevad ruumilised mõjud ning need on väga varieeruvad, mis tähendab, et mõju kogu ELis võiks suuresti erineda. On vaja tagada, et tulevases transpordipoliitikas sisalduks solidaarsuse element.
6. Oma ulatuse poolest võib ELi tasandi tegevus anda paremaid tulemusi ja suurendada edusamme mitmes valdkonnas, nagu suutlikkuse suurendamine, teadusuuringud, teabe ja andmete kogumine, parima tava vahetamine, areng ja koostöö.

3. ELI ALGATUSE EESMÄRK

7. Käesoleva algatuse üldine poliitikaeesmärk on määratleda pikaajaline strateegia, mis muudaks ELi transpordisüsteemi 2050. aastaks jätkusuutlikuks süsteemiks. Üldeesmärgist tulenevad konkreetsemad eesmärgid.
 - (a) Kasvuhoonegaaside heite vähendamine, mis oleks kooskõlas pikaajalise nõudega piirata kliimamuutust nii, et see oleks väiksem kui 2 °C,² ning ELi üldise eesmärgiga vähendada heitkoguseid 2050. aastaks 80 % võrreldes 1990. aastaga. Transpordisektori CO₂-heide³ peaks vähenema 2050. aastaks ligikaudu 60 % võrreldes 1990. aastaga⁴.
 - (b) Naftast sõltuvuse suhtarvu drastiline langus transpordiga seotud tegevuste puhul 2050. aastaks, nagu on nõutud ELi 2020. aasta strateegias transpordi suhtes, mida nimetatakse väiksema süsinikdioksiidiheitega transpordiks.
 - (c) Piirata ummikuprobleeme.
8. Kaks esimest eesmärki kattuvad suures ulatuses ning neid tuleks käsitada prioriteetsetena kooskõlas Euroopa 2020. aasta strateegia üldise ressursitõhususe

² Tegevuskavas vähese CO₂-heitega majanduse kujundamiseks 2050. aastaks on määratletud meetmed ELi kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks 2050. aastaks 80 % võrreldes 1990. aastaga. Tõhusa ja laialt tunnustatud tehnoloogia stsenaariumi kohaselt vähendaks transpordisektor oma heidet 60 %, tööstus ligikaudu 80 %, elamusektor ja teenused ligikaudu 90 % ning elektrienergia tootmise valdkond üle 90 %.

³ Transpordiga seotud CO₂-heite andmed põhinevad mahutist sõidukisse heitel.

⁴ Kuna enamik transpordisektorist pärit kasvuhoonegaasidest on CO₂-heide, võib seda eesmärki käsitada samaväärsena eesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 60 %, nagu on määratletud mõjuhinnangus „Tegevuskava vähese CO₂-heitega majanduse kujundamiseks 2050. aastaks”.

juhtprogrammiga. Siiski on märkimisväärne sünergia ka kolmanda eesmärgiga, milles kutsutakse üles motoriseerimata ja ühistranspordi laialdasemale kasutamisele, mis vähendaks nii ruumi- kui ka energiakasutust.

9. Samal ajal peaks eespool määratletud konkreetsete poliitikaeesmärkide saavutamine tagama, et „praegustel ja tulevastel põlvkondadel oleks juurdepääs ohutule, turvalisele, usaldusväärsele ja sobivale transpordile, mis vastaks nende nõudmistele ja soovidele”⁵.

