

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(92) 494 endelig udg.

Bruxelles, den 2 . december 1992

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIKS

FREMTIDIGE UDVIKLING

En omfattende fællesskabsstrategi for
"bæredygtig mobilitet"

- 1 -

INDHOLDSFORTEGNELSE

I.	<u>INDLEDNING : 1992 - ET SKELSETTENDE ÅR FOR DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIK</u>	punkt 1-9
II.	<u>TRANSPORTSEKTOREN : UDVIKLING OG TENDENSER</u>	
II.1.	Generelt	punkt 10-12
II.2.	Transportformer	punkt 13-17
II.3.	Investeringer og pres på kapaciteten	punkt 18-19
II.4.	Skærpede miljøkrav og pres fra anden side	punkt 20-27
II.5.	Fremtidsudsigterne - specielt på miljøområdet	punkt 28
II.6.	Transporterhvervet	punkt 29-34
III.	<u>DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIKS MÅLSÆTNINGER OG RÆKKEVIDDE: "BEREDYGTIG MOBILITET" FOR FÆLLESSKABET SOM HELHED</u>	
III.1.	Målsætninger for den fælles transportpolitik	punkt 35-39
III.2.	En omfattende strategi	punkt 40-45
IV.	<u>PROBLEMSTILLING OG MULIGE LØSNINGER</u>	
IV.1.	GENNEMFØRELSE, STYRKELSE OG OVERVÅGNING AF DET INDRE MARKED	
IV.1.a.	Generelt	punkt 46-47
IV.1.b.	Iværksættelse af 1992-foranstaltningerne	punkt 48-53
IV.1.c.	Generelt gældende Traktat-bestemmelser	punkt 54-64
IV.1.d.	Yderligere lovgivningsmæssige tiltag omkring det indre marked	punkt 65-69
IV.1.e.	Information om og analyse af den måde, hvorpå markedet fungerer	punkt 70-74
IV.2.	FRA FJERNELSE AF HINDRINGER TIL INDFØRELSE AF ET EFFEKTIVT INTEGRERET SYSTEM	
IV.2.a.	SKÆVHEDER OG MANGLER	

- 1a -

IV.2.a.1.	Manglende balance mellem de forskellige transportformer	punkt 75-85
IV.2.a.2.	Den regionale dimension	punkt 86-90
IV.2.a.3.	Miljø	punkt 91
IV.2.a.4.	Udfordringen	punkt 92
IV.2.b.	TRANSPORTEFTERSPØRGSEL SAMT KONKURRENCE OG KOMPLEMENTARITET MELLEM TRANSPORTFORMERNE	
IV.2.b.1.	Kapacitetsproblemer og mulige løsninger herpå	punkt 93-95
IV.2.b.2.	Omkostninger, afgifter og subsidier	punkt 96-103
IV.2.b.3.	Supplerende foranstaltninger	punkt 104-117
IV.2.c.	UDVIKLING AF TRANSPORTSYSTEMER OG -NET	
IV.2.c.1.	Indledning	punkt 118-122
IV.2.c.2.	Forskning og udvikling	punkt 123-133
IV.2.c.3.	Udvikling af transeuropæiske net	punkt 134-147
IV.2.d.	BESKYTTELSE OG BEVARING AF MILJØET: TRANSPORTEN SKAL GØRES MINDRE MILJØSKADELIG	
IV.2.d.1.	Indledning	punkt 148-150
IV.2.d.2.	De vigtigste miljøproblemer	punkt 151-155
IV.2.d.3.	Reaktioner på grønbogen	punkt 156-160
IV.2.d.4.	EF's løsningsmodel: Miljøbeskyttelse som en integreret del af den fælles transportpolitik	punkt 161-184
IV.2.e.	TRANSPORTSIKKERHED - BESKYTTELSE AF BÅDE BRUGERE OG IKKE-BRUGERE	
IV.2.e.1.	Generelt	punkt 185-187
IV.2.e.2.	Vejssikkerheden: Situationen i dag	punkt 188-204
IV.2.e.3.	Sikkerhed til søs: Situationen i dag	punkt 205-221
IV.2.e.4.	Civil luftfart: Sikkerheden er høj, men kan gøres endnu bedre	punkt 222-240
IV.2.e.5.	Transport af farligt gods inden for alle transportformer	punkt 241-249
IV.2.f.	SOCIALPOLITIK OG TRANSPORT	
IV.2.f.1.	EF's socialpolitik og den sociale dimension af den fælles transportpolitik: Komplementære instrumenter	punkt 250-255

IV.2.f.2.	Vigtigste aktivitetsområder	punkt 256-285
IV.2.f.3.	Transport for bevægelseshæmmede	punkt 286-288
IV.2.f.4.	Beskyttelse og fremme af beskæftigelsen	punkt 289-290
IV.3.	STYRKELSE AF DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIKS EKSTERNE DIMENSION	
IV.3.a.	Den eksterne dimension: Hidtidige resultater	punkt 291-297
IV.3.b.	Nuværende problemer	punkt 298-304
IV.3.c.	EF's beføjelser med hensyn til relationerne til tredjelande	punkt 305-309
IV.3.d.	En ny strategi: De vigtigste opgaver	punkt 310-323
IV.3.e.	En samlet strategi for transport-ydelser og -systemer i Europa	punkt 324-329
IV.3.f.	Internationale organisationer og multilaterale konventioner	punkt 330-331
V.	<u>FÆLLESSKABSINITIATIVER OG PRIORITEREDE OPGAVER</u>	
V.1.	Handlingsprogrammet	punkt 332-335
V.1.a.	Den økonomiske og lovgivningsmæssige ramme	punkt 336-357
V.1.b.	Teknisk harmonisering	punkt 358-362
V.1.c.	Forskning og udvikling	punkt 363-367
V.1.d.	Transeuropæiske net	punkt 368-372
V.2.	Sikkerhed med henblik på beskyttelse af såvel brugere som ikke-brugere	punkt 373-380
V.3.	Miljø	punkt 381-383
V.4.	Social beskyttelse	punkt 384-389
V.5.	Eksterne relationer	punkt 390

I. INDLEDNING

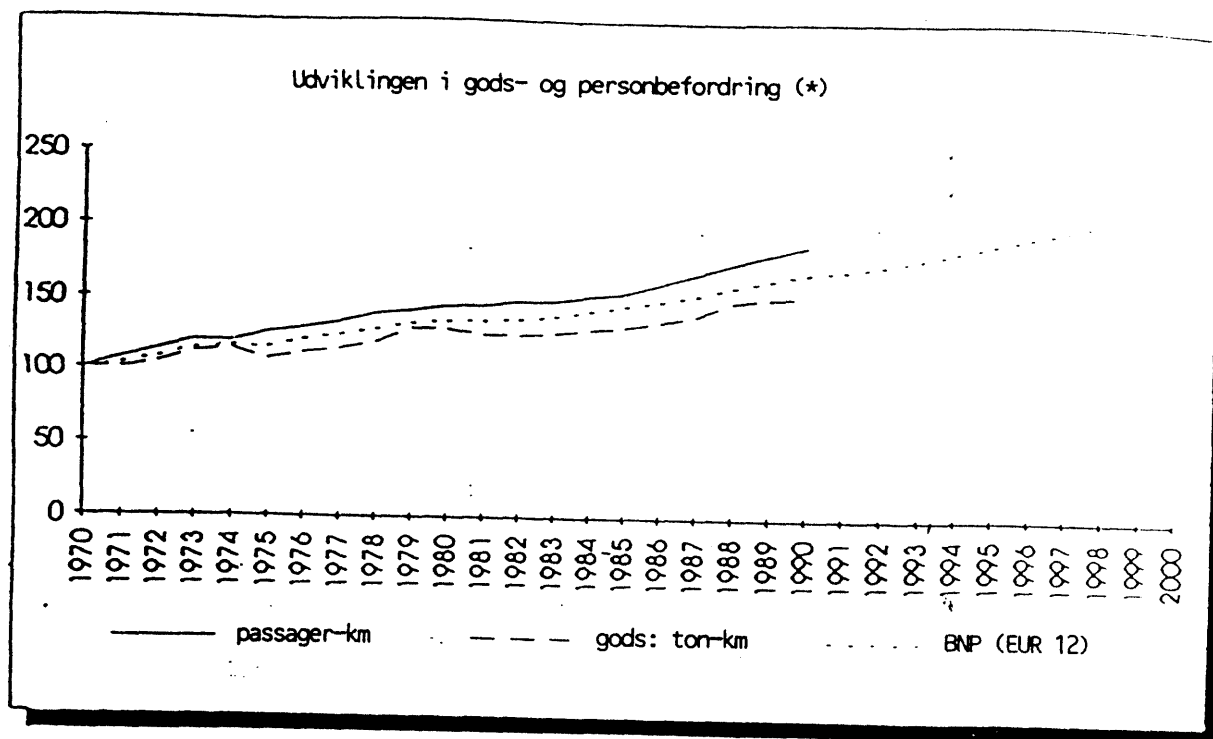
1. Udgangen af 1992 markerer samtidig starten på en ny etape i opbygningen af EF's fælles transportpolitik.
2. I mange år har udviklingen af den fælles transportpolitik gået trægt, især set i sammenhæng med transportsektorens vægt i den samlede økonomi i EF.
3. Domstolen har flere gange følt sig foranlediget til at udtale sig om grundlæggende fortolkningsmæssige spørgsmål i relation til transportbestemmelserne i Rom-Traktaten for at fremme udviklingen af den fælles transportpolitik. Den mest afgørende kendelse blev afsagt i 1985, da Domstolen erklærede, at landtransport af gods og passagerer skulle være åben for alle EF-virksomheder uden forskelsbehandling begrundet i nationalitet eller etableringssted.
4. Domstolens skelsættende kendelse fra 1985 kom samtidig med Kommissionens hvidbog om gennemførelsen af det indre marked, som nu går ind i den afsluttende forberedelsesfase forud for den 1. januar 1993. Kommissionen placerede i sin hvidbog den fælles transportpolitik blandt de vigtigste aktivitetsområder med henblik på gennemførelsen af det indre marked i erkendelse af, at det er afgørende at få ophævet alle restriktioner for udvekslingen af transportydelser, hvis man vil have det fulde udbytte af fjernelsen af andre handelshindringer af administrativ, teknisk, fiskal, toldmæssig eller anden karakter.
5. Den Europæiske Fælles Akt, der fulgte efter hvidbogen, satte fart i beslutningsprocessen ved at indføre flertalsafstemninger om spørgsmål vedrørende sø- og lufttransportpolitikken.
6. Siden da er det gået hurtigt med at udvikle den fælles transportpolitik, som omfatter en lang række foranstaltninger, aktioner og initiativer, der tager sigte på at få skabt et fælles marked for transportydelser. Slutresultatet af denne proces, hvis konkrete resultater nu er ved at vise sig overalt i EF, er oprettelsen af et mere åbent marked uden overflødigt bureaukrati og kvantitative restriktioner, men dog med de nødvendige garantier for en retfærdig og rimelig konkurrence. Andre vigtige elementer i disse nye vilkår i transportsektoren er øget konkurrenceevne, bedre økonomiske resultater og mere effektivitet i transportvirksomhederne samt forbedringer i transportsystemernes kvalitet og drift både i relation til sikkerhed, pålidelighed og passagerkomfort. Der er også taget en række initiativer med henblik på at beskytte miljøet, og man er begyndt at interessere sig for forskning og udvikling på transportområdet og transportinfrastruktur. Transportrelationer med tredjelande er nu også et spørgsmål, der behandles på EF-plan.
7. Iværksættelsen af Traktaten om Den Europæiske Union, der blev vedtaget i Maastricht, vil på én gang både underbygge og sætte nyt skub i udviklingen af den fælles transportpolitik. For første gang har man således udtrykkeligt erkendt, at det er vigtigt at forbedre transport-sikkerheden. Bestemmelserne om transeuropæiske net og økonomisk og social samhørighed udgør et helt nyt grundlag for EF's bidrag til etableringen og udviklingen af transportinfrastruktur. I Maastricht-Traktatens nye afsnit om industri understreges det, hvor vigtigt det er, at de nødvendige betingelser for EF-virksomhedernes konkurrenceevne er til stede. Samtidig lægges der vægt på, at den fælles transportpolitik i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet skal bygge på foranstaltninger, der ikke kan gennemføres tilstrækkeligt effektivt af medlemsstaterne hver for sig, og som derfor på grund af deres omfang eller virkninger bedre kan gennemføres af EF.

8. 1992 er derfor en milepæl i udviklingen af den fælles transportpolitik, som hidtil først og fremmest har taget sigte på gennemførelsen af det indre marked gennem fjernelse af kunstige lovgivningsmæssige hindringer for udvekslingen af tjenesteydelser, men som nu bevæger sig i retning af en mere omfattende politik, der har til formål at sikre, at EF's transportsystemer fungerer korrekt med udgangspunkt i et indre marked, hvori alle tilbageværende restriktioner og konkurrenceforvridende elementer bør fjernes så hurtigt som muligt, samtidig med at man holder sig de nye udfordringer for transportpolitikken efter 1992 for øje. En af de største af disse udfordringer bliver integreringen af de miljømæssige målsætninger, som nu er fastlagt i Maastricht-Traktaten. Det første nødvendige skridt i udviklingen af EF's transportpolitik frem til udgangen af dette tiår og ind i det nye århundrede er en erkendelse af, hvad de nye udfordringer indebærer, og i hvilket omfang de kræver en EF-løsning,.
9. Formålet med dette dokument er at opstille en samlet strategi for løsningen af disse problemer. På det grundlag kan de ansvarlige og især EF's politiske institutioner foretage en helhedsvurdering, før der iværksættes specifikke initiativer, begyndende i 1993.

II. TRANSPORTSEKTOREN : UDVIKLING OG TENDENSER

II.1. GENERELT

10. Transportindustrien er en vækstindustri. Dens udvikling afhænger af den økonomiske udvikling som helhed. På trods af regionale forskelle og forskelle med hensyn til udviklingstendenserne inden for de enkelte transportformer er transportefterspørgslen steget næsten uafbrudt siden 1970'erne. Generelt bevæger efterspørgslen efter transport - og det gælder både gods og passagerer - sig parallelt med væksten i BNP, selv om der er tegn på, at lavere BNP-vækstrater kan resultere i relativt lavere vækst i transportaktiviteten, og højere BNP-vækstrater kan afføde relativt højere vækst i transportsektoren. Den gennemsnitlige økonomiske vækstrate i EF har siden 1970 været gennemsnitligt 2,6% udtrykt i mængde. I samme periode var den gennemsnitlige vækstrate for transporttydelser 2,3% for gods og 3,1% for personbefordring.
11. Denne vækst kan generelt tilskrives følgende hovedfaktorer:
 - . ændringer i industristrukturen har betydet, at megen industri er flyttet fra byområder ud til nye industrizoner og har bidraget til en spredning af erhvervsaktiviteterne; disse ændringer er blevet yderligere forstærket af den fortsatte økonomiske integrationsproces i EF;
 - . ændringer i produktionsmetoderne i fremstillingsindustrien kræver stadigt mere fleksible, varierede, hurtige og skræddersyede transporttydelser, så virksomhederne kan nedbringe deres lagerbehov, og det har igen medført mindre, men hyppigere forsendelser;
 - . serviceindustriens voksende betydning og det store antal datterselskaber og filialer i denne sektor har medført hurtigt voksende mobilitet i arbejdsstyrken over kortere, mellemlange og lange afstande;
 - . stigningen i nettoindkomsterne og de befolkningsmæssige ændringer har medført, at flere mennesker har fået egen bil, og at flere bruger deres ferie og fritid til at rejse i.
12. Dette generelle mønster for den voksende efterspørgsel må forventes at fortsætte, hvis den økonomiske vækst varer ved. En simpel ekstrapolation af de hidtidige tendenser bør dog ikke opfattes som en forudsigelse om, hvad der nødvendigvis vil ske, men figur 1 giver et indtryk af det pres, der nok må forventes på EF's transportsystemer, hvis de nuværende tendenser fortsætter. Det skal bemærkes, at godstrafikken formentlig vil stige mere end angivet i figuren, eftersom gennemsnitsstørrelsen på forsendelserne fortsat bliver mindre, mens antallet af forsendelser stiger.

Figur 1

(*) forventet BNP-vækstrate på 2,7% p.a. frem til 2000.

II.2. TRANSPORTFORMER

13. Væksten i transportsektoren i EF for gods- og personbefordring har dog ikke været jævnt fordelt på de forskellige transportformer.
14. For godsbefordringens vedkommende er transportaktiviteten⁽¹⁾, som det fremgår af figur 2 og tabel I (bilag I), vokset med mere end 50% i de seneste 20 år, og vejtransporten tegner sig for størsteparten af denne stigning:
 - Transportmængden på de indre vandveje er steget en smule i absolutte tal, men dens relative andel er faldet med en tredjedel til 9%;
 - transportmængden på jernbanerne er faldet med 15% i absolutte tal, mens der er tale om et relativt fald fra 28% til 15%;
 - transport via rørledninger er vokset en smule i absolutte tal, men denne transportforms relative andel er faldet til 6%;
 - for vejtransportens vedkommende har der været tale om ganske høje årlige vækstrater, som har mere end fordoblet transportmængden i absolutte tal, og vejtransporten tegner sig nu for ca. 70% af al transportaktivitet.

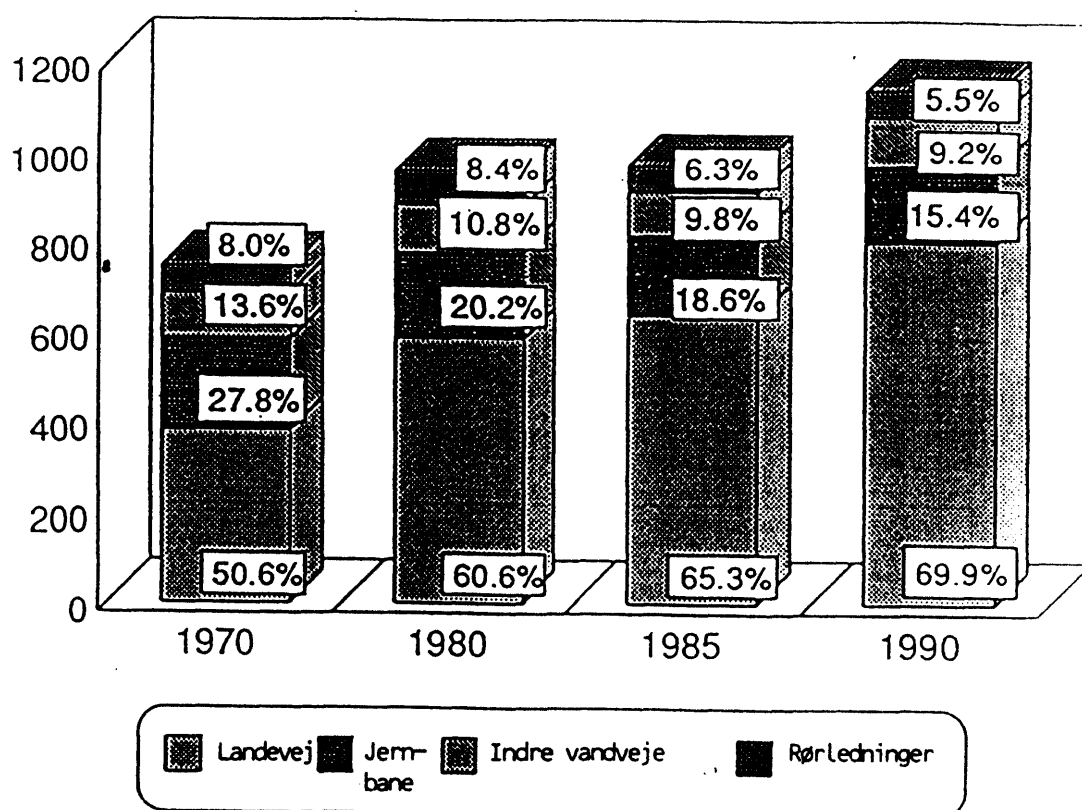
(1) I ton-km eksklusive søtransport og efter justeringer for Spaniens og Portugals tiltrædelse. Søtransport er vanskelig at måle med det traditionelle mål for transportaktivitet, nemlig ton-km, men måles normalt kun i samlet tonnage.

Søtransport har altid været den vigtigste transportform målt i tonnage på de længere og hovedsagelig transnationale transportruter. Efter en stigning i transportmængden på ca. 35% i perioden fra 1975 til 1985, er der ikke siden sket større ændringer i mængden af transporteret gods, målt i absolutte tal. Søtransporten er af særlig stor betydning for handelen mellem EF-landene, idet mindst 30% af alt gods fragtes ad søvejen, mens denne transportform til gengæld har langt mindre vægt i den indenlandske transport, hvor den kun tegner sig for ca. 2-3% af godsbefordringen, selv om der generelt er tale om transport over længere afstande.

Figur 2

Godstransport i EF

(mia. ton-km)



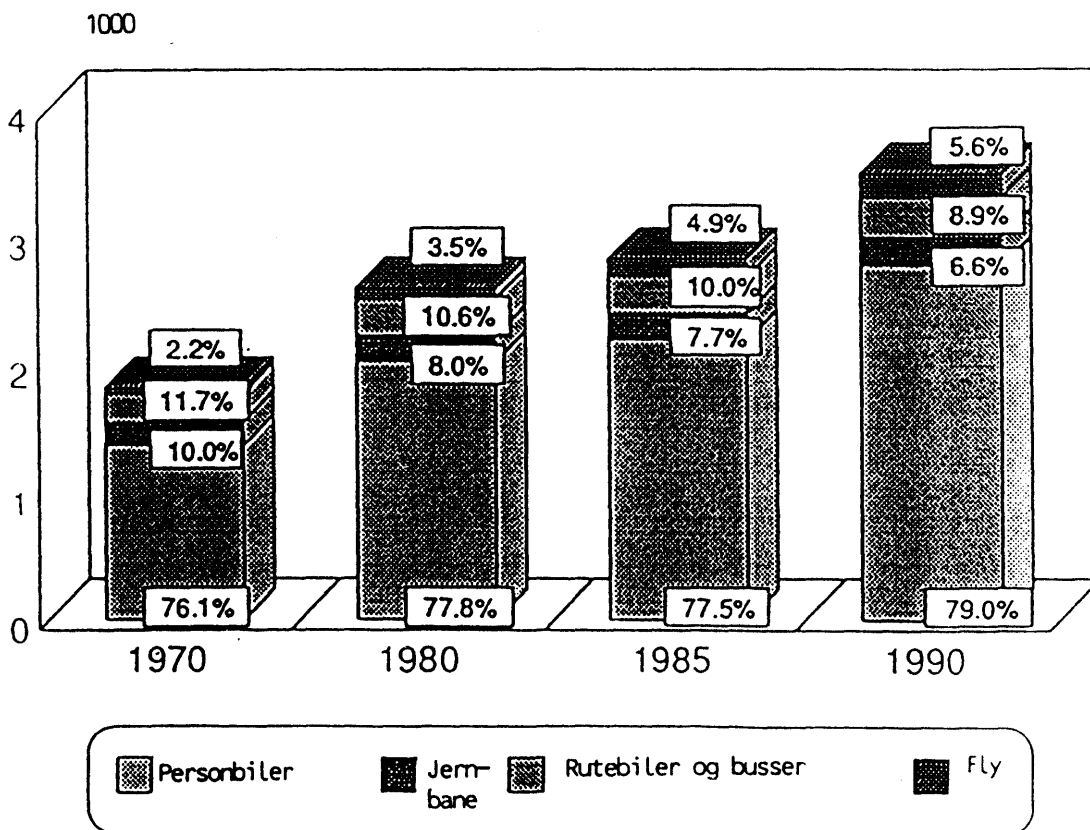
15. For passagerbefordringens vedkommende er transportaktiviteten⁽²⁾, som det fremgår af figur 3 og tabel II (bilag I), steget med over 85% i de sidste 20 år, og størsteparten af denne stigning kan tilskrives privatbilismen.

(2) I passager-km efter justeringer for Spaniens og Portugals tiltrædelse.

- Selv om personbefordringen på jernbanerne er steget med ca. 25% i absolutte tal, er denne transportforms relative andel faldet fra ca. 10% til mellem 6% og 7% af den samlede personbefordring;
- også personbefordring med bus er steget i absolutte tal med ca. 45%, men denne transportforms relative andel er faldet med 3% til under 9%;
- lufttransporten, som i dag ganske vist kun udgør ca. 6%, har oplevet de største vækstrater og er blevet mere end firdoblet i absolutte tal i samme periode;
- størsteparten af stigningen i den samlede passagerbefordring skyldes privatbilismen, som er fordoblet i absolutte tal. Selv om det i forvejen var den fremherskende transportform i 1970 med 76%, er privatbilismens andel af den samlede personbefordring vokset yderligere til ca. 79%.

Figur 3

Personbefordring i EF
(mia. passager-km)



16. En mere detaljeret analyse⁽³⁾ viser, at vejgodstransporten altid først og fremmest er gået over kortere afstande: 66% af alt gods transporteres under 50 km, og yderligere 20% transporteres inden for afstande på mellem 50 km og 150 km, og kun 14% transporteres over længere afstande. Selv om vi mangler komplette data for passagerbefordringen i personbiler, tyder data fra to af de store EF-lande⁽⁴⁾ på, at der først og fremmest er tale om transport over korte afstande. I det ene af landene nåede man frem til, at halvdelen af bilpassagererne kører under 5 km, og kun hver fjerde passager kører over 10 km. Data fra det andet land viser, at en personbil gennemsnitligt kun anvendes til 2,7 rejser om året af over 200 km's længde, og at halvdelen af personbilerne aldrig kører så lange ture. Godsbefordringen ad jernbane foregår hovedsagelig over mellemlange afstande. Selv om der kun foreligger detaljerede oplysninger om trafikken på de nationale jernbaner i EF-landene, anslås det, at knap halvdelen af al national og international jernbanetransport foregår over afstande på over 150 km og ca. 15% over afstande på mere end 500 km. Transporten af de indre vandveje i EF består hovedsagelig i transport af gods over mellemlange afstande.
17. Selv om der er mange forskellige faktorer, der indvirker på væksten i transportaktiviteterne, er det sandsynligt, at væksten, såfremt der ikke sker væsentlige ændringer i den nuværende politik, fortsat vil være koncentreret på vejtransport af både gods og personer. Flypassagertransporten forventes generelt at fortsætte med at vokse hurtigere end væksten i BNP, hovedsagelig på grund af det lave udgangspunkt, de stadigt tættere handelsmæssige og erhvervsmæssige forbindelser mellem de forskellige dele af EF samt ændrede mønstre i ferierejseaktiviteten som følge af højere nettoindkomster. Men under visse omstændigheder, herunder gennemførelse af visse transportpolitiske foranstaltninger, kan udviklingen meget vel gå i en anden retning. F.eks. viser de seneste tal for Nederlandene en stabilisering i privatbilismen og en støt stigning i jernbanepassagertrafikken⁽⁵⁾. Men det er endnu uklart, i hvilket omfang sådanne forhold vil ændre på den generelle tendens.

II.3. INVESTERINGER OG PRES PÅ KAPACITETEN

18. Mens efterspørgslen efter transport er vokset, er investeringerne i indenlandsk transportinfrastruktur i Europa⁽⁶⁾ målt i procent af bruttonationalproduktet rent faktisk faldet mellem 1975 og 1980 fra 1,5% til 1,2%, men nedgangen standsede i begyndelsen af 1980'erne, og investeringernes relative andel i BNP forblev på omkring 1% i resten af tiåret⁽⁷⁾.
19. Selv når man tager højde for visse udsving fra år til år viser investeringernes relative vægt inden for alle transportformer⁽⁸⁾ i perioden fra 1980 til 1989, at

(3) Baseret på: Eurostat, Carriage of Goods - Road, 1989.

(4) OEST, Synthèse. Maj, 1992, Paris.
Socialdata GmbH, München.

(5) "Auto's in Nederland" - Centraal Bureau van de Statistiek, september 1992.

(6) Omfattende nybyggeri, udvidelser, genopbygning og modernisering.

(7) Kilde: ECMT - Investment trends in transport infrastructure in ECMT-countries in the 1980's - ECMT/CM(91) 9, kapitel 4.

(8) Med undtagelse af rørledninger.

- . vejtransporten tegnede sig for godt 66% af alle investeringer, dog med en lille nedadgående tendens;
- . jernbanernes andel forøgedes ganske lidt til ca. 23%;
- . den relative andel af investeringer i havne og indenlandske vandveje faldt fra henholdsvis 5% til 3,5% og 2% til 1,5%;
- . lufthavnene har været de vigtigste mål for investeringerne, idet de forøgede deres relative andel ganske meget, nemlig fra 2,9% til 5,6%.

Stigningen i transportefterspørgslen og det relative fald i investeringer i indlandstransportinfrastruktur har øget presset på specielt vejnettets og jernbanenettets kapacitet, som mange steder har nået mætningspunktet. Selv betydelige investeringer i lufthavne har vist sig at være utilstrækkelige, hvilket kombineret med utilfredsstillende flyvekontrolsystemer har resulteret i et øget pres på den eksisterende kapacitet.

