

# Ráðgjafarnefnd EES

Svalbarða, 15. maí 2008

## ÁLYKTUN OG SKÝRSLA

um

### **METNAÐARFULLA FLUTNINGASTEFNU FYRIR EVRÓPURÍKI**

---

#### **Skýrslugjafar:**

Vladimíra Drbalová (efnahags- og félagsmálanefnd Evrópubandalaganna,  
Tékkland/Hópur I – vinnuveitendur)

Wenche Paulsrud (ráðgjafarnefnd EFTA, Noregur–stéttarfélag)

---

## ÁLYKTUN UM

### METNAÐARFULLA FLUTNINGASTEFNU FYRIR EVRÓPURÍKI

Ráðgjafarnefnd Evrópska efnahagssvæðisins:

- A. með vísan til Lissabon-áætlunarinnar um hagvöxt og fjölgun starfa og sérstaklega til niðurstaðna vorfundar leiðtogaráðs Evrópusambandsins 13.–14. mars 2008 að því er varðar sjálfbærar samgöngur,
- B. með vísan til Hvítbókar framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna, „European transport policy for 2010: time to decide“, COM(2001) 370 lokaútg., og endurskoðun hennar á miðju tímabilinu, „Keep Europe moving – sustainable mobility for our continent“, COM(2006) 314 (lokaútg.),
- C. með vísan til orðsendingar framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna, „The EU’s freight transport agenda: Boosting the efficiency, integration and sustainability of freight transport in Europe“, COM(2007) 606 (lokaútg.),
- D. með vísan til Grænbókar framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna, „Towards a new culture for urban mobility“, COM(2007) 551 (lokaútg.),
- E. með vísan til orðsendingar framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna, „Communication on a European Ports Policy“, COM(2007) 616 (lokaútg.),
- F. með vísan til svokallaðrar „Blábókar“ um samþætta siglingastefnu fyrir Evrópusambandið, COM(2007) 575 (lokaútg.),
- G. vekur athygli á skýrslu Umhverfisstofnunar Evrópu um „Climate for transport change“, nr. 1/2008,
  - 1. telur að skilvirkar, sjálfbærar, heilsusamlegar og vistvænar samgöngur í Evrópu séu forsenda þess að innri markaður Evrópusambandsins starfi vel og tryggi vöxt og störf á öllu Evrópska efnahagssvæðinu (EES),
  - 2. er sammála niðurstöðu vorfundar leiðtoga ESB um að skilvirk, sjálfbær, aðgengileg og örugg samgöngukerfi séu afar þýðingarmikil til að markmið Lissabon-áætlunarinnar náist,
  - 3. leggur áherslu á mikilvægi þess að jafnvægi sé milli stefnu í efnahags-, félags- og umhverfismálum og að meiri samvirkni sé milli stefnu í samgöngumálum og annarra stefnumála til að samgöngugeirinn og innri markaðurinn geti starfað af fullum þrótti,
  - 4. fagnar framtaksverkefnum sem ráðist hefur verið í á undanförunum árum og varða réttindi farþega, aukið öryggi í samgöngum vegna aukinnar hryðjuverkaógnar og,

5. leggur sérstaka áherslu á það hlutverk, sem viðeigandi evrópskar stofnanir, sem EFTA-ríkin innan EES eiga fulla aðild að, gegna á sviði öryggis og rekstrarsamhæfis, og sem geta stuðlað að skynsömum og sjálfbærum samgöngum í Evrópu,
6. leggur áherslu á nauðsyn þess að bæta hreyfanleika í Evrópu til að samgöngugeirinn verði samkeppnishæfari, til að tryggja skilvirkari og sjálfbærari innri markað og til að auka viðskipti við þriðju lönd,
7. leggur áherslu á mikilvægi flutninga- og birgðþjónustu fyrir hreyfanleika í Evrópu og á þá staðreynd að nýta þarf samgöngukerfi Evrópu sem best með háþrúðum lausnum á sviði flutninga- og birgðþjónustu í því skyni að auka skilvirkni einstakra samgöngumáta og samþættingar þeirra,
8. styður samþætta nálgun framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna í vöruflutningum og það markmið að beina vöruflutningum að umhverfsvænni samgöngumátum þar sem við á, með hliðsjón af hagsmunum borgara og atvinnugreina á jaðarsvæðum eða afskekktum svæðum þar sem aðrir raunhæfir kostir eru ekki í boði. Þetta er sérstaklega mikilvægt á tímum umtalsverðs vaxtar og aukins umferðarþunga í tilteknum hlutum samgöngukerfisins. Þetta ætti að leiða til þess að færri einingar flytji meiri vörur, til aukinnar skilvirkni og aðgengis að samþættum tengistöðvum og til skilvirkari grunnvirkja þvert á atvinnugreinum og tenginga við dreifbýlið,
9. fagnar nýjasta framtaksverkefni framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um samgöngur í borgum, m.a. CIVITAS-áætluninni um hreinni borgir og leggur áherslu á mikilvægi þess að taka tillit til bæði þarfa borgaranna og hagsmuna atvinnulífsins þegar þróaðar eru lausnir fyrir þéttbýlissvæði. Nefndin leggur einnig áherslu á mikilvægi þess að þróa frekar upplýsingatækniþjónustu á öllu Evrópska efnahagssvæðinu,
10. styður eindregið samþætta og samræmda nálgun á siglingastefnu Evrópusambandsins sem mun auka getu alls Evrópska efnahagssvæðisins til að mæta krefjandi verkefnum, s.s. hnattvæðingu, skilvirkni, loftslagsbreytingum, hnignun á umhverfi sjávar, öryggi á hafinu og orkuöryggi og sjálfbærni,
11. hvetur ESB og EFTA-ríkin innan EES til að hámarka sjálfbæra notkun hafsins, með stuðningi við alþjóðlegar aðgerðir til að draga úr loftmengun af völdum skipa, þar sem hvatt er til myndunar fjölklassa og svæðisbundinna miðstöðva gæðasiglinga, þar sem aðstæður starfsmanna og starfsskilyrði eru bætt (m.a. með því að fella samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar um vinnuskilyrði farmanna inn í löggjöf Evrópusambandsins), þar sem skaðlegar fiskveiðiaðferðir eru upprættar og stuðlað að þróun fiskeldisíðnaðar í Evrópu sem skaðar ekki umhverfið,
12. leggur áherslu á brýna þörf fyrir ramma sem gerir evrópskum höfnum kleift að laða að fjárfestingar til nývæðingar þeirra en taka um leið tillit til umhverfisins. Hafnir eru lykilstaðir þar sem vörur skipta um flutningsmáta

og gegna mikilvægu hlutverki í þróun vöruflutninga- og birgðþjónustu, flutninga á stuttum sjóleiðum og hraðbrauta á sjónum,

13. styður framtaksverkefni sem miða að því að færa vöruflutninga af vegum út á sjó, járnbrautir og skipgengar vatnaleiðir (Marco Polo-áætlunin) og að þróa skilvirkar hraðbrautir á sjó og stuttar siglingaleiðir með það að markmiði að gera flutningageirann skilvirkari og sjálfbærari,
14. leggur til að framkvæmdastjórnin nálgist samevrópsk flutningakerfi í víðara samhengi og kanni að hve miklu leyti innganga 12 nýrra aðildarríkja hefur haft áhrif á þann möguleika að nálgast hana á samþættan hátt í þessum löndum og á gildissvið hennar,
15. lýsir yfir áhyggjum sínum af því að losun gróðurhúsalofttegunda í Evrópu eykst hvergi hraðar en innan flutningageirans og hvetur viðeigandi yfirvöld innan EES til að starfa með flutningageiranum að því að þróa strangar og kostnaðarhagkvæmar ráðstafanir til að aðstoða Evrópulönd við að ná metnaðarfullum markmiðum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda, m.a. með auknum hvötum og fjárfestingum í grænni flutningsmátum. Jafnframt er mikilvægt að stjórnþæki í loftslagsmálum verði tekin upp víðar en innan flutningageirans, m.a. innan annarra atvinnugreina, svo sem iðnaðar og þjónustu, og á heimilum,
16. mælir með því að viðeigandi yfirvöld þróa metnaðarfulla stefnu um flutningatækni, t.d. fjárfestingar í nýsköpun, rannsóknum og þróun, m.a. fyrir tilstilli áætlana fyrir Evrópusambandið allt, með það að markmiði að gera þá flutningakosti sem fyrir eru lítt mengandi og sjálfbærari,
17. biður viðeigandi yfirvöld að huga að félagsmálaþætti loftslagsbreytinga og vinna náið með aðilum vinnumarkaðarins og borgaralegum samfélagsstofnunum við að þróa nýja heildarstefnu í flutningamálum þar sem tekið yrði tillit til félagsmálaþáttar hennar,
18. er ákaflega fylgjandi Galileo-gervihnattaráætluninni og hvetur ESB til að fylkja sér að baki þessu metnaðarfulla vísinda-, tækni- og viðskiptaverkefni. Nefndin styður einnig eindregið NAIADES-áætlunina sem er ætlað að styrkja frekar stöðu skipgengra vatnaleiða í flutningi á lausavöru um langan veg,
19. hefur þungar áhyggjur af því að skortur er á hæfu vinnuafla í flutningageiranum. Ef ekki er gripið til aðgerða gæti skortur á bifreiðastjórum leitt til þess að í meira mæli yrði ekki unnt að koma vörum á áfangastað í tíma og það myndi hafa neikvæð áhrif á afköst aðfangakeðjunnar. Því er mikilvægt að þróa viðeigandi menntun, starfsþjálfun og endurmenntun fyrir nýja og eldri starfsmenn í flutningageiranum,
20. hvetur EES-ráðið:

- til að setja ýmsa þætti í flutningastefnu í framkvæmdaáætlun sína og taka flutningastefnuna einnig með þegar rætt er um orkumál og loftslagsbreytingar á breiðari grundvelli,
  - til að taka tillit til tilmæla nefndarinnar þegar rætt er um flutningastefnu.
-

## SKÝRSLA UM

### METNAÐARFULLA FLUTNINGASTEFNU FYRIR EVRÓPURÍKI

#### I Inngangur

1.1 Á árinu 2000 samþykktu leiðtogar ESB metnaðarfulla áætlun um að gera Evrópu að samkeppnishæfasta þekkingarhagkerfi í heimi fyrir árslok 2010. Áætlunin var endurskoðuð árið 2005 með miklu meiri áherslu á hagvöxt og fjölgun starfa, skýrari hugmyndir um skiptingu ábyrgðar milli ESB og aðildarríkjanna og meiri áherslu á framkvæmd sameiginlegra markmiða fyrir tilstilli umbótaáætlana í hverju landi fyrir sig. Leiðtogar ríkisstjórnanna innan ESB samþykktu í mars 2008 að halda í lykilmarkmið og stjórnþæki á næsta tímabili (2008–2010), enda hefði evrópskt efnahagslíf braggast eftir að áætlunin var endurvakin, og dýpka og efla umbætur á tilteknum forgangssviðum. <sup>(1)</sup>

1.2 Flutningastefnan er kjarni áætlunarinnar um hagvöxt og fjölgun starfa og langtímamarkmið hennar fyrir 21. öldina er að koma á jafnvægi milli hagvaxtar, félaglegrar velferðar og umhverfisverndar. Í skýrslu þessari vilja skýrslugjafar skoða nánar hvernig atvinnugreinin getur haldið í núverandi störf og skapað ný, stuðlað áfram að hagvexti á Evrópska efnahagssvæðinu (EES) og áfram gegnt lykilhlutverki í evrópsku efnahagslífi og um leið tekið tillit til metnaðarfullrar stefnu ESB- og EFTA-ríkjanna í loftslagsmálum.

1.3 Flutningastarfsemi greiðir fyrir hreyfanleika varnings og fólks á öllu EES-svæðinu og stuðlar þannig að því að innri markaðurinn verði að veruleika með fullri þátttöku EFTA-ríkjanna, sem eiga aðild að EES, í gegnum EES-samninginn. Mjög mikilvægt er að gera innri markaðinn starfhæfan og ýta enn frekar undir hann og rétt beiting fjórþætta frelsisins (frjálst vöruflæði, frjálst flæði þjónustu og fjármagns og frjáls för fólks) er forsenda þess að Evrópa verði samkeppnishæfari á alþjóðamarkaði. Inni markaður, sem starfar vel, er einnig kostur þegar leitast er við að flytja út ákvæði, reglur og gildi til þriðju samstarfslanda.

1.4 Eins og bent var á í síðustu endurskoðun innri markaðarins, <sup>(2)</sup> getur efnahagsstefna þó aðeins borið árangur ef hún er mótuð í samvirkni með stefnu í félags- og umhverfismálum og ef jafnvægi ríkir þar á milli. Það á við um flutningastefnuna og leiðtogar ESB bentu á mikilvægi þess, á fundi sínum í mars 2008, að „stuðla að sjálfbærni flutningakerfi sem gerir aðildarríkjunum kleift, innan ramma stefnu ESB, að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að berjast á árangursríkan hátt gegn loftslagsbreytingum“. <sup>(3)</sup>

1.5 Stjórn málaumhverfi flutningastarfsemi á EES-svæðinu hefur breyst umtalsvert frá því að EES-samningurinn öðlaðist gildi 1994: þrjár stækkanir hver á fætur annari

---

<sup>(1)</sup> Meiri rannsóknir og nýsköpun, öflugra viðskiptaumhverfi, auknar fjárfestingar í fólki, og grænna hagkerfi.

<sup>(2)</sup> Stefnskjal framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um innri markaðinn á 21. öld, birt 20. nóvember 2007 – [http://ec.europa.eu/citizens\\_agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizens_agenda/index_en.htm).

<sup>(3)</sup> Niðurstöður formennskuríkisins, 27. liður, Brussel, 13. og 14. mars 2008, skjal ráðsins 7652/08.

hafa aukið fjölbreytni flutningastarfseminnar á EES-svæðinu, þróun mála á alþjóðavettvangi, s.s. hryðjuverkaógn og hnattvæðing efnahagslífsins, hafa haft áhrif á löggjöf og eftirspurn, og alþjóðlegar skuldbindingar á sviði umhverfismála hafa í auknum mæli verið felldar inn í ný stefnumið. Að auki hefur sjálf starfsgreinin breyst með aukinni samþjöppun í Evrópu, með þróun umfangsmeiri flutningastarfsemi sem andsvari við hnattvæðingu og með aukinni áherslu á hátækni sem hefur valdið því að atvinnugreinin er orðin háðari rannsóknum og nýsköpun.

1.6 Til að koma á jafnvægi innan flutningastarfseminnar milli hagvaxtar, félagslegrar velferðar og umhverfisverndar, hvetur ESB til heildrænni langtímanálgunar á sjálfbæra flutningastarfsemi á grunvelli víðfeðmari og sveigjanlegri stjórnþækja. Markmiðið er að hámarka möguleika hvers flutningsmáta en stuðla jafnframt að aukinni samþættingu. Einnig er mikilvægt að stuðla að umhverfisvænni, orkunýtnari og öruggari flutningum á grundvelli nýsköpunar í tækni.

1.7 Skilvirkt, sveigjanlegt og sjálfbært flutningakerfi er nauðsynlegt fyrir evrópskt efnahagslíf og lífsgæði evrópskra borgara. Atvinnugreinin þarf áfram að standa stefnumótandi aðilum í Evrópu nærri og tengjast nánar sýn um samkeppnishæfari, félagslegri og grænni Evrópu. Þegar breytingum sem hafa orðið á flutningastefnu hefur verið lýst hafa skýrslugjafar valið að beina sjónum sínum að sérstökum málaflökum sem tengjast flutningastarfsemi, eins og hreyfanleika, umhverfis- og orkumálum, nýsköpun, atvinnu og vinnuskilyrðum og sérstökum, brýnum viðfangsefnum á norðurslóðum.

## **II Þróun flutningastefnu**

2.1 Markmiðið með sjálfbærri flutningastefnu fyrir Evrópuríki er flutningakerfi sem fullnægir efnahagslegum, félagslegum og umhverfislegum þörfum. Flutningastarfsemi í Evrópu stendur undir um það bil 7% af vergri landsframleiðslu Evrópuríkja og við hana starfa 5% vinnuafls í ESB. Því er afar mikilvægt að atvinnugreinin geti haldið áfram að vaxa og skapa störf á sjálfbæran hátt.

2.2 Mikilvægur áfangi í mótun stefnu fyrir flutningastarfsemina var hvítbókin „Flutningastefna fyrir Evrópuríki til ársins 2010: tímabærar ákvarðanir“ sem var birt í september 2001. <sup>(4)</sup> Brýnustu viðfangsefnin sem vakin var athygli á í hvítbókinni voru ójafnvægi í þróun mismunandi flutningsmáta, umferðarþungi á vegum úti og í borgum, svo og í lofti, ásamt áhrifum á umhverfið. Helstu markmiðin voru:

- að opna og mynda sannkallaðan evrópskan markað en um leið að varðveita gæði og öryggi þjónustunnar,
- að þróa viðamikil net í Evrópu,
- að endurbæta flugumferðarstjórn og draga úr þunga flugumferðar,
- að tryggja sjálfbæra þróun flutningastarfsemi með því að bæta almenningsamgöngur, og
- að efla öryggi.