4. POLIITIKAVALIKUD

10. Järelhindamise ja sidusrühmadega peetud konsultatsioonide põhjal määras komisjon kindlaks seitse poliitikavaldkonda, milles konkreetsetel poliitikameetmetel oleks põhiroll transpordisüsteemi eeldatava ülemineku soodustamises uuele paradigmale: hinnakujundus, maksustamine, teadusuuringud ja innovatsioon, tõhususnormid ja toetavad meetmed, siseturg, infrastruktuur ja transpordi planeerimine.
11. Selleks et määrata kindlaks sobiv ELi tegevuspoliitika, kaalus komisjon isoleeritud sekkumise võimalikku kohaldamist ühes eespool määratletud seitsmest poliitikavaldkonnast. Tundub siiski, et mitte ühegi vahendi kategooria üksinda või kombinatsioonis ei suudaks lahendada samal ajal ja rahuldaval viisil kõiki eri probleeme ja saavutada kõiki konkreetse poliitikaeesmärgi elemente.
12. Eespool nimetatud kaalutlusi arvesse võttes ja lisaks valikule, kui uusi meetmeid ei võeta – poliitikavalik nr 1 – kavandati kolm poliitikavalikut, et saavutada ühesugune 60 % CO₂-heite vähendamise eesmärk, ning tehti üksikasjalik hindamine. Kõigis kolmes valikuvõimaluses on kavandatud meetmed kõigis seitsmes poliitikavaldkonnas ning teatavad algatused on neil ühised. Neid eristab sekkumise intensiivsus, mis sõltub valikuvõimalusest, on suurem teatavas valdkonnas ja väiksem muus valdkonnas.
13. Poliitikavalik nr 3 on kavandatud näitamaks sellise poliitika mõju, milles pannakse rõhku uute jõuseadmete kasutamisele, kehtestatakse väga ranged standardid uutele sõidukitele CO₂-heite suhtes ning töötatakse välja asjakohane innovatsioonipoliitika, milles kehtestatakse vajaliku raamistiku tingimused. Eeldatakse, et selline lähenemisviis oleks kõige tõhusam uute tehnoloogiate kulude vähendamiseks ja nende kasutuselevõtu kiirendamiseks.
14. Poliitikavalik 2 on kavandatud näitamaks sellise poliitika mõju, mis ei põhine nii väga toimimismõõnetel ja aktiivsel tehnoloogilisel kasutamisel, vaid hoopis liikuvuse juhtimisel ja süsiniku maksustamisel. Eeldatakse, et tööstus ei ületa sõidukite puhul vähem rangemaid CO₂-standardeid ning et heitkoguste vajalik vähendamise saavutatakse – lisaks väliskulude õigele määramisele ja maksumoonutuste kõrvaldamisele, tõstes süsinikuhinna vajalikule tasemele. See võiks kajastuda kõrges süsinikdioksiidimaksus või transpordispetsiifilise piiramise ja kauplemise süsteemi kasutuselevõtus. Kui süsinikuhind on väga kõrge, oleks mõju samaväärne fossiilkütust kasutavate sõidukite piirangutega ja sunnitud ümbersuunamisega keskkonnasäästlikele transpordiliikidele.

⁵ SEK(2010) 1606 (lõplik) (14. detsember 2010), komisjoni talituste töödokument, „Keskkonnahoidlikke ja energiatõhusaid sõidukeid käsitlev Euroopa strateegia – tegevuskava”.

15. Poliitikavalik nr 4 kujutab endast vahepealset lähenemisviisi. Selles on ette nähtud CO₂-standardite ja tehnoloogia rakendamise nõuded, mis jäävad poliitikavalikute nr 2 ja nr 3 vahele. See hõlmab väliskulude õiget määramist ja maksumoonutuste kõrvaldamist, nagu poliitikavalik nr 2, kuid süsinikuhinna täiendavat elementi kohaldatakse vaid linnades varihinna kujul, mis esindab ulatuslikke võimalikke nõudluse juhtimise meetmeid.

5. MÕJU HINDAMINE

16. Oluline on märkida, et poliitikavalikute mõju hindamine on ümbritsetud märkimisväärselt suure ebakindlusega, kuna tegemist on väga pika ajaga (40 aastat) ning selliste faktorite mõjuga, mida on raske prognoosida või kvantifitseerida: mitmed sünergiad ja kompromissid poliitikameetmete vahel; pikaajaline tehnoloogia areng ning liikuvuse ja keskkonnakaitse heaoluaspektid.
17. Alljärgnevas tabelis on esitatud käsitletud poliitikavalikute eri mõjud seoses muude majanduslike, sotsiaalsete või keskkonnamõjudega.

Kokkuvõtlik mõjude tabel

	<i>Poliitikavalik nr 2</i>	<i>Poliitikavalik nr 3</i>	<i>Poliitikavalik nr 4</i>
<i>Majanduslik mõju</i>			
Transport äritegevusena			
Transporditeenused	--	=	-
Ümbersuunamine	++	=	+
Ühiku hind kasutaja kohta	---	=	--
Transpordidünaamika mõju järgmistele aspektidele			
Majanduskasv	++	+	+++
Transpordisüsteemi tõhusus	++	+	+++
Liiklusummikud	++	=	+
Kodumajapidamise transpordikulud	--	-	--
Transpordiga seotud sektorid	+	+++	+++
Innovatsioon ja teadusuuringud	+	+++	++
Halduskoormuse vähendamine	+	=	+
ELi eelarve	=	=	=
Rahvusvahelised suhted	--	-	-
<i>Sotsiaalne mõju</i>			
Kodanike liikuvus			
Liikuvuse tase	---	=	-
Valik	++	=	++
Juurdepääs	++	=	++
Jaotamise mõju	=	-	+
Tööhõive määr ja tingimused	++	++	+++
Ohutus	++	=	+