II.4. SKÆRPEDE MILJØKRAV OG PRES FRA ANDEN SIDE

20. Væksten i transportaktiviteten fører ikke alene til øget pres på kapaciteten, men rejser også mere omfattende miljømæssige spørgsmål. Den økonomiske og teknologiske udvikling i løbet af de sidste to tiår og den betydning, denne udvikling har haft for transporten, har skærpet konflikten mellem transport og miljø på flere områder, f.eks. energiforbrug, trafikforurening, arealforbrug, trafikmæssig overbelastning og risici i forbindelse med transport af farligt gods.
21. Siden begyndelsen af 1970'erne er transporten blevet en af de største forbrugere af uerstattelig energi. I løbet af de sidste to tiår er vejtransportens energiforbrug steget med 103%, hvilket repræsenterer en gennemsnitlig årlig stigning på 3,8%, mens energiforbruget til lufttransport steg med ca. 93%, svarende til en gennemsnitlig årlig stigning på 3,6%.

22. De oplysninger, man har om den luftforurening, der skyldes vejtransporten, viser en markant stigning i løbet af de sidste to tiår for en række forurenende stoffers vedkommende. Den største stigning vedrører kuldioxydemissionerne (CO₂) fra motorkøretøjer - en af de vigtigste menneskeskabte "drivhusgasser" - som voksede med 76% i perioden fra 1971 til 1989 svarende til en gennemsnitlig årlig stigning på 3,2%.

Andel i de samlede CO ₂ -emissioner	i transportsektoren	
Transportmiddel		
1. Vejtransport: I alt	79,7%	
- personbiler		55,4%
- lastbiler		22,7%
- rutebiler + busser		1,6%
2. Lufttransport	10,9%	
3. Jernbaner: I alt	3,9%	
- passagerer		2,8%
- gods		1,1%
4. Indre vandveje	0,7%	
5. Anden transport	4,3%	

Kilde: Consultant TNO⁽⁹⁾

Af andre forurenende stoffer skal nævnes:

- . kvælstofoxyd (NO_x), som bidrager indirekte til "drivhuseffekten" og direkte til den "sure nedbør" og dannelsen af ozon i troposfæren; NO_x-emissionerne voksede med 68%;
 - . svævestøv, der er skadelige for menneskers sundhed; her var der tale om en stigning på 106%;
 - . kulbrinteemissioner (HC), som bidrager til "drivhuseffekten" og dannelsen af ozon i troposfæren, og som muligvis er kræftfremkaldende; disse emissioner voksede med 41%.
23. Tendenserne tyder på, at medmindre der sker ændringer på flere områder, må energiforbruget og CO₂-udledningerne i transportsektoren forventes at stige med 24,6% mellem 1990 og 2000⁽¹⁰⁾.
24. Transporten forurener også både vand og jord og forårsager støj og vibrationer.
25. Transportinfrastrukturen er stærkt arealforbrugende med varige og ofte uoprettelige ødelæggelser af landskaber og bymiljø.

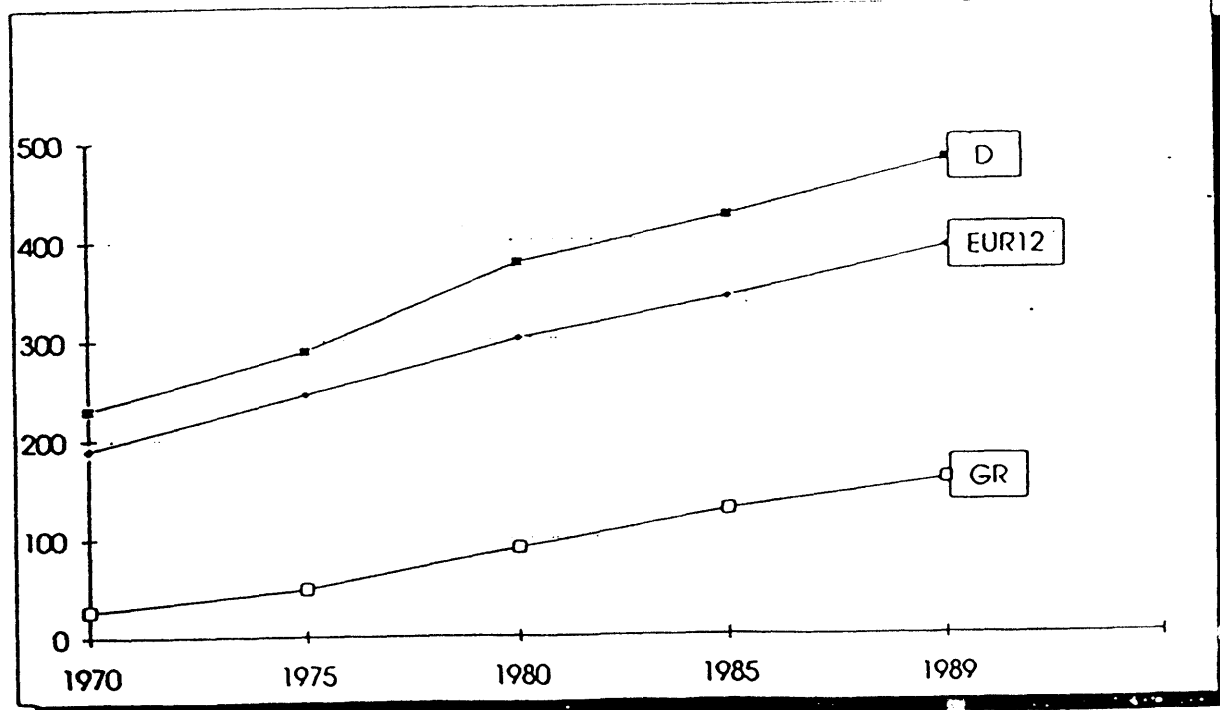
(9) TNO Policy Research, Possible Community Measures Aiming at Limiting CO₂ Emissions in the Transportation Sector, Delft, august 1991, s. 6-7.

(10) Energy in Europe: A View to the Future. EF-Kommissionen, september 1992.

26. Transporten giver også i stigende grad anledning til trafikpropper og overbelastninger af infrastrukturen. I perioden fra 1970 til 1989 fordobledes vejtrafikmængden (i køretøjs-km) både for personbiler og for lastvogne (en gennemsnitlig årlig stigning på ca. 3,7%). En af de vigtigste årsager til denne stigning var udviklingen i privatbilismen i EF. På grundlag af tendenserne siden 1975 må antallet af biler i EF forventes at stige med mellem 25 og 30% mellem 1990 og 2010.
27. Udover de ovenfor omtalte konsekvenser er transportaktiviteten også skyld i fysiske skader på personer og ejendom, herunder også dødsulykker. Det er umuligt at sætte tal på de dermed forbundne økonomiske omkostninger, men på trods af de fremskridt, der er gjort med hensyn til forebyggelse af ulykker i de seneste år, udgør de fortsat en alvorlig belastning for hele samfundet, både økonomisk og menneskeligt.

Figur 4

BILER PR. 1000 INDBYGGERE



II.5. FREMTIDSUDSIGTERNE - SPECIELT PÅ MILJØOMRÅDET

28. Med hensyn til den fremtidige udvikling viser prognoser for stigningen i transportefterspørgslen, at i et "status quo"-scenarium med et forholdsvis gunstigt økonomisk klima må der forventes en kraftig ekspansion i vejtransportsektoren. Under disse omstændigheder kan der regnes med næsten en fordobling af vejtransportefterspørgslen både for personbefordring og for godstransport. Selv om de teknologiske fremskridt og de allerede gennemførte foranstaltninger til en hvis grad vil mindske de skadelige virkninger for miljøet, må der alligevel forventes en markant forværring af situationen med hensyn til både forurening, specielt CO₂-emissioner, overbelastning af vejnettet og ulykker, medmindre der gennemføres yderligere politiske foranstaltninger. Selv om en lavere økonomisk vækst skulle betyde, at de negative virkninger slår igennem noget langsommere i en periode, er der fortsat en reel risiko for, at udviklingen i transportsektoren ikke vil være bæredygtig på mellemlangt og langt sigt på grund af de omfattende miljømæssige konsekvenser.

II.6. TRANSPORTERHVERVET

29. Omfanget af og væksten i transportaktiviteten giver problemer, men er samtidig udtryk for, hvor stor betydning denne sektor har for en fortsat sund økonomi i EF.
30. Transportserviceindustrien tegner sig for ca. 4% af bruttonationalproduktet, og dette tal har ikke ændret sig meget siden 1980'erne⁽¹¹⁾. Hvis man medregner transport for egen regning og privat transport, vokser andelen formentlig til 7-8%. Beskæftigelsestallene for det seneste tiår afspejler ændringerne i de forskellige transportformers relative vægt, mens der ikke er sket de store ændringer i det samlede antal arbejdstagere i transportsektoren, der udgør mellem 4% og 5% af den samlede lønnede arbejdsstyrke⁽¹²⁾. I 1991 var i alt ca. 5,6 mio. mennesker beskæftiget inden for transport, fordelt således mellem de forskellige sektorer:

Transportsektor sektor (x 1000) i EF-landene	Antal arbejdspladser i hver
1. Jernbaner	897,8
2. Indre vandveje	24,2
3. Vejtransport og anden indlandstransport	2509,0
4. Søtransport	217,3
5. Lufttransport	349,6
6. Tilknyttede aktiviteter	1569,9
I ALT	5567,8

Kilde: Skøn baseret på EF's arbejdsstyrkeundersøgelse, 1991.

(11) Eurostat, Transport, Årsstatistikker 1989, s.3; visse skøn er højere.

(12) Eurostat, Basic Statistics, 1991, s. 120.

31. Transportmaterielindustrien⁽¹³⁾ er en af de største industrisektorer i EF med en omsætning, der kun overgås af fødevarerindustriens. Den vigtigste delsektor er automobilindustrien (inklusive komponenter og tilbehør), som tegnede sig for over tre fjerdedele af sektorens output i 1989, hvorefter kommer flyindustrien som nummer to med ca. 14%⁽¹⁴⁾. Efter den anden oliekrise i begyndelsen af 1980'erne gik væksten mere eller mindre i stå indtil 1985. Men fra 1985 og indtil for nylig har der kunnet registreres væsentligt højere vækstrater, specielt i automobilindustrien og flyindustrien, og de har været nogle af de vigtigste katalysatorer for den fortsatte økonomiske vækst i hele EF dels på grund af sektorens egen vækst, dels fordi transportmaterielindustrien er en af de største kunder for en række andre industrisektorer, hvoraf de vigtigste er jern-, stål- og metalindustrierne, maskinindustrien, elektroindustrien, plastindustrien og den kemiske industri. Tekniske fremskridt på alle områder inden for transportmaterielindustrien har gjort, at denne industri er blevet drivkraften i en teknologisk innovation, som en række andre industrier nyder godt af.
32. Transportmaterielindustrien beskæftiger ca. 2,6 mio. mennesker⁽¹⁵⁾ svarende til ca. 6,5% af den samlede industribeskæftigelse i EF. Det anslås, at hver tiende arbejdsplads i EF afhænger direkte eller indirekte - lige fra underleverandører i tredje led til servicestationer og værksteder - af automobilindustrien.
33. Transportmaterielindustrien er i sig selv en meget stor industri, men den er også afgørende for en række andre fremstillings- og serviceindustrier, som er afhængige af effektivt og tidsvarende transportmateriel.
34. Og endelig er transportserviceindustrien helt afgørende for integrationen i EF, for EF's økonomiske formåen og for EF-borgernes mobilitet. Problemerne i de perifert beliggende regioner viser, at geografiske ulemper forværres yderligere af utilstrækkelige transportfaciliteter, og det resulterer i manglende konkurrenceevne og vanskelige markedskontakter for erhvervslivet de pågældende steder. Hvis EF's transportsystem ikke længere kan fungere tilstrækkeligt effektivt på grund af de negative konsekvenser af den kraftige vækst, vil det give alvorlige problemer for EF som helhed.

(13) Motorkøretøjer (inklusive komponenter og tilbehør), skibsbygning, rullende jernbanemateriel, knallerter og motorcykler samt luftbårent materiel.

(14) Panorama of EC Industries 1991-1992, kapitel 13. De andre sektors relative andele er følgende: skibsbygning 4,5%, jernbaner og sporvogne 1,6%, cykler og motorcykler 1,3%, andet 2%.

(15) 1989-tal; Panorama of EC Industry, Statistical Supplement 1992, kapitel 13.

III. DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIKS MÅLSÆTNINGER OG RÆKKEVIDDE: "BÆREDYGTIG MOBILITET" FOR FÆLLESSKABET SOM HELHED

III.1. MÅLSÆTNINGER FOR DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIK

35. I henhold til EØF-Traktatens artikel 74 er den fælles transportpolitik grundlæggende målsætninger og Traktatens målsætninger de samme. De er anført i artikel 2 og går efter Maastricht-aftalen ud på at "fremme en harmonisk og afbalanceret udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, som respekterer miljøet, en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne". Desuden fremgår det af Domstolens kendelse i sag 167/73⁽¹⁶⁾, at artikel 74 med sin klare henvisning til artikel 2 og 3 indebærer, at Traktatens almindelige bestemmelser også gælder for transportsektoren, medmindre andet udtrykkeligt er anført. De særlige bestemmelser om transport tilsidesætter på ingen måde de grundlæggende bestemmelser i Traktaten, som f.eks. bestemmelserne om oprettelsen af et fælles marked, men har til formål at gøre disse bestemmelser mere effektive og supplere dem med fælles foranstaltninger.
36. Udviklingen af den fælles transportpolitik skal også bidrage til at løse de mere generelle problemer omkring knapheden på naturressourcer og miljødelaggelserne på globalt plan. Allerede inden topmødet i Rio havde EF i Dublin-erklæringen fra juni 1990 forpligtet sig til at respektere principperne om en bæredygtig udvikling. Denne forpligtelse er blevet yderligere udbygget af Kommissionen i dennes femte handlingsprogram på miljøområdet, hvori det slås fast, hvor vigtigt det er at integrere miljø- og ressourcespørgsmål i sektorpolitikkerne. Transportsektoren er af særlig betydning i denne henseende. F.eks. er drivhuseffekten, der hænger direkte sammen med energiforbruget og CO₂-emissionerne, uden tvivl et af de allervigtigste spørgsmål. EF har sat sig selv klare mål for en stabilisering af CO₂-niveauet, og transportsektoren er en afgørende faktor i bestræbelserne på at få stabiliseret CO₂-emissionerne på 1990-niveauet inden år 2000. Endelig er EF i henhold til artikel 130 R i Traktaten og Maastricht-aftalen forpligtet til at tage hensyn til miljøbeskyttelseskrav ved udarbejdelsen og iværksættelsen af andre fællesskabspolitikker, herunder også transportpolitikken.
37. Hertil kommer, at der ifølge artikel 130 B i Maastricht-aftalen ved formuleringen og iværksættelsen af den fælles transportpolitik må tages skyldigt hensyn til målsætningen om at styrke EF's økonomiske og sociale samhørighed, især ved at "formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen i de mindst begunstigede områder". Sammenhængen mellem forbedring af transportinfrastrukturen og lettere adgang til disse regioner har konsekvenser både for planlægningen af boligområder og områder med beskæftigelsesmuligheder, produktion og forbrug og for trafikmængden og trafikplanlægningen. Derfor er tilvejebringelsen af transportinfrastruktur, herunder projekter inden for områder, hvortil der ydes støtte, og udvikling af transeuropæiske net for at forbedre adgangsforholdene, af ganske særlig betydning i denne sammenhæng.
38. Disse målsætninger kræver derfor, at der på transportområdet udvikles politikker, der kan sikre, at transportsektoren kan få det fulde udbytte af Traktatens bestemmelser om et fælles marked, og at de

⁽¹⁶⁾ Domstolens dom af 4.4.74; sag nr. 167/73; Sml. 1974, s. 367.

forskellige geografiske områder i EF forsynes med transportsystemer, der kan levere transportydelser effektivt, sikkert, på de bedst mulige sociale vilkår og under fuld hensyntagen til EF's miljøpolitik.

39. Begrebet transporteffektivitet forudsætter, at borgere og erhvervsliv får adgang til transportmidler og -faciliteter, der med hensyn til kvalitet og ydeevne ligger så tæt på behov og ønsker som overhovedet muligt. Grundlaget skal være et effektivt fungerende indre marked, udvikling af transeuropæiske transportnet og udnyttelse af de muligheder, der ligger i de relevante teknologier. Adgangen til disse faciliteter bør tilbydes til en rimelig pris, som svarer til omkostningerne ved deres vedligeholdelse og udvikling på længere sigt. Samtidig skal transportydelserne være sikre både for brugerne selv og for andre, som måtte være udsat for risici i denne forbindelse. Transportydelserne skal også leveres på vilkår, som kan bidrage til at fremme den sociale samhørighed i EF. Endelig skal transportsystemerne medvirke til at beskytte miljøet og til især at løse de vigtigste miljøproblemer, der truer os, som f.eks. drivhuseffekten og problemet omkring en bæredygtig udvikling. Opfyldelsen af alle disse målsætninger forudsætter, at alle transportbrugere som hovedregel skal betale de fulde omkostninger - dvs. både interne og eksterne omkostninger - ved de transportydelser, de forbruger, også selv om disse omkostninger i visse tilfælde betales af samfundet for at hjælpe folk i trang. Specielt bør indkalkuleringen af de eksterne omkostninger være et vigtigt element i en transportpolitik, hvor miljøbeskyttelsen indgår som et væsentligt led.

III.2. EN OMFATTENDE STRATEGI

40. En sådan strategi, som i al korthed går ud på at opnå "bæredygtig mobilitet", forudsætter et omfattende program, der dækker følgende:
- a) at det indre marked fortsat styrkes og fungerer korrekt og derved letter den fri bevægelighed for varer og personer overalt i EF,
 - b) at man efter at have fjernet de kunstige og lovgivningsmæssige hindringer går over til at vedtage et sæt velafbalancerede strategier, der fremmer udviklingen af et sammenhængende, integreret transportsystem for EF som helhed med anvendelse af den mest hensigtsmæssige teknologi,
 - c) at den økonomiske og sociale samhørighed styrkes gennem udviklingen af en transportinfrastruktur, der kan bidrage til at mindske forskellene mellem regionerne og forbinde sømråder, indlandsområder og perifert beliggende regioner med EF's mere centrale regioner,
 - d) at der gennemføres foranstaltninger til at sikre, at udviklingen af disse transportsystemer bidrager til et bæredygtigt udviklingsmønster, idet de skal tage fuldt hensyn til miljøet og medvirke til at løse de mest akutte miljøproblemer, såsom begrænsning af CO₂-emissionerne,
 - e) at der iværksættes aktioner med henblik på at øge sikkerheden,

- f) at der gennemføres foranstaltninger på det sociale område,
 - g) at der udvikles hensigtsmæssige relationer med tredjelande, om nødvendigt med særlig vægt på de relationer, for hvilke transporten af varer og personer er vigtige for EF som helhed.
41. Vedtagelse af et sådant omfattende program forudsætter en analyse af de forskellige problemstillinger inden for transportsektoren, så det under skyldig hensyntagen til subsidiaritetsprincippet kan klarlægges, på hvilke områder der er behov for fællesskabsinitiativer. Hvilke aktioner bør gennemføres på EF-plan, fordi kun EF kan løse det pågældende problem, eller fordi EF er bedst placeret til at løse det? De følgende kapitler vil søge at besvare dette spørgsmål i relation til de enkelte hovedområder, der indgår i det fulde program, i overensstemmelse med nedenstående principper, der følger af bestemmelserne i Maastricht-aftalen⁽¹⁷⁾.
42. Med hensyn til forberedelsen af nye fællesskabsforanstaltninger på transportområdet må der sondres mellem de spørgsmål, i hvilke EF har enekompetence, og de spørgsmål, i hvilke EF deler beføjelser med medlemsstaterne.
43. På de områder, hvor EF har enekompetence, specielt gennemførelsen af det indre marked for transportydelser samt transportrelationerne med tredjelande, som får stadig større betydning, er EF forpligtet til at opfylde de opstillede målsætninger, og det fremgår af selve Traktaten, at der kræves en fællesskabsindsats. Men selv på disse områder bør fællesskabsforanstaltningerne i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for at opfylde Traktatens målsætninger, og det er ud fra denne synsvinkel, det skal vurderes, hvordan EF bedst kan intervenere.
44. På de områder, hvor der er tale om fælles beføjelser, som f.eks. transportnet og visse sikkerhedsmæssige aspekter, må det først gøres klart, om der er behov for fællesskabsindgreb, idet man hele tiden skal holde sig for øje, i hvilken sammenhæng foranstaltningerne indgår inden for traktatsystemet. På transportområdet kan en lang række mulige initiativer bidrage til at få det indre marked for transportydelser til at fungere harmonisk, underbygge den fælles transportpolitik, indarbejde miljøbeskyttelseskravet i denne politik og støtte fælles aktioner vedrørende den økonomiske og sociale samhørighed. På sådanne områder er den politiske vilje til en fællesskabsindsats meget stærk. Desuden bør der også tages hensyn til andre forhold, som f.eks. at et givent transportproblem kan være grænseoverskridende, at det er vanskeligt for medlemsstaterne at løse et sådant problem individuelt, at det kan medføre konkurrenceforvridninger, hvis de gør det, og at der med begrænsede omkostninger opnås en større værdiforøgelse, når EF supplerer aktioner på nationalt og regionalt plan. På denne måde kan man få et klart billede af, på hvilke områder en fællesskabsindsats er berettiget. Også her vil det i en næste fase være nødvendigt at vurdere, på hvilken måde EF bør intervenere i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Det vil i denne forbindelse nok være særligt hensigtsmæssigt at benytte sig af forholdsvis smidige instrumenter, såsom netværksretningslinjer og dertil hørende ledsageforanstaltninger samt fortsat udvikling af effektive strategier til opfyldelse af fællesskabsmålsætningerne gennem internationale organisationer og instrumenter.

(17) Vedrørende en mere detaljeret redegørelse henvises til "Subsidiaritetsprincippet", SEC(92) 1990 endelig udg., 27. oktober 1992.

45. Med hensyn til styringen af og kontrollen med fællesskabsaktionerne skal målet lige som tidligere være den størst mulige decentralisering, som er forenelig med opfyldelsen af fællesskabsmålsætningerne og -forpligtelserne. Dette gøres lettest gennem udstedelse af direktiver og netværksretningslinjer, som er specielt velegnede til dette formål. Med hensyn til kontrollen - og her tænkes ikke på den kontrol, som Kommissionen selv er ansvarlig for, som f.eks. kontrollen med Fællesskabets budget eller medlemsstaternes implementering af fællesskabsretten - lægges hovedvægten på de nationale myndigheders indsats, mens det først og fremmest skal være EF's opgave at gøre denne kontrol mere effektiv, hvor det måtte være nødvendigt.

IV. PROBLEMSTILLING OG MULIGE LØSNINGER

IV.1. GENNEMFØRELSE, STYRKELSE OG OVERVÅGNING AF DET INDRE MARKED

IV.1.a. GENERELT

46. Den nødvendige lovgivning i forbindelse med oprettelsen af et indre marked i transportsektoren i overensstemmelse med Den Europæiske Fælles Akt er nu tæt ved at være vedtaget. Der er tale om en lovgivning, som kan danne retsgrundlag især for levering af transportydelser uden forskelsbehandling begrundet i nationalitet eller etableringssted. Eftersom de almindelige bestemmelser om etableringsret også gælder på transportområdet, og eftersom restriktionerne for kapaciteten i vidt omfang enten er blevet fjernet eller begrænset til beskyttelsesklausuler, skulle transportvirksomhederne således kunne få fuldt udbytte af det indre marked og være i stand til at operere på den måde, der forekommer dem mest effektiv. Virksomhederne vil kunne drives på grundlag af konkurrencevilkår, som er blevet harmoniseret på en række vigtige områder, såsom sikkerhedskrav, tekniske specifikationer og faglige standarder. Desuden er mange af restriktionerne for enkeltpersoners og virksomheders befordring af både gods og personer også blevet ophævet. Dertil kommer andre initiativer, såsom fælles regler om forsikring og kørekort og harmonisering af bestemmelser på det sikkerhedsmæssige område, f.eks. regler om brugen af sikkerhedssele.
47. Et af de vigtigste elementer i den fælles transportpolitik vil utvivlsomt fortsat være gennemførelsen, styrkelsen og overvågningen af det indre marked for transportydelser.

IV.1.b. IVÆRKSÆTTELSE AF 1992-FORANSTALTNINGERNE

48. For det første er det nødvendigt at sikre, at de foranstaltninger, der er vedtaget i forbindelse med 1992-programmet for gennemførelsen af det indre marked, anvendes korrekt. Omfanget og betydningen af denne opgave må ikke undervurderes. Lovgivningen indeholder en række bestemmelser, hvis anvendelse kræver andet og mere end blot ophævelse af en række restriktioner i de nationale regler.
49. Inden for indlandstransport kan der f.eks. opstå situationer, hvor det kan blive nødvendigt at iværksætte de krisemekanismer, der er vedtaget i relation til godstransport og personbefordring ad landevej.
50. Inden for jernbanetransport kræver reglen om, at internationale jernbanesammenslutninger har ret til at få adgang til jernbaneinfrastrukturen med henblik på internationalt kombineret godstransport, at de pågældende sammenslutninger og virksomheder indgår de nødvendige administrative, tekniske og finansielle aftaler omkring trafikregulering og -sikkerhed, og disse aftaler må ikke give anledning til forskelsbehandling⁽¹⁸⁾. Indgåelse af sådanne aftaler kan vise sig at være et både kompliceret og følsomt område. Derfor er det vigtigt, at Kommissionen er i kontakt med de direkte involverede parter for at kunne vurdere, hvordan den bedst kan bistå med hurtigst muligt at finde brugbare løsninger på problemerne. Kommissionen vil i lyset af de drøftelser, som nu er indledt, vurdere, om der er behov for yderligere foranstaltninger, og hvilken form disse foranstaltninger i givet fald skal have.

(18) Artikel 10 i Rådets direktiv 91/440/EEF af 29.7.91 (EFT nr. L 237 af 24.8.91).

51. Med hensyn til den civile luftfart har Kommissionen et ansvar på flere områder i forbindelse med iværksættelsen af den tredje liberaliseringspakke. Kommissionen kan blive nødsaget til at udtale sig om den korrekte fortolkning af reglerne om licensudstedelse til luftfartsselskaber, såfremt et foretagende af de nationale myndigheder får afslag på sin ansøgning om licens⁽¹⁹⁾. Kommissionen skal eventuelt også træffe afgørelse om, hvorvidt det er berettiget, når en national myndighed beslutter at begrænse udøvelsen af trafikrettigheder under henvisning til fordelingen af trafikken mellem de enkelte lufthavne inden for et lufthavnssystem, eller under henvisning til alvorlige overbelastnings- og/eller miljøproblemer⁽²⁰⁾. Endelig kan Kommissionen få forelagt klager om urimeligt høje flybilletpriser eller konstant faldende priser, der forårsager omfattende tab⁽²¹⁾. I denne forbindelse vil Kommissionen i en passende form informere om, hvordan den vil vurdere, hvorvidt flybilletpriserne er for høje eller for lave. Derved vil de involverede parter bedre kunne danne sig et indtryk af, hvordan klagesystemet vil fungere, så man undgår for mange uberettigede klager.
52. Ud over disse specielle opgaver skal det overvåges, at fællesskabslovgivningen vedrørende de forskellige transportformer iværksættes korrekt, og der må om nødvendigt træffes foranstaltninger til at sikre, at nationale love, regler og administrative procedurer er i overensstemmelse med EF-lovgivningen. For at undgå, at de forventede virkninger af 1992-foranstaltningerne undermineres, må det sikres, at faciliteter såsom havneterminaler, lufthavnsterminaler og containerterminaler kan anvendes så effektivt som muligt på vilkår, der ikke giver anledning til nogen form for forskelsbehandling.
53. Der er naturligvis ikke megen mening i at bruge mange år på at vedtage EF-regler, hvis de, efter at de er vedtaget, ikke tages alvorligt og ikke håndhæves effektivt. Man skal dog være klar over, at denne aktivitet netop på transportområdet først og fremmest går ud på at sikre, at de nationale regler er i overensstemmelse med EF's love og målsætninger, og i langt mindre grad om at gribe ind i forbindelse med sager, der involverer bestemte transportvirksomheder eller transaktioner. Dette henhører hovedsagelig under de nationale og lokale myndigheders ansvarsområde. Eventuelle indgreb på luftfartsområdet vedrørende licensudstedelse, ruter og flybilletpriser må betragtes som nødvendige undtagelser. De er af fællesskabslovgiverne blevet anset for at være nødvendige for at sikre, at visse centrale afgørelser kan gøres til genstand for en uafhængig prøvelse.

IV.1.c. GENERELT GÆLDENDE TRAKTAT-BESTEMMELSER

54. Det er ikke blot bestemmelserne om transport i EØF-Traktaten, men også de mere generelle bestemmelser, specielt bestemmelserne om konkurrence⁽²²⁾, der sikrer, at det indre marked i transportsektoren fungerer korrekt. Netop transportsektoren må forventes at volde særlige problemer i så henseende i de kommende år.
55. For det første er transportaktiviteter i økonomisk og teknisk henseende af en sådan karakter, at det ikke kan undgås, at der opstår problemer omkring anvendelsen af konkurrencereglerne. Transportsystemer baseret på drift af enkeltnet er næsten altid forbundet med

(19) Artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 af 23.7.92 (EFT nr. L 240 af 24.8.92).

(20) Artikel 8 og 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23.7.92 (EFT nr. L 240 af 24.8.92).

(21) Artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 af 23.7.92 (EFT nr. L 240 af 24.8.92).