2.3 Mikilvægur árangur hefur náðst á grundvelli ráðstafana sem voru í hvítbókinni frá 2001, einkum með því að koma á samkeppni í vöruflutningum með járnbrautum,

---

<sup>(4)</sup> COM (2001) 370 lokaútg., 12.9.2001.

með bættum félagslegum aðstæðum fyrir flutninga á vegum, með stofnun Evrópska flugumferðarsvæðisins og með því að styrkja lagarammann um öryggi siglinga.

2.4 Þar eð umferð í Evrópu eykst stöðugt er bætt öryggi forgangsmál fyrir allar tegundir flutninga. Evrópusambandið hefur mótað víðtæka löggjöf um öryggismál fyrir alla flutningamáta þar sem tryggðar eru miklar, samræmdar öryggiskröfur innan ESB og EES-svæðisins.

2.5 Helsta breytingin í ESB á síðastliðnum fimm árum er að komið hefur verið á fót stofnunum á sviði flutninga til að aðstoða framkvæmdastjórnina og aðildarríkin við að móta betri löggjöf á sviði öryggismála. Siglingaöryggisstofnun Evrópu var stofnuð í árslok 2002 og helstu verkefni hennar eru að greiða fyrir auknu öryggi og fækka slysum, draga úr mengun sjávar og mannskaða í hafi. Flugöryggisstofnun Evrópu var sett á laggirnar 2002 til að uppfylla strangar kröfur um öryggi og umhverfisvernd í almenningsflugi. Þá var Járnbrautastofnun Evrópu stofnuð 2004 til að skapa evrópskt járnbrautasvæði án landamæra og til að uppfylla strangar öryggiskröfur. EFTA-ríkin sem eiga aðild að EES eru fullgildir aðilar að þessum stofnunum.

2.6 Efla verður hlutverk viðkomandi evrópskra stofnana í að nútímavæða evrópska flutningakerfið – að gera það skilvirkara, sjálfbærara og skynvæddara. Mikilvægt framlag þeirra á sviði öryggismála, mengunar, rekstrarsamhæfis og réttar framkvæmdar löggjafar ESB er lífnauðsynlegt.

2.7 Á undanförunum árum hefur ESB einnig lagt aukna áherslu á að efla réttindi farþega. Farþegar, einkum flugfarþegar, verða oft fyrir bardinu á yfirbókunum, miklum seinkunum og skyndilega aflýstum ferðum. Bótakerfi fyrir flugfarþega hefur verið við lýði frá því í febrúar 2005. Þá samþykkti ESB í júní 2006 tímamótareglugerð sem eflir réttindi fatlaðs fólks og einstaklinga með skerta hreyfigetu þegar þeir ferðast með flugi. ESB áformar að innleiða einnig sambærileg kerfi fyrir aðra flutningsmáta.

2.8 Öryggismál hafa í auknum mæli verið sett á oddinn og gripið hefur verið til fjölda aðgerða á hnattræna, evrópska og landsvísu. Sett hefur verið ströng löggjöf innan ESB og EES um öryggi flugvéla og flugvalla, svo og skipa og hafna, til að koma í veg fyrir hryðjuverkaárásir á farþega og vöruflutningskerfi. Sérfræðingar frá aðildarríkjum ESB og EES taka þátt í sérnefndum framkvæmdastjórnar ESB um öryggismál til að tryggja mótun þeirra tæknilegu verkfæra sem til þarf.

2.9 Flutningastarfsemin hefur tekið breytingum. Hún hefur orðið hátæknigreinin á skömmum tíma. Tækninýjungar innan flutningastarfsemi stuðla beint að evrópskum markmiðum á sviði samkeppnishæfni, umhverfis- og félagsmála. En enn má gera betur. Evrópsk flutningastefna mætti leggja meiri áherslu á að efla alþjóðlega samkeppnishæfni fjölþættrar flutningastarfsemi og að bjóða fram samþættrar lausnir þvert á flutningsmáta, og beina einkum sjónum að flöskuhálsum og veikum hlekkjum í vörustjórnunarkeðjunni.

2.10 Flutningastefna framtíðarinnar verður að leggja sitt af mörkum til þess að markmiðum evrópskrar orkustefnu verði náð, að staðið verði við alþjóðlegar skuldbindingar og hún verður að laga sig að hröðum breytingum á alþjóðavettvangi.



2.11 Flutningastarfsemi gegnir jafnframt þýðingarmiklu hlutverki sem vinnuveitandi, en rúmar tíu milljónir manna starfa við flutninga og tengdar greinar efnahagslífsins. Starfsmannafjöldi er orðinn nokkuð stöðugur eftir langt tímabil endurskipulagninga. Í sumum greinum, svo sem flutningum með járnbrautum og á vegum, hefur skortur á starfsfólki með tilskilda menntun og hæfi gert vart við sig. Miklar sveiflur í launakostnaði vegna mishárra launa, launatengdra gjalda og vinnuskilyrða hafa áhrif á mismunandi flutningsmáta. Heildarstefna um flutningastarfsemi ætti að taka til aðila vinnumarkaðarins og fela í sér ráðstafanir gegn ósanngjarnri samkeppni.

2.12 Þótt markmiðin sem sett voru fram í Hvítbókinni fyrir árið 2001 séu enn í fullu gildi, gerði framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna nauðsynlegar breytingar og lagfæringar til að mæta nýjum aðkallandi verkefnum við endurskoðun á miðju tímabilinu á Hvítbókinni sem var birt 2006. <sup>(5)</sup> Í endurskoðuninni er tekið tillit til raunverulegrar stöðu flutningastarfseminnar, heildarsamhengisins sem flutningastarfsemin starfar innan og nýrrar framvindu – þar sem hæst ber stækkun ESB og EES sem hefur dregið fram þann mun sem er á strjálbýlum jaðarsvæðum og borgarsamfélögum í alfaraleið. Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna tók tillit til þessara breytinga og brýnna verkefna í endurskoðun sinn og setti fram fjórar stoðir flutningastefnu framtíðarinnar:

- mikinn **hreyfanleika**,
- **umhverfisvernd, orkuöryggi**, lágmarks **atvinnuréttindi** og vernd farþega og borgara,
- **nýsköpun** til stuðnings **skilvirkni** og **sjálfbærni**,
- **alþjóðaþátturinn**.

### III Hreyfanleiki sem forsenda fyrir innri markaði sem starfar vel

3.1 Flutningastarfsemi gegnir mikilvægu hlutverki í daglegu lífi fólks og er lykilþáttur í að tryggja frjálst vöruflæði og frjálsa för fólks á innri markaðnum, svo og viðskipti við þriðju lönd. Hreyfanleiki er forsenda atvinnu, hagvaxtar og nýsköpunar en jafnframt felur hann í sér verðugt viðfangsefni fyrir Evrópu að glíma við að því er varðar skilvirkni og sjálfbærni.

#### Fraktflutningar

3.2 Vöruferlisstjórnun gegnir lykilhlutverki í að tryggja sjálfbæran hreyfanleika, svo og í að stuðla að hreinna umhverfi og aukinni orkunýtingu og að gera fraktflutninga skilvirkari og árangursríkari. Í endurskoðun sinni á miðju tímabilinu á Hvítbókinni frá 2001 viðurkenndi framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna mikilvægi fraktflutningastarfsemi sem aflvaka viðskipta og efnahagslegrar velsæðar í ESB. Nýlegar hagskýrslur frá Hagstofu Evrópubandalaganna <sup>(6)</sup> hafa vakið athygli á umtalsverðum áhrifum fraktflutningastarfsemi á efnahagslífið: heildarmagn fraktflutninga með landstengdum flutningsmátum (járnbrautum, skipgengum

---

<sup>(5)</sup> „Keep Europe moving – Sustainable mobility for our continent“, COM(2006) 314 lokaútg., 22.6.2006.