Keskkonnamõju			
Kliimamuutused	+++	+++	+++
Õhusaaste	+++	++	++
Mürasaaste	+++	++	+
Energiakasutus / energiatõhusus	+++	++	+++
Taastuvenergia kasutamine	+	+++	++
Bioloogiline mitmekesisus	+	-	=

Selgitus:

= Lähtealus või samaväärne poliitikavalikuga nr 1

+ to +++vähene kuni suur paranemine võrreldes poliitikavalikuga nr 1

- to - - - vähene kuni suur halvenemine võrreldes poliitikavalikuga nr 1

18. Tabelist on näha järgmised asjaolud.

- Majanduslikus mõttes oleks eelistatud poliitikavalik nr 4. Tegelikult samal ajal kui CO₂-eesmärk saavutatakse suuremate kuludega kui poliitikavaliku nr 3 puhul, on sellel madalamad liiklusummikutega seotud kulud ning üldine kasu vähem moonutatud hinnasüsteemist.
- Ka sotsiaalsest vaatenurgast oleks poliitikavalik nr 4 kõige eelistatum. Võrreldes poliitikavalikuga nr 2 ei mõjuta see nii tugevalt praegust elustiili ja ühiskonna ülesehitust ning sellel on eeldatavasti madalamad sotsiaalkulud uute asjaoludega kohanemiseks.
- Keskkonna seisukohast oleks poliitikavalik nr 2 kõige ambitsioonikam valikuvõimalus, sest see hõlmab keskkonnamõju kõige suuremal määral.

6. VALIKUTE VÕRDLEMINE

19. Tõhususe seisukohalt pakuks poliitikavalik nr 2 tõepoolsest kõige sobivamat meetmete kogumit määratletud eesmärkide saavutamiseks.
20. Seoses ressursitõhususe eesmärgiga (CO₂-eesmärk ja sõltuvus naftast) on kõik poliitikavalikud tõhusad, sest kõik kolm on kavandatud saavutama 60 % eesmärgi. Siiski tuleb märkida, et poliitikavalik nr 3 sõltub suuresti alternatiivkütuste ulatusliku kasutuselevõtu edust, samas kui poliitikavalikut nr 2, mille puhul on kõige vähem võimalusi tehnoloogiliste riskide suhtes, saab käsitada usaldusväärsemana kasvahoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärgi saavutamisel.
21. Poliitikavalik nr 2 pakub parimaid võimalusi liiklusummikute piiramiseks tänu selle tugevale suunatusele poliitikameetmete suhtes, mis hõlmavad nõudluse juhtimist ja süsteemi parandamist. Tugeva tehnoloogiasuunitlusega poliitikavaliku nr 3 puhul põhjustavad liiklusummikud ühiskonnale suuri kulusid.
22. Tõhususe seisukohalt annab mudel teavet iga poliitikavaliku transpordi kogukulude kohta. Kõnealused kulud hõlmavad kapitalikuluseid seoses transpordiseadmetega, infrastruktuuri kulusid seoses elektrilise jõuseadmega sõidukite laadimise ja

tankimisega,⁶ kindlaksmääratud tegevuskulused, muutuvaid tegevuskuluseid (sealhulgas kütusekulud), ebamugavusi kasutajatele ning liiklusummikute väliskulused, õhusaastet, müra ja õnnetusjuhtumeid.