(22) Domstolens dom af 30.4.86, fælles sager 209-213/84, Sml. 1986, s. 1457.

monopoler eller oligopoler. Integrerede systemer, specielt systemer, der omfatter flere forskellige transportformer, vil i mange tilfælde kræve et frivilligt samarbejde mellem de forskellige økonomiske operatører. Forpligtelser til at betjene hele offentligheden indebærer i mange tilfælde, at der i den forbindelse gives særlige rettigheder eller enerettigheder. Endelig er transportforetagender i mange tilfælde afhængige af offentlig finansiering, herunder også tilskud, som ikke altid er forenelige med den måde, hvorpå det indre marked fungerer. Alle disse forhold betyder, at anvendelsen af konkurrencereglerne på transportområdet er af afgørende betydning for effektiviteten i sektoren, men samtidig må der tages hensyn til dens specifikke karakteristika.

56. For det andet vil transportmarkederne i EF meget snart gradvis åbne op for større konkurrence mellem forskellige transportvirksomheder, ikke blot med hensyn til tjenesteydelser mellem medlemsstaterne, men også inden for deres tidligere nationale markeder, hvorefter mange traditionelt har været beskyttet. Denne liberaliseringsproces vil helt sikkert medføre omfattende ændringer, når både transportvirksomhederne og de politisk ansvarlige skal tilpasse sig et regulært fælles markeds størrelse og vilkår. De mere dynamiske virksomheder må forventes at forsøge at opnå stordriftsbesparelser både for at forsvare deres nuværende markedsposition og for at udnytte de nye muligheder, der vil opstå. Man vil også tilstræbe produktivitetsforbedringer ved hjælp af tekniske moderniseringer, og nogle af disse ændringer vil samtidig afhænge af, hvordan hele industrien vil opfylde nye miljø- og sikkerhedskrav.
57. Det må derfor forventes, at transportsektoren vil undergå omfattende strukturændringer, der indebærer både nye aktører på visse markeder og nye relationer mellem transportvirksomhederne samt forskellige former for koncentrationer. Der vil blive foretaget nye investeringer både i den offentlige og den private sektor. De relevante myndigheder på nationalt og regionalt plan må forventes at ville støtte denne tilpasningsproces med de forskellige midler, de har til deres rådighed, herunder finansielle foranstaltninger, som i visse tilfælde vil falde ind under Traktatens bestemmelser om statsstøtte. EF's politik vedrørende koncentrationer, aftaler og samordnede aktioner mellem virksomheder kommer derfor til at spille en afgørende rolle. Det samme gælder bestemmelserne om statsstøtte samt særrettigheder og enerettigheder. EF må sikre, at tilpasningen til det indre marked foregår på sådanne vilkår, at man undgår markedsforvridninger, deltagerne får rimelige muligheder for at konkurrere, og brugerne får mulighed for at drage fordel af konkurrencen i erhvervslivet. Dette er nødvendige forudsætninger for opfyldelsen af EF's grundlæggende målsætning på transportområdet: Transportsystemer, der kan levere transportydelser effektivt, sikkert og på de bedst mulige miljømæssige og sociale vilkår.
58. EF råder i forvejen over en række instrumenter vedrørende statsstøtte i transportsektoren, hvorefter nogle stammer helt tilbage fra 1960'erne. Ensartede sager i forskellige delsektorer behandles i mange tilfælde forskelligt, medens der ikke altid er taget højde for den seneste udvikling. Disse instrumenter bør derfor tages op til fornyet vurdering med henblik på en rationalisering og ajourføring.
59. For at skabe øget gennemsigtighed har Kommissionen planer om at udarbejde en oversigt over alle de former for støtte, der i øjeblikket ydes til de forskellige transportformer. Dermed bliver det muligt at

foretage jævnlige vurderinger af omfanget og karakteren af offentlig finansiel støtte til transportsystemet. For at sikre, at denne oversigt giver et mere nøjagtigt billede af de faktiske vilkår for de forskellige former for støtte, vil Kommissionen om nødvendigt også foreslå foranstaltninger med henblik på at skabe større gennemsigtighed i de finansielle regnskaber fra de foretagender, der er ansvarlige for levering af transportinfrastruktur og transportydelser. Dette er allerede gennemført for jernbaneselskabernes vedkommende, og i visse andre delsektorer er de oplysninger, man disponerer over på nuværende tidspunkt, sikkert tilstrækkelige, men der er områder, hvor informationsniveauet lader meget tilbage at ønske og gør det svært at vurdere omfanget og virkningerne af statsstøtte, f.eks. i de tilfælde, hvor offentlige myndigheder foretager investeringer i infrastruktur, hvilket ikke nødvendigvis er i strid med konkurrencereglerne. Havne og andre terminaler er et godt eksempel. Man vil derfor udarbejde foranstaltninger med henblik på at gøre deres finansielle regnskaber mere gennemsigtige under skyldig hensyntagen til, at f.eks. havne kan være organiseret på forskellig måde og have forskellig juridisk status. Denne form for gennemsigtighed er helt afgørende for en korrekt anvendelse af EF's regler om statsstøtte.

60. Med hensyn til underretning om nye støtteforanstaltninger skulle det være muligt at sætte ind på to felter samtidigt.
61. På den ene side vil det være hensigtsmæssigt at udvide kategorien af støtteforanstaltninger, som ikke kræver forudgående underretning og undersøgelse i henhold til artikel 93, stk. 3, i Traktaten. Forordning 1191/69 og 1107/70 indeholder bestemmelser om visse former for støtte vedrørende indlandstransport, specielt støtteforanstaltninger, der kompenserer for forpligtelserne til at betjene hele offentligheden, og for disse støtteforanstaltningers vedkommende kræves der kun, at Kommissionen underrettes efterfølgende. Nu, hvor det i forbindelse med programmet for gennemførelsen af det indre marked er fastslået, at der i forbindelse med civil luftfart og cabotagesejlads kan være tale om en nødvendig og legitim forpligtelse til at betjene hele offentligheden, burde det overvejes at foreslå tilsvarende regler for disse områder. Med sådanne undtagelser tages der højde for, at denne form for støtteforanstaltninger normalt ikke vil indvirke forstyrrende på den måde, hvorpå det indre marked fungerer, og derfor hovedsagelig kan overlades til de nationale og lokale myndigheders vurdering.
62. Det bør i denne forbindelse også overvejes at udarbejde forslag om, at støtteforanstaltninger under et vist beløb ikke skal være omfattet, og det skal almindeligvis gælde for alle de støtteforanstaltninger i transportsektoren, som på grund af deres begrænsede omfang ikke kan forventes at få negativ indvirkning på det indre marked.
63. På den anden side har udviklingen vist, at støtteforanstaltninger kan antage mange forskellige former, og de er ikke alle lige gennemskuelige, specielt ikke i forbindelse med komplicerede finansielle transaktioner, når tidligere lukkede markeder skal åbnes for konkurrence, eller når transportforetagender privatiseres. Der skal derfor overvejes regler, der klarlægger kravene om forudgående underretning, hvor det drejer sig om bestemte operationer af denne art, så man sikrer sig, at ethvert finansielt indgreb, som i realiteten udgør en form for støtte, også meddeles Kommissionen efter reglerne.
64. Endelig skal de af Kommissionens offentliggjorte retningslinjer⁽²³⁾ om de kriterier, den anvender ved vurderingen af statsstøtte, revideres med henblik på om nødvendigt at tilpasse dem til de nuværende

(23) "Memorandum nr. 2 om udviklingen af Fællesskabets lufttransportpolitik", KOM(84) 72 endelig udg., bilag IV, og "Finansielle og fiskale foranstaltninger vedrørende søtransportoperationer med skibe indregistreret i Fællesskabet", SEC(89) 921 endelig udg.

omstændigheder. Samtidig vil man benytte lejligheden til at undersøge, hvorvidt der er behov for andre ændringer i fællesskabslovgivningen. Dette arbejde er af ganske særlig betydning, fordi det giver de nationale og lokale myndigheder og de involverede transportvirksomheder et indtryk af, hvilke muligheder der er for støtteforanstaltninger, specielt i forbindelse med krav om tilpasning til nye vilkår. I betragtning af de meget forskellige karakteristika ved de forskellige transportdelsektorer vil det være nødvendigt at undersøge hver enkelt delsektor for sig, men dog på grundlag af fælles principper, som kan sikre sammenhængen i den fælles transportpolitik generelle strategi vedrørende støtteforanstaltninger. Problemet omkring støtteforanstaltninger i forbindelse med kombinerede transportformer behandles nærmere i kapitel IV.2.b. i det følgende.

IV.1.d. YDERLIGERE LOVGIVNINGSMÆSSIGE TILTAG OMKRING DET INDRE MARKED

65. De foranstaltninger, der indgår i 1992-programmet, bliver ikke den sidste EF-lovgivning, der skal vedtages i forbindelse med det indre marked for transportydelser.
66. Nogle af foranstaltningerne omkring det indre marked, som allerede er vedtaget, giver i sig selv anledning til yderligere lovgivningsmæssige tiltag. F.eks. er der for jernbanetransportens vedkommende forudset en række foranstaltninger i forbindelse med den fremtidige udvikling af jernbanerne, specielt med hensyn til international godstransport⁽²⁴⁾. Tilsvarende bestemmelser og foranstaltninger er foreslået bl.a. med henblik på en permanent ordning for tilsyn med markederne for gods-transport med jernbane, ad vej og ad indre vandveje, passagerbefordring ad vej og ad indre vandveje og for søtransportens vedkommende med henblik på bemandingsregler for cabotagesejlsads på indre vandveje samt andre nødvendige regler i forbindelse med liberaliseringen af cabotage-transporten. Handlingsprogrammet i bilag III indeholder en fortegnelse over sådanne foranstaltninger.
67. I de tilfælde, hvor der udtrykkeligt i den eksisterende EF-lovgivning er forudset yderligere lovgivningsmæssige tiltag, er det Kommissionens hensigt at udarbejde de nødvendige forslag på baggrund af situationen på det pågældende tidspunkt. Kommissionen vil også under skyldig hensyntagen til proportionalitetsaspektet af subsidiaritetsprincippet overveje, hvordan de pågældende målsætninger bedst kan opfyldes.
68. Kommissionen vil også se på, hvordan EF-lovgivningen fungerer, og derefter vurdere, hvorvidt det rent faktisk er lykkedes at opfylde målsætningerne for det indre marked for transportydelser. Kommissionen er i henhold til EF-lovgivningen forpligtet til at holde øje med, hvordan EF-lovgivningen fungerer, idet der dog ikke er nævnt noget om eventuelle yderligere initiativer. F.eks. skal Kommissionen offentliggøre rapporter om anvendelsen af Rådets forordninger om adgang til luftruter samt om billetpriser inden for luftfart⁽²⁵⁾. Det samme gælder for iværksættelsen af forordningerne fra 1986 om søtransport⁽²⁶⁾ og forordningen om sociale spørgsmål i relation til vejtransport, som f.eks. køretid⁽²⁷⁾. Det vil langs ad vejen blive besluttet, om disse rapporter skal ledsages af forslag til yderligere foranstaltninger.

(24) Artikel 14 i Rådets direktiv 91/440/EØF af 29.7.91 (EFT nr. L 237 af 24.8.91).

(25) Artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/82 (EFT nr. L 240 af 24.8.92) og artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 (EFT nr. L 240 af 24.8.92).

(26) Artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22.12.86 (EFT nr. L 378 af 31.12.86).

(27) Artikel 16, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 af 20.12.85 (EFT nr. L 370 af 31.12.85).

69. 1992-programmet var koncentreret om en række velkendte prioriterede opgaver. Men problemer, der blev skubbet lidt til side eller betragtet som værende af sekundær betydning, eller som simpelthen ikke kunne forudses, kan nu vise sig at være nok så vigtige. Det kan derfor blive nødvendigt med udgangspunkt i de nugældende vilkår eller de vilkår, som kan forventes at blive fremherskende senere, at få fastlagt, hvilken form for initiativ der mest effektivt kan bidrage til at opfylde Traktatens målsætninger. De områder, der bør undersøges, omfatter privatflyvning, taxakørsel, sikkerhedstransport, ambulancer, transport for egen regning samt udlejning af motorkøretøjer. På harmoniserings-siden kræver åbningen af de hidtil lukkede markeder en løbende vurdering af, hvorvidt der er behov for EF-foranstaltninger til løsning af de problemer, som liberaliseringsforanstaltningerne ikke i sig selv kan klare via den måde, hvorpå det indre marked fungerer. Disse problemer kan meget vel blive yderligere forværret af den skærpede direkte konkurrence mellem transportvirksomheder, som fortsat er underlagt uensartede nationale eller regionale regler inden for så forskellige områder som markedsordninger, skatter og andre afgifter, tekniske normer, sociale, miljømæssige og sikkerhedsmæssige forpligtelser, regler om privat ansvar osv. Disse emner behandles i senere kapitler, fordi de nødvendigvis må vurderes i lyset af udviklingen på en række vigtige punkter, som får afgørende indvirkning på udviklingen af EF's transportsystem og dermed også på foranstaltningerne i den fælles transportpolitik vedrørende den måde, hvorpå det indre marked for transportydelser fungerer.

IV.1.e. INFORMATION OM OG ANALYSE AF DEN MÅDE, HVORPÅ MARKEDET FUNGERER

70. Hvorvidt fremtidige initiativer er berettiget, og hvad de i givet fald skal indeholde, afhænger i høj grad af, om der kan fremskaffes relevante informationer om, hvordan markedet for transportydelser fungerer, og om de forskellige transportsystemer, som dette marked afhænger af. Dette gælder både for foranstaltninger, der skal indvirke direkte på den måde, hvorpå markedet fungerer, og på andre eventuelle tiltag i forbindelse med den fælles transportpolitik.
71. Med hensyn til statistikker over indenlandsk godstransport koordineres indsamlingen af statistiske oplysninger af Eurostat i henhold til fire rådsdirektiver⁽²⁸⁾. Ansvar for indsamlingen af data og undersøgelsesmetoderne ligger hovedsageligt - og vil fortsat gøre det - hos medlemsstaterne og deres nationale netværk af statistiske kilder.
72. Andre informationer er på nuværende tidspunkt spredte, ufuldstændige, inkonsistente og i mange tilfælde af meget ujævn kvalitet. "Forsøgssystemet" for tilsyn med markederne for godstransport med jernbane, ad vej og ad indre vandveje fungerer fortsat på grundlag af Rådets resolution af 21. marts 1992⁽²⁹⁾ med det formål at skaffe oplysninger om udviklingen af de indlandstransportmarkederne. I de andre sektorer findes der ikke sådanne systemer. Informationerne indsamles efter behov fra en række forskellige kilder, herunder statistiske kontorer, forskningsinstitutter, konsulentfirmaer, erhvervsorganisationer og transportvirksomheder. Det er blevet foreslået, at der for at rette op på denne situation bør oprettes en organisation, som f.eks. et observationsorgan for transportsektoren eller eventuelt flere, der kan fremskaffe de relevante informationer efter mere systematiske metoder.

⁽²⁸⁾ Rådets direktiv 78/546/EØF af 12.6.78 (EFT nr. L 168 af 26.6.78)

Rådets direktiv 89/462/EØF af 18.7.89 (EFT nr. L 226 af 3.8.89)

Rådets direktiv 80/1177/EØF af 4.12.80 (EFT nr. L 350 af 23.12.80)

Rådets direktiv 80/1119/EØF af 17.11.80 (EFT nr. L 339 af 15.12.80).

⁽²⁹⁾ EFT nr. C 86 af 7.4.92.

73. De igangværende bestræbelser på at udvide det europæiske statistiske informationssystem på transportområdet er dog baseret på en helhedsstrategi, der tager sigte på at gøre det lettere at foretage sammenligninger mellem de forskellige transportformer, og som omfatter alle transportformer. Der arbejdes i øjeblikket på at udvide dækningen af det nuværende statistiske materiale til i forbindelse med statistikrammeprogrammet også at omfatte andre transportsektorer såsom kombineret transport, søtransport, lufttransport og passagerbefordring samt transportsikkerhed.
74. Nye initiativer på dette område, som f.eks. bestræbelserne på at få oprettet et Europæisk Center for Perspektivanalyse af Infrastruktur, er særdeles relevante, men det vil ikke være hensigtsmæssigt at forsøge at centralisere indsamlings- og analysefunktionen vedrørende alle transportdata i et centralt "overvågningsorgan", således som det er foreslået fra visse sider. I stedet må det anbefales at fremme samarbejdet mellem de relevante organer på dette område, det være sig både eksisterende og planlagte organer, gennem udvikling af et netværk mellem dem. Med henblik herpå vil der i forbindelse med EURET-programmet blive gjort status over nationale og andre dataindsamlings-, analyse- og prognoseaktiviteter; formålet er at få et indtryk af mulighederne for samarbejde og koordinering. Der vil med udgangspunkt i denne vurdering blive udarbejdet de fornødne forslag baseret på det eksisterende grundlag. Beslutningen om, hvad der videre skal ske med EF's nuværende markedstilsynsordning, bør træffes på grundlag af erfaringerne med disse aktiviteter.

**IV.2. FRA FJERNELSE AF HINDRINGER TIL INDFØRELSE AF ET EFFEKTIVT INTEGRERET
SYSTEM**

IV.2.a.: SKÆVHEDER OG MANGLER

IV.2.a.1. MANGLENDE BALANCE MELLEM DE FORSKELLIGE TRANSPORTFORMER

75. Som det fremgik af kapitel II, har den økonomiske vækst, servicesektorens voksende betydning og de store sociale og økonomiske ændringer bidraget til en kraftig ekspansion i transportsektoren. Gennemførelsen af det indre marked, herunder også ophævelsen af restriktionerne for cabotagetransporten, oprettelsen af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og overgangen til markedsøkonomi i de central- og østeuropæiske lande og SNG vil helt klart bidrage til yderligere ekspansion fremover. Men ekspansionen i transportsektoren har bragt en række problemer med sig i sit kølvand, idet væksten har forårsaget eller forværret en række skævheder og mangler i transportsystemet som helhed, også inden for de enkelte transportformer. På trods af, at det i vidt omfang er lykkedes for transporten at imødekomme efterspørgslen hos forbrugerne, betyder det forhold, at de forskellige transportformer ikke er tilstrækkeligt integreret, at brugerne går glip af en række praktiske alternativer til de nuværende transporttydelser. Utilstrækkelig kapacitet inden for visse transportformer medfører overbelastning og miljødelæggelser, medens der inden for andre transportformer er tale om underudnyttet kapacitet. Utilstrækkelige eller ufuldstændige net forårsager flaskehalse visse steder, mens de andre steder er skyld i, at perifert beliggende regioner ikke kan deltage effektivt i det indre marked. Disse skævheder og mangler forårsager ikke blot besvær og frustrationer; de er uacceptable for en stadig større del af befolkningen, og hvis der ikke gøres noget ved dem, kan de true hele EF's udvikling ved at bremse den økonomiske integrationsproces og svække EF's internationale konkurrenceevne.

Vejtransport

76. En af de vigtigste årsager til, at der er opstået skævheder og mangler, er, at transportbrugerne ikke i tilstrækkelig grad er blevet tvunget til at betale de fulde omkostninger ved deres aktiviteter, og fordi bygningen af transportinfrastruktur har haltet langt bagefter behovene. Individuelle beslutningsprocesser har således medført resultater, som ikke har været samfundsmæssigt optimale, fordi de har ødelagt balancen mellem transportefterspørgslen og -udbuddet, både mellem forskellige transportformer og inden for hver enkelt transportform. Eftersom priserne ikke afspejler de fulde samfundsmæssige omkostninger ved transporten, er efterspørgslen blevet kunstigt oppustet. Hvis man fulgte en mere hensigtsmæssig pris- og infrastrukturpolitik, ville disse problemer i vidt omfang løse sig selv med tiden.
77. Vejtransporten er vokset hurtigere end de andre transportformer, og denne udvikling synes generelt at ville fortsætte. Desuden er transportafstandene for både personer og gods på vejene i langt de fleste tilfælde forholdsvis korte, hvilket gør det vanskeligere at tilbyde konkurrencedygtige alternative løsninger. Privatbilen og lastbilen er således blevet de fremherskende transportmidler, der forårsager trafikføer på de vigtigste hovedfærdselsårer og i byerne. Den nuværende trafiksituation i mange bykerner og bymæssige bebyggelser har nået det totale mætningspunkt eller er meget tæt på det. Yderligere udbygning af vejinfrastrukturen i sig selv kan næppe løse problemet, selv om det er en nødvendighed visse steder. Andre steder møder planer om udbygning af vejkapaciteten under alle omstændigheder betydelig modstand både af fysisk og politisk karakter. Desuden vil en fortsat stigning i antallet af personbiler og lastbiler uundgåeligt

medføre øget forurening og flere dræbte og tilskadekomne efter trafikulykker, fordi stigningen i trafikken ikke altid modsvares af tekniske eller andre forbedringer med hensyn til miljøbeskyttelse og sikkerhed.

Jernbaner

78. For jernbanernes vedkommende har både trafikken og destinationerne ændret sig, idet der har været tale om en vækst inden for visse dele af jernbanetrafikken, specielt i byerne og mellem de større byer, mens der har været et fald andre steder, specielt i de gamle industriområder og i de områder, hvor befolkningstallet er faldende. Utilstrækkelige investeringer i infrastrukturen har medført en række flaskehalse på jernbanenettet. Nye strækninger med højhastighedstog og lukningen af mange meget lidt benyttede strækninger har til gengæld givet overskydende kapacitet, men denne overskudskapacitet er ikke altid til rådighed de steder, hvor der er størst behov for den. Nedsættelser i det rullende materiel har reduceret de ekstra ressourcer, der i givet fald hurtigt kunne være taget i brug. Udbygningen af højhastighedsnettet vil dog fremover frigøre mere kapacitet på de eksisterende linjer, som med meget begrænsede investeringer vil kunne anvendes til fjerngodstrafik eller andre og nye transporttydelser.

Indre vandveje

79. De indre vandveje er specielt hensigtsmæssige til massegodstrafik, men er endnu ikke blevet udnyttet i større omfang til andre transportformål; mulighederne begrænses af adgangen til egnede og veludstyrede vandveje som f.eks. Rhinen og Rhône. Meget tyder på, at det samlede net af indre vandveje i Europa med tiden vil kunne klare en langt større del af den nuværende trafikmængde under forudsætning af, at der foretages realistiske investeringer i vedligeholdelse og anlægsarbejder for at forbedre det eksisterende net, specielt med henblik på at fjerne større flaskehalse og stimulere transporten først og fremmest langs den nord-sydgående akse og østpå til de nye tyske delstater og Øst- og Centraleuropa. Det er specielt nødvendigt at forbedre laste- og lossefaciliteterne for at klare stigningen i containertrafikken, hvis denne sektor skal ekspandere.

Luftfart

80. En kraftig stigning i flytrafikken både indenfor og til og fra Europa har været nok til at medføre alvorlige belastninger på visse dele af lufttransportinfrastrukturen. Problemer, der kan tilskrives det forhold, at man ikke arbejder med fælles og standardiserede flyveledelses- og flyvekontrolsystemer (ATM/ATC) i Europa, og den måde, hvorpå luftrummet er opdelt, falder sammen med en alvorlig mangel på disponible start- og landingsbaner og terminalkapacitet i visse større lufthavne. Strukturen i EF's luftrum, som er hæmmet af de faste civile flyverutesystemer, reservering af en stor del af luftrummet til militære formål, adskillelse af flyvekontrolsystemerne efter landegrænser og det forhold, at den kommercielle flyvekontrol for trafikken i luften generelt ikke gælder under 10 000 fod, gør det meget vanskeligt at forbedre kapacitet og effektivitet. Situationen med hensyn til forsinkelser i flytrafikken i spidsbelastningsperioder er blevet forværret i årenes løb og er nu på et helt uacceptabelt niveau, og der

kan forventes endnu værre tilstande fremover. Konkurrence, som har fået luftfartsselskaberne til at vælge at gennemføre flere afgange med mindre fly og foretrække "hub and spoke"-netværk, vil sandsynligvis forværre problemet.

81. Fysisk udbygning af infrastrukturkapaciteten inden for lufttransport hæmmes i mange tilfælde af ekstremt lange planlægningsperioder og markant øget modstand imod flytrafikkens miljømæssige konsekvenser. Løsninger på kort sigt gennem bedre udnyttelse af den eksisterende kapacitet hæmmes af, at man hverken i et teknisk eller et økonomisk forsvarligt omfang har forstået at kombinere transportformerne, specielt jernbaner og fly.

Søtransport

82. Skibsfarten har spillet og vil fortsat spille en vigtig rolle for befordringen af gods mellem medlemsstaterne. Men anvendelsen af denne transportform er alt for ofte begrænset til de situationer, hvor transportformerne over land ikke udgør et alternativ på grund af geografiske faktorer som f.eks. tilstedeværelsen af åbent hav, der nødvendigvis skal krydses. Det potentielt, der ligger i kystfart som konkurrent til landtransport, må udvikles i fuldt omfang, specielt nu, hvor cabotagetransporten åbner nye muligheder for transporttydelser på havene omkring EF. I stedet for den sædvanlige kombinerede transport i form af skib-jernbane/skib-landevej, der indebærer den korteste skibsdistance og længere jernbane-/landevejsdistancer, kunne en længere skibsdistance reducere de nødvendige distancer på land ganske betydeligt. Blandt de hindringer, der er for udnyttelsen af dette potentielt for kystfart, skal nævnes losse- og lasteomkostninger og forsinkelser, når godset skal omlades mellem de forskellige transportformer, forsinkelser i havne som følge af de nedenfor anførte årsager, omfattende papirarbejde, forbrugerkrav om "just in time"-leverancer, kontraktmæssige ansvarsregler i forbindelse med uheld og det generelt dårlige image, som en stor del af den traditionelle kystfart har. Hertil kan føjes, at kystfart i øjeblikket spiller en forholdsvis beskeden rolle i de kombinerede transportnet, og at mulighederne endnu ikke er blevet udnyttet i større omfang, hvilket til dels skyldes restriktionerne for cabotagesejlds.
83. Et vigtigt element i søtransporten er havnene, som spiller en afgørende rolle i forbindelse med omladningsfaciliteter til andre transportformer. Manglende basiskapacitet er ikke noget generelt problem i EF's havne. Konkurrencen mellem havne i forskellige lande og inden for ét og samme land har medført, at kapaciteten er bragt op på niveau med efterspørgslen eller i visse tilfælde endda er større. Men der er havne visse steder i EF, specielt i Irland og på den sydlige periferi, hvor investeringer i ny infrastruktur og forbindelsesled til transportnettene inde i land ikke er fulgt med tiden, specielt med hensyn til at imødekomme det voksende krav om, at varerne skal leveres hurtigt og pålideligt. Kombineret med organisatoriske og driftsmæssige vanskeligheder har disse handicaps medvirket til, at der er opstået en situation, hvor "baglandet" for nogle af Nordsø-havnene strækker sig meget langt mod syd og vest, helt ned syd for Alperne, hvilket afstedkommer en trafik på land, som under andre omstændigheder ikke ville strække sig over så store afstande.

84. Behovet for hurtige og pålidelige transportydelser afspejles i det forhold, at traditionelle metoder til håndtering af gods i stigende grad erstattes af brugen af containere, som indebærer fordele med hensyn til hastighed, pålidelighed og sikkerhed. Forskellige prognoser for containertrafikken peger i retning af en vækst på ca. 30% mellem 1990 og 1995. De samme fordele er endnu mere indlysende med hensyn til "roll-on/roll-off"-trafikken, og brugen af denne form for transport er vokset hurtigt i forbindelse med kort- og mellemdistanceruter i europæiske farvande. De hidtidige erfaringer tyder på, at i de største havne i EF vil der ikke være store problemer med at kunne tilbyde sådanne transportydelser. Situationen vil muligvis være en anden i de perifere områder og i de mindre havne, hvor der ikke er adgang til de samme ressourcer. I mange havne vil det også være nødvendigt at foretage forbedringer af de eksisterende organisatoriske og driftsmæssige systemer for at sikre, at nuværende og fremtidige faciliteter udnyttes så effektivt som muligt, så de pågældende havne kan få andel i den øgede trafikmængde i det indre marked og medvirke aktivt til en mere velforbalanceret fordeling af trafikken.
85. Med hensyn til søtransport bør det i denne forbindelse også nævnes, at EF's oceangående flåder fortsat reduceres på grund af udflgning. Hvis søtransporten skal indgå på lige fod med de øvrige transportformer i EF's interne transportsystem, vil den bedre kunne gøre det, hvis det kan sikres, at søtransportindustrien, dens faglige niveau, strukturer og dertil knyttede aktiviteter ikke forringes i en sådan grad, at det bliver meget vanskeligt og på visse områder måske endda umuligt at rette op på udviklingen. Foranstaltninger som EUROS, som har til formål at genskabe konkurrenceevnen for alle EF's oceangående flåder ved at skabe fornyet ligevægt i de vilkår, på hvilke flåderne skal operere i konkurrence med fragtskibe fra tredjelande, herunder skibe, der sejler under bekvemmelighedsflag, vil have en vigtig rolle i så henseende.