<sup>(6)</sup> Hagstofa Evrópubandalaganna, *Statistics in Focus*, flutningastarfsemi, 35/2008, „Modal split in the inland transport of the EU“.

vatnaleiðum og olíuleiðslum) í 27 aðildarríkjum ESB jókst um 5% árið 2006 miðað við árið á undan og nam samtals 2595 tonnum á kílómetra. <sup>(7)</sup>

3.3 Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna birti orðsendingu um framkvæmdaáætlun ESB um fraktflutninga í október 2007, <sup>(8)</sup> ásamt meðfylgjandi orðsendingum um járnbrauta- og sjóflutninga og samráðsskjölum. Þar segir að fraktflutningar séu lífsnauðsynlegir til að viðhalda hagvexti og samkeppnishæfni og afar mikilvægir ef innri markaðurinn á að geta starfað vel. Skilvirk fraktflutningastjórnun er þýðingarmikil fyrir bæði ESB og EFTA-ríkin sem eiga aðild að EES vegna þess hve langt er á milli helstu markaða í Evrópu.

3.4 Fraktflutningar hafa verið í stöðugum vexti, með jákvæðum áhrifum á bæði efnahagslífið og atvinnustig, og spár gera ráð fyrir að flutningar þessir muni aukast um 50% til viðbótar fram til ársins 2020. Á sama tíma valda þeir álagi á flutningagrunnvirki, með sýnilegum merkjum, m.a. auknum umferðarþunga í hluta flutningakerfisins og aukinni kolefnislosun. Þetta eru brýn verkefni sem takast verður á við og vinna bug á.

3.5 Samþætt nálgun framkvæmdastjórnarinnar á fraktflutningum, sem byggir á samnýtingu flutningsmáta, nýsköpun, einföldun, gæðum og grænni flutningaleiðum, skal endurspeglast í sértækri stefnumótun fyrir alla flutningsmáta. Styðja verður það markmið að færa fraktflutninga til umhverfisvænni flutningsmáta, eftir því sem við á. Skilvirkni samþættra tengistöðva, svo sem samþættra afhendingarstöðva, hafna og járnbrautaflutningastöðva, er einnig mikilvæg fyrir skilvirka vöruferlisstjórnun og fjölmátaflutninga, og fyrir opinn aðgang án mismununar að afhendingarstöðvum. Úrbætur á grunnvirkjum þvert á atvinnugreinar og tengingar við dreifbýlið skulu vera til umfjöllunar á öllum stigum stefnumótunar, m.a. innan ESB og á landsbundnum og svæðisbundnum vettvangi.

3.6 Brýn þörf er á því að draga úr stjórnsýslulegum hindrunum á fyrirtæki á öllum hlutum vörustjórnunarkeðjunnar til að auka skilvirkni og sjálfbærni. Öll viðleitni til að móta staðlað fraktskjal til nota við alla flutningsmáta er mjög vel séð.

3.7 Stækkun Evrópusambandsins hefur dregið fram þann mun sem er á strjálbýlum jaðarsvæðum og borgarsamfélögum í alfaraleið. Löggjöf ESB um innri markaðinn og önnur stjórnæki skulu endurspeglar slíkan mun á milli svæða meira en gert er. Með hliðsjón af því að val á flutningsmátum er takmarkað sums staðar í Evrópu, m.a. á Íslandi og í norðanverðum Noregi, er afar mikilvægt að aðgerðir og löggjöf ESB leiði ekki til minni samkeppnishæfni atvinnugreina á jaðarsvæðum og í strjálbýli þar sem öðrum valkostum er ekki til að dreifa.

### Flutningar í þéttbýli

3.8 Vöruferlisstjórnunarnet í borgum eru mikilvægur hluti víðfeðmara vöruflutninganets. Borgir um alla Evrópu finna fyrir vandamálum vegna aukins umferðarþunga og mengunar. CIVITAS-áætlunin (fyrir hreinni borgir), sem er að hluta

---

<sup>(7)</sup> Tonn á kílómetra: mælieining sem sýnir flutning á einu tonni af farni í einn kílómetra.

<sup>(8)</sup> COM (2007) 606 lokaútg., 18.10.2007.

fjármögnuð af 7. rammaáætluninni, er mikilvægt framtaksverkefni til að bæta flutninga í þéttbýli. Hún tekur til 140 aðildarborga en 46 þeirra hafa fram til þessa tekið þátt í fjármögnun verkefna. Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna vill greiða fyrir því að mótuð verði verkfæri fyrir aðildarríkin sem geri þeim kleift að finna lausnir á sameiginlegum vanda.

3.9 Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna samþykkti grænbók um samgöngur í borgum 25. september 2007 <sup>(9)</sup> og er þar fjallað um brýnustu úrlausnarefni sem bæir og borgir standa frammi fyrir:

- umferðarþungi/orkunotkun (besín sem aðaleldsneyti),
- loftslagsbreytingar,
- heilbrigðismál, og
- öryggi.

3.10 Grænbókinni var ætlað að fjalla um valkosti en ekki lausnir eða tillögur. Það er gott skref í rétta átt og nefndarmenn í ráðgjafarnefnd EES hlakka til að sjá aðgerðaáætlunina sem ætlað er að fylgja þessu eftir í október 2008. Borgir verða að vera byggilegar en jafnframt verða grunnvirki að vera viðskiptavæn, einkum að því er varðar aðfangakeðjuna og að tryggja skjóta og skilvirka afhendingu á vörum til borga og innan borga. Ráðgjafarnefnd EES telur æskilegt að upplýsingatækniþjónusta verði notuð í auknum mæli um alla Evrópu þar sem tæknin er tiltæk og nefndarmenn telja að Evrópusambandið hafi hlutverki að gegna í að hvetja til frekari þróunar og notkunar upplýsingatækniþjónustu.

3.11 Almenningsamgöngur eru nauðsynlegur hluti evrópsks flutningakerfis og þær draga úr vanda af völdum útblásturs og umferðarþunga; metnaðarfull flutningastefna fyrir Evrópuríki felst m.a. í að efla hlutverk þeirra.

3.12 Skýr ávinningur er af því að vinna saman að því að tryggja betri og sjálfbærari samgöngur í þéttbýli. Sameiginlegar lausnar er þörf til að berjast gegn staðbundnum vandamálum sem hafa hnattræn áhrif og því er hvatt til að skipst verði á bestu starfsvenjum. Þó ber að leggja áherslu á að ekki sé gripið til málsókna nema nauðsyn krefji. Að því er varðar fjármögnun, er nauðsynlegt að hvetja til þess að nýta betur þá fjármuni sem fyrir eru, m.a. fjármuni frá ESB og ESB-áætlunum eins og CIVITAS.

### Hafnir og sjóflutningar

3.13 Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna lagði fram orðsendingu sína um stefnu í evrópskum hafnarmálum 18. október 2007. <sup>(10)</sup> Markmiðið er að leggja lið við mótun skilvirks hafnakerfis í Evrópu til að mæta þörfum bæði nú og í framtíðinni. Í orðsendingunni felst ekki frumkvæði að nýrri löggjöf, heldur er þar greint fyrir fram frá einstökum lagafrumvörpum sem eru hluti af aðgerðaáætlun. Þar er m.a. að finna lykiltillögur, svo sem um framtaksverkefni til að efla bæði rafeindakerfi sjóflutninga og stjórnsýslu- og gjaldskrármeðferð fyrir flutninga á stuttum sjóleiðum, svo og nýjar leiðbeinandi reglur um ríkisaðstoð og ráðstafanir til að rýmka ákvæði um gagnsæi.

---

<sup>(9)</sup> COM (2007) 551 lokaútg., 25.9.2007.

<sup>(10)</sup> COM (2007) 616 lokaútg., 18.10.2007.

3.14 Brýn þörf er fyrir ramma sem gerir evrópskum höfnum kleift að laða að fjárfestingar til nývæðingar þeirra en taka jafnframt tillit til umhverfisins. Hafnir eru lykilstaðir þar sem vörur skipta um flutningsmáta og þær gegna mikilvægu hlutverki í þróun vöruflutninga- og birgðaðþjónustu, flutninga á stuttum sjóleiðum og hraðbrauta á sjó. Gæði og skilvirkni hafnaþjónustu, grunnvirkja og tenginga við dreifbýlið eru nauðsynleg fyrir hnökralausa og skilvirka starfsemi flutningastjórnunarkeðja sem nota sjóflutninga. Því er mikilvægt að vekja athygli á mikilvægu hlutverki hafna í heildar flutninga- og flutningastjórnunarkerfi Evrópu.