23. Modelleerimistulemused näitavad, et võrreldes poliitikavalikuga nr 1, oleksid selliselt määratletud transpordikogukulud kõige suuremad poliitikavaliku nr 2 puhul, mis lisavad täiendavalt 1,193 miljardit eurot 2050. aastaks. Järgnevad poliitikavalik nr 4 täiendavalt 1,012 miljardi euroga ja poliitikavalik nr 3 ligikaudu 640 miljardi euroga.
24. Kogukulude arvutamine – ja sellest tulenevalt võrdlus poliitikavalikute vahel – ei hõlma teadus- ja arendustegevuse kuluseid ning infrastruktuurikuluseid võrgustiku ajakohastamiseks ja võimalikuks laiendamiseks. Lisaks ei sisalda need ülekandemakseid eelarvesse (s.o aktsiisimaksud, käibemaks, registreerimistasud ja muud omandimaksud, tasud, maksed saastekvootide eest lennunduses ELi heitkogustega kauplemise süsteemi raames jne), mis on lisakulud kasutaja jaoks, kuid ühiskonna vaatepunktist ülekandemaksed.
25. Komisjon koostab võrgu infrastruktuurikulude kohta hinnangu, mis on osa TEN-T suuniste läbivaatamisest ning seega saab praeguses etapis anda üksnes üldise hinnangu. Transpordisüsteemi huvides 2050. aastaks kavandatud võrguinvesteeringud tuleks teha juba varem. ELi kulud seoses transpordi vajadustele vastava infrastruktuuri arendamisega on aastatel 2010–2030 prognooside kohaselt üle 1,5 triljoni euro. TEN-T võrgu lõplikuks väljaehitamiseks on kuni 2020. aastani vaja umbes 550 miljardit eurot, millest ligikaudu 215 miljardit eurot läheks põhiliste kitsaskohtade kõrvaldamiseks.
26. Ühtsuse seisukohalt pakub poliitikavalik nr 4 tasakaalustatumat lahendust kompromissideks majanduse, sotsiaal- ja keskkonna valdkonnas.

7. KOKKUVÕTE

27. Üldises mõttes näitab modelleerimine, et vaja on mitmeid poliitikavahendeid, et tagada transpordisüsteemi jätkusuutlikkus, vähendada CO₂-heidet, sõltuvust naftast ja liiklusummikuid. Sellest on näha ka, et poliitika meede peab olema eesmärgi saavutamiseks väga ambitsioonikas.
28. Eelnevat silmas pidades jäetakse kõrvale poliitikavalik nr 3, kuigi selle puhul oleksid kulud 60 % eesmärgi saavutamiseks kõige väiksemad. Selle põhjuseks on märkimisväärselt suur ebakindlus, mis on seotud tehnoloogiaosaga. Selles on nähtud ette viivitavad või nõrgad meetmed hinnakujunduseks, mis kahjustaks võimalust teha struktuurimuudatusi, mida moonutusteta hinnasignaalid võivad mõjutada. Lisaks ei ole see piisavalt tõhus liiklusummikutega seotud kulude vähendamisel ühiskonna jaoks võrreldes poliitikavalikutega nr 2 ja 4.
29. Modelleerimistulemused ei osuta suurtele erinevustele poliitikavalikute nr 2 ja nr 4 vahel seoses täiendavate kuludega ning tõepoolest on neil kahel valikuvõimalusel

⁶ Elektrilise maanteetranspordi infrastruktuuri väljaarendamiseks vajalike investeeringute suurus on hinnanguliselt 140 miljardit eurot poliitikavaliku nr 3 puhul, 120 miljardit poliitikavaliku nr 4 ja 80 miljardit poliitikavaliku nr 2 puhul.

palju ühiseid elemente. Eelistatakse poliitikavalikut nr 4, kuna see pakub suuremat tasakaalu süsteemi parandamise ja tehnoloogia arengu vahel. Poliitikavaliku nr 4 kohaselt ei kohaldata liikuvuse suhtes jõulist juhtimist ja kontrolli, kuid hinnamoonutused kõrvaldatakse transpordi väliskulude sisestamisega ja aruka maksustamise kasutuselevõtuga.

30. Poliitikavalik nr 2 jäetakse ametlikult siiski kõrvale. Nagu eespool öeldud hõlmavad kõik poliitikavalikud tehnoloogiaosa, mis on kõige väiksem poliitikavalikus nr 2, keskmine poliitikavalikus nr 4 ja kõige suurem poliitikavalikus nr 3. Sellega seoses, kui tehnoloogia ei anna poliitikavalikus nr 4 kavandatud tulemusi, on vaja lähenemisviisi, mis on sarnane poliitikavalikule nr 2, et saavutada 2050. aastaks 60 % eesmärki.

8. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

31. Komisjon hindab nõuetekohaselt ja vaatab läbi transpordipoliitika valge raamatu kooskõlas ELi 2020. aasta strateegia hindamise ja läbivaatamisega. Lisaks jälgib komisjon pidevalt transpordiga seotud näitajaid.

32.