IV.2.a.2. DEN REGIONALE DIMENSION

86. Når man ser på problemerne omkring uligevægt og mangler i transportsektoren, må man tage den regionale dimension med i vurderingen. Der er et snævert samspil mellem udviklingen af transporten og den økonomiske aktivitets geografiske fordeling.
87. Størsteparten af de afgørende vækstsektorer i den europæiske økonomi, nemlig servicesektoren og den højteknologiske fremstillingsindustri, er i vidt omfang placeret i overfyldte og miljømæssigt følsomme områder, dvs. enten i større byer og bymæssige bebyggelser eller i området mellem Barcelona-Marseille/Lyon-Milano/Strasbourg-Stuttgart-München. Det er områder, hvor det er særligt vanskeligt at etablere mere infrastruktur på grund af de miljømæssige og økonomiske omkostninger. Vejnettet i Alperne, som er af strategisk betydning for forbindelserne mellem den nordlige og den sydlige del af EF, giver anledning til specielle problemer i så henseende.
88. Samtidig med, at de økonomiske centre lider under den alt for store trafiktæthed, har der været tale om underinvestering i de perifert beliggende områder. Der er ikke desto mindre bred enighed om, at driftssikre transportsystemer kan bidrage i væsentligt omfang til at mindske de nuværende forskelle mellem centrene og de perifere områder. I de regioner, der er omfattet af EFRU-mål nr. 1, er transportinfrastrukturniveauet ifølge projekterne kun 50-60% af EF-gennemsnittet.

Desuden er driften af en række regionale transportnet hårdt ramt af forskellige faktorer som f.eks. øget privatbilisme, afvandring fra landdistrikterne og nedlæggelse af talrige transportlinjer. Der er flere årsager til denne mangel på investeringer:

Infrastrukturinvesteringer rangerer forholdsvis lavt i de perifere områder, hvilket hovedsagelig skyldes, at det er svært at fastslå og kvantificere fordelene ved sådanne infrastrukturer, og at det er forbundet med høje omkostninger at ophæve disse områders isolation, som ofte hænger sammen med naturskabte barrierer (Alperne, Pyrenæerne, omgivende hav); situationen er specielt vanskelig for Irland og Grækenland. Resultatet er, at visse net ikke er blevet fuldført, hvilket helt klart er til skade for de perifere områder og derfor også for en sammenhængende udvikling i EF som helhed. De regioner, der er hårdest ramt af denne investeringsmanko, er som hovedregel også de fattigste egne af EF.

89. EF har længe arbejdet på at overvinde de geografisk betingede vanskeligheder i de mindre velstående regioner. Den Europæiske Investeringsbank (EIB) har siden EF's oprettelse deltaget med lån i finansieringen af infrastrukturprojekter af fælles interesse og projekter, der tager sigte på at fremme den regionale udvikling, herunder også transportprojekter. I 1975 fik Banken følgeskab af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), som indtil 1988 havde bevilget 8,7866 mia. ECU til forbedring af transportinfrastrukturen i mere tilbagestående regioner. Det er 36% af den samlede støtte fra EFRU. I 1982 blev der oprettet en særlig budgetkonto med henblik på deltagelse i finansiering af transportinfrastruktur. Det samlede "underskud" på infrastrukturens side i EF blev yderligere forværret, da først Grækenland blev medlem i 1981 og derefter Spanien og Portugal i 1986. EF tog udfordringen op med reformen af strukturfondene i 1988, som fra 1989 til 1993 skal bidrage med 5,5839 mia. ECU til transportprojekter i mål nr. 1-regioner via fællesskabsstøtterammerne. Andre projekter skal finansieres via programmer som INTERREG (Samarbejde på tværs af grænser) og REGIS (meget perifert beliggende øer). Kommissionen har nu foreslået en styrkelse af den finansielle ramme for EF's budget i perioden 1993 til 1997⁽³⁰⁾. Det omfatter en væsentlig forøgelse af strukturfondene og oprettelse af en samhørighedsfond, der blev besluttet i Maastricht, og som specielt tager sigte på transportinfrastrukturer og miljøbehovene i de fire fattigste EF-lande.
90. Desuden må visse områder på grund af EF's fysiske og økonomiske geografi bære en uforholdsmæssig stor del af omkostningerne ved trafikken over grænserne, specielt vejtrafikken. Dette problem er blevet særligt akut i forbindelse med transit af tunge lastvogne, som transitregionerne har ingen eller kun meget begrænset økonomisk fordel af. Ganske kort kan det siges, at nogle medlemsstater opnår næsten balance ved, at deres egne lastbiler kører lige så meget på vejene i andre medlemsstater, som de andre medlemsstaters lastbiler kører på deres veje. Men det gælder ikke for alle. For nogle medlemsstater er der tale om en klart positiv balance, mens omvendt andre medlemsstater må acceptere tung lastvognstrafik i et omfang, som langt overskrider den brug, deres egne lastbiler gør af vejene i andre lande⁽³¹⁾. På EF-plan er

(30) Fællesskabets finanser frem til 1997 KOM(92) 2001 endelig udg., 10. marts 1992.

(31) Se EF-Kommissionens publikation fra 1986 om fjernelse af konkurrenceforvridende foranstaltninger af fiskal karakter inden for godstransport ad landevej.

det endnu kun lykkedes at fastsætte en fælles mindstesats for punkt-afgifter på dieselbrændstof⁽³²⁾, og der ligger et stort arbejde forude med hensyn til tilnærmelse af de afgifter, brugerne skal betale, specielt afgifter på lastvogne⁽³³⁾.

IV.2.a.3. MILJØ

91. Endelig har væksten i transportsektoren, selv om den har bidraget positivt til EF's industri- og serviceerhverv, affødt en lang række stadigt mere alvorlige problemer, således som det også blev anført i kapitel II. Dette spørgsmål behandles nærmere i kapitel IV.2.d. i det følgende.

IV.2.a.4. UDFORDRINGEN

92. Udfordringen for EF's transportsystem ligger i, hvordan man så effektivt som muligt kan levere de transportydelser, som er nødvendige for, at det indre marked fortsat kan fungere hensigtsmæssigt, og den enkelte rejsendes mobilitet kan sikres, samtidig med at man får rettet op på skævheder og mangler i systemet og beskytter både mennesker og miljø mod de skadelige virkninger af den øgede transportaktivitet. Det er muligt at tage denne udfordring op ved at gennemføre en økonomisk effektiv transportpolitik, der også respekterer de grundlæggende principper for det frie marked. Men det vil kræve en række foranstaltninger både på EF-plan og på nationalt plan for at sikre, at transportmarkedet bidrager til den højest mulige velfærd i samfundet under skyldig hensyntagen både til fordelene for brugerne og til de miljømæssige omkostninger i alle EF's regioner.

(32) Rådets direktiv 92/82/EØF af 19.10.92 (EFT nr.).
(33) KOM(92) 405 endelig udg. af 30.9.92.

**IV.2.b.: TRANSPORTEFTERSPØRGSEL SAMT KONKURRENCE
OG KOMPLEMENTARITET MELLEML TRANSPORTFORMERNE**

IV.2.b.1. KAPACITETSPROBLEMER OG MULIGE LØSNINGER HERPÅ

93. De tendenser, der er redegjort for i kapitel II, tyder på, at i et "status quo"-scenarium kan efterspørgslen efter både passagerbefordring og godstransport forventes at fortsætte med at stige mindst lige så hurtigt som den samlede økonomiske vækst. Dette indebærer, at efterspørgslen ved tiårets udgang meget vel kan være mellem en fjerdedel og en tredjedel højere end i dag. Medmindre man forsøger at styre udviklingen, vil en stor del af denne stigning formentlig ligge i vejsektoren, som i forvejen er alvorligt presset visse steder. Årsagerne til dette pres skyldes hovedsagelig følgende faktorer:

For det første er transportbrugerne ikke blevet tvunget til at betale de fulde omkostninger ved de transportydelser, de får leveret, og her tænkes især på de eksterne omkostninger;

for det andet er de offentlige investeringer i infrastruktur faldet, målt i faste priser, i løbet af de sidste ti år, mens trafikken er vokset;

for det tredje har planlægningskrav og modstand i befolkningen gjort det stadigt vanskeligere at udvikle nye projekter.

Resultatet er, at infrastrukturen er utilstrækkelig til at imødekomme efterspørgslen.

94. En mulig løsning på i hvert fald en del af problemerne ville være at forsøge at øge de ressourcer, der er til rådighed til investeringer, specielt ved at inddrage den private sektor. Den strategi, der er under udvikling med udgangspunkt i Maastricht-Traktatens bestemmelser om transeuropæiske net, forfølger disse målsætninger, og det forklares nærmere i kapitel IV.2.c. i det følgende. Men nye investeringer er ikke nok til at løse problemerne. Det er også vigtigt, at man fortsat arbejder på at afskaffe de kunstige restriktioner, der eksisterer for udvekslingen af transportydelser, og som gør det umuligt at iværksætte de mest effektive løsninger; dette spørgsmål er allerede omhandlet i kapitel IV.1. ovenfor. Desuden er det vigtigt at se på, hvordan underudnyttet kapacitet i transportsystemet, specielt inden for andre transportformer end vejtransporten, kan udnyttes bedre under skyldig hensyntagen til princippet om brugerens frie valg. Der er al mulig grund til at tro, således som det også antydes i det foregående afsnit i dette kapitel, at der er overskudskapacitet - både rent faktisk og potentielt - inden for jernbanetransport, transport ad indre vandveje og kystfart. Både politiske foranstaltninger og avancerede teknologier kan bidrage til at gøre de enkelte transportformer mere attraktive og fremme brugen af kombineret transport. I kombineret transport bør indgå de store muligheder, der ligger i forskellige kombinationer af transportydelser, specielt jernbane/skibsfart, jernbane/indre vandveje samt jernbane/luftfart. Disse "tværgående transportformer" skal kunne tilbyde den bedste kombination af de forskellige systemer for at imødekomme både transportvirksomhedernes og brugernes behov.

95. Men ud over disse foranstaltninger må man finde en løsning på det grundlæggende problem omkring transportens reelle omkostninger og det nødvendige i at indregne de eksterne omkostninger, så man kan være sikker på at få udviklet et bæredygtigt transportsystem. En sådan politik vil influere på efterspørgslen efter alle transportformer, fordi prisen på de enkelte transportformer vil stige i det omfang, de indebærer omkostninger for samfundet, som i øjeblikket ikke betales af de respektive brugere af den pågældende transportform. Parallelt med, at de eksterne omkostninger ved de forskellige transportformer varierer ganske betydeligt, vil prisstigningerne også variere mellem transportformerne, hvilket vil få transportbrugerne til at omlægge deres efterspørgsel, specielt til fordel for de transportformer, der indebærer færre eksterne omkostninger, eller endog få dem til at begrænse eller undgå unødvendig transport.

IV.2.b.2. OMKOSTNINGER, AFGIFTER OG SUBSIDIER

96. Spørgsmålet er, hvorfor vejtransporten i løbet af de sidste 30 år er blevet så populær både til passagerbefordring og godstransport, mens man tilsyneladende ikke udnytter de muligheder, som jernbaner, indre vandveje og kystfart kan tilbyde. Skal man finde svar på dette grundlæggende spørgsmål, må man se på, hvilke faktorer der betinger valget af transportform. Det er klart, at det faktum, at vejtransporten i stigende grad kan dække alle behov på markedet og er til rådighed stort set overalt på landkortet, spiller en vigtig rolle og adskiller denne transportform fra de andre transportformer, hvilket begrænser konkurrencen mellem de forskellige transportformer, specielt på de kortere distancer. På transportmarkeder, hvor alle transportformerne konkurrerer indbyrdes, er der forskellige faktorer, der er afgørende for valget af transportform. Fleksibilitet, hastighed, driftssikkerhed, hyppighed og pris er formentlig de vigtigste. Inden for godstransport indebærer den voksende andel af "high value/low volume"-gods og den udbredte anvendelse af informationsteknologier både inden for produktion og distribution fordele for de transportformer, der udmærker sig med hensyn til de fire første kriterier, som falder ind under begrebet "kvalitet". Både vejtransport og lufttransport (sidstnævnte transportform tilbyder transport af høj kvalitet, men også forholdsvis dyr) har især haft fordel af denne udvikling. Desuden har det forhold, at de eksterne omkostninger ikke i fuldt omfang indregnes i vejtransportomkostningerne, betydet, at der er sket et fortsat relativt fald i de omkostninger ved vejtransport, som brugerne skal betale, og det har stimuleret udviklingen yderligere, eftersom det ikke blot har gjort vejtransport mere attraktiv i sig selv, men også har fjernet incitamentet til at udvikle og udnytte de muligheder, der ligger i andre systemer.

97. Skal situationen ændres, kan man sætte ind på forskellige niveauer:

For det første kan man reducere omkostningsforskellene for brugerne mellem de forskellige transportformer ved i transportpriserne at indregne infrastrukturomkostninger og eksterne omkostninger, som i øjeblikket ikke tages med i beregningerne;

for det andet kan man forbedre kvaliteten af de transportydelser, der kan tilbydes, specielt i forbindelse med kombination af flere transportsystemer.

98. Problemet omkring dækning af infrastrukturomkostninger og eksterne omkostninger er kompliceret og har flere forskellige aspekter. Men alting tyder på, at visse dele af vejtransportindustrien ikke dækker deres omkostninger, specielt hvis man også medregner de eksterne omkostninger.
99. Med hensyn til, hvorvidt ændringer i størrelsen af de omkostninger, som brugerne skal betale, kan medføre ændringer i transportmængdens fordeling mellem de forskellige transportformer, er det indlysende, at det under de rette omstændigheder vil være tilfældet. Stigningen i vejsektorens andel i transporten skyldes trods alt i vidt omfang de fortsatte fald i de omkostninger, som denne sektors brugere skal betale, sammenholdt med andre transportformer. Men det er også klart, at der kun vil ske ændringer, hvis der foreligger brugbare alternativer, hvilket ikke altid er tilfældet, specielt ikke for transport over kortere afstande. Men for transport over mellemlange og lange afstande findes der rent faktisk potentielle alternativer, som i dette tilfælde gør andre transportformer mere konkurrencedygtige, og derfor skulle foranstaltninger med henblik på at sikre, at vejtransporten kommer til at betale sin rimelige andel af infrastrukturomkostninger og eksterne omkostninger, medføre en forskydning til fordel for disse andre transportformer, specielt hvis der samtidig sættes ind på andre områder for at gøre dem mere attraktive.
100. Der er to andre hensyn, der taler for at arbejde i denne retning. For det første gælder det, at selv hvis brugerne af vejtransport betalte de faktiske omkostninger ved vejtransportsystemet, er det en begrænset ressource, forstået på den måde, at der ikke bare kan bygges ny vejkapacitet for at imødekomme stigninger i efterspørgslen. Specielt i de tæt trafikerede og tæt befolkede områder og i andre miljømæssigt følsomme områder er mulighederne for at forøge systemets kapacitet ved at udvide det eksisterende vejnet nu forholdsvis begrænsede. Hvor der er tale om knaphed på ressourcer, er det en god idé at indføre en form for styring af efterspørgslen bl.a. ved hjælp af højere priser for brugerne; det vil tilskynde brugerne til at tænke nøjere over værdien af en bestemt rejse eller at overveje andre alternativer. For det andet er det at basere sig på dækning af de faktiske omkostninger eller endog at sætte pris på vejnettet ensbetydende med at benytte en markeds mekanisme, som stadigvæk giver transportvirksomhederne og brugerne et valg, samtidig med at det sikrer en bedre udnyttelse både i tid og rum af de forskellige transportformer. Nogle af de andre potentielle løsninger har ikke disse fordele. Det forekommer fornuftigt at udforske mulighederne for at løse problemerne på grundlag af en sådan mekanisme, hvis man kan undgå en mere direkte regulering ved at lade brugernes valg være det styrende element, selv om der er tale om et betinget valg.

101. Man kunne måske indvende, at en forøgelse af de omkostninger, som transportbrugerne skal betale, specielt brugerne af vejtransport, ville være økonomisk ødelæggende ikke blot for transportvirksomhederne, men for erhvervslivet generelt. En mulighed, der kunne undersøges, og som ville indebære, at man kunne undgå eller i hvert fald begrænse generelle stigninger i transportomkostningerne kunne bestå i, at man, samtidig med at man nedsætter licensen og de øvrige afgifter på tunge lastvogne, som anvendes i de kombinerede transportsystemer, forhøjer det samlede afgiftsniveau, herunder også afgiften på privatbiler. I denne forbindelse kunne man undersøge, om der ikke i specifikationerne for tunge køretøjer til kombineret transport kunne indarbejdes skærpede krav med hensyn til sikkerhed og miljøbeskyttelse. Den særlige beskatningsordning, der skulle gælde for sådanne køretøjer, skulle tage højde for det faktum, at de ville køre færre kilometer end almindelige lastbiler, og skulle også indebære lavere eksterne omkostninger. Specifikationerne ville også gøre de kombinerede transportsystemer mere driftskompatible overalt i EF.
102. Forholdet mellem de omkostninger ved de forskellige transportformer, der skal dækkes af brugerne, kan også ændres ved hjælp af offentlig finansiering med henblik på at nedbringe omkostningerne ved de transportformer, som har potentiel kapacitet til at aflaste de transportformer, der er hårdest belastet. Men en generel politik, der går ud på permanent at subsidiere bestemte former for transportoperationer, specielt passagerbefordring og godstransport over lange afstande, er uacceptabel. Den vil lette det konkurrencemæssige pres for de pågældende operatører, samtidig med at deres konkurrenter stilles ringere. Det vil næppe give bæredygtige og effektive løsninger på lang sigt. Men støtte fra det offentlige spiller alligevel en rolle, ikke blot fordi det kan ændre omkostningsforholdet mellem transportformerne, men også fordi det kan gøre visse transportformer mere attraktive i sig selv. Det er nødvendigt at udarbejde retningslinjer for, under hvilke omstændigheder en sådan støtte kan anses for acceptabel i henhold til EF-lovgivningen. I denne forbindelse bør man især være opmærksom på støtte til investeringer, specielt i nye systemer, f.eks. i forbindelse med en løsningsmodel, der tager sigte på at transportere lastvogne med jernbane, eller som tilskynder til at flytte miljømæssigt belastende trafikstrømme væk fra landevejene. Sådanne retningslinjer ville ikke blot bidrage til at klarlægge, hvilke foranstaltninger der kan træffes af de nationale eller lokale myndigheder. De ville også bidrage til en øget målretning af drøftelserne om EF-finansiering af projekter som led i de transeuropæiske net og om positive foranstaltninger til støtte for de transportformer, der giver mulighed for ny kapacitet på gunstige miljømæssige vilkår, specielt indre vandveje og søtransport.
103. Foranstaltninger, der indvirker på de transportomkostninger, som brugerne skal betale, har også direkte indvirkning på transportsystemernes og operatørernes konkurrencemæssige stilling. Det er vanskeligt for nationale og lokale myndigheder at gøre noget på egen hånd, hvis de dermed stiller deres egne virksomheder ringere i forhold til virksomheder fra andre regioner. Derfor bør denne form for foranstaltninger gennemføres i EF-regi. Det kan måske oven i købet være den eneste mulighed. Vedtagelse af en fællesskabslovgivning på dette område kan godt levne plads til, at de nationale og lokale myndigheder kan tage højde for særlige nationale eller lokale omstændigheder, f.eks. med hensyn til indførelse af individuelle vejafgiftssystemer. På samme måde gælder det, at eftersom afgiftsordningerne i stigende grad vil blive baseret på elektroniske betalingssystemer, bør det på fællesskabsplan

sikres, at der udvikles kompatible teknologier, således at køretøjer fra forskellige medlemsstater kan ekspederes lige hurtigt og let. Tidligere og igangværende F&U-projekter i EF har fastslået teknologiernes kompatibilitet og muligheder, og der arbejdes i øjeblikket på at udvikle fælles specifikationer for et Europa-dækkende betalingssystem for vejafgifter og bropenge.

IV.2.b.3. SUPPLERENDE FORANSTALTNINGER

104. Der må også overvejes andre supplerende foranstaltninger for at forbedre kvaliteten af de forskellige transportformer og af kombinerede transportydelser.

Nye operatører inden for kombinerede transportydelser

105. For det første afhænger udviklingen af mere attraktive kombinerede transportydelser i betydeligt omfang af, hvorvidt der kan gennemføres en effektiv styring og kontrol.

Specielt på de internationale ruter har de eksisterende transportydelser ikke altid kunnet leve op til kravene. I denne forbindelse vil jernbanedirektiv 91/440/EØF fra næste år give nye jernbanevirksomheder adgang til markedet for kombineret transport, hvilket skulle resultere i en højnelse af transportydernes kvalitet fra alle involverede parter. Men det er nødvendigt at træffe yderligere forholdsregler for at opnå den fulde virkning af princippet i direktivet. Det skal undersøges, hvorvidt der er behov for nye foranstaltninger i forbindelse med adgang til og betaling for brug af jernbaneinfrastruktur, og der skal vedtages regler for oprettelsen af jernbaneselskaber, eftersom noget tyder på, at direktiv 91/440/EØF⁽³⁴⁾ måske kun vil få begrænsede eller indbyrdes modstridende virkninger i praksis.

Samarbejde og konkurrenceregler

106. For det andet vil kombinerede transportydelser formentlig kræve samarbejde mellem forskellige transportvirksomheder, specielt i henhold til bestemmelserne i Rådets direktiv 91/440/EØF. Sådanne aftaler skal være forenelige med EF's konkurrenceregler. I denne forbindelse vil Kommissionen undersøge de forskellige muligheder, herunder muligheden for at ændre forordning 1017/68⁽³⁵⁾, og vil på passende måde underrette de berørte virksomheder om sin politik på dette område. Det skal også overvejes, hvordan man skal behandle rederier, der opererer inden for kombineret transport.

(34) Rådets direktiv 91/440/EØF af 29.7.91 (EFT nr. L 237 af 24.8.91).

(35) Rådets forordning (EØF) 1017/68 af 19.7.68 (EFT nr. L 175 af 23.7.68).

Teknisk harmonisering

107. Det tredje og helt afgørende område, hvor der skal sættes ind, vedrører teknisk harmonisering, specielt med henblik på at sikre, at de kombinerede transportsystemer kan kædes sammen, og at det mobile materiel er driftskompatibelt. Det er et meget stort og komplekst område. Det bliver derfor nødvendigt at foretage en prioritering og begynde med de problemer, som kan forventes at give konkrete resultater forholdsvis hurtigt, som f.eks. forskelle og uoverensstemmelser, der volder problemer ved omladning, samt problemer omkring inkompatible forbindelsesled mellem de enkelte komponenter. På noget længere sigt kan der iværksættes mere omfattende initiativer, f.eks. med henblik på den ovennævnte mulighed for at udvikle specifikationer for tunge lastvogne, der anvendes til kombinerede transportoperationer. Desuden må der udvikles egnede kompatible informationssystemer. F&U-projekter, der kan bane vejen for disse initiativer, bliver af afgørende betydning.
108. Teknisk harmonisering, som er en forudsætning for, at systemerne overalt i EF kan fungere sammen, og som har betydning for transportmaterielindustriernes produktion, kræver nødvendigvis en indsats på fællesskabsplan, der i videst mulige omfang må baseres på EF's "nye metode" vedrørende teknisk harmonisering, som man har fulgt siden 1985, og som går ud på, at de grundlæggende krav fastlægges i fællesskabsdirektiver, og de tekniske specifikationer udarbejdes på grundlag af europæiske standarder, der er udviklet af anerkendte standardiseringsorganer. Det må også overvejes, hvordan man kan udvide foranstaltningerne til også at gælde uden for EF's grænser.

Ansvar og forsikring

109. Et fjerde problem er de nuværende meget forskellige regler for transportvirksomhedernes ansvar i forbindelse med kombinerede transport; der er ikke blot tale om forskelle mellem medlemsstaterne, men også mellem de forskellige transportformer, der indgår i en kombineret transport. Der blev ganske vist vedtaget en FN-konvention om kombineret international godstransport den 24.5.1980, men den er endnu ikke trådt i kraft, og det er derfor nødvendigt at få undersøgt, hvorvidt mere ensartede regler vil gøre kombinerede transporttydelser mere attraktive. Viser det sig at være tilfældet, må man vurdere de forskellige muligheder for at opfylde denne målsætning under hensyntagen til EF's interesse i, at de regler, der måtte vedtages for transportvirksomhederne, også kommer til at gælde for transportvirksomheder fra tredjelande, specielt fra landene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og Central- og Østeuropa.

Transeuropæiske net for kombineret transport

110. Det femte område, hvor der skal sættes ind, vedrører udvikling af transeuropæiske net for forskellige transportformer og disses gradvise integration. Dette spørgsmål er behandlet nærmere i kapitel IV.2.c., men visse aspekter af særlig betydning for relationerne mellem de forskellige transportformer er relevante i denne sammenhæng.

Gods

111. Med hensyn til gods må man få identificeret de hovedtransportruter, hvor der er de bedste muligheder for at foretage omladninger, og også de forsendelser, som er særligt velegnede til omladninger. De første skridt er allerede taget med forslaget for nylig til pilotaktioner vedrørende kombineret transport, PACT. Der må også udvikles specifikationer for sporings- og informationssystemer. De perifert beliggende regioner skal hurtigst muligt inddrages i systemerne, så de også kan få fordel af kombinerede transportruter, og i betragtning af de vanskeligheder, der vil opstå med sporvidde og læsseprofiler på visse ruter, skal man især være opmærksom på grænsefladerne mellem det centrale net og de systemer, det er koblet til. Netcentrene skal udstyres med det nødvendige materiel, så der hurtigt og effektivt kan foretages omladning til de mere perifere transportruter, som et stykke tid endnu fortsat vil have andre tekniske specifikationer.
112. Det er klart, at i forbindelse med kombineret transport er alle former for terminaler specielt vigtige. De udgør de afgørende berøringsflader, som i vidt omfang er betemmende for systemernes konkurrenceevne og anvendelighed. Hvis systemerne kan blive mere effektive, vil de gennemsnitsdistancer, på hvilke kombinerede transportruter kan konkurrere med vejtransport, og som i øjeblikket anslås til at være omkring 700 km, reduceres yderligere. I betragtning af, at størsteparten af al gods-transport foregår over kortere afstande, således som det fremgår af kapitel II, afhænger de fremtidige muligheder for den kombinerede transport i høj grad af effektivitetsforbedringer, som kan gøre den konkurrencedygtig på disse markeder.
113. Effektive terminalfaciliteter kan også bidrage til at rette op på visse andre skævheder og mangler. Det er afgørende at gøre havnene i de vestlige og sydlige yderområder i EF mere effektive, hvis søtransport over kortere afstande skal spille en større rolle og aflaste den nord-sydgående transit over Alperne. Godscentraler nær større byområder kan bidrage hertil på forskellig måde. Med en omhyggelig planlægning af placeringen kan de fungere som centre for kombinerede transportruter og med anvendelse af moderne teknologi og logistiske metoder i høj grad gøre distributionssystemet i byområderne mere effektivt og nedbringe antallet af varekørsler til forretninger og fabrikker gennem en hensigtsmæssig sortering og sammensætning af ladningerne. De steder, hvor godscentralerne kan udvikles til også at omfatte produktionsaktiviteter, de såkaldte "godsbyer", løser de samtidig nogle af de eksisterende transportproblemer ved direkte at nedbringe transportbehovet.

Passagerer

114. For så vidt angår personbefordringen må behovene i forbindelse med kombineret transport tages op til ny vurdering, hvis der skal udvikles alternativer, som kan konkurrere med privatbilismens mulighed for nemt og bekvemt at transportere folk fra dør til dør. I denne forbindelse er der meget, der tyder på, at der udover de allerede planlagte initiativer omkring EF-nettene bør sættes på at skabe et integreret kollektivt transportnet, der er centreret omkring kombinerede luft-, bus- og jernbanetransportsystemer, og som omfatter de kapillarsystemer, der giver adgang til og fra fjerntrafikterminalerne. Dette "borgernes transportnet" skal omfatte systemer og tjenesteydelser, der tilbydes af forskellige former for operatører, både offentlige og private. Kombineret med andre foranstaltninger, f.eks. udvikling af brugervenlige informationssystemer, hensigtsmæssige mobile kommunikationsfaciliteter og fleksibel kollektiv trafik, herunder taxakørsel, vil en sådan strategi give den kollektive trafik en sand fællesskabsdimension og dermed bidrage til at svække styrken af den "bilrefleks", som i øjeblikket er så afgørende for mange individuelle transportbeslutninger. Der er jo ikke megen mening i at bringe et højhastighedstog helt ind til en tæt befolket bykerne, hvis mange af passagererne derefter skal kæmpe sig vej igennem overfyldte gader til en lufthavn godt uden for byen, som ikke betjenes effektivt af det kollektive trafiknet.
115. En anden ledsageforanstaltning, der bør overvejes, er udarbejdelse af et "kvalitetscharter" for de tjenesteydelser, der indgår i nettet. Det ville dels være en fordel for den fremtidige transportpolitik, dels bidrage til udviklingen af Borgernes Europa ved at fastlægge kvalitetskriterier for den service, som EF-borgerne må være berettiget til at forvente. Dette charter skulle vedrøre spørgsmål såsom hyppighed, driftssikkerhed, adgangsforhold, informationstilbud og -kvalitet, mulighederne for at skifte mellem forskellige transporttydelser, komfort osv. Det skulle baseres på det arbejde, der allerede er gjort på dette område, som f.eks. Den Internationale Vejtransportorganisations (IRU) servicenormer for busser og kvalitetsgarantikrav baseret på Den Internationale Standardiseringsorganisations ISO 9000-serier.
116. En model for et "borgernes transportnet" baseret på Maastricht-Traktatens bestemmelser om transeuropæiske net kan sikre, at EF's medvirken begrænses til, hvad der er nødvendigt for at imødekomme EF's behov, medens der overlades myndighederne på andre niveauer tilstrækkeligt spillerum til selv at kunne varetage deres egne forpligtelser. Det giver også EF mulighed for at influere på beslutninger på andre niveauer, f.eks. i forbindelse med fysisk planlægning, samtidig med at andre ansvarlige organer i vidt omfang kan tage hensyn til deres egne specielle omstændigheder. Disse spørgsmål er nærmere behandlet i kapitel IV.2.c. i det følgende.