3.15 Lýst er yfir eindregnum stuðningi við frumkvæði framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna að auka skilvirkni og framleiðni í höfnum, laða að fjárfestingar, einfalda stjórnsýslumeðferð og tryggja sanngjarna samkeppni milli hafna og taka um leið tillit til umhverfissjónarmiða. Í ljósi sívaxandi fjölda stjórnsýsluverkefna í víðari skilningi, t.d. öryggismál og mengunarvarnir, ætti að leggja sérstaka áherslu á að tryggja samkeppnishæfni smærri hafna.

3.16 Leggja ber áherslu á að evrópskar hafnir þurfa að glíma við fjölbreytt og brýn verkefni. Vandí steðjar að stórum höfnum vegna mikils fjölda skipa en smærri hafnir á jaðarsvæðum Evrópu einbeita sér að því að fá nægilega mikið af vörum til flutnings til að sjóflutningar geti orðið samkeppnishæfari valkostur við flutninga með bílum. Þar eð hafnir í Evrópu eru misstórar og glíma við mismunandi vanda styðjum við þá hugmynd að þróa leiðbeinandi reglur, ekki tilskipanir, og beina athyglinni að dreifræðisreglunni.

3.17 Frekari þróun hraðbrauta á sjó<sup>(11)</sup> er nauðsynlegur hluti samræmdra aðgerða til að taka til sín umtalsverðan hluta áætlaðrar aukningar á vöruflutningum á vegum, bæta aðgengi að jaðarsvæðum og draga úr umferðarþunga á vegum. Hraðbrautir á sjó eru aðlaðandi valkostir við flutninga á vegum í umhverfislegu tilliti en velgengni þeirra veltur á því að gæði þjónustunnar og samkeppnishæfni sé sambærileg við það gerist í öðrum flutningsmátum. Því er afar mikilvægt að beina sjónum að aðstöðu í höfnum og tengingum við dreifbýlið. Erfitt mun reynast að flytja flutninga af vegum út á sjó ef góðar tengingar við aðra flutningsmáta eru ekki fyrir hendi. Til að ná árangri er mikilvægt að stuðla að ýmiss konar verkefnum og á sama tíma gera hægara um vik að sækja um fjármögnun.

3.18 Velgengni hraðbrauta á sjó og flutninga á stuttum sjóleiðum er óaðskiljanlegur hluti samhæfingar og einföldunar málsmeðferðar. Því er nauðsynlegt að einfalda málsmeðferð til að draga umtalsvert úr stjórnsýslubyrði á flutninga á stuttum sjóleiðum.

3.19 Sjóflutningar eru í sjálfu sér aðeins að litlu leyti flutningar frá einu húsi til annars og því verða þeir að reiða sig á skilvirka umskipunaraðstöðu til annarra flutningsmáta, eins og flutninga á vegum eða með járnbrautum. Við mótun aðgerða á vettvangi ESB verður að taka tilhlýðilegt tillit til þátttöku EFTA-ríkjanna, sem eiga aðild að EES, í nýjum framtaksverkefnum. Ráðstafanir á vettvangi ESB sem EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, eru virkir þátttakendur í eru t.d. að stuðla að miðstöðvum fyrir flutninga á stuttum sjóleiðum, Marco Polo-áætlunin<sup>(12)</sup> og áætlunin um hraðbrautir á sjó.

---

<sup>(11)</sup> SEC(2007) 1367, 18.10.2007.

<sup>(12)</sup> Marco Polo-áætlun ESB fjármagnar verkefni sem miðað að því að flytja vöruflutninga af vegum út á sjó, á járnbrautir og skipgengar vatnaleiðir.

3.20 Almennar reglur sem gilda um öryggi og umhverfisvernd í Evrópu eru ekki aðeins svæðisbundnar reglur, heldur byggja þær á alþjóðlegum reglum. Flutningar á sjó eru hnattrænir í eðli sínu og um þá eiga að gilda alþjóðlegar reglur. Því viðurkennum við mikilvægi frumkvæðis framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um að safna nauðsynlegum gögnum frá viðkomandi hagsmunaaðilum í því skyni að einfalda stjórnsýslumeðferð í flutningum á sjó til að efla skilvirkni og samkeppnishæfni. Áformað er að framkvæmdastjórnin leggi fram tillögu um evrópskt hafsvæði án hindrana í október 2008.

3.21 Búast má við viðbótartillögum til að fylgja eftir svokallaðri „Blábók“ um samþætta siglingastefnu fyrir Evrópusambandið, sem framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna birti 10. október 2007 að loknu samráðsferli sem stóð í eitt ár. <sup>(13)</sup> Í „Blábókinni“ er lagður grunnur að öflugri og virkri framtíðar siglingastefnu Evrópusambandsins, þar sem með samþættri nálgun er fjallað um efnahagsleg, félagsleg, umhverfisleg og stjórnunarháttaleg álitamál sem tengjast hafinu. Öll mál sem tengjast höfunum tengjast innbyrðis. Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna heldur því þar af leiðandi fram að þau verði að móta á samræmdan hátt til að efla getu Evrópu til að glíma við brýn verkefni vegna hnattvæðingarinnar og skilvirkni, loftslagsbreytinga, öryggis á höfum og orkuöryggis og sjálfbærni. Vekja ber athygli á því að héruð og framleiðslugreinar gegna mikilvægu hlutverki í að ná fram samþættri siglingastefnu, bæði á landsbundna og Evrópuvísu. Framkvæmdastjórnin mun í október 2008 birta orðsendingu um sjóflutningastefnu ESB fyrir árin 2008–2018 og í því sambandi er nauðsynlegt að ESB tryggi samkeppnishæfni skipaútgerðar í ESB til lengri tíma og efla getu hennar til að skapa sjálfbær verðmæti og störf innan ESB og á Evrópska efnahagssvæðinu.

#### Skipgengar vatnaleiðir

3.22 ESB hefur skuldbundið sig til að keppa að því að flytja vöruflutninga yfir til flutningsmáta sem eru ekki jafn orkufrekir, eru hreinni og öruggari. Skipgengar vatnaleiðir eru augljós kostur og eiga að gegna veigameira hlutverki í að ná fram því markmiði. Raunverulegra aðgerða er þörf til að nýta að fullu þá markaðsmöguleika sem siglingar á skipgengum vatnaleiðum fela í sér og gera þær meira aðlaðandi. Þar eð siglingar á skipgengum vatnaleiðum far oft yfir landamæri er nauðsyn á aðgerðum bæði á landsvísu og á vettvangi ESB.

3.23 Framkvæmdastjórnin hleypti NAIADES-áætluninni, samþættri aðgerðaáætlun, af stokkunum árið 2006 í því skyni að ná markmiðum sínum á sviði flutninga á skipgengum vatnaleiðum og beindi því til aðildarríkjanna að þau tækju virkan þátt í framkvæmd hennar. Flutningar á skipgengum vatnaleiðum hafa lengi haft sterka stöðu í flutningum á lausavöru um langan veg. Á undanförunum tveimur áratugum hefur flutningastarfsemi á skipgengum vatnaleiðum einnig farið inn á nýja markaði með góðum árangri, svo sem að flytja skipagáma, og hefur vöxturinn numið tveggja stafa tölu á ári. Þegar starfsemi þessi eykst að umfangi og nær einnig til almennra flutninga á meginlandinu og á styttri leiðum, verður einnig til svigrúm fyrir nýjar dreifingarlausnir og þannig næst betur að mæta kröfum nútíma vöruferlisstjórnunar.

---

<sup>(13)</sup> COM (2007) 575 lokaútg., 10.10.2007.

### Lokaorð um innri markaðinn fyrir flutningastarfsemi

3.24 Tilkoma innri markaðarins fyrir flutningastarfsemi er helsta driffjöðurin í samkeppnishæfni evrópsks iðnaðar. Núverandi stefna leggur þó ekki jafn mikið af mörkum og unnt væri til að bæta frammistöðu Evrópu. Það er aðeins unnt með heildrænni nálgun þar sem athyglinni er beint að því að nýta sem best framlag allra flutningsmáta til þjóðfélagsins almennt og með því að gera þeim kleift að mæta eftirspurn á markaði. Ef takast á að koma á samkeppnishæfum og skilvirkum innri markaði fyrir flutningastarfsemi þarf bæði að auka viðskiptafrelsi og setja þarf nýja, skynsamlega löggjöf að því er varðar sjálfbæra flutningastarfsemi. Að okkar mati ætti að leggja áherslu á að hvetja til þróunar vöruferlisstjórnunar, vaxtar flutningastarfsemi og skilvirkni í flutningum fremur en að því að einn flutningsmáti verði notaður umfram aðra.

3.25 Ein hindrun sem enn er í veginum er hið ósjálfbæra ójafnvægi sem er á milli flutningsþarfa ESB og fjárveitinga til að anna eftirspurn. Aukið fjármagn er mikilvægt fyrir velgengni flutningastefnu fyrir Evrópu. Önnur hindrun er umferðarpungi, sem fer vaxandi um alla Evrópu. Það er að hluta til vegna ónógrar afkastagetu grunnvirkja, en þróun þeirra helst ekki í hendur við aukinn fjölda ökutækja og vaxandi flutninga og viðskipti. Mestöll umferð er staðbundin í og í nágrenni við þéttbýlissvæði, ekki á milli landa, og ónóg afkastageta er mest áberandi í námunda við stóra þéttbýliskjarna og þar hefur hún jafnframt skaðlegust áhrif á efnahagslífið.

3.26 Mikilvægur liður í að vinna bug á nokkrum fyrrnefndra hindrana er áætlunin um samevrópskt flutningakerfi (TEN-T). Í kjölfar síðustu stækkunar ESB árið 2007, tekur TEN-T-áætlunin nú til 30 forgangsverkefna, sem ætti að vera lokið 2020. Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna hefur jafnframt nýlega vakið athygli á nauðsyn þess að víkka út samevrópska flutningakerfið þannig að það taki til nágrannalanda ESB. Af forgangsverkefnunum 30 lúta 18 að járnbrautum og tvö verkefni snúa að skipgengum vatnaleiðum og flutningastarfsemi. Umhverfisvænstu flutningsmátarnir hafa því verið settir í forgang. Í síðustu orðsendingu framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um TEN-T-áætlunina <sup>(14)</sup> er lagt mat á fjármunina sem voru notaðir til að hrinda kerfunum í framkvæmd á fjárhagstímabilinu 2000–2006 og þar er lagt fram fjárhagskerfi samkvæmt fjölára fjárhagsrammanum 2007–2013. Fjárhæðinni, 8.013 milljörðum evra, hefur verið úthlutað beint af fjárhagsáætlun ESB til þróunar samevrópska flutningakerfisins á þessum fjárhagstímabili.

## **IV Flutningastarfsemi og umhverfið**

4.1 Flutningastarfsemi er sá þáttur efnahagslífsins í Evrópu þar sem aukning á losun gróðurhúsalofttegunda er hvað hröðust. Flutningastarfsemin verður að bæta umhverfisárangur sinn ef ESB á að geta náð markmiðum sínum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2020. Í fyrri og núverandi stefnu ESB var að miklu leyti einblínt á að bæta tæknibúnað ökutækja og gæði eldsneytis til að draga úr álagi á umhverfið. Þróunarhorfur og spár sýna að sú stefna hefur ekki dugað til að draga

---

<sup>(14)</sup> „Trans-European networks: Towards an integrated approach“, COM(2007) 135 lokaútg., 21.3.2007.

nægilega mikið út losun gróðurhúsalofttegunda. Til að ná fram nauðsynlegum samdrætti verður að grípa til ráðstafana og koma upp stjórnækjum til að taka á eftirspurn eftir flutningum af meiri alvöru.

4.2 Í skýrslunni „Climate for a transport change“ fyrir árið 2007, sem er gefin út árlega á vegum tilkynningakerfis Umhverfisstofnunar Evrópu um flutningastarfsemi og umhverfi til að vakta árangur og skilvirkni tilrauna til að samþætta flutninga- og umhverfisstefnu, <sup>(15)</sup> er varað við því að ESB hafi ekki tekist að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og þar er lögð áhersla á þörf sé á verulegum úrbótum og skýrum markmiðum ef bæta eigi ástandið. Ef ná eigi fram metnaðarfullum markmiðum í samræmi við Balí-vegvisinn þurfi aukning á flutningsmagni að takmarkast við +4 til -2% á tímabilinu 2010 til 2020, samanborið við 15% vöxt ef ekki verði gripið í taumana. Þar eð um það bil 12% heildarlosunar CO<sub>2</sub> innan ESB komi frá eldsneytisbruna í fólksbifreiðum og rannsóknir sýni að heitstrengingar bifreiðaframleiðenda um að auka skilvirkni ökutækja hafi ekki leitt nægilegs ávinnings til þessa, hvetur tilkynningakerfi EES flutningsaðila innan ESB til þess að grípa til miklu strangari ráðstafana til að gera Evrópu kleift að ná fram markmiðum um losun gróðurhúsalofttegunda. Ráðgjafarnefnd EES telur að bæði raunhæf og metnaðarfull markmið innan hvernar atvinnugreinar, yrðu til að hvetja hagsmunaaðila og stefnumótandi aðila til að þróa og hrinda í framkvæmd nauðsynlegum ráðstöfunum og stjórnækjum.

4.3 Mikið hefur verið gert til að stuðla að umhverfisvænni flutningsmátum, t.d. flutningum með járnbrautum, á skipgengum vatnaleiðum eða á sjó, til þess að komast hjá mengun vegna sífellt fleiri flöskuhálsa á evrópskum vegum. Þótt þessi nálgun sé fagnaðarefni verður þó að vinna áfram að því að tryggja að allir flutningsmátar séu eins hreinir og orkunýtnir og kostur er. Ráðgjafarnefnd EES bíður því spennt eftir orðsendingu framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um grænni flutningastarfsemi og grænar bílvélar sem fyrirhugað er í júní 2008. Hún ætti að endurspegla þá brýnu þörf á aðgerðum, sem lýst er hér að framan, m.a. umhverfis- og efnahagslegum hvötum, til að stuðla að umhverfisvænni háttsemi og bættum árangri.

4.4 Rúmlega 90% af öllum heimsviðskiptum eru flutt með skipum og jafnvel þótt skip séu langskilvirkasti flutningsmátinn fyrir farm, verður að þó að hafa í huga þá miklu orku sem til þarf. Þótt fjallað hafi verið um loftmengun sem á uppruna sinn á landi í marga áratugi var það ekki fyrr en seint á 9. áratugnum að farið var að gefa loftmengun frá skipum verulegan gaum. Enda þótt mikilvæg, lagaleg skref hafi verið stigin til að draga úr loftmengun frá skipum, er losun NO<sub>x</sub> (nitrats) og brennisteins enn alvarlegt mengunarvandamál. Ef ekki er gripið til frekari ráðstafana mun losun frá skipum verða meiri en heildarlosun frá öllum mengunarvöldum á landi í ESB. Í aprílbyrjun 2008 komst Alþjóðasiglingamálastofnunin að samkomulagsdrögum um að takamarka losun NO<sub>x</sub> og SO<sub>x</sub>. ESB er hvatt til að styðja þetta samkomulag, svo og aðrar, hugsanlegar strangari kröfur, t.d. með því að gera notkun hreinna eldsneytis skyldubundna.

4.5 Þar eð loftmengun hefur áhrif á marga hafnarbæi og -svæði, er nauðsynlegt að betri hvatar til að útvega skipum í höfnum rafmagn frá landi séu fyrir hendi. Íhuga ætti að veita rafmagn frá landi undanþágu frá sköttum.

---

(<sup>15</sup>) Skýrsla Umhverfisstofnunar Evrópu nr. 1/2008 – [http://reports.eea.europa.eu/eea\\_report\\_2008\\_1/en](http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2008_1/en).

4.6 Þótt úrbætur hafi verið gerðar á flugvélatekni og orkunýting hafi batnað, hefur samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda ekki verið nægilega mikil til að bæta upp öran vöxt flugumferðar í heiminum. Losun CO<sub>2</sub> frá flugstarfsemi hefur aukist um 87% frá 1990 og er hún í dag 3,5% af þeim loftslagsbreytingum sem verða af manna völdum.

4.7 Kýótóbókunin undanskilur alþjóðlega flugstarfsemi og fer einungis fram á að lönd vinni að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda fyrir tilstilli Alþjóðaflugmálastofnunarinnar. Þar eð líkurnar á heildasamkomulagi um heim allan eru enn fjarlæggar, hefur framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna ákveðið að grípa til einhliða aðgerða og hún hefur lagt til að flugstarfsemi verði aðili að kerfi fyrir viðskipti með losunarheimildir, enda sé það hagkvæmasta leiðin til að draga úr losun. Leiðtogaáráðið og Evrópuþingið hafa í framhaldi af því lýst yfir stuðningi við þessa nálgun en enn eru brýn mál óútkljáð, t.d. tímafrestir, hámark og heimildir. Tillagan liggur fyrir Evrópuþinginu til annarrar umræðu og markmið ESB er að samkomulag náist fyrir árslok 2008.