Trafikregulering og restriktioner

117. De problemer, der er forårsaget af vejtrafikken, og her tænkes både på lastbiler og privatbiler, har ført til forskellige former for regulering og begrænsning af trafikstrømmene: Forbud mod at køre i bestemte områder, restriktioner for parkering, påbudte ruter for bestemte køretøjer, nat- og weekendrestriktioner, "car pooling", "tag bilen til toget/bussen"-kampagner og trafikoplysning og trafikmeldinger. Disse initiativer har naturligvis betydning som led i de politiske tiltag, der er nødvendige for at løse problemerne. Generelt gennemføres sådanne foranstaltninger bedst på nationalt, regionalt eller lokalt plan, afhængigt af den enkelte foranstaltnings omfang. Hidtil har det ikke været nødvendigt at overveje en indsats fra EF's side for at harmonisere disse initiativer, som naturligvis ikke må indebære forskelsbehandling af køretøjer fra andre medlemsstater. Denne regel, der fremgår direkte af EØF-Traktaten, vil i mange tilfælde være tilstrækkelig til at sikre, at foranstaltningerne ikke indebærer væsentlige problemer i relation til den fælles transportpolitik. Kommissionens holdning er derfor generelt den, at der ikke er behov for fællesskabsforanstaltninger. Men i det omfang, reguleringssystemerne i stigende grad baseres på telematikteknologier, som f.eks. de teknologier, der er under udvikling i forbindelse med DRIVE, kan det blive nødvendigt at sikre, at systemerne er kompatible, således som det også blev nævnt i forbindelse med de teknologier, der anvendes til automatisk opkrævning af bropenge og vejafgifter. Kommissionen vil også følge situationen for at kunne gribe ind, såfremt der skulle opstå problemer i relation til den frie bevægelighed for varer og personer.

IV.2.c. UDVIKLING AF TRANSPORTSYSTEMER OG -NET

IV.2.c.1. INDLEDNING

118. EF's transportsystemers muligheder for at finde løsninger på de problemer, som er nævnt i det foregående, afhænger i væsentlig grad af de europæiske industriers evne til at udvikle nye systemer baseret på de mest moderne teknologier og på alle berørte parter vilje til at indarbejde disse systemer i net, som maksimerer deres praktiske nytteværdi for brugeren. Positive resultater af forskningsprogrammer på transportområdet kan sikre, at de sidste nye videnskabelige og teknologiske fremskridt udnyttes til at forbedre transportsystemernes ydeevne og kvalitet i tråd med transportpolitikens målsætninger. Transportpolitikken kan bidrage hertil gennem gradvis udvikling af retningslinjer for transportnettene, som kan sikre, at systemerne og deres forskellige komponenter fungerer smidigt og effektivt sammen og dermed bliver grænseoverskridende både i transportmæssig, geografisk og teknisk henseende.
119. EF har en vigtig funktion på disse områder, eftersom mange problemer er fælles for alle medlemsstaterne, omend i forskellig grad, og kan have grænseoverskridende dimensioner og konsekvenser. Derfor er det hensigtsmæssigt at finde nye fælles løsninger og udarbejde fælles specifikationer gennem et samarbejde på EF-plan, men også på bredere europæisk plan. Der er mulighed for at sprede risikoen og opnå stor-driftsbesparelser gennem et samarbejde om udvikling af nye systemer, der kræver omfattende startinvesteringer. Sådanne aktiviteter kan derfor også have ganske omfattende erhvervsmæssige implikationer.
120. Der er også mulighed for at skabe en synergieeffekt mellem forskningsaktiviteter og netværksudvikling. Hvis nye teknologier udvikles i fællesskab, bliver det langt lettere rent politisk at træffe beslutning om anvendelsen af disse teknologier ved hjælp af hensigtsmæssige normer og tekniske specifikationer med henblik på efterfølgende udvikling af europæiske netværk og nye tjenesteydelser, der opfylder kravene om kompatibilitet og sammenhæng. Omvendt vil den gradvise udvikling af europæiske netværk og nye transportydelser helt klart stimulere arbejdet med at finde nye tekniske løsninger til opfyldelse af de samme målsætninger. Også her har forholdet mellem forskning og netværksudvikling store erhvervsmæssige implikationer, fordi der er tale om potentielt magtfulde midler til at forbedre konkurrenceevnen i EF's erhvervsliv i overensstemmelse med artikel 130 i Maastricht-Traktaten.
121. Endelig skal man huske på, at fremskridt inden for informations- og telekommunikationsteknologierne er med til at ændre det indbyrdes afhængighedsforhold, der altid har bestået mellem transport og kommunikation. Parallelt med fremskridtene i informationsteknologien begynder telekommunikationsnetværksoperatørerne nu at indføre bredbåndstransmissionsfaciliteter og nye digitale mobilkommunikations-

tjenester inden for rammerne af EF's politik for åbne netværk. Radioselskaberne har planer om meget snart at indføre digital audiotransmission, hvilket indebærer en enorm forøgelse af den kapacitet, der er til rådighed for distribution af kodet transport- og rejseinformation. Disse nye teknikker vil formentlig medføre udvikling af helt nye tjenesteydelser, som vil stimulere hele transportkæden og lette samarbejdet mellem de forskellige transportformer. Hertil kommer, at nye elektroniske teknikker, såsom telekonferencer, fjernarbejde, teleshopping og forskellige former for individuel elektronisk kommunikation formentlig i høj grad vil ændre folks holdning til transportbehov, men medens forholdet mellem fysisk bevægelse og kommunikation over afstand måske vil ændre sig markant, er det ikke dermed sagt, at øget brug af telekommunikation vil mindske transportbehovet. For mens personkommunikation reducerer den enkeltes behov for at transportere sig selv fra sted til sted, giver den samtidig større bevægelsesfrihed, uden at den enkelte mister kontakten med andre.

122. Det hybride forhold mellem transport og kommunikation betyder, at der må udvikles en hensigtsmæssig lovgivningsramme gennem et samarbejde mellem forskellige aktører fra begge sektorer, herunder også de endelige brugere, som i stigende grad benytter sig af kombinerede transport- og telekommunikationsydelser. Denne lovgivningsramme er helt afgørende, hvis erhvervsliv og offentlige myndigheder skal bidrage effektivt til at skabe fremskridt i den erhvervsmæssige og økonomiske infrastruktur i Europa.

IV.2.c.2. FORSKNING OG UDVIKLING

123. EF's forsknings- og udviklingsaktiviteter på transportområdet bør have til formål at levere nye værktøjer til opnåelse af "bæredygtig mobilitet", dvs. effektiv og sikker transport på de bedst mulige miljømæssige og sociale vilkår.

Effektivitet

124. Der bør tilstræbes forbedringer i transportsystemets effektivitet med hensyn til de enkelte transportformers og transportvirksomheders ydeevne, de enkelte transportformers muligheder for at fungere sammen med andre transportformer og den måde, hvorpå transportsystemet som helhed fungerer.
125. Et integreret systems effektivitet afhænger af kvaliteten af det svageste led i kæden. Derfor skal man arbejde på at forbedre adgangen til og driftssikkerheden, fleksibiliteten og hurtigheden ved de enkelte transportformer, samtidig med at de negative konsekvenser for sikkerhed, miljø og sociale vilkår minimeres. Der bør sættes på forbedringer både inden for de transportformer, som i forvejen er hårdt belastede, og de transportformer, hvor der kan regnes med overskudskapacitet, både faktisk og potentielt. Forbedringerne bør have relation til det materiel, der anvendes, til udformningen af udstyr og infrastruktur, til fremstillings- og forarbejdningsteknikker og til den driftsmæssige effektivitet, specielt gennem anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier med henblik på udvikling af nye værktøjer til brug både for de ansvarlige for nettenes drift og for transportvirksomheder og brugere.

126. Men forbedringerne inden for de forskellige transportformer bør gennemføres i sammenhæng med andre foranstaltninger med henblik på at sikre, at hver enkelt transportform kan fungere mere effektivt sammen med de øvrige. Alle transportformer bør derfor betragtes som led i et større system, som i stigende grad skal fungere som en integreret helhed. Man bør være meget opmærksom på at undgå nye indbyrdes uoverensstemmende eller modstridende funktioner såsom informations- eller sporingssystemer for én transportform, som ikke eller i hvert fald kun med høje omkostninger kan sammenkobles med andre, eller nye omladningsteknikker for vej- og jernbanetransport, som vanskeligt lader sig anvende til vejtransport i kombination med transport ad indre vandveje eller søtransport. Nye fremskridt i strømmen og styringen af informationer og informationsbaserede tjenester bidrager også til at gøre den fysiske transport mere effektiv. Kompatibilitet; sammenhæng og samvirke bør være de centrale kriterier. De er nødvendige forudsætninger for en integrering af alle transportformer i et fælles europæisk transportsystem, hvor hver enkelt transportform bidrager på de områder, hvor den er stærkest, således at både transportvirksomheder og brugere kan vælge den bedste kombination til et bestemt transportformål.
127. Udover forbedringer i de enkelte transportformers effektivitet og deres evne til at fungere sammen er der behov for foranstaltninger med henblik på at få transportsystemet til at fungere som en helhed, selv om der skal sondres mellem lokal trafik, regional trafik og fjerntrafik. Målet skal være at udvikle nye værktøjer, der kan holde alle, der bruger eller administrerer dele af systemet, så velorienteret som muligt om den nuværende drift og den forventede udvikling fremover på kort og lang sigt. Sådanne værktøjer er afgørende for, at de berørte parter kan træffe de rigtige beslutninger, ikke blot om den nuværende drift, men også om den mere langsigtede udvikling af systemet og dets enkeltdelte. Europa er nødt til at tage højde for denne kombination af hurtig teknologisk udvikling og ændringer i brugerbehovene, hvis man vil fastholde den nødvendige tekniske kompatibilitet, samtidig med at det europæiske erhvervsliv får mulighed for at konkurrere effektivt med resten af verden. Samarbejde omkring udvikling af fælles specifikationer og europæiske standarder er afgørende for udviklingen af et "åbent" transportnet, hvor det mobile materiel er driftskompatibelt, og hvor brugerne har adgang til alle transportformer. Det er et oplagt område for udnyttelse af fællesskabsdimensionen.

Sikkerhed

128. Sikkerheden ved transportoperationer for alle transportformer, men specielt for vejtransporten, er fortsat et væsentligt spørgsmål for medlemsstaterne og er nærmere omhandlet i kapitel IV.2.d. Forsknings- og udviklingsprogrammer har allerede givet positive resultater, først og fremmest på nationalt plan og i lidt mere beskedent omfang gennem fællesskabsforanstaltninger såsom telematiksystemer til brug for vejtransporten, skibstrafiksystemer, flyvekontrollsystemer samt kontrol- og styresystemer for jernbaner. Disse indledende foranstaltninger udgør et solidt grundlag for udviklingen af fremtidige aktiviteter, som skal bygge på de hidtidige erfaringer, så der hurtigst muligt kan opnås konkrete resultater.

Miljø

129. Forskning og udvikling kan kombineret med supplerende foranstaltninger være med til at løse mange af de miljøproblemer, som er nævnt i kapitel II, og dermed bidrage til at opfylde de grundlæggende målsætninger om "bæredygtig mobilitet". Desuden er de miljømæssige påvirkninger et område, hvor transport- og miljøpolitikken opstiller klare retningslinjer for forsknings- og udviklingsprogrammerne ved at fastsætte mål, som ikke kan nås med den nuværende teknologi, men som kan og skal nås inden for en overskuelig fremtid. Også i denne sammenhæng skal man i højere grad være opmærksom på mulighederne for at indarbejde miljøfaktorer i trafikreguleringen og for at påvirke bilisterne og transportbehovene generelt, men også på konsekvenserne af sådanne muligheder for hele bilindustrien.

Den sociale dimension

130. Udviklingen af nye transportteknologier og -systemer er ikke blot et spørgsmål om at udvikle nyt maskinel og programmel. Den menneskelige faktor er fortsat helt afgørende, uanset om det drejer sig om innovationer, der forbedrer arbejdskraftens produktivitet, samtidig med at de forudsætter et højere kvalifikationsniveau, eller som automatiserer funktioner, der tidligere blev udført af mennesker, eller som giver mulighed for en mere effektiv håndhævelse af regler og systemer. Udviklingen af nye tekniske komponenter skal være ledsaget af grundige undersøgelser af den nye teknologis (herunder også telematikkens) adfærdsmæssige implikationer og af mulighederne for at sikre, at den modtages positivt af dem, som skal betjene den eller bruge den som kunder. De tekniske fremskridt kan heller ikke vurderes isoleret fra andre foranstaltninger, som kan være nødvendige for at sikre en effektiv anvendelse i praksis, f.eks. brugen af fiskale og andre økonomiske instrumenter, der kan påvirke brugernes og virksomhedernes valg, indarbejdelsen af de teknologiske nyskabelser i tekniske standarder, herunder de tekniske standarder, der har tilknytning til retningslinjerne for transeuropæiske transportnet, og disse nyskabelsers sammenhæng med foranstaltninger, der tager sigte på at gøre den kollektive trafik mere attraktiv. De tekniske nyskabelser skal kædes sammen med undersøgelser af, hvordan de kan integreres i en social og organisatorisk sammenhæng, og være ledsaget af andre støtteforanstaltninger som led i den fælles transportpolitik.

En ny integreret strategi

131. EF's forsknings- og udviklingsaktiviteter på transportområdet har været baseret på en række programmer, der havde forskellige hovedformål. Resultatet har været, at den grundlæggende strategi kan forekomme noget usammenhængende, og den har ikke altid helt klart været i overensstemmelse med målsætningerne for den fælles transportpolitik.

132. I det fjerde rammeprogram vil man sikre sig, at aktiviteterne omkring transportrelateret forskning og udvikling koordineres på en sådan måde, at der er garanti for, at de også er i overensstemmelse med målsætningerne for den fælles transportpolitik. Fælles problemer med grænseoverskridende implikationer vil blive prioriteret højest for at sikre, at materiellet er driftskompatibelt og at nettene kan sammenkobles, at risikoen fordeles rimeligt, og at der opnås stordriftsbesparelser, men også at de udvalgte projekter i videst muligt omfang afspejler målsætningerne for og prioriteringen i den fælles transportpolitik.
133. Denne strategi vil skabe en gennemsigtig og sammenhængende ramme for transportrelateret forskning og udvikling. Denne ramme udgøres af tre hovedbestanddele: En række grundforskningsaktiviteter centreret omkring de strategiske parametre for de tekniske fremskridt, der søges opnået, og to teknologiske komponenter, hvoraf den ene fokuserer på telematik til brug for transportområdet, og den anden fokuserer på anvendelsen af andre industrideknologier. Grundforskningsaktiviteterne tager først og fremmest sigte på at vurdere nye teknologiers mulige indvirkning på transport- og distributionssystemet, dets brugere og operatører, idet der sondres mellem lokalttrafik, regionaltrafik og fjerntrafik. Et centralt spørgsmål i denne forbindelse bliver forholdet mellem menneskelige faktorer og potentielle tekniske fremskridt. Telematikforskningen skal vurdere, hvordan disse teknologier kan anvendes på alle transportformerne, og hvordan de kan integreres driftsmæssigt. Endelig tager forskningsaktiviteterne omkring andre industrideknologier sigte på at undersøge, hvordan andre teknologier, herunder generiske teknologier, der er udviklet på områder som f.eks. avancerede fremstillings-, materiale- og forarbejdningsteknologier, kan bidrage til at løse transportproblemerne og skabe en synergieffekt sammen med de industrier, der har tilknytning til transportområdet. Disse aktiviteter er beskrevet mere detaljeret i kapitel V i det følgende samt i selve det fjerde rammeprogram.

IV.2.c.3. UDVIKLING AF TRANSEUROPEISKE NET

Problemstilling

134. Indtil for ganske nylig blev transportnet hovedsagelig udviklet med udgangspunkt i rent nationale behov. Desuden blev der i mange tilfælde lagt større vægt på at udvikle netværk for de enkelte transportformer i stedet for på at skabe sammenhæng mellem transportformerne for slet ikke at tale om at integrere dem i et samlet transportsystem. Set fra EF's synspunkt har den hidtidige strategi affødt en række ganske store problemer. Mange steder er der f.eks. ikke etableret den nødvendige sammenkædning af de nationale net, der mangler led i transportkæden, og der er flaskehalse og problemer med at få materiellet til at fungere sammen, hvilket indebærer en voldsom forringelse af effektiviteten. Sådanne hindringer findes dels inden for de enkelte transportformer, f.eks. forskelle i sporvidde og strømforsyning i jernbanesektoren, og mellem de forskellige transportformer, f.eks. inkompatible løsningsmodeller for de tekniske specifikationer for kombineret transport. Et særligt markant eksempel finder vi på flytrafikområdet, hvor der er tale om store forskelle mellem inkompatible nationale systemer,

standarder og driftspraksis. Desuden har forskelle med hensyn til medlemsstaternes geografiske placering og økonomiske udvikling resulteret i, at transportinfrastrukturen er meget ujævnt fordelt og af meget svingende kvalitet; generelt er den centrale og nordlige del af EF langt bedre udstyret end de perifert beliggende områder og den sydlige del af EF. Den almindelige stagnation i investeringerne i transportinfrastruktur i det seneste tiår har ikke gjort det lettere at få fjernet disse hindringer og skævheder.

135. Ud over disse vanskeligheder er den samlede effektivitet i EF's transportnet, som er så afgørende for den frie bevægelighed for personer og varer, i stigende grad betinget af og ligefrem truet af den voksende koncentration af trafikken på bestemte ruter, transportformer og destinationer, og denne koncentration bliver stadig vanskeligere at klare med den nuværende organisation af nettene. Som eksempler kan nævnes den meget skæve udvikling af EF's havne, som allerede blev nævnt i kapitel IV.2.b: Den fortsatte trafikbelastning på Rhinen og Rhône, togtrafikken gennem London og Paris, belastningen på ATM-systemet, specielt i Nordvesteuropa, trafikpropper på vejene til de nyåbnede regioner i Øst- og Centraleuropa, specielt ved grænseovergangene, og mere generelt bilkøerne ved de større motorvejsudfletninger og i byområderne.

EF's rolle

136. Planlægningen og udviklingen af de europæiske transportnet involverer myndigheder på alle niveauer i beslutningsprocessen: Europæisk plan, EF-plan, nationalt plan, regionalt plan og lokalt plan. Hidtil har EF spillet en forholdsvis begrænset rolle, selv om udviklingen har taget fart i de seneste år. Det hele startede i 1978 med nedsættelsen af Udvalget for Transportinfrastruktur og indførelse af en konsultationsprocedure til koordinering af udviklingen af transportforbindelser i EF. I 1982 begyndte EF at yde beskedne finansielle bidrag på ad hoc-basis til investeringer i projekter af fælles interesse. I 1990 blev der vedtaget et flerårigt budget på mellemlang sigt for en treårig periode, og nogenlunde samtidig blev der udviklet et jernbanenet for højhastighedstog på grundlag af det forberedende arbejde, der var udført af en arbejdsgruppe på højt niveau bestående af eksperter fra nationale myndigheder, industrien, transportvirksomhederne og brugerne.

Samme strategi er siden blevet fulgt ved udviklingen af net for kombineret godstransport, motorveje og indre vandveje.

137. Rent kvantitativt har de transportinfrastrukturinvesteringer, som EF har finansieret via strukturfondene og strukturstøtteinstrumenterne, haft langt større betydning. Siden strukturfondsreformen i 1988, hvor man gik væk fra at finansiere individuelle projekter, er de mindre udviklede medlemsstaters og regioners støttebehov blevet indarbejdet i overordnede økonomiske planer for de pågældende regioner. Bestræbelser på at integrere afsides beliggende områder i EF har spillet en vigtig rolle i disse udviklingsstrategier. Forpligtelsesbevillingerne fra EFRU til transportinfrastruktur siden 1975 anslås til ca. 16 mia ECU i alt. Dette skal lægges oven i de meget store bidrag, som EIB i mange år har ydet i form af lån til transportinfrastruktur, og som anslås til ca. 14 mia ECU i perioden fra 1982 til 1991, samt det noget mindre, men dog fortsat vigtige bidrag fra Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab med henblik på at støtte forbruget af stål (ca. 1,2 mia ECU siden 1987). Mange af de projekter, der er blevet finansieret på denne måde, har været af interesse for hele EF, eftersom de gav forbedringer i transportnettene, som kom alle potentielle brugere til gavn.
138. Desuden skal nævnes det arbejde, der foregår i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa, som i ti år med EF's medvirken har arbejdet på at udvikle et netværksprojekt, som specielt vedrører motorveje og jernbaner, TEM og TER. Disse projekter har sikret et mindstemål af koordinering under udviklingen af de forskellige net i hele Europa.
139. Bestemmelserne om transeuropæiske net i Maastricht-Traktaten udgør et nyt grundlag for en fællesskabsindsats, definerer målsætningerne og grænserne for EF's engagement mere klart og indfører en ny beslutningsproces samt en ny finansieringsmodel. Disse bestemmelser gør det samtidig klart, hvordan subsidiaritetsprincippet skal anvendes på dette område, dvs. hvordan EF skal sammenholde sine aktiviteter til de aktiviteter, der varetages af de kompetente myndigheder på andre niveauer. Også miljøbeskyttelseskravene skal indgå som et integreret led i udviklingen af disse net.

Målsætninger

140. Det konkrete mål for EF's indsats er defineret som oprettelse og udvikling af transeuropæiske transportnet inden for rammerne af et åbent og konkurrencepræget markedssystem, hvor man skal fremme de nationale nets indbyrdes sammenkobling og driftskompatibilitet samt adgangen til disse net. Der skal især tages hensyn til nødvendigheden af at skabe forbindelse mellem på den ene side ømråder, indlandsområder og randområder og på den anden side EF's centrale områder. Det drejer sig kort sagt ikke om at forbedre transportinfrastrukturen generelt, men at integrere EF's transportsystem gennem udbygning og sammenkædning af dets net under særlig hensyntagen til de geografisk isolerede regioners behov.

Territoriale og regionale aspekter af udviklingen af de transeuropæiske net bør indgå i overvejelserne for at gøre nettene mere produktive i regional henseende. Hverken manglende komplementaritet mellem de transeuropæiske, de nationale og de regionale net eller manglende sammenkædning af de forskellige transportformer, f.eks. lufttransport og transport i byområder, eller af forskellige generationer af samme transportform, f.eks. højhastighedstog og konventionelle tog, må give anledning til nye geografiske og økonomiske skævheder.

Processen

141. Opfyldelsen af dette mål kræver derfor i første omgang, at man med udgangspunkt i de undersøgelser, der allerede er foretaget, eller som er i gang, vurderer de forskellige transportnets stærke og svage sider og deres potentielle samt deres indbyrdes relationer, så man kan få fastlagt, hvordan man bedst kommer videre. Dette arbejde må nødvendigvis foregå på fællesskabsplan, men med størst mulig inddragelse af de berørte nationale, regionale og lokale myndigheder samt netoperatører, transportvirksomheder og brugere.

Specielt skal man vurdere de nye infrastrukturers indvirkning på både de direkte berørte og de indirekte berørte områder. De regionale kommunikationsknudepunkter bør udbygges for at sikre optimal effektivitet af sammenkoblingen mellem hovednettet og de regionale/lokale kapillarnet.

Her kan man benytte sig af de strukturer og procedurer, der har været anvendt til forberedelsen af de infrastrukturinitiativer, som allerede er iværksat, idet de om nødvendigt kan udbygges yderligere. Kommissionen skal derefter på grundlag af dette forberedende arbejde foreslå vejledende retningslinjer, der dækker de målsætninger, prioriterede opgaver og grundlæggende foranstaltninger, som indgår i de transeuropæiske net, herunder udvælgelse af projekter af fælles interesse samt alle andre nødvendige ledsageforanstaltninger for at sikre, at nettene kan kædes sammen, og at det mobile materiel er driftskompatibelt; det omfatter også brugen af telematik til transport og trafikregulering, specielt på området for teknisk standardisering. Disse retningslinjer skal derefter vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet i henhold til samarbejdsproceduren efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og det nye Regionsudvalg. Når først EF's retningslinjer er vedtaget, afgør de kompetente nationale, regionale og lokale myndigheder, hvordan de infrastrukturprojekter, der skal til for at opbygge nettene, skal iværksættes i praksis. Om nødvendigt kan retningslinjerne justeres, så der kan tages højde for ændringer i vilkårene.

142. Denne proces og de vejledende retningslinjer, der indgår, udgør således grundlaget for et partnerskab mellem alle de myndigheder, der er involveret i udformningen, oprettelsen, vedligeholdelsen, forvaltningen og brugen af transportnet. På denne måde sikrer man, at EF's interesser og fællesskabsinstitutionernes opgaver er i overensstemmelse med interesser og opgaver, der varetages af de kompetente myndigheder på andre niveauer.

Finansiering

143. Finansieringen af transportinfrastruktur i EF indebærer en række alvorlige problemer. Som nævnt tidligere gælder det, at mens trafikmængden er vokset i mange år, har det generelle niveau for investeringer i transportinfrastruktur ligget fast på ca. 1% af BNP, og i visse områder er det endda faldet. Heroverfor kan det realistisk anslås, at de investeringer, der skal til i perioden fra 1990 til 2010 for at sikre, at det samlede transportsystem fungerer hensigtsmæssigt, beløber sig til mellem 1 og 1,5 mia ECU, svarende til mellem 1 og 1,5% af BNP, og det er formentlig et minimum, hvis der skal opnås mærkbare forbedringer. I betragtning af størrelsen af EF's samlede budget og de mange behov, dette budget skal dække, må omfanget og karakteren af EF's finansielle medvirken overvejes meget omhyggeligt. Det er på nuværende tidspunkt helt klart udelukket, at EF kan optræde som den primære investeringskilde i stedet for medlemsstaterne selv eller den private sektor. Det har EF simpelthen ikke ressourcer til, og selv om det havde, er dets opgave i henhold til Maastricht-Traktatens bestemmelser om transeuropæiske net ikke at udvikle transportinfrastruktur som sådan, men at fokusere på de snævrere målsætninger, som er anført ovenfor. Desuden fremgår det også af bestemmelserne, at EF først og fremmest skal benytte sig af nogle ganske bestemte interventionsformer, nemlig finansiering af forundersøgelser, lånegarantier og rentetilskud. Dette indebærer helt klart, at sådanne fællesskabsinterventioner skal have til formål at støtte projekter, som har andre hovedfinansieringskilder. EF's bidrag består i at fungere som en finansiell løftestang, der kan sikre, at infrastrukturprogrammer, som hovedsagelig finansieres på nationalt eller regionalt plan, ikke desto mindre integreres i den bredere ramme og den prioriteringsrækkefølge, som EF som helhed mener, der er behov for. Med hensyn til Samhørighedsfonden og Regionaludviklingsfonden er situation en anden, idet de bredere økonomiske mål for disse fonde forudsætter, at EF bidrager finansielt i et sådant omfang og på en sådan måde, at der kan gennemføres projekter, som formentlig ellers ikke ville blive gennemført overhovedet, eller i hvert fald ikke inden for en overskuelig fremtid. Det er begrundet i, at de svagere regioner i EF i forvejen er handicappede på grund af et utilstrækkeligt investeringsniveau, og at der må gøres en særlig indsats for at rette op på dette forhold.
144. Det er nødvendigt at udnytte de begrænsede midler optimalt, og det indebærer, at man må bestræbe sig på at gøre fællesskabsinterventionerne så effektive som overhovedet muligt gennem omhyggelig udvælgelse og kombination af de finansieringsmetoder, der er til rådighed. Disse omfatter støtte til private investeringer gennem forskellige instrumenter såsom erklæringen om, at et givet projekt er af europæisk interesse, og opnåelse af synergieffekt mellem forskellige former for fællesskabsinterventioner, f.eks. lån fra Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab eller fra Den Europæiske Investeringsbank. Mere generelt udgør retningslinjerne for de transeuropæiske net et fleksibelt instrument, der kan sikre, at EF's investeringer i transportinfrastruktur, uanset i hvilken sammenhæng de indgår, er led i en samlet transportstrategi.