4.8 Evrópuþingið hefur einnig hvatt til þess að flutningar með skipum verði teknir inn í kerfið fyrir viðskipti með losunarheimildir. Viðræður fara nú fram um þetta bæði á heims- og svæðisvísu og Alþjóðasiglingamálastofnunin hefur samþykkt ályktun sem felur í sér stefnu um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá skipum. Alþjóðasiglingamálastofnunin mun halda áfram viðræðum á fundi í október 2008. Búist er við að framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna leggi fram tillögur um ráðstafanir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í vöruflutningum, m.a. losun frá skipum.

4.10 Orkuframleiðsla og flutningastarfsemi skipta sköpum fyrir samrunaferlið í Evrópu. Stofnanaviðurkenning sem byggir á Rómarsáttmálanum er þó í sjálfu sér ekki næg til að tryggja þróun þessara greina. Greinarnar tvær eiga ýmis grundvallareinkenni sameiginleg með tilliti til markmiða innri markaðarins:

- Þær eru mikilvægar samkeppnishæfni í viðskiptum.
- Þær leggja sitt af mörkum til félagslegrar og svæðistengdrar samhaldni.
- Báðar inna af hendi mikilvæga opinbera þjónustu.
- Þær krefjast umtalsverðra grunnvirkja með hágæða samtengdum netum.
- Sums staðar í Evrópu eru þær í einokunaraðstöðu.
- Hvor tveggja hefur mikil áhrif á gæði umhverfisins.
- Hvor tveggja hefur mikið alþjóðlegt gildi.

4.11 Vöru- og fólksflutningar í Evrópu hafa meira en tvöfaldast að umfangi á undangengnum þrjátíu árum; vöruflutningar hafa aukist um 185% og fólksflutningar um 145%. Flutningar á vegum bera höfuð og herðar yfir aðra flutningsmáta, með 45% hlut í vöruflutningum og 87% hlut í farþegaflutningum. Það hefur eðlilega haft afleiðingar að því er varðar olíunotkun þar sem hlutur flutningastarfsemi er 71% af heildarnotkuninni innan ESB. Nauðsynlegt er að leggja fram flutningastefnu, í samræmi við markmið orkustefnu ESB, sem miðar að því að draga úr orkunotkun og losun gróðurhúsalofttegunda í því skyni að minnka áhrif flutningastarfsemi á loftslagsbreytingar. Til þess að svo megi verða þarf Evrópa að standa saman og grípa til nýstárlegra leiða til bæta frekar umhverfisárangur og tryggja samræmda nálgun á orkunotkun evrópskrar flutningastarfsemi, m.a. bættu orkunýtingu, aukna notkun sjálfbærs lífoldsneytis og hærri markaðshlutdeild nýrrar véla- og eldsneytistækni.



## V Nýsköpun

5.1 Flutningastarfsemi verður sífellt hátæknivæddari atvinnugrein og Evrópulönd eru mikilvægir útflytjendur flutningatækni og -kerfa. Evrópa þarf þó að nýta sér nýjustu niðurstöður og hvetja til þess að þær verði hagnýttar. Miklar rannsóknir fara sem betur fer fram á sviði flutningastarfsemi, bæði innan rammaáætlana framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna og landsbundinna rannsóknaráætlana á öllu evrópska rannsóknasvæðinu.

5.2 Margvísleg rannsóknarstarfsemi á öllum flutningsmátum fer fram innan 7. rammaáætlunarinnar um rannsóknir og tækniþróun, m.a. rannsóknir sem tengjast hafinu og siglingageiranum, snjöllum og hreinni bílum, evrópsku kerfi fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar (SESAR), skynvæddum flutningakerfum og áætlun um samvinnuverkefni í flutningum sem ætlað er að þróa samhæfð, öruggari, umhverfisvænni og snjallari samevrópsk flutningakerfi.

5.3 Galileo-áætlunin (hnattrænt gervihnattaleiðsögukerfi) er helsta áætlun evrópskrar stefnu á sviði geimvísinda – fyrsta áætlunin sem gerir Evrópu óháða öðrum þegar kemur að gervihnattaleiðsögukerfi. Umfang verkefnisins og hernaðarlegt eðli hafa leitt til þess að Geimvísindastofnun Evrópu (ESA) hefur lagt hönd á plóg með Evrópusambandinu. Samvinna ríkisstjórna og Sambandsins ætti að tryggja velgengni þessa verkefnis. Í sama samvinnuanda ætti að hrinda verkefninu í framkvæmd sem samstarfsverkefni hins opinbera og einkaaðila. Fyrsta tilraunagervihnettinum, forvera gervihnatta framtíðarinnar sem verða 30 áður en yfir lýkur, var skotið á loft undir árslok 2005. Þróun verkefnis þessa er því komin af stað en upp hafa komið ýmiss vandræði og tafir hafa orðið. Galileo verður áður en yfir lýkur hnattrænt gervihnattaleiðsögukerfi. Gervihnattakerfi sem starfar vel ætti vonandi að leggja sitt af mörkum til skilvirkara og sjálfbærara flutningakerfis í Evrópu.

5.4 Nýsköpun er nauðsynleg fyrir hagvöxt og atvinnusköpun inna flutningageirans og til að glíma við brýn viðfangsefni á hnattræna vísu, s.s. loftslagsbreytingar og minni líffræðilegan fjölbreytileika. Stuðningur og fjármögnun, bæði á vettvangi ESB og einstakra ríkja, er forsenda þess að unnt verði að tryggja sjálfbærar lausnir til framtíðar fyrir flutningastarfsemi, s.s. öruggari og orkunýtnari flutningsmáta.

## VI Flutningastarfsemi, atvinnusköpun og vinnuskilyrði

6.1 Á sviði atvinnu- og félagsmálastefnu er að finna víðtæka löggjöf sem tekur til allra flutningsmáta. Í gildandi löggjöf á sviði flutninga á vegum, sem var síðast endurskoðuð 2006, eru sameiginlegar reglur um atvinnustarfsemina og þar eru settar lágmarkskröfur um vinnutíma, öku- og hvíldartíma. Innan ESB er nú verið að ræða nýjar tillögur (vegapakkann) með endurskoðuðum sameiginlegum reglum um aðgang að markaði fyrir rekstraraðila flutninga á vegum, þjónustu langferðabíla og strætisvagna og alþjóðlegan vöruflutningamarkað.

6.2 Ráðgjafarnefnd EES hefur af því áhyggjur að vaxandi skortur á hæfum bifreiðastjórum hafi æ meiri áhrif á flutninga á vegum í Evrópu. Aukin spurn eftir flutningaþjónustu (áætlað er að spurn eftir flutningum á vegum aukist um 2,5% á ári næstu tíu árin) stangast mjög á við ónóga fjölgun hæfra bifreiðastjóra í greininni á sama tíma og starfandi bifreiðastjórar verða sífellt eldri. Að auki er áætlað að vegna nýrrar

skipunar vinnutíma þurfi 10 til 15% fleiri bílstjóra ef fullnægja eigi árlegri aukningu eftirspurnar, en þetta verður allt að gerast á samkeppnismarkaði þar sem flutningastarfsemi keppir um hæfa bifreiðastjóra við aðrar atvinnu- og starfsgreinar. Ef ekki er gripið til aðgerða gæti skortur á bifreiðastjórum leitt til þess að í meira mæli yrði ekki unnt að koma vörum á áfangastað í tíma og það myndi því hafa neikvæð áhrif á afköst aðfangakeðjunnar.

6.3 Vinnuskilyrði innan járnbrautargeirans lúta tilskipun ráðsins 2005/47 um samninginn milli Sambands evrópskra járnbrautarfélaga (CER) og Sambands félaga flutningaverkamanna í Evrópu (ETF) um tiltekna þætti varðandi vinnuskilyrði farstarfsmanna sem starfa við rekstrarsamhæfða þjónustu yfir landamæri í járnbrautargeiranum.

6.4 Í reglum stjórnvalda á sviði flugrekstrar, fyrir milligöngu Flugöryggissamtaka Evrópu, koma fram lágmarkskröfur um vinnu- og hvíldartíma fyrir flugáhafnir. Reglurnar hafa verið felldar inn í EBS-rétt og voru síðast endurskoðaðar 2006.

6.5 Siglingastarfsemi lýtur aðallega alþjóðlegum reglum sem Alþjóðavinnuárástofnunin hefur sett. Samkomulag um skipulag vinnutíma farmanna milli samtaka útgerðarmanna og heildarsamtaka flutningaverkamanna í Evrópusambandinu var gert árið 1998. Samkomulagið var fellt inn í löggjöf ESB með tilskipunum 1999/95 og 1999/63. Alþjóðavinnuárástofnunin gerði nýja samþykkt um vinnuskilyrði farmanna árið 2006. Aðildarríki ESB og EES ættu að staðfesta samþykktina eins fljótt og við verður komið til þess að tryggja bætt lífs- og vinnuskilyrði fyrir farmenn. Samkomulag milli aðila vinnuamarkaðarins um nýja samþykkt er nú á lokastigi og áformað er að framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna birti tillögu að tilskipun um framkvæmd samþykktarinnar frá 2006 á síðari hluta ársins 2008.

6.6 Farmenn falla ekki undir fjölmörg svið í evrópskum reglum um félagslega vernd og vinnuvernd, t.d. löggjöf um vinnuskilyrði og öryggi og hollustuhætti á vinnustöðum. Í „Blábókinni“ um samþætta siglingastefnu fyrir Evrópusambandið, leggur framkvæmdastjórnin áherslu á nauðsyn þess að fara í saumana á þessari útilokun og fyrir árslok 2008 mun hún birta tillögu sem ætlað er að fella farmenn undir gildissvið sérstakra reglna um félagslega vernd og vinnuvernd.

6.7 Evrópskum farmönnum hefur farið fækkandi frá því seint á 9. áratugnum, einkum yfirmönnum. Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna fjallar um þetta í orðsendingu um menntun og ráðningu farmanna <sup>(16)</sup> og í „Blábókinni“. Siglingagreinar þurfa á sérþekkingu og reynslu á þessu sviði að halda og frekari aðgerða er þörf til að tryggja áframhaldandi blómlegan rekstur skipa í Evrópu.

## **VII Framvinda á norðurslóðum**

7.1 Þegar haft er í huga að 16. fundur ráðgjafarnefndar EES er haldinn á Svalbarða, er mikilvægt að í skýrslu þessari sé sjónum einnig beint að framvindu mála á norðurslóðum og að kannað verði sérstaklega það hlutverk sem flutningastarfsemi getur

---

(<sup>16</sup>) (COM(2001) 188 lokaútg.

gegnst í efla samvinnu og að tryggja sjálfbæra þróun svæðanna við Barentshaf og norðurskautið.

7.2 Umhverfið á þessu svæði er sérlega viðkvæmt og næmt fyrir loftslagsbreytingum og mikilvægt er að núverandi hagvöxtur, svo og í framtíðinni, byggist á bestu umhverfisstöðlum og virðingu fyrir frumbyggjum. Fara þarf ofur varlega að því er varðar stjórnun sjávarauðlinda og sjálfbæra nýtingu olú- og gasauðlinda og einnig öruggari sjóflutninga.

7.3 Viðleitni af þessu tagi er ekki aðeins mikilvæg fyrir svæðið sjálft, heldur skiptir hún sköpum fyrir Evrópu í heild. Viðurkenning á víðtækari afleiðingum framvindu mála á svæðunum við Barentshaf og á norðurskautið kemur fram í sameiginlegri stefnu ESB, Íslands, Noregs og Rússlands um norðlægu víddina, sem var samþykkt 1999 og síðan endurnýjuð 2006 sem miklu metnaðarfullri stefna fyrir svæðið.

7.4 Í tilmælum til EES-ráðsins í júní 2006, <sup>(17)</sup> vakti ráðgjafarnefnd EES athygli á því að móta þyrfti ný samstarfsverkefni á sviði grunnvirkja/flutningastarfsemi/vöruferlisstjórnunar á grundvelli bestu framkvæmdar samstarfsverkefna, sem þegar eru farin af stað, á sviði umhverfismála og lýðheilsu. Hagþróun á svæðinu ræðst af gagnlegum grunnvirkjum og netum sem auðvelda flutninga á vörum, einstaklingum og þjónustu yfir landamæri. Landamæri hafa til þessa getið af sér aðgreind, landsbundin flutningakerfi sem starfa hlið við hlið og mikið af grunnvirkjunum hefur verið byggt til að tengja saman norðlægar slóðir og höfuðborgir sem eru sunnar. Það að látið hefur verið hjá líða að samræma flutningsáætlanir við nágrannalöndin hefur oft valdið óþarfa flöskuhálsum við landamæri. Ráðgjafarnefnd EES ítrekar því í þessari skýrslu mikilvægi þeirra verkefna sem verið er að þróa til að tengja betur saman vegi og járnbrautakerfi, skapa samþætt kerfi yfir landamæri sem greiða fyrir skilvirku vöruflæði og för fólks og gera úrbætur á vegum og landamærastöðvum.

7.5 Einnig er mikilvægt að Norður-Evrópa fái aukið hlutverk í heildar flutningakerfi Evrópu. m.a. í sjóflutningum og í því að skapa skilvirkari möguleika fyrir flutninga á sjó. Það kallar á aukna samvinnu milli hafnaryfirvalda og veiðeigandi viðskiptasamfélags á landsvísu, héraðsvísu og staðarvísu. Skipaumferð í Barentshafi og í námunda við norðurskautið gæti aukist vegna aukinnar nýtingar náttúruauðlinda á þessu svæði, einkum olú og gass, og leitt til meira álags á umhverfið og sérstaklega á öryggi orkuflutninga.

7.6 Í samráðsferli framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um framtíð evrópskrar siglingastefnu, <sup>(18)</sup> lögðu stjórnvöld á Íslandi og í Noregi fram ákveðnar hugmyndir um hvernig bæta mætti vöktun, skilvirkni, öryggi og sjálfbærni sjóflutninga á svæðinu. Liður í stjórnunaráætlun stjórnvalda í Noregi fyrir Barentshafið var að leggja fram tillögu um samstarfsvettvang um þær hættur sem stöðja að umhverfinu, þar sem áhættumat er skilvirkt verkfæri til að efla öryggi á hafinu. Á grundvelli áhættumats á flutningi jarðolíuafurða á norðlægum hafsvæðum var lagt fram leiðakerfi til að draga úr slyshættu. Áhættumati er einnig beitt í Interreg-verkefninu um öryggi á hafinu, sem

---

<sup>(17)</sup>Ályktun ráðgjafarnefndar EES um „framtíð norðlægu víddarinnar“, tilv. 1063392, 25. júní 2006.

<sup>(18)</sup> Grænbók „Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas“, COM(2006) 275 lokaútg., 7.6.2006.

tekur til alls svæðisins í kringum Norðursjó. Enn fremur undirrituðu stjórnvöld í Noregi og Rússlandi samkomulag árið 2006 um samvinnu í öryggismálum í Barentshafi, sem felur í sér kerfi sem gerir auðveldara um vik að sjá hvaða skip eru á þessum slóðum og hvaða farm þau flytja.

7.7 Bæði Ísland og Noregur hafa vakið athygli á mikilvægi þess að þróa vöktunarkerfi fyrir skipaumferð sem unnt væri að víkka út þannig að það tæki einnig til hafsvæða sem liggja að svæðum ESB og EES. Markmiðið er að koma í veg fyrir tvíverknað í hverju landi og fella einnig inn eftirlit með fiskveiðum og öryggi, meðferð hættulegs farms og toll- og landamæraeftirlit. Samtök um stjórnun fiskveiða í Norður-Atlantshafi hafa þegar sett upp eftirlitskerfi með góðum árangri og unnt væri að nýta þau betur við þróun á víðfeðmari og alþjóðlegum eftirlitskerfum, einnig í samvinnu við þjóðir utan EES.

7.8 Vegna aukinnar skipaumferðar á norðurslóðum, einkum þó vegna huganlegrar mikillar aukningar á orkuflutningum, vakti sameiginlega EES-þingmannanefndin, í ályktun sinni um framtíðar siglingastefnu í júní 2007, <sup>(19)</sup> athygli á nauðsyn aukinnar alþjóðlegrar samvinnu að því er varðar skyldubundnar reglur um siglingar á norðurskautssvæðinu. Nefndin hvatti viðeigandi stjórnvöld til að vakta náið framvindu í umhverfismálum sem tengjast því að hugsanlega opnast ný siglingaleið yfir Atlantshafið og mæltist til þess að Evrópulönd ynnu betur saman og mótuðu sameiginlega áætlun að því er varðar hugsanlegar, stórtækar breytingar á aðalsiglingaleiðunum sem tengja saman Evrópu og Asíu.

---

<sup>(19)</sup> Skýrsla sameiginlegu EES-þingmannanefndarinnar, tilv. 1075878, sem var samþykkt 27. júní 2007.