Udviklingen af transeuropæiske net og retningslinjerne herfor

145. Vedtagelsen af retningslinjerne for de transeuropæiske net og de nødvendige ledsageforanstaltninger kommer til at udgøre grundlaget for EF's foranstaltninger vedrørende transportinfrastruktur. Der er tale om en meget fleksibel procedure, som giver mulighed for at tage fat på mange forskellige emner, udover blot det at nå til enighed om ruter og destinationer. Man kan f.eks. i højere grad fokusere på anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologier, som i et vist omfang er udviklet via EF's forskningsprogrammer, med henblik på at fremskaffe nyttige oplysninger både til nettenes brugere om alternative transportformer, omkostningerne herved og tidsforbruget samt til netværksoperatørerne om realtidsforbruget i deres netværk, behovsprognoser, kapacitet og omkostninger. Man kan fokusere på knudepunkters og terminalers ydeevne med henblik på at skaffe bedre adgang til nettene, kæde dem bedre sammen og gøre dem mere driftskompatible. Miljømæssige og sikkerhedsmæssige hensyn kan derved også få den opmærksomhed, de fortjener. De forskellige nets miljømæssige konsekvenser skal analyseres på grundlag af fælles kriterier med henblik på at sikre, at de er i overensstemmelse med målsætningerne for EF's miljøpolitik. På denne måde kan hver enkelt transportform og dens relationer til de øvrige transportformer vurderes, så de kan indgå optimalt i et samlet transportsystem, som er både effektivt og miljøvenligt. Endelig kan man tage fat på spørgsmålet om kvalitetsgaranti både i relation til infrastruktur - såvel den faste som den mobile - og i relation til den service, som transportvirksomhederne tilbyder. I denne forbindelse må der tages hensyn til de initiativer, som visse transportvirksomheder allerede har iværksat, og det fælles udgangspunkt må være kvalitetsstandarder baseret på ISO's 2000-serier.
146. Forslag vedrørende kombineret transport, indre vandveje og motorveje er for nylig blevet føjet til de initiativer, der allerede er iværksat vedrørende højhastighedstog. Det forberedende arbejde er indledt vedrørende konventionelle jernbaner, oceanfart og kystfart (herunder havne) samt lufthavne og flyvekontrolltjenester. Retningslinjerne skal omfatte bestemmelser om udvikling af telematik, der er specielt egnet til den pågældende sektor. Som allerede nævnt i kapitel IV.2.b, vil der også blive truffet initiativer vedrørende et "borgernes transportnet" baseret på en kombination af flere transportformer. Det er klart, at det endelige mål for udviklingen af disse forskellige net må være et kombineret transportsystem, som i videst mulige omfang omfatter samtlige transportformer.
147. Endelig skal det fremhæves, at problemerne omkring EF's transportnet også berører tredjelande, specielt EF's europæiske nabolande. Bestemmelserne i Maastricht-Traktaten refererer til transeuropæiske og ikke kun fællesskabsdækkende net og omhandler specifikt samarbejde med tredjelande for at fremme projekter af gensidig interesse og for at

sikre nettenes interoperabilitet (artikel 129 c, stk. 3). EF bør anlægge en samlet strategi for sine transportrelationer med disse tredjelande, således som det anføres i kapitel IV.3 i det følgende. Udviklingen af transportnettene bør være et vigtigt led i disse relationer i forbindelse både med bilaterale samarbejdsaftaler og relevante multilaterale arrangementer. Det arbejde, der udføres af Den Økonomiske Kommission for Europa på dette område, og som er omtalt ovenfor, kan være et nyttigt udgangspunkt for en yderligere indsats.

**IV.2.d: BESKYTTELSE OG BEVARING AF MILJØET:
TRANSPORTEN SKAL GØRES MINDRE MILJØSKADELIG**

IV.2.d.1. INDLEDNING

148. Som tidligere nævnt har den vedvarende vækst i transporttydelser og trafikmængde medført en række miljøproblemer. Disse er hidtil blevet søgt løst individuelt med vedtagelse af fællesskabslovgivning om specifikke emner, såsom bilers udstødning, støj fra fly og forebyggelse af havforurening.
149. Men den voksende bekymring for en række mere globale miljøproblemer, specielt "drivhuseffekten", har rettet opmærksomheden mod transportens mere vidtrækkende konsekvenser for miljøet og nødvendigheden af at anlægge en global strategi. En sådan strategi var grundlaget for Kommissionens grønbog for nylig om transportens indvirkning på miljøet⁽³⁶⁾, som indeholdt en grundig vurdering af transportens samlede indvirkninger på miljøet samt forslag til en strategi for, hvad EF bør gøre. På samme måde er transporten i det femte handlingsprogram på miljøområdet fremhævet som en af de sektorer, hvor det er allervigtigst, at der tages fuldt hensyn til miljømålsætningerne.
150. Hittidige undersøgelser viser, at transport aldrig er miljømæssigt neutral, men at indvirkningerne på miljøet varierer i omfang og karakter alt efter transportform. Der er hovedsagelig tale om energiforbrug, forurening fra selve trafikken, arealforbrug, overbelastning samt de potentielle konsekvenser af transport af farligt gods.

IV.2.d.2. DE VIGTIGSTE MILJØPROBLEMER

Energiforbrug og forurening i forbindelse med driften

151. Al motordreven transport forbruger energi og forurener. Energiforbruget i transportsektoren udgør 30% af det samlede endelige energiforbrug i EF, hvilket er nogenlunde det samme som industriens energiforbrug. Trafikforureningen har form af luft-, jord-, vand- og havforurening. For vejtransportens vedkommende består trafikforureningen hovedsagelig i udledninger af forskellige luftarter såsom CO₂, HC, NO_x, CO, flygtige organiske forbindelser (VOC) og SO₂ samt støj og vibrationer. Der er i mindre omfang tale om jordforurening og indirekte også vandforurening. Jernbanerne giver støj og vibrationer og indirekte luftforurening samt jord- og vandforurening. Sejlads på indre vandveje forårsager hovedsagelig vandforurening og udledninger af forurenende luftarter. Søtransporten giver først og fremmest havforurening gennem udslip i forbindelse med ulykker og i forbindelse med sejladsen ellers. Trafikforureningen i forbindelse med lufttransport består hovedsagelig i støj, vibrationer, udledninger af skadelige luftarter og indirekte jord- og vandforurening.

(36) KOM(92) 46 endelig udg. af 12. maj 1992.

152. Vejtransporten har de største miljømæssige konsekvenser i form af energiforbrug og trafikforurening. Vejtransporten tegner sig for over 80% af det samlede endelige energiforbrug i transportsektoren og bidrager med over 75% til de samlede CO₂-udledninger i sektoren.

Overbelastning

153. Transport fører også til overbelastning og "propper", hvor infrastrukturkapaciteten er for utilstrækkelig til at klare efterspørgslen, specielt med spidsbelastning. Fænomenet indvirker ikke blot negativt på transportsystemernes driftsmæssige effektivitet, men er også med til at øge energiforbruget og trafikforureningen og bidrager således til at forværre de miljøskadelige virkninger. Problemet omkring overbelastning er mest fremherskende i forbindelse med vej- og lufttransport, specielt i de centrale regioner samt i og omkring større byområder.

Arealforbrug

154. Transporten påvirker ikke blot miljøet i form af energiforbrug og trafikforurening, men dens infrastruktur har via sit arealforbrug varige og irreversible konsekvenser for miljøet. Også her varierer indvirkningen afhængigt af transportformen. Det samlede arealforbrug for vejinfrastruktur er langt større end for jernbaner og andre transportformer. I øjeblikket optager EF's vejnet 1,3% af det samlede areal i EF, mens jernbanenettet kun optager 0,03%. Et udmærket mål for arealforbruget er det areal, der skal bruges til infrastruktur for at bevæge en transportenhed udtrykt i personer eller i tons gods over en bestemt afstand. Arealforbruget er mest effektivt for luft- og søtransport, fordi en given rejse kun forbruger forholdsvis lidt areal, efterfulgt af sejlads på indre vandveje. Arealforbruget er mindre effektivt for jernbaner og allermindst effektivt for vejtransport.

Transport af farligt gods

155. Transporten indebærer også en potentiel risiko for miljøet og for menneskers liv, når der fragtes farligt gods. Eftersom størsteparten af denne form for gods transporteres enten med skib eller ad landevej, indebærer disse to sektorer de største potentielle miljørisici i form af luft-, jord-, vand- og havforurening.

IV.2.d.3. REAKTIONER PÅ GRØNBOGEN

156. Formålet med grønbogen var at lægge op til offentlig debat om forholdet mellem transport og miljø. EF's institutioner har deltaget i denne debat, og det samme har alle andre involverede parter, erhvervslivet, transportbrugerne og transportvirksomhederne, forbrugerne, miljøbeskyttelsesgrupper, arbejdsmarkedets parter og regionale og lokale myndigheder. Konklusionerne fra disse omfattende drøftelser giver et indblik i, hvordan det skulle være muligt at integrere miljøproblematikken i transportpolitikken med de forskellige involverede parters aktive medvirken.

157. Fællesskabslovgivning er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at begrænse transportens miljøskadelige virkninger. Det kræver aktiv medvirken af alle involverede parter. Under den offentlige debat gav de klart udtryk for, at de var rede til at yde deres bidrag til denne indsats for at opfylde de fælles målsætninger. De kunne generelt tilslutte sig konklusionerne fra den omfattende undersøgelse af transportens samlede indvirkning på miljøet samt den nye "globale" strategi, der er foreslået i grønbogen. Transportindustrien som helhed understregede dog transportsektorens afgørende bidrag til den økonomiske vækst og til den økonomiske og sociale samhørighed i EF. Men der er forskellige opfattelser af, hvilke foranstaltninger der mest effektivt kan reducere transportsektorens skadelige indvirkning på miljøet og samtidig opfylde andre vigtige politiske mål.
158. Alle involverede parter anser det for afgørende at få nedbragt trafikforureningen, og i den forbindelse er det særlig vigtigt at fremme forskning i nye teknologier. Transportvirksomheder og -industri understreger, at den bedste teknologi til formålet må være den mest omkostningseffektive teknologi eller den bedste teknologi til rådighed, som ikke medfører alt for høje omkostninger. Miljøbeskyttelsesgrupper, forbrugere og lokale og regionale myndigheder fastholder, at nedbringelse af forurening fra trafikken ikke i sig selv vil være nok til at gøre transportsektoren tilstrækkelig miljøvenlig. Det bliver også nødvendigt at rationalisere og regulere transportbehovet ved hjælp af en strategi, der er højere grad tager sigte på at begrænse trafikmængden, herunder overgang til mere miljøvenlige transportformer og kollektiv trafik og bedre udnyttelse af eksisterende kapacitet. Både transportindustrien og transportvirksomhederne foreslår udvikling af kombineret transport, kystfart og brug af rørledninger til transport af gods med henblik på en sådan omlægning for godstransportens vedkommende.
159. Begrænsning af arealforbruget er en vigtig målsætning for de lokale og regionale myndigheder, som understreger, at transporten i højere grad må integreres i den fysiske planlægning.
160. Størsteparten af de involverede parter mener, at man kan benytte økonomiske og fiskale instrumenter til at påvirke transportefterspørgslen. Mens kollektive transportselskaber, miljøbeskyttelsesgrupper og lokale og regionale myndigheder slår til lyd for indførelse af miljøafgifter og/eller fiskale incitamenter for at fremme eller skaffe finansiering til mere miljøvenlige transportformer og til den kollektive trafik, advarer transportindustrien mod fiskale foranstaltningers eventuelle negative konsekvenser for den økonomiske vækst.

IV.2.d.4. EF'S LØSNINGSMODEL: MILJØBESKYTTELSE SOM EN INTEGRERET DEL AF DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIK

161. Overvejelserne omkring grønbogen har således bekræftet, at hvis den fremtidige udvikling af transportpolitikken i EF skal opfylde målsætningen om "bæredygtig mobilitet", skal transporten ikke blot kunne imødekomme efterspørgslen på markedet effektivt, men skal også kunne gøre det med de lavest mulige omkostninger for samfundet, heri medregnet de fulde miljømæssige omkostninger. Dette kræver en effektiv prisfastsættelsespolitik, bl.a. også indregning af eksterne omkostninger, den rette infrastruktur og fjernelse af markedshindringer, som det også anføres i kapitel IV.2.b.

162. En af de vigtigste målsætninger for den fælles transportpolitik vil derfor være at afbøde transportsektorens miljøskadelige virkninger og gøre den mere miljøvenlig. Dette vil kræve en lang række foranstaltninger og initiativer, der er afpasset efter de forskellige transportformers behov og karakteristika. Samtidig skal der gives mulighed for gradvis at integrere transportformerne for at drage størst mulig fordel både økonomisk og miljømæssigt af kombineret transport i bredeste forstand. Mange af de fællesskabsforanstaltninger, som har været omtalt, og som drejer sig om at få det indre marked til at fungere effektivt, f.eks. indregning af eksterne omkostninger, konkurrence og komplementaritet mellem de forskellige transportformer og de forskellige systemers og nets samvirke og integration forfølger både transportmålsætninger og miljømålsætninger. De tager sigte på transportsystemets økonomiske, driftsmæssige og miljømæssige effektivitet. Miljøbeskyttelse er således ikke et "tillægskrav" til den fælles transportpolitik, men en integreret del af denne politik. Derudover bliver der behov for en lang række foranstaltninger, som kan bidrage specifikt til at gøre de forskellige transportsystemer mere miljøvenlige. Nogle af disse foranstaltninger kan bedst gennemføres på fællesskabsplan, mens andre mere hensigtsmæssigt kan gennemføres på nationalt eller lokalt plan.

Energiforbrug og trafikforurening

163. Et væsentligt element i EF's strategi for nedbringelse af forureningen fra transportsektoren bliver fastsættelse af gradvis højere standarder for forurenende emissioner, energiforbrug og støj for de forskellige transportformer på grundlag af forslag, som er i tråd med den tekniske og teknologiske udvikling.
164. EF har i de seneste år gjort store fremskridt med hensyn til indførelse af strenge normer for bilers udstødning. De standarder og normer, der træder i kraft i 1993, skulle, såfremt de håndhæves strengt og suppleres med effektive syn og vedligeholdelse, medføre væsentlige reduktioner i udledningerne af de mest forurenende luftarter fra motorkøretøjer i løbet af de næste to tiår. Indførelsen af gradvist højere standarder i de kommende år skulle yderligere reducere sådanne udledninger, selv om der nok vil blive tale om en forholdsvis mindre nedgang end den, der følger af den nuværende lovgivning. Desuden vil man se på den seneste udvikling inden for afprøvningsmetoder for at kunne tage højde både for de mere generelle driftsvilkår og for den konkrete køresituation.
165. Strengere krav vedrørende bilsyn og vedligeholdelse samt foranstaltninger vedrørende brændstoffer kan få endnu større indvirkning på udledningen af forurenende luftarter, fordi de ikke afhænger af udskiftningen af bilparken, således som normer og standarder for nye køretøjer gør det. Fremme af forskning og udvikling på området for miljøvenlig transportteknologi og trafikregulering vil også bidrage til at gøre disse og andre standarder mere tidssvarende og effektive. Der

må fortsat arbejdes med udvikling af avancerede teknologier for at gøre de nuværende energiomdannelsesmetoder langt mere effektive, f.eks. gennem anvendelse af varmepumper og brændselsceller. De skal også bidrage til at nedbringe de forurenende emissioner, f.eks. gennem udvikling af renere fossile teknologier og avancerede fremdriftssystemer baseret på nye drivmidler.

166. Medens opmærksomheden hidtil hovedsagelig har været rettet imod udledninger fra køretøjer, må man også i højere grad interessere sig for udledninger af forurenende luftarter fra den civile luftfart. Selv om luftfarten kun er ansvarlig for en forholdsvis lille procentdel af udledningerne af forurenende luftarter i hele transportsektoren, er det den eneste transportform, hvor de pågældende luftarter udledes direkte i kritiske højder.
167. Debatten omkring grønbogen har vist, at både de involverede parter og medlemsstaterne anser forbedrede tekniske standarder for at være helt afgørende for bestræbelserne på at gøre transportsektoren mere miljøvenlig og er enige om, at de bør vedtages på fællesskabsplan. Hvis sådanne standarder indføres på fællesskabsplan, sikrer de ensartede forhold overalt i EF, hvilket er meget vigtigt både for fremstillingsindustrien og for den fri bevægelighed for varer.
168. Standarder og normer kan gøres mere effektive, og tidsfristerne for deres iværksættelse kan fremskyndes, hvis de ledsages af "mål" både for værdierne og for iværksættelsesdatoerne. Fiskale incitament kan yderligere tilskynde industrien til at opfylde disse mål så hurtigt som muligt, medens de fabrikanter, som ikke overholder fristerne, eventuelt kan "straffes" via fiskale foranstaltninger. F.eks. kan man anvende fiskale incitament til at tilskynde brugerne og transportvirksomhederne til at benytte det teknisk set mest miljøvenlige køretøj eller fly også inden en given "måldato", hvilket vil lægge pres på industrien for at opfylde de nye krav i denne forbindelse.
169. Fiskale og økonomiske instrumenter indebærer en række fordele. De kan rettes direkte mod forureningskilden og anvendes, så forskellige kilder og forurenende metoder behandles ens. De kan rent beløbsmæssigt komme til at svare til de eksterne omkostninger ved forureningen, og bliver dermed et særlig konkret eksempel på princippet om, at forurenere skal betale, idet de eksterne omkostninger således kan indregnes i de samlede omkostninger. De er fleksible på den måde, at de kan anvendes både som et incitament og til at undgå eller begrænse en bestemt adfærd. Skattelettelser kan f.eks. tilskynde brugeren direkte til at vælge et mere energieffektivt køretøj, mens en forholdsvis højere afgift på mindre energieffektive køretøjer kan få folk til at afholde sig fra at anvende dem. Kommissionen har allerede anlagt en sådan strategi i sit forslag om nedsættelse af punktafgiften på biobrændsel, fordi de nye brændselsformer giver mulighed for at nedbringe CO₂-emissionerne i væsentligt omfang⁽³⁷⁾. Med sådanne instrumenter kan der let tages højde for nye situationer ved at variere den skattemæssige fordel eller ulempe med næsten omgående virkning for at tage højde for et specielt lokalt problem. Således kan ekstra høje afgifter på

(37) KOM(92) 36 endelig udg.

parkering i overfyldte byområder hurtigt få brugerne til at afstå fra at tage bilen ind til bymidten, specielt hvis man kan opnå skattefradrag ved til en rimelig pris at købe rabatkort eller månedskort til transporten til og fra arbejde på hverdage. Selv om brugerens valg således påvirkes og styres, kan den enkelte alligevel fortsat vælge frit mellem alle de forskellige muligheder.

170. I betragtning af mange sådanne foranstaltningers finansielle konsekvenser for fremstillingsindustrien og transportvirksomhederne og i visse tilfælde også for den fri bevægelighed for personer og varer er det nødvendigt, at de gennemføres på fællesskabsplan for at forhindre konkurrenceforvridninger. Men dette bør ikke udelukke muligheden for en vis grad af variation i de nationale og lokale strategier inden for en fælles ramme.
171. En sådan omfattende strategi er specielt nødvendig i relation til den vigtigste "drivhusgas", nemlig kulddioxid. Transporten er ansvarlig for ca. 25% af de samlede udledninger af CO₂ i EF, og denne andel er stigende. Fortsætter de nuværende tendenser vil CO₂-udledningerne fra transportsektoren vokse med ca. 24% mellem 1990 og år 2000, og vejtransporten alene vil tegne sig for 30% af CO₂-udledningerne i 2010. EF har sat sig selv et foreløbigt mål, som går ud på at fastholde CO₂-udledningerne i år 2000 på 1990-niveauerne og derefter nedbringe dem. Skal CO₂-udledningerne fra vejtransporten reduceres, vil det i første omgang kræve væsentlige forbedringer i brændseleffektiviteten. Standarderne for brændstofforbrug kan gøres mere effektive, og fristerne for deres iværksættelse kan fremrykkes ved hjælp af fiskale incitamenter.
172. Men i lyset af den forventede vækst i bilparken og dermed også i trafikken, vil tekniske normer, der tager sigte på at reducere CO₂-udledningerne, ikke i sig selv være tilstrækkeligt - ej heller kombineret med fiskale foranstaltninger. F.eks. viser beregninger omkring CO₂, at selv med en 40%'s stigning i brændstofeffektiviteten i personbiler i 2005 vil man ikke kunne nå at stabilisere CO₂-niveauet i 2010. Også for andre forurenende luftarters vedkommende kan sådanne foranstaltninger vise sig kun at udgøre en delvis løsning på problemet.
173. Dette skyldes hovedsageligt, at fordelene i starten ved forbedringer af energieffektiviteten ikke vil være nok til at kompensere for den forventede vækst i bilparken. De tekniske og fiskale foranstaltninger må derfor ledsages af andre foranstaltninger, der kan influere på transportefterspørgslen, specielt den del af efterspørgslen, der i øjeblikket dækkes af privatbilismen. Disse foranstaltninger vil også bidrage til at løse problemerne omkring overfyldte veje og trafikpropper.

Alt for høj trafiktæthed

174. Optimal udnyttelse af overskudskapacitet i de mindst belastede sektorer vil, som nævnt i kapitel IV.2.b., være nødvendig for at mindske presset på de mest belastede sektorer. I vejtransportsektoren må transportmyndighederne desuden sætte ind for helt specifikt at gøre noget ved den alt for høje trafiktæthed og trafikpropperne, som kan tilskrives privatbilismen. Skal det gøres effektivt, må der sættes ind på to fronter. Den kollektive trafik skal fremmes, og samtidig skal folk tilskyndes til at lade bilen stå.

Fremme af kollektive og miljøvenlige trafikmidler

175. Fremme af den kollektive trafik er et afgørende led i bestræbelserne på at integrere miljømålsætningerne i transportpolitikken, specielt med henblik på at forbedre bymiljøet. Offentlige og private investeringer er af afgørende betydning for at fremme den kollektive trafik som et alternativ til privatbilismen. Kollektive transportsystemer, som tilbyder transportydelser af høj kvalitet, trafikreguleringssystemer, som sikrer hurtigt trafikafvikling, bedre adgangsforhold til kollektive trafikmidler samt attraktive prisordninger og betalingsteknologier skal tilskynde brugerne til at vælge kollektive trafikmidler, specielt til transport i og imellem byområder og mere specifikt på bestemte tidspunkter af dagen og bestemte dage i ugens og årets løb. En sådan omlægning kan gøres lettere gennem en hensigtsmæssig sammenkædning af rejsens forskellige etaper: Fra afgangsstedet (hjem/kontor) til bybanestation eller busstoppested til jernbanestation/lufthavn til bybanestation/busstoppested til det endelige bestemmelsessted. Sådanne politiske tiltag kunne suppleres med initiativer vedrørende information af offentligheden, så brugeren fik informationer - og allerhelst online - om de forskellige transporttilbud, billetpriser, ankomster og afgangse og særlige faciliteter, samt garanti for hyppig, pålidelig og hurtig drift.
176. Også bestræbelserne på at fremme miljøvenlige trafikmidler, såsom cyklen og el-bilen, bør overvejes.
177. De nationale og i endnu højere grad de lokale myndigheder kommer til at spille en vigtig rolle med hensyn til anvendelsen af disse instrumenter til fremme af kollektive og miljøvenlige trafikmidler, medens EF's rolle bliver mere begrænset. En fællesskabsindsats er dog berettiget på sådanne områder som indførelse af "borgernes transportnet" og "kvalitetschartret" samt inden for forskning og udvikling i nyskabende teknologier, som f.eks. el-biler, telematik og telekommunikation. EF kan også medvirke til at få klarlagt mulighederne for støtte til den kollektive trafik i byområderne, idet man skal erindre sig, at en sådan støtte kun vil have begrænset indvirkning på handelen mellem medlemsstaterne og samtidig indebære sociale fordele på grund af mere udbredt anvendelse af miljøvenlige former for transport i byerne. EF kan desuden fastlægge rammen for brugen af fiskale incitament, som kan gøre miljøvenlige transportløsninger mere attraktive. Arbejdsgivere og/eller arbejdstagere kunne f.eks. opnå skattefradrag for udgifter i forbindelse med kollektiv trafik. Sådanne skattelettelser kunne dækkes via fiskale "afskrækkelsesmidler" og afgifter, som skal afholde folk fra at køre i egen bil i trafik- og miljøfølsomme områder.

Incitamenter til at lade bilen stå

178. Privatbilisternes adfærd er helt afgørende for bestræbelserne på at nedbringe den høje trafiktæthed. Medens bilisterne i sidste ende frit kan vælge, kan det alligevel være en god idé at overbevise bilisten om ikke at udnytte privatbilen effektivt. De politiske instrumenter, der er til rådighed til dette formål, specielt under bestemte omstændigheder, såsom i myldretiden på hverdage og til kørsel inde i byområder, omfatter systemer til regulering af trafikbehovet, som i myldretiden begrænser adgangen for motorkøretøjer til de mest trafikbelastede områder, og her tænkes f.eks. på særlige parkeringsregler, afgifter for at køre i særligt trafikerede områder samt vognbaner, der er forbeholdt køretøjer med flere passagerer.
179. Mange passagerer i hver bil er en forudsætning for at kunne regulere trafikmængden på vejene. Flere passagerer i hver personbil kræver en mere miljøbevidst holdning hos privatbilisterne. Oplysningskampagner til fordel for "car pools" og lignende ordninger baseret på en ændring af holdningen til privatbilisme udgør første skridt. Sådanne metoder kan yderligere underbygges med økonomiske foranstaltninger, f.eks. indførelse af en progressiv miljøafgift på privatbilers årlige kilometertal.
180. Sådanne foranstaltninger henhører ikke i første række under EF's ansvarsområde, men en fælles ramme og retningslinjer for brugen af de fiskale instrumenter kan medvirke til at gøre dem mere effektive, samtidig med at det kan være berettiget at involvere EF for at sikre kompatibiliteten mellem de tekniske systemer, der anvendes til trafikreguleringen. Foranstaltningerne vil under alle omstændigheder blive fulgt meget nøje, således som det også anføres i slutningen af kapitel IV.2.b.

Arealforbrug

181. Selv om arealforbrug og fysisk planlægning først og fremmest er et nationalt og/eller lokalt anliggende, har det også betydning i EF-sammenhæng. Det er forklaret i Kommissionens rapport "Europe 2000 - Outlook for the development of the Community's territory"⁽³⁸⁾ og vil blive nærmere behandlet i en række opfølgende publikationer. På nationalt plan kan byplanlægning og industriplanlægning samt regional udvikling bidrage til at ændre trafikmønstrene og dermed reducere trafikbelastningen i bestemte områder. Lokale myndigheder kan også bidrage ved i deres planlægning på forhånd at tage højde for eventuelle modstridende interesser på bestemte områder som følge af planer for transportudviklingen. På denne måde kan der gribes forebyggende ind i form af regler for arealanvendelsen, f.eks. i forbindelse med udvikling af lufthavne.

⁽³⁸⁾ Europe 2000 - Outlook for the development of the Community's territory.

Vurdering af de miljømæssige konsekvenser

182. En forbedring af transportinfrastrukturens miljøeffektivitet kræver en omhyggelig vurdering af de miljømæssige konsekvenser allerede på planlægningsstadiet for den pågældende transportinfrastruktur; en sådan vurdering bør baseres på fælles kriterier og mulighed for at vælge mellem forskellige alternativer. Når disse valgmuligheder skal vurderes, bør cost-benefitanalysen af infrastrukturinvesteringerne til de forskellige transportformer foretages efter helt klare metoder, så også de eksterne omkostninger og fordele fremgår tydeligt; det vil gøre det lettere at sammenligne de forskellige infrastrukturmuligheder, før der skal træffes endelig beslutning om investeringen. Standardmetoder af denne karakter vil være et nyttigt værktøj for vurderingen af de eksterne omkostninger og fordele ved et givet projekt i forbindelse med udviklingen af transeuropæiske net. Det ville også tilskynde de ansvarlige myndigheder til at anlægge mere sammenhængende strategier.
183. Komplementariteten mellem de forskellige transportformer får større virkning, hvis de forskellige infrastrukturnet kan kædes sammen og er driftskompatible, hvilket igen vil bidrage til at gøre det samlede transportsystem mere miljøeffektivt.

Farligt gods

184. Transporten kan gøres endnu mere miljøvenlig gennem en mere sikker befordring af farligt gods. Strenge fællesskabskrav til denne form for transport vil reducere risikoen for miljøødelæggelser. Som omtalt i kapitel IV.2.d. om transportsikkerhed må generelle transportsikkerhedsforanstaltninger, specielt inden for søtransport og vejtransport, dog suppleres med fællesskabsinitiativer, der specifikt tager sigte på de potentielle skadelige virkninger af farlige stoffer i tilfælde af ulykke ved uheld. Men det må nødvendigvis være de nationale og lokale myndigheder, der har ansvaret for hurtigt og effektiv indgriben i tilfælde af uheld og ulykker.

IV.2.e. TRANSPORTSIKKERHED - BESKYTTELSE AF BÅDE BRUGERE OG IKKE-BRUGERE

IV.2.e.1. GENERELT

185. Transportsikkerheden både i relation til brugere og ikke-brugere er et af de største problemer for de ansvarlige for transportpolitikken i EF. Transport uden tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger kan få katastrofale konsekvenser, og på trods af forbedringer i sikkerhedsstandarderne på mange områder er transporten fortsat årsag til omfattende ødelæggelser.
186. Fuldførelsen af det indre marked på transportområdet tilligemed den fortsatte integration af medlemsstaternes økonomier indebærer nødvendigvis øgede transportbevægelser på tværs af grænserne, dvs. også i andre medlemsstater end den enkelte transportvirksomheds hjemland. Det understreger behovet for en EF-indsats på det sikkerhedsmæssige område, og det er utvivlsomt grunden til, at der i forbindelse med vedtagelsen af Maastricht-Traktaten blev foretaget en ændring af artikel 75 om transport, således at det nu udtrykkeligt er slået fast, at den fælles transportpolitik bør omfatte "foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden". Sikkerhedskrav kan i mange tilfælde henhøre under EF's enekompetence, f.eks. fordi de indvirker på den frie bevægelighed i relation til køretøjer og transporttydelser. Hvor det ikke er tilfældet, kunne anvendelsen af subsidiaritetsprincippet måske føre til den konklusion, at beslutningerne bør træffes på andre niveauer. Men med ændringen af artikel 75 står det nu helt klart, at selv i de tilfælde, som falder uden for EF's enekompetence, er transportsikkerheden et spørgsmål, som EF bør tage sig af, hvis det kan bidrage til problemernes løsning.
187. De største problemer i relation til transportsikkerhed vedrører ulykker på vejene, til søs og i luften samt for alle transportformernes vedkommende befordring af farligt gods.

IV.2.e.2. VEJSIKKERHEDEN: SITUATIONEN I DAG

188. Hvert år forårsager trafikulykker på vejene i EF ca. 50 000 dødsfald, mens over halvanden million mennesker kvæstes. Siden Rom-Traktaten blev undertegnet, er næsten 2 millioner mennesker blevet dræbt i de tolv nuværende EF-lande, og næsten 40 millioner er blevet kvæstet. Men trafikulykkerne har ikke blot dramatiske konsekvenser målt i menneskeliv; de økonomiske omkostninger er også enorme. For EF's vedkommende kan disse tab anslås til ca. 70 mia. ECU om året på grundlag af overslag, som ligger mellem 45 og 90 mia. ECU, afhængigt af beregningsmetoden.

189. De vigtigste færdselssikkerhedsforanstaltninger på fællesskabsplan har foreløbig drejet sig om harmonisering af reglerne for køretøjers konstruktion (der er vedtaget over 100 direktiver desangående), obligatoriske hvileperioder for chauffører, minimumskrav til dækmønstertykkelse for personbiler, periodiske bilsyn, herunder harmoniserede standarder for afprøvning af bremses, generelle regler for opnåelse af EF-kørekort og påbud om brug af sikkerhedsseler, herunder fastspændingsanordninger for børn, samt brug af anordninger, der begrænser farten for tunge erhvervskøretøjer. Desuden ligger der på Rådets bord to vigtige forslag til direktiver, ét om harmonisering af hastighedsgrænser for erhvervskøretøjer og ét om promillegrænser.
190. Men selv med de fremskridt, der er opnået i relation til tekniske standarder og adfærd i trafikken, varierer færdselssikkerheden i medlemsstaterne ganske betydeligt. Trafikulykkestallene (trafikulykker med dødelig udgang målt i forhold til kilometertal) varierer mere end 700% mellem de medlemsstater, som er nået længst i relation til færdselssikkerhed, og de medlemsstater, hvor ulykkestallene er højest. Desuden er tendensen meget ujævn, idet det er lykkedes langt bedre for nogle medlemsstater end for andre at forbedre færdselssikkerheden, og i nogle få medlemsstater er der rent faktisk tale om en forværring af situationen. Med udgangspunkt i samme målemetode er den gennemsnitlige risiko på EF's veje næsten dobbelt så høj som i USA. Hvis man kunne nå op på USA-niveauet, kunne man hvert år undgå over 20 000 dødsulykker på vejene. Der skulle således være store muligheder for at forbedre færdselssikkerheden.
191. Årsagerne til disse forskelle i færdselssikkerheden ligger dels i de foranstaltninger, der er truffet for at håndhæve fællesskabslovgivningen og den nationale lovgivning på færdselssikkerhedsområdet, dels i omfanget og karakteren af den nationale færdselslovgivning og endelig i de specielle sociale, geografiske, befolkningsmæssige og infrastruktur-mæssige forskelle, der findes mellem medlemsstaterne og inden for hver enkelt medlemsstat. Specielt forskelle med hensyn til generelle adfærdsmæssige karakteristika har stor betydning, men er samtidig vanskelige at kvantificere. Alle disse faktorer er afgørende for, hvilke former for foranstaltninger der skal overvejes på fællesskabsplan.

Mulighederne for fællesskabsforanstaltninger samt EF's program for færdsels-sikkerhed

192. Der vil blive forelagt et fællesskabsprogram om færdselssikkerhed indeholdende en integreret strategi baseret på kvalitative mål og en klar prioritering. Harmonisering via lovgivning samt udarbejdelse og gennemførelse af fælles forskningsprojekter vil fortsat være de vigtigste former for fællesskabsforanstaltninger, som i dette tilfælde skal dække tre hovedområder: Bilisternes adfærd, køretøjerne og infrastrukturen.

Brugerne

193. Den menneskelige adfærd er den vigtigste faktor i forbindelse med trafikulykker - ifølge visse overslag for helt op til 90% af samtlige ulykker⁽³⁹⁾. Fællesskabsprogrammet må derfor tage fat på disse spørgsmål, men i erkendelse af, at menneskers adfærd altid afspejler deres sociale og kulturelle kontekst, bør der anlægges en strategi, der tager hensyn til de forskelle, der nu engang findes på disse områder.

(39) Rapport fra ekspertgruppen på højt niveau vedrørende en europæisk færdselssikkerhedspolitik (Gerondeau-rapporten), februar 1991, s. 24.

194. Det indebærer, at programmet rent lovgivningsmæssigt bør fokusere på de aspekter af problematikken, hvor en indsats på fællesskabsplan kan bidrage effektivt til at bedre forholdene. Der er allerede vedtaget regler om EF-kørekort og brug af sikkerhedsseler, og der er stillet forslag om hastighedsgrænser for tunge erhvervskøretøjer samt fælles promillegrænser. Derudover bør man se nøjere på de grundlæggende færdselsregler og regler om vejskilte, bedre håndhævelse af reglerne om EF-kørekort samt foranstaltninger med henblik på at beskytte de svageste i trafikken.
195. Uden for det lovgivningsmæssige område har Kommissionen også en vigtig funktion at opfylde i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, nemlig ved at levere input og støtte på undervisningsområdet, herunder også færdselslære i skolerne, uddannelse af fagfolk på dette område samt støtte til oplysningskampagner. Sådanne aktiviteter henhører hovedsagelig under andre myndigheders ansvarsområde, men støtte fra EF, specielt via indsamling og præsentation af relevant information baseret på erfaringer fra hele EF, kan bidrage til at gøre dem langt mere effektive og billigere end individuelle og ukoordinerede aktiviteter fra de enkelte medlemsstaters side. Desuden har en række forsknings- og udviklingsprojekter om anvendelse af telematikken vist, at disse værktøjer åbner store muligheder som undervisnings- og hjælpemidler.
196. Bestræbelserne på at fremme den såkaldte "hensynsfulde kørsel" er et generelt mål, som kan nås dels ved sådanne foranstaltninger, dels ved at kombinere dem med foranstaltninger, der tager direkte sigte på køretøjerne og infrastrukturen.

Køretøjer

197. Der findes ca. 50 grunddirektiver om harmonisering af kravene til køretøjer, hvoraf de fleste vedrører de sikkerhedsmæssige aspekter. EF har nu vedtaget EF-dækkende regler for typegodkendelse af personbiler, hvilket indebærer, at de lovgivningsmæssige krav til biler i EF er de samme i alle medlemsstaterne. Den næste opgave bliver at harmonisere kravene til andre køretøjer, specielt lastbiler, busser og påhængsvogne.
198. EF-direktiverne har i høj grad medvirket til at gøre bilerne mere sikre og mere miljøvenlige. Men de nuværende direktiver må justeres og suppleres i lyset af de fortsatte forskningsresultater og den tekniske udvikling. Der bør lægges øget vægt på at gøre bilerne mere kollisions-sikre i forbindelse med brugen af letvægtsstrukturer. Udviklingen i retning af mindre, lettere og mere brændstofeffektive biler må ikke gå ud over sikkerheden.

199. Afprøvning af køreegenskaberne skal sikre, at køretøjet er så sikkert, som det kan blive med en omkostningseffektiv teknologi. Periodiske syn skal sikre, at køretøjerne vedligeholdes tilstrækkeligt til at kunne overholde sikkerhedskravene. Der er allerede udstedt direktiver for erhvervskøretøjer, og de fleste medlemsstater har regler om syn af personbiler. Men i nogle medlemsstater begynder man først i 1998 med periodiske syn af personbiler. Det bliver også nødvendigt at fastsætte krav til den eksisterende bilpark. Der ligger allerede nu på Rådets bord forslag til harmoniserede regler om kontrol af bremses og udstødning. Disse direktiver skal justeres og suppleres i tidens løb i takt med udviklingen af ny teknologi.
200. Et særligt interessant område i relation til nye teknologier og telematik er det igangværende DRIVE-forskningsprogram, der vedrører vejtransport og trafikregulering. Formålet med programmet er at forbedre færdselssikkerheden, transporteffektiviteten og miljøet. De fremtidige resultater af igangværende DRIVE-projekter (fase II) vil også bidrage til EF's integrerede program for færdselssikkerhed. Resultaterne af disse og andre forskningsprojekter kan derefter danne grundlag for relevante nye initiativer både vedrørende konstruktionskrav og udvikling af et mere sikkert vejnet, hvilket er nærmere omhandlet i det følgende.
201. Et oplagt emne for fællesskabsregler er tekniske standarder for køretøjers konstruktion og køreegenskaber, idet de har stor betydning for den frie bevægelighed i relation til køretøjer, og EF betragter det da også som en af sine vigtigste opgaver at få harmoniseret disse standarder.

Infrastruktur

202. Vejnettene spiller en vigtig rolle for færdselssikkerheden som led i det samlede trafiksystem. En af de mest effektive metoder til at forbedre sikkerheden, som samtidig giver varige resultater, består i at forbedre vejnettenes kvalitet og kapacitet. Udarbejdelsen af retningslinjer for det transeuropæiske vejnet danner en hensigtsmæssig ramme for supplerende foranstaltninger vedrørende planlægning, projektering, bygning og vedligeholdelse af de veje, som indgår i nettet, samt dertil hørende faciliteter. Tekniske standarder vedrørende vejskilte og trafiksignaler bør være et vigtigt led i dette arbejde.
203. Parallelt hermed kunne EF fungere som koordinator på et ikke-lovgivningsmæssigt grundlag gennem udveksling af know-how og erfaringer eller ved hjælp af anbefalinger (tekniske "referencedokumenter").
204. I det omfang EF i forbindelse med udviklingen af transeuropæiske net støtter udviklingen og moderniseringen af vejnettet, er det fuldt berettiget, at det fokuserer på de foranstaltninger, der skal til for at nedbringe antallet af ulykker på vejene, som i øjeblikket koster så dyrt både i menneskeliv og i penge.

IV.2.e.3. SIKKERHED TIL SØS: SITUATIONEN I DAG

205. Størsteparten af det gods, der fragtes til og fra EF, transporteres til søs i skibe, der dels sejler under medlemsstaternes flag, dels sejler under tredjelandes flag. Søtransport er således et internationalt erhverv, og sikkerheden til søs er derfor også et spørgsmål, der har verdensomspændende konsekvenser.
206. Hvert år er skibe involveret i uheld og ulykker, og mange af dem er alvorlige. Siden 1986 er gennemsnitligt 230 skibe eller 1,1 mio. bruttotons forlist hvert år, hvorved gennemsnitligt over 1000 mennesker har mistet livet hvert år. De højeste ulykkestal rent procentvis har stykgodsskibene (46%), fiskerfartøjer (26%), massegodsskibe (6%) og tankskibe (5%). Nogle få ulykker med passagerskibe i de seneste år har på grund af deres dramatiske karakter skabt voksende bekymring i offentligheden omkring dette problem. Desuden er der noget, der tyder på, at situationen kan blive endnu værre i den nærmeste fremtid. Ca. 35% af alle massegodsskibe, der er gået ned i de seneste 15 år, er forlist inden for de sidste 2 år. 74% af al den tonnage, der gik tabt i 1991, var over 15 år gammel, mens verdensflåden bliver stadig ældre, og mange skibsregistre med forholdsvis høje sikkerhedskrav og lave ulykkesstatistikker, herunder flere registre i EF-lande, må afgive fartøjer til andre registre med dårligere ulykkesstatistikker.
207. Skibenes sikkerhed hænger direkte sammen med spørgsmålet om forureningen til havs, det være sig forurening i forbindelse med selve sejladsen, forurening i forbindelse med uheld eller forurening som følge af bevidst overtrædelse af de internationale regler. Mens den samlede mængde olie, der blev udledt i havene, har været faldende i de seneste to tiår, er den stadigvæk ganske stor og væsentlig større i Middelhavet end i andre EF-farvande.
208. Det er bemærkelsesværdigt, at der på trods af en række internationale konventioner, der har til formål at fastlægge fælles sikkerhedsregler for alle flåder i verden, er store forskelle med hensyn til de faktiske sikkerhedsniveauer. Den flåde, der har den dårligste ulykkesstatistik, har 114 gange så mange forlis som den flåde, der har den bedste ulykkesstatistik. Selv inden for EF er den dårligste ulykkesstatistik 50 gange værre end den bedste. Statistikker fra havnestaternes kontrol viser en fejlprocent ved skibsinspektionerne på næsten 79 for det skibsregister, der har de dårligste tal, sammenholdt med 12% for det bedste. I EF-landene varierer fejlprocenterne fra 52% til 12%.

209. De fleste regler og standarder for oceangående fartøjer forhandles i Den Internationale Søfartsorganisation (IMO), som er et særorgan under De Forenede Nationer; samtlige EF-lande er medlemmer af IMO. Det internationale forum, som IMO udgør, er af afgørende betydning for sikkerheden til søs, og i betragtning af søfartsindustriens globale karakter bør det fortsat være sådan. Men samtidig er det klart, at EF har en vigtig rolle at spille både inden for IMO og ved at støtte IMO for at sikre, at skibe, der besejler EF-farvande, overholder de fælles standarder, der giver den effektive garanti for sikker sejlads, som må kræves på baggrund af de geografiske forhold og hensynet til befolkningen. En sådan indsats fra EF's side er fuldt berettiget, eftersom det står klart, som det også fremgår af ovennævnte data, at de nødvendige fælles standarder i modsat fald ikke overholdes i praksis. IMO-kravene gælder heller ikke for passagerskibe i indenlandsk sejlads. Liberaliseringen af cabotagesejlads, der åbner den indenlandske sejlads for skibe fra andre medlemsstater, understreger yderligere behovet for initiativer i så henseende, som naturligvis skal respektere andre myndigheders beføjelser, det være sig på internationalt, nationalt eller lokalt plan.

EF's program: Generelle principper

210. For at sikre, at fællesskabsforanstaltningerne vedrørende sikkerheden til søs udgør en sammenhængende og effektiv helhed, har man udviklet en strategi baseret på tre grundlæggende principper.
211. For det første skal kravene i videst muligt omfang gælde over hele verden. IMO bør derfor fortsat være det vigtigste forum for udarbejdelsen af internationale aftaler, som kan give de nødvendige garantier, samt for tilpasningen af sådanne aftaler til den tekniske udvikling. I undtagelsestilfælde kan højere standarder for bestemte regioner være berettigede, men den generelle målsætning bør være internationale standarder, som garanterer et højt sikkerhedsniveau overalt i verden, samtidig med at man undgår konkurrenceforvridninger mellem rederierne.
212. For det andet udgør størsteparten af de eksisterende internationale aftaler en brugbar ramme, men problemet er blot, at de enkelte stater anvender og håndhæver de vedtagne regler meget uensartet. Sådanne forskelle har ikke blot en negativ indflydelse på sikkerheden, men de kan også medføre en opsplitning af det indre marked for skibsforsyningsindustrien. EF kan derfor yde et vigtigt bidrag ved at udvikle fælles strategier for iværksættelsen af IMO-reglerne og den korrekte håndhævelse af disse regler for alle skibe i EF's farvande.
213. For det tredje må der skabes en fornuftig balance mellem flagstaternes og kyststaternes funktioner og ansvar. Medens flagstaten har hovedansvaret for, at dens fartøjer overholder de internationale standarder, må både havnestaterne og kyststaterne påtage sig et ansvar for, at overholdelsen af disse standarder kontrolleres effektivt. I mangel af en effektiv kontrol fra havnestaternes side kan det ikke undgås, at de internationale standarder på grund af søfartsindustriens verdensomspændende karakter overholdes bedre på papiret end til havs.

214. Disse principper danner grundlag for et fællesskabsprogram bestående af fire forskellige former for initiativer: foranstaltninger med henblik på at sikre en ensartet iværksættelse af IMO-standarderne, skærpelse af havnestaternes kontrol, udvikling af den moderne infrastruktur, der skal til for at bringe sikkerheden til søs ind i den elektroniske tidsalder, og endelig fastsættelse af standarder, hvilket hovedsageligt skal ske i IMO. Søfartsindustriens Forum har i sin endelige rapport bekræftet, at der er behov for en sådan indsats.

Sammenhængende iværksættelse af internationale standarder

215. EF kan på forskellig måde sikre en sammenhængende iværksættelse fra medlemsstaternes side af IMO-standarderne. F.eks. kan EF sørge for, at samtlige medlemsstater tiltræder IMO-konventionerne, eller give internationale regler, som ikke er obligatoriske, retligt bindende virkning, eller EF kan ved hjælp af direktiver vedtage fælles fortolkninger af regler, som er udformet som generelle principper. Om nødvendigt kan disse udmøntes yderligere i europæiske tekniske standarder. På denne måde skulle de eksisterende forskelle i sikkerhedsniveauerne kunne reduceres, så de kommer til at ligge inden for acceptable grænser.
216. Desuden kan de internationale standarder om nødvendigt udvides til at omfatte fartøjer, der ikke henhører under de internationale konventioner, f.eks. passagerskibe i indenlandsk sejlads eller små fragtskibe, som ligger under IMO-grænserne. Det vil sikre, at de samme sikkerhedskrav kommer til at gælde overalt i det indre marked.

Kontrol i havnestaten

217. Skærpelse af kontrollen i havnestaterne f.eks. via fastlæggelse af harmoniserede kriterier for inspektioner og tilbageholdelser er afgørende, hvis man vil have fjernet de skibe, der ikke overholder forskrifterne, fra EF's farvande. En indsats inden for rammerne af det såkaldte "Memorandum of Understanding on Port State Control", som en række europæiske tredjelande har tiltrådt (nogle af disse lande er repræsenteret i komitéen), kan sikre, at sådanne foranstaltninger bliver mere europæisk dækkende.

Infrastruktur

218. Endelig kan en indsats fra EF's side med henblik på at udvikle skibstrafiktjenester med brug af avancerede teknologier både på land og ombord som led i EF's transeuropæiske net medføre, at sikkerheden til søs i Europa kan drage den fulde fordel af de muligheder, der ligger i elektronikken, og dermed opnå forbedringer, som vanskeligt kunne gennemføres på anden måde.
219. Handlingsprogrammet omfatter foranstaltninger inden for hvert af disse hovedområder, således som det forklare mere nærmere i kapitel V. En mere detaljeret præsentation og redegørelse for de planlagte foranstaltninger vil blive givet i en særlig meddelelse om sikkerheden til søs og forebyggelse af havforurening; denne meddelelse vil blive udsendt i nær fremtid.

Fastsættelse af standarder

220. Eftersom IMO er det organ, der har ansvaret for fastsættelsen af standarder vedrørende sikkerheden til søs på internationalt plan, må EF sikre, at IMO's arbejde forløber på en måde, som indebærer hensigtsmæssige løsninger for de fartøjer, der besejler EF-farvandene. EF må arbejde på at koordinere medlemsstaternes holdninger med henblik på vedtagelse af de nødvendige nye regler og ændring af gamle regler. Der må udvikles procedurer, som giver EF mulighed for at handle effektivt i så henseende, samtidig med at IMO's arbejdsmetoder og den mere tekniske karakter af størsteparten af IMO's aktiviteter må respekteres, og man må forsøge at afbøde eventuelle negative reaktioner på udviklingen af et regionalt element inden for organisationen. I denne forbindelse bør EF bl.a. fokusere på foranstaltninger med henblik på at reducere risikoen for menneskelige fejl, eftersom denne faktor anses for at være hovedårsagen til ulykker og uheld til søs.
221. Fastsættelse af standarder fra EF's side bør begrænses til undtagelsestilfælde, hvor det ikke lykkes inden for IMO at finde en løsning, der kan imødekomme EF's særlige behov, og hvor det er tvingende nødvendigt at gøre noget for at garantere et acceptabelt sikkerhedsniveau i europæiske farvande.

IV.2.e.4. CIVIL LUFTFART: SIKKERHEDEN ER HØJ, MEN KAN GØRES ENDNU BEDRE

222. Civil luftfart betragtes som værende en meget sikker transportform. Selv om der ikke er noget helt tilfredsstillende og nøjagtigt mål for sikkerheden ved flyvning, giver antallet af dødsulykker med fly samt antallet af dræbte et vist indtryk af det generelle sikkerhedsniveau. Heldigvis er der tale om et meget begrænset antal ulykker ved erhvervsmæssig flyvning med civile fly, og derfor er tallene for hvert enkelt år til en vis grad uinteressante, fordi en enkelt større ulykke påvirker årsresultatet meget voldsomt. Derfor er det bedre at se på det årlige gennemsnit inden for det sidste tiår, som er 37 ulykker over hele verden med i alt 1022 dræbte⁽⁴⁰⁾. Dette tal skal sammenholdes med, at verdens luftfartsselskaber tilsammen flyver med over 1 mia. passagerer om året.
223. Desuden varierer sikkerhedsniveauet ganske meget i forskellige egne af verden. Europa har et meget højt sikkerhedsniveau og er kun involveret i ca. 10% af flyulykker med dødelig udgang, selv om det tegner sig for ca. 34% af verdens flytrafik. Alene i EF var der 22 flyulykker med dødelig udgang i perioden fra 1980 til 1990, hvilket er gennemsnitligt 2 ulykker om året, sammenholdt med verdensgennemsnittet på 37.

(40) Kilde: World Airline Accident Summary, der offentliggøres hvert år af de britiske luftfartsmyndigheder.

224. Men luftfartsindustrien har selv udtrykt bekymring over, at kurverne for sikkerheden inden for trafikflyvning, som hidtil har været konstant opadgående, nu er begyndt at flade ud. Dette kan betyde, at antallet af ulykker vil begynde at vokse proportionalt med stigningen i trafikmængden. Det bliver derfor nødvendigt at finde nye veje til at forbedre sikkerheden, uden at det indebærer urimelige byrder for luftfartsselskaberne, eftersom menneskelige faktorer på den ene eller den anden måde er impliceret i ca. 80% af flyulykkerne. Desuden betyder den voksende overbelastning både på jorden og i luftrummet, at det ekstra spillerum ud over de sikkerhedsmargener, som er indbygget i systemet, bliver stadigt mindre og måske helt forsvinder. Sikkerheden vil naturligvis fortsat have højeste prioritet i ATM/ATC-systemet, men hvis der ikke gøres noget, kommer sikkerhedskravene til at gøre trafikafviklingen mindre smidig og effektiv.
225. Civil luftfart omfatter også en række andre flyveaktiviteter, bl.a. uddannelse, sportsflyvning, forretningsflyvning, luftfotografering, sprøjtning af afgrøder fra luften, sygetransporter osv. Men disse aktiviteter er langt mindre udviklet i Europa end i visse andre egne af verden. Derfor - og på grund af deres forskelligartede karakter - er det meget vanskeligt at indsamle pålidelige statistikker og dermed få et korrekt billede af sikkerhedsniveauet for denne form for flyveaktivitet i Europa. Hvis den får voksende betydning, hvad der er meget sandsynligt, bliver det nødvendigt at sikre, at dens betydning for flysikkerheden kan evalueres korrekt og eventuelle negative konsekvenser afbødes.

EF's bidrag til flysikkerheden

226. På fællesskabsplan er der allerede vedtaget en række foranstaltninger vedrørende flysikkerhed. De drejer sig om undersøgelse af flyulykker⁽⁴¹⁾, gensidig anerkendelse af personcertifikater, der giver adgang til udøvelse af funktioner i civil luftfart⁽⁴²⁾, og teknisk harmonisering⁽⁴³⁾. Der ligger også et forslag fra Kommissionen vedrørende ATM⁽⁴⁴⁾, som er fremsendt til Rådet; Kommissionen har desuden i en meddelelse⁽⁴⁵⁾ bebudet forslag til foranstaltninger vedrørende undersøgelser af flyulykker og indberetning af flyvehændelser. Ud over disse specifikke initiativer på sikkerhedsområdet er der en række andre EF-retsakter, som også indirekte har betydning for sikkerheden, f.eks. forordningen om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber, som indgår i den tredje pakke af retsforskrifter med henblik på liberalisering af lufttransporten⁽⁴⁶⁾, og hvori det er fastsat, at et luftfartsselskab for at få udstedt en licens skal opfylde visse kriterier, som garanterer, at luftfartsselskaberne opfylder bestemte sikkerhedskrav.

(41) Rådets direktiv 80/1266/EØF af 16.12.80 (EFT nr. L 375 af 31.12.80).

(42) Rådets direktiv 91/670/EØF af 16.12.91 (EFT nr. L 373 af 31.12.91).

(43) Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91 af 16.12.91 (EFT nr. L 373 af 31.12.91).

(44) Forslag til Rådets direktiv om definition og anvendelse af tekniske kompatible standarder og specifikationer for erhvervelse af udstyr og systemer til regulering af flytrafikken - KOM(92) 342 endelig udg. af 22.7.92.

(45) Kommissionens meddelelse til Rådet om EF's initiativer inden for området for flyvehændelser og flyvehavarier - SEC(91) 1419 endelig udg. af 4.9.91.

(46) Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 af 23.7.92 (EFT nr. L 240 af 24.8.92).

227. Med de seneste teknologiske fremskridt kan de luftbårne styresystemer og flyvekontrolltjenester på jorden integreres i en enkelt systemstruktur. Den vil i stigende grad anvende avanceret satellitbaseret kommunikation, navigation og kontrol. Indførelsen af dette koncept på verdensplan med støtte fra Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) vil meget snart få indvirkning på EF's flyvekontrolltjeneste og industristrategier. De driftsmæssige ændringer vil formentlig begynde at få virkning i sidste halvdel af dette tiår. EF har endnu ikke besluttet, hvordan man skal forholde sig til denne udfordring. Ændringer er nødvendige for at sikre, at sikkerheden ikke forringes, når antallet af flyvninger stiger. Behovet for ledig kapacitet kan kun imødekommes med bedre og mere præcise halvautomatiske flyveledelsesmetoder i de tæt trafikerede områder kombineret med en omlægning af rutefordelingssystemerne.
228. EF's indsats fremover inden for flysikkerhed skal baseres på det arbejde, der allerede er gjort, og på de behov, der er opstået som følge af den politiske og tekniske udvikling i denne sektor. EF skal derfor satse på at opfylde sine målsætninger på sikkerhedsområdet inden for den civile luftfarts generelle internationale kontekst og med udgangspunkt i det arbejde, der foregår i de relevante internationale organisationer såsom ICAO, Den Europæiske Luftfartskonference (ECAC), De Fælles Luftfartsmyndigheder (JAA) og Eurocontrol. Ud fra de grundlæggende principper, der er fastlagt af ICAO, skal EF tilstræbe, at de højeste standarder, som afspejler den teknologiske udvikling inden for EF, anvendes overalt i Europa. Man bør arbejde på at understøtte og udbygge de foranstaltninger, der gennemføres på såvel nationalt som internationalt plan, specielt udstedelse af certifikater til luftfartspersonale, teknisk harmonisering, flyveledelse og -kontrol, indberetning af ulykker og uheld, forskning og udvikling samt analyse af flysikkerhedsproblemerne på længere sigt.

Certifikater

229. Direktivet fra december 1991 om gensidig anerkendelse gælder kun for besætningsmedlemmer i cockpittet. Men i betragtning af de store forskelle i de nationale krav, hvoraf nogle ikke lever op til ICAO-anbefalingerne, må der hurtigst muligt fastsættes fælles krav for udstedelse af certifikater til besætningsmedlemmerne i cockpittet. Kun sådanne fælles regler kan sikre, at flypersonalets kvalifikationer fortsat ligger på et acceptabelt niveau. Desuden skal man være opmærksom på mulighederne for at udvide reglerne til at gælde for andre personalekategorier, f.eks. flymekanikere og flyveledere.
230. Det ville gøre det lettere at forvalte de fælles krav til udstedelse af certifikater, hvis der kunne oprettes en støtteinfrastruktur omfattende centrale fællesskabsdatabaser med en lang række eksaminationsspørgsmål fra medlemsstaterne, lægelige informationer om de enkelte certifikatindehavere og relevante data for de pågældende såsom certifikattype, bedømmelser, gyldighed osv. Det skal overvejes at udvikle sådanne systemer.

Teknisk harmonisering

231. Det arbejde, der er indledt med Rådets forordning fra december 1991, bør fortsættes. Nye forslag til forordninger, der i fornødent omfang tager hensyn til nye krav, som måtte være udarbejdet af JAA, vil blive forelagt Rådet til vedtagelse.

Flyvekontrolltjenester

232. Som det fremgår mere detaljeret af kapitel IV, er det Kommissionens mål at bidrage til at udvikle et fælles flyvekontrollsystem i Europa i samarbejde med Eurocontrol, ECAC og de nationale myndigheder. Et sådant system vil være et væsentligt led i EF's indsats på flysikkerhedsområdet.

Flyhavarier og flyvehændelser

233. Kommissionen gav i sin meddelelse til Rådet fra september 1991 udtryk for den opfattelse, at en fornuftig flysikkerhedspolitik bør baseres på tidlig påvisning af svagheder, behov og tendenser vedrørende flytrafikken. Det forhold, at der kun foreligger meget begrænsede data (flyhavarier og flyvehændelser) i de enkelte medlemsstater, giver ikke mulighed for en sådan sporing på et tidligt tidspunkt, og de store verdensomspændende databaser volder problemer omkring forvaltningen og den korrekte fortolkning af dataene, og specielt giver de ikke tilstrækkelige informationer om regionale forhold.
234. Derfor vil fællesskabsinitiativer på dette område være specielt effektive, og meddelelsen indeholder et arbejdsprogram, der omfatter tre emner: Systemer til obligatorisk indberetning af flyvehændelser, fortrolige indberetningssystemer samt efterforskning af flyhavarier.
235. Sigtet med det første emne er at forbedre flysikkerheden ved at samle den viden, der ligger i de nuværende inkompatible indberetningssystemer, som findes i en række medlemsstater, gennem oprettelse af en central database. De specifikationer, der skal udvikles til brug for denne database, kunne også anvendes til indførelse af harmoniserede nationale indberetningssystemer i de medlemsstater, som i øjeblikket ikke har sådanne systemer. Hver enkelt medlemsstat ville dermed få adgang til en meget stor mængde værdifulde sikkerhedsdata. Fælles analyse af disse data giver mulighed for en mere grundig undersøgelse af ulykkesårsagerne. EF's Fælles Forskningscenter har indledt et pilotprojekt, som skulle være afsluttet i 1994.
236. Indførelse af et fortroligt indberetningssystem betragtes af mange sikkerhedseksperter som et af de vigtigste midler til at øge vor viden om de menneskelige faktorer inden for luftfart. Eftersom de fleste ulykker er knyttet til menneskelige faktorer, er dette initiativ særdeles lovende. Det vil formentlig tage mellem 24 og 30 måneder at færdiggøre det prototypesystem, som blev påbegyndt i september 1992, hvorefter systemet skal evalueres.

237. Med hensyn til efterforskning af flyhavarier må der træffes forskellige foranstaltninger til at sikre, at der findes passende efterforskningsinstanser i de enkelte medlemsstater, og at de kan arbejde effektivt sammen. På denne måde kan man uden al for megen centralisering udvikle værktøjer, som både er af høj kvalitet og mere omkostningseffektive, end hvis de nationale myndigheder selv skulle have udviklet dem. Målsætningerne er at tilpasse de eksisterende nationale regler under hensyntagen til de foreslåede ændringer til ICAO's bilag 13 til Chicago-konventionen, sikre tilstedeværelsen af en grundlæggende havarieefterforskningsstruktur i de enkelte medlemsstater, styrke de nationale efterforskningsorganer, etablere tættere kontakter mellem medlemmerne af disse organer, skabe grundlag for et bedre samarbejde, arbejde for fælles uddannelse af efterforskningspersonalet, studere mulighederne for oprettelse af en flykatastrofefond og sikre en bedre informationsformidling.
238. Der er allerede indledt konsultationer med internationale eksperter om et udkast til direktiv indeholdende de grundlæggende principper for efterforskning af flyulykker. De fem grundlæggende principper i dette udkast er følgende: Pligt til at efterforske flyhavarier og alvorlige flyvehændelser, garanti for, at den tekniske undersøgelse kan gennemføres uden nogen former for hindringer, oprettelse af et permanent og uafhængigt efterforskningsorgan, offentliggørelse af en rapport indeholdende anbefalinger til korrigerende foranstaltninger samt tilsyn med iværksættelsen af disse anbefalinger.

Forskning

239. Forskningen er også et vigtigt aspekt af flysikkerhedspolitikken. De igangværende aktiviteter omfatter projekter som EURET, ATLAS, FANSTIC og GAAS på ATC-området. Der kan også fra tid til anden blive behov for yderligere forskningsaktiviteter på andre områder, specielt den menneskelige faktors betydning, hvis der derved kan opnås væsentlige fordele i relation til flysikkerheden. En korrekt fortolkning og analyse af sikkerhedsdata forudsætter også, at der udarbejdes indekstal for måling af sikkerhed og risikovurdering. En statistisk opdeling af flyveoperationer og en effektiv dataindsamling kan bidrage til at forbedre forskningsmaterialet.

Langsigtet planlægning

240. Den hurtige politiske og tekniske udvikling inden for luftfarten gør, at man må forsøge at foregribe fremtidige problemer omkring flysikkerheden. Der er allerede flere spørgsmål, man er nødt til at tage sig af med det samme. Følgende oversigt er på ingen måde udtømmende, men kan være et godt udgangspunkt for en "EF-tænketa" om flysikkerheden inden for civil luftfart. Hvilke konsekvenser vil det få for luftfartsmyndighedernes beføjelser og ansvarsområder, at den internationale luftfart udvikler sig til et multilateralt system? Hvordan fordeles ansvaret, hvis der sker havari med et lejet fly, hvis ejer og lejer ikke er registreret i samme stat? Hvilken indflydelse vil den syvende friheds-

rettighed få på den driftsmæssige kontrol? Hvad kan man gøre for at nedbringe overbelastningen af luftrummet (reduktion af de horisontale eller vertikale sikkerhedsafstande, brug af parallelle eller konvergerende start- og landingsbaner)? Hvilken indvirkning vil den voksende automatisering få på den menneskelige adfærd?

IV.2.e.5. TRANSPORT AF FARLIGT GODS INDEN FOR ALLE TRANSPORTFORMER

241. I de seneste år er der sket en kraftig stigning i mængden og omfanget af farligt gods, der transporteres inden for samtlige transportformer. På et tidspunkt, hvor offentligheden i stigende grad bliver opmærksom på konsekvenserne både for mennesker og miljø af ulykker i forbindelse med transport af farligt gods, er man nødt til at arbejde ihærdigt for at finde metoder til at undgå ulykker eller i hvert fald begrænse deres konsekvenser.

Sikkerhedskrav

242. På internationalt plan er transport af farligt gods underlagt regler i internationale konventioner og aftaler, som er udarbejdet inden for internationale organisationer, der kan trække på en omfattende erfaring og ekspertise på dette område. Derved er det lykkedes at finde løsninger på mange problemer, og disse løsninger indebærer desuden den fordel, at de er almindeligt internationalt accepteret⁽⁴⁷⁾.
243. Men i de senere år har bekymringen i offentligheden omkring sikker transport af farligt gods resulteret i forskellige fællesskabsforanstaltninger med henblik på at nedbringe risikoen ved denne transport, uanset hvilken transportform, der anvendes. Det overordnede mål er transport af farligt gods på så sikre vilkår som overhovedet muligt. Uden at ville anfægte betydningen af de internationale organisationers aftaler begyndte Kommissionen at udarbejde forslag til en fællesskabsindsats med henblik på at støtte og supplere den eksisterende internationale lovgivning, samtidig med at man sørgede for at undgå dobbeltarbejde. Disse bestræbelser tog sigte på at rette op på det forhold, at visse bestemmelser ikke var tilstrækkeligt gennemsigtige eller anvendelige i en fællesskabssammenhæng, samt at der ofte anvendes forskellige nationale sikkerhedsforskrifter.

(47) DE FORENEDE NATIONER, New York, USA: FN "United Nations Recommendations on the Transport of Dangerous Goods" 1957 (med senere ændringer);
 DE FORENEDE NATIONER'S Økonomiske Kommission for Europa, Geneve, Schweiz: ADR "European Agreement concerning the International Transport of Dangerous Goods by Road" 1959 (med senere ændringer);
 Centralbureauet for Internationale Jernbanebefordringer (OCTI), Bern, Schweiz: RID Bilag 1 til Tillæg B til COTIF, Bilag 1 til CIM "Regulations concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail" (med senere ændringer);
 Organisationen for International Civil Luftfart, Montreal, Canada: ICAO TI's "Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air" (med senere ændringer);
 Den Internationale Søfartsorganisation, London, Storbritannien: IMDS "International Maritime Dangerous Goods Code" (med senere ændringer);
 Det Internationale Atomenergiagentur, Wien, Østrig: IAEA "Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material, Safety Series 6", 1985-udgave (med senere ændringer);
 Centralkommissionen for Sejlads på Rhinen, Strasbourg, Frankrig: ADN "European Agreement concerning the International Transport of Dangerous Goods on the Rhine Inland Waterway" (med senere ændringer).

244. EF's indsats er baseret på fire hovedprincipper:

Vedtagelse på fællesskabsplan af foranstaltninger, der tager sigte på at lukke hullerne i de nuværende internationale regler,

retslig håndhævelse af de internationale regler på nationalt plan for at nå frem til helt harmoniserede standarder,

afskaffelse af handelshindringer, der måtte opstå som følge af forskelligartede nationale tekniske standarder,

en lovgivning, der hænger sammen med de øvrige fællesskabspolitikker, f.eks. på miljøbeskyttelsesområdet i relation til sikker opbevaring af gensplejsede organismer.

Der er på dette grundlag vedtaget eller foreslået foranstaltninger om så forskelligartede emner som uddannelse af medarbejdere, tekniske standarder og kontrol og tilsyn med farligt gods' bevægelser.

Fremtidige tiltag

245. EF kan fremover bidrage til det arbejde, der gøres af de ansvarlige internationale organisationer på dette område, og samtidig fortsat støtte og supplere deres indsats gennem vedtagelse af foranstaltninger, der tager direkte sigte på EF's særlige behov og omstændigheder.

Harmonisering

246. I øjeblikket er reglerne for transport af farligt gods langt fra ensartede på trods af de foranstaltninger, der er vedtaget på internationalt plan og fællesskabsplan. De internationale regler gælder for internationale transporter. I visse tilfælde anvendes de også på indenlandske transporter, men ikke altid. I forbindelse med de cabotagerettigheder, der indføres med det indre marked, vil transporten af farligt gods, der varetages af transportvirksomheder, som ikke er etableret i den pågældende medlemsstat, blive underlagt de regler om farligt gods, der gælder i værtslandet. Disse kan på visse områder adskille sig fra de bestemmelser, der gælder dels for indenlandske transporter i transportvirksomhedens hjemland, dels for transporter, der er omfattet af de internationale regler. Det er derfor vigtigt at sikre, at reglerne for indenlandske transporter fremover bringes på linje med reglerne for internationale transporter.

247. Det er også nødvendigt at harmonisere en række krav, som er forskellige afhængigt af den transportform der anvendes, uden at der er nogen egentlig begrundelse for sådanne forskelle. Harmonisering af reglerne om klassificering, mærkning og emballering af farlige stoffer inden for alle transportformer vil ikke blot gøre tingene lettere for de involverede parter, men vil også i høj grad bidrage til at gøre kombineret transport mere effektiv.

248. Der bliver også brug for yderligere harmoniseringsforanstaltninger inden for uddannelse og miljøbeskyttelse og fælles specifikationer for de tekniske systemer, der skal bruges til lokalisering og løbende kontrol med det farlige gods.

Ansvar

249. Transport af farligt gods er en aktivitet, der indebærer høje risici, hvilket afspejles i de forsikringspræmier, der skal betales af de forskellige parter, som er involveret i transportkæden, for at dække ansvar i tilfælde af uheld. Hver enkelt medlemsstat har sine egne retsregler, som gælder for national transport, og som dækker civilt ansvar for skader forårsaget ved transport af farligt gods. Der findes endnu ingen harmoniseret EF-dækkende lovgivning om civilt ansvar for skader forårsaget af farligt gods i national eller international transport. Men Indlandstransportkomiteen under De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa har for nylig (1989) indgået en "Convention for Civil Liability for Damage caused during Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels" (CRTD). Denne konvention er baseret på et skærpet ansvar med meget høje forsikringspræmier, og den flytter ansvaret fra afsenderen til den transportvirksomhed, der varetager den nationale eller internationale transport. Konventionen er endnu ikke undertegnet af et tilstrækkeligt antal ECE-medlemsstater til, at den kan træde i kraft, hvilket betyder, at der fortsat anvendes en lang række forskelligartede ansvarsforsikringsordninger i Europa. Det bør derfor nøje overvejes, om der er behov for et fællesskabsinitiativ med henblik på en mere ensartet strategi, idet man skal erindre sig, at EF også har interesse i, at transportvirksomheder fra tredjelande, specielt fra Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og fra Øst- og Centraleuropa, pålægges de samme forpligtelser som transportvirksomheder fra EF-landene.

IV.2.f. SOCIALPOLITIK OG TRANSPORT

IV.2.f.1. EF'S SOCIALPOLITIK OG DEN SOCIALE DIMENSION AF DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIK: KOMPLEMENTÆRE INSTRUMENTER

250. EF har fra starten haft det som et af sine generelle mål at forbedre arbejdstagernes arbejdsvilkår og levestandard. Dette mål skulle nås ved anvendelse af Traktatens bestemmelser og instrumenter, f.eks. reglerne vedrørende det fælles marked samt den fælles transportpolitik, og ved hjælp af de særlige bestemmelser i den del af traktaten, der omhandler socialpolitikken, og som indeholder bestemmelser om et nært samarbejde mellem medlemsstaterne på det sociale område, ligeløn og fremme af beskæftigelse og uddannelse via en Socialfond.
251. Den Europæiske Fælles Akt uddybede denne strategi yderligere med sine bestemmelser om harmonisering af sundheds- og sikkerhedsvilkårene på arbejdspladsen på grundlag af minimumsforskrifter (118 A) og med udtrykkelige henvisninger til en dialog på europæisk plan mellem arbejdsmarkedets parter, herunder eventuelt kollektive overenskomster (artikel 118 B). I 1989 vedtog alle medlemsstaterne undtagen Storbritannien Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkeds- og Sociale Rettigheder tilligemed et handlingsprogram, der også omfattede initiativer på det sociale område.
252. Med dette som udgangspunkt er der opnået fremskridt på to indbyrdes komplementære områder. For det første er der truffet en række socialpolitiske initiativer, som finder anvendelse i såvel transportsektoren som i andre sektorer. Socialfonden spiller en vigtig rolle i bestræbelserne på at fremme beskæftigelsen og omskole arbejdstagere; der er vedtaget foranstaltninger til at sikre lige muligheder for de to køn, og der er vedtaget strenge regler om børnearbejde og fastsat minimumsforskrifter for arbejdsvilkår og arbejdsmiljø⁽⁴⁸⁾. Arbejdsmarkedets parter har deltaget i fællesskabsbeslutningerne via Blandede Udvalg og via Det økonomiske og Sociale Udvalg. For det andet er man i forbindelse med den fælles transportpolitik i færd med at vedtage foranstaltninger vedrørende leve- og arbejdsvilkårene for transportarbejdere som led i gennemførelsen af det indre marked for transportydelser. Åbningen af de nationale markeder for konkurrence fra andre lande har gjort det nødvendigt at fastsætte en række standarder på det sociale område dels for at sikre, at arbejdstagernes grundlæggende interesser beskyttes i det nye liberaliserede miljø, dels for at fjerne visse former for konkurrenceforvridning mellem transportvirksomheder, som kunne opstå i mangel af ensartede regler for hele EF.
253. Med undertegnelsen af Maastricht-Traktaten i december 1991 indgik 11 af de 12 medlemsstater, dvs. alle undtagen Storbritannien, en aftale om socialpolitik i form af en protokol, der skal iværksættes ved hjælp af

(48) Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om Iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT nr. L 183 af 29.6.1989) samt en række specifikke direktiver i relation til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF.

traktatens institutioner, procedurer og regler. Blandt de vigtigste bestemmelser i denne aftale er en styrkelse af Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder; desuden får arbejdsmarkedets parter afgørende indflydelse i den konsultationsproces, der ligger forud for vedtagelsen af fællesskabsregler med sociale implikationer. Der skal udarbejdes foranstaltninger til fordel for handicappede, der skal tilvejebringes flere og bedre erhvervsuddannelsestilbud, som også skal komme folk på arbejdsmarkedet til gode. På visse områder får de kollektive overenskomster forrang fremfor lovgivningen, og subsidiaritetsprincippet skal respekteres. Protokollen og aftalen om socialpolitikken ændrer ikke ved bestemmelserne i Maastricht-Traktaten eller i eksisterende traktatbestemmelser vedrørende socialpolitikken og den fælles transportpolitik.

254. Der skal udvikles initiativer på grundlag af de socialpolitiske bestemmelser i Maastricht-Traktaten og i visse tilfælde også protokollen og aftalen om socialpolitikken. Disse initiativer vil i mange tilfælde også være relevante for transportområdet. Desuden vil det indre marked for transportydelser givet kræve en række yderligere foranstaltninger, som også vil være af betydning for transportarbejdernes leve- og arbejdsvilkår; dette er nærmere omhandlet i det følgende. Her skal det blot understreges, at de nationale og regionale myndigheder i deres bestræbelser på at løse sociale problemer, hvoraf nogle direkte kan tilskrives liberaliseringen i forbindelse med gennemførelsen af det indre transportmarked, vil finde det vanskeligt at handle på egen hånd, hvis deres ensidige initiativer stiller deres transportvirksomheder ringere både med hensyn til konkurrenceevne og driftsvilkår end transportvirksomheder fra andre medlemsstater.
255. De to udgangspunkter for EF's sociale foranstaltninger på transportområdet og den nye dimension, der er tilføjet med protokollen og den socialpolitiske aftale i Maastricht-Traktaten, indebærer, at man skal være særdeles opmærksom på karakteren og indholdet af de initiativer, der skal foreslås. For det første er det vigtigt, at foranstaltninger, der foreslås på grundlag af generelle socialpolitiske bestemmelser, tager tilstrækkeligt hensyn til transportaktiviteternes specifikke karakter, såsom skiftende driftsvilkår og forskellige krav i forbindelse med forskellige typer af transportsystemer samt disses naturlige mobile karakter. For det andet bør foranstaltninger, der vedtages i forbindelse med reglerne for det indre marked for transportydelser, afspejle og være i overensstemmelse med EF's socialpolitik generelt. For det tredje bør sociale foranstaltninger, som vil få indvirkning på den måde, hvorpå transportmarkedet fungerer, specielt transportvirksomhedernes konkurrencevilkår, vedtages, hvor det overhovedet er muligt, af EF som helhed.

IV.2.f.2. VIGTIGSTE AKTIVITETSOMRÅDER

256. Fællesskabsforanstaltninger med henblik på at beskytte og fremme transportarbejdernes interesser kan af praktiske hensyn opdeles i fire grupper: Etablering af en dialog mellem arbejdsmarkedets parter samt kollektive forhandlinger, foranstaltninger vedrørende adgang til forskellige erhverv og uddannelse, foranstaltninger vedrørende leve- og arbejdsvilkår og foranstaltninger med henblik på at beskytte og fremme beskæftigelsen.

Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter samt kollektive forhandlinger

257. De Blandede Udvalg, der er tilknyttet Kommissionen, og hvoraf største-parten er oprettet for nylig, har allerede vist sig at være et værdifuldt supplement til Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Fem af de ni eksisterende udvalg vedrører transportsektoren (jernbaner, veje, indre vandveje, skibsfart og luftfart); desuden er der ved at blive oprettet endnu et udvalg (havne). De Blandede Udvalg på transportområdet udgør et forum, hvori repræsentanter for arbejdstagerne og arbejdsgiverne kan forhandle med hinanden og med Kommissionen om udformningen af politiske tiltag, der vedrører deres sektor, og drøfte spørgsmål i relation til iværksættelsen. Det bidrag, de kan yde, er særlig vigtigt for så vidt angår spørgsmål, der er direkte knyttet til sociale områder, såsom adgang til bestemte erhverv, uddannelse, leve- og arbejdsvilkår samt fremme og beskyttelse af beskæftigelsen. På sådanne områder kan det, at der opnås bred enighed om strategien til løsning af et bestemt problem, bidrage afgørende til, at der hurtigt kan vedtages fællesskabslovning, som ellers kunne have trukket i langdrag.
258. Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter kan, såfremt begge parter ønsker det, føre til løsninger baseret udelukkende på kollektive overenskomster (artikel 118 B og artikel 4 i aftalen om socialpolitikken). Sådanne løsninger er et alternativ til den nuværende lovgivnings-procedure og et eksempel på beslutninger, der er tættere på borgerne. Derfor overvejer Kommissionen, hvordan man bedst kan iværksætte de konsultations-, dialog- og eventuelt også forhandlingsprocedurer, der er fastsat i aftalen af 31.10.91 mellem Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS), Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i De Europæiske Fællesskaber (UNICE) og Det Europæiske Center for Offentlige Virksomheder (CEEP), samt i Maastricht-Traktatens protokol om socialpolitikken.
259. Kommissionen forsøger derfor at sikre, at arbejdsmarkedets parter inddrages i fuldt omfang på transportområdet i forberedelsen af initiativer, der måtte have sociale implikationer. Hvor der findes Blandede Udvalg, bliver de rådspurgt, så man kan udarbejde løsninger, der har den bredest mulige opbakning fra parterne. Hvis det viser sig, at det er muligt at gennemføre ordninger ved hjælp af kollektive overenskomster, vil Kommissionen søge at give sådanne løsninger forrang. Hvor der er behov for fællesskabslovgivning for at sikre, at de relevante nationale regler ændres i tilstrækkeligt omfang, vil Kommissionen alligevel tilstræbe at basere substansen i sine forslag på relevante overenskomster, der måtte bestå mellem arbejdsmarkedets parter. Denne strategi følger man i øjeblikket, f.eks. i relation til spørgsmålet om begrænsning af flyvetiden inden for civil luftfart, som i øvrigt er nærmere omhandlet i det følgende.

Adgang til de forskellige erhverv og til uddannelse

260. For at lette konkurrencen mellem transportvirksomhederne og give arbejdstagerne i transportsektoren mulighed for at drage fordel af, at de i henhold til Traktaten har ret til at tage arbejde i andre medlemsstater, er der allerede truffet en række foranstaltninger for at sikre gensidig anerkendelse af kvalifikationer fra medlemsstaternes myndigheders side. Desuden er der under hensyn til de risici, der er forbundet med mange transportaktiviteter, fastsat minimumsforskrifter for at sikre, at personer, der er beskæftiget med levering af transportydelser, er tilstrækkeligt kvalificerede til at varetage deres arbejdsopgaver.
261. Det første skridt var vedtagelsen af regler om adgang til erhvervet med godstransport ad landevej og personbefordring ad landevej⁽⁴⁹⁾. Herefter fulgte regler for adgang til udøvelse af transportvirksomhed inden for godstransport ad indre vandveje⁽⁵⁰⁾ og til cockpit-besætningsmedlemmer inden for civil luftfart⁽⁵¹⁾. Yderligere initiativer på dette område er allerede under overvejelse, specielt for cockpitpersonalet på fly og for besætningsmedlemmer på skibe.
262. Parallelt med disse foranstaltninger på transportområdet har EF arbejdet med en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser⁽⁵²⁾. Denne ordning gælder for de erhverv, for hvilke der findes særlige regler, i mangel af specifikke EF-foranstaltninger på linje med dem, der gælder for cockpit-besætningsmedlemmer. Den almindelige ordning skulle tage højde for en lang række problemer, specielt problemer omkring gensidig anerkendelse, uden at der bliver behov for yderligere lovgivning på fællesskabsniveau. Men af forskellige årsager er den generelle ordning ikke tilstrækkelig til at løse alle de problemer, der måtte opstå i transportsektoren.
263. Som nævnt ovenfor vil f.eks. de risici, der er forbundet med transportaktiviteter, stadig volde særlige problemer for transportmyndighederne. Den menneskelige faktor betragtes fortsat som en væsentlig årsag til transportulykker, men dog i meget forskelligt omfang fra transportform til transportform. Man kan ikke komme uden om spørgsmålet om, hvorvidt man skal skærpe kravene af hensyn til sikkerheden, specielt på de områder, hvor kravene i øjeblikket er forholdsvis lempelige. Det er også helt klart, at det i givet fald bør gennemføres på fællesskabsplan, således at nye krav kommer til at gælde på samme måde i alle medlemsstaterne, idet der naturligvis må tages højde for, at det kan tage nogen tid at gennemføre dem.
264. Skærpede krav er ikke blot nødvendige af sikkerhedshensyn, men også på grund af de omfattende tilpasninger i transportsektoren i forbindelse med den udvikling, som er omtalt tidligere, herunder gennemførelsen og videreudviklingen af det indre marked for transport og integrationen af transportsystemerne og transportydelserne. Hvis EF skal kunne leve op til målsætningen om "bæredygtig mobilitet" på et liberaliseret EF-dækkende marked, må transportvirksomhederne tilpasse sig på forskellig måde, så de f.eks. kan tilbyde effektive og fleksible transportydelser

(49) Henholdsvis Rådets direktiv 74/561/EØF af 12.11.74 (EFT nr. L 308 af 19.11.74) (senere ændret) og Rådets direktiv 74/562/EØF af 12.11.74 (EFT nr. L. 308 af 19.11.74) (senere ændret).

(50) Rådets direktiv 87/540/EØF af 9.11.87 (EFT nr. L 322 af 12.11.87).

(51) Rådets direktiv 91/670/EØF af 16.12.91 (EFT nr. L 373 af 31.12.91).

(52) Rådets direktiv 89/48/EØF af 21.12.88 (EFT nr. L 19 af 24.1.89), suppleret ved direktiv 92/51/EØF af 18.6.92 (EFT nr. L 209 af 24.7.92) om den anden generelle ordning, der skal træde i kraft den 18. juni 1994. I mellemtiden skal medlemsstaterne under alle omstændigheder anerkende kvalifikationer på grundlag af EF-Domstolens retspraksis.

inden for et stadigt mere integreret system, der anvender avancerede teknologier. Transportmyndighederne må for at lette den tilpasningsproces tage spørgsmålet om kvalifikationer og uddannelse op, hvis det skal lykkes, ikke mindst hvor det drejer sig om mindre transportvirksomheder, som får vanskeligere ved at gennemføre de nødvendige ændringer. Desuden må der sættes ind for at lette omskoling af arbejdstagere, der rammes af, at visse aktiviteter forsvinder eller ændres totalt i forbindelse med indførelse af nye teknologier. Mange af de foranstaltninger, der er behov for i denne sammenhæng, gennemføres utvivlsomt bedst på andre niveauer end fællesskabsniveauet. Men i betragtning af, at problemet er fælles for alle medlemsstaterne, omend det ikke er lige akut overalt, og i betragtning af de risici, som fuldstændigt ukoordinerede foranstaltninger vil medføre for det indre transportmarked og de transeuropæiske net, er det klart berettiget at fortsætte med at udvikle en fællesskabsramme med dertil hørende eventuelle ledsageforanstaltninger.

265. Skal opgaverne prioriteres, tyder strukturen i vejgodstransportindustrien på, at der er størst behov for en indsats på dette område, hvilket også bekræftes af den seneste udvikling i flere medlemsstater, som viser, at den nuværende situation giver anledning til uacceptable spændinger.

Leve- og arbejdsvilkår

Arbejdstid, driftstid, hvileperioder m.m.

Generelt

266. Regler og praksis for arbejdstid, driftstid, tjenestetid, venteperioder og hvileperioder giver anledning til en række forskellige problemer på transportområdet på grund af de forskellige transportaktiviteters specielle karakteristika. Her tænkes på det forhold, at mange transportarbejdere må bevæge sig langt bort fra deres hjem og fra den transportvirksomhed, for hvilken de arbejder, at de i visse tilfælde må foretage meget lange rejser, at de i andre tilfælde må rejse meget uregelmæssigt, og at visse vigtige arbejdsfunktioner kræver stor agtpågivenhed og koncentration; det er alt sammen væsentlige faktorer, der må tages hensyn til. Samtidig har en række presserende spørgsmål foranlediget de politiske beslutningstagere til at indføre regler på disse områder. Hensynet til både offentlighedens og arbejdstagernes egen sikkerhed har været en af de vigtigste begrundelser. Fjernelse af vilkår, der kan skabe konkurrenceforvridning mellem forskellige transportvirksomheder, er en anden begrundelse, og endelig søger de lande, der har lovgivet om begrænsning af arbejdstiden ud fra generelle socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske hensyn, at følge samme linje over for transportsektoren i det omfang, det er muligt.

Vejtransport

267. På fællesskabsplan har der inden for vejtransportsektoren i mere end 20 år eksisteret fælles regler om køretid og hvileperioder. På nuværende tidspunkt indeholder Rådets forordning (EØF)3820/85 om harmonisering af visse regler på det sociale område vedrørende vejtransport⁽⁵³⁾ og (EØF)3821/85 om registreringsanordninger inden for vejtransport⁽⁵⁴⁾ de vigtigste fællesskabsbestemmelser på dette område.

(53) EFT nr. L 370 af 31.12.85.

(54) EFT nr. L 370 af 31.12.85.

I 1988 indførtes med Rådets direktiv 88/599/EØF en vis standardisering af kontrolprocedurerne for iværksættelsen af disse to forordninger. Meget tyder i dag på, at reglerne ikke håndhæves i tilstrækkelig grad, selv i de medlemsstater, hvor der er forholdsvis skrappe kontrolforanstaltninger, og kontrollen varierer meget mellem medlemsstaterne både med hensyn til hyppighed og omfang, og det samme gør de sanktioner, der iværksættes i tilfælde af overtrædelser.

268. EF har endnu ikke vedtaget nogen lovgivning for de øvrige sektors vedkommende.

Jernbaner

269. Inden for jernbanetransporten fastsættes arbejdsvilkårene på nationalt plan. I mange tilfælde er de nationale jernbaneselskaber bemyndiget til selv at fastsætte reglerne, og mange steder har de ansatte ved jernbanerne tjenestemandstatus eller status som offentligt ansatte. I betragtning af, at jernbanerne fungerer som højt strukturerede net og normalt også som monopoler, har spørgsmålet om arbejdstid o.lign. ikke tiltrukket sig samme opmærksomhed, som det er tilfældet i vejtransportsektoren, og man har endnu ikke følt noget behov for indgreb fra EF's side.

Indre vandveje

270. På foranledning af Centralkommissionen for Sejlads på Rhinen er der indført regler om maksimal arbejdstid for besætningsmedlemmer. Der findes ikke tilsvarende regler for de øvrige indre vandveje i EF. Transportvirksomhederne har for nylig givet udtryk for, at de foretrækker ensartede regler i stedet for et utal af forskelligartede nationale regler.

Civil luftfart

271. Arbejdstid og hvileperioder er i øjeblikket reguleret ved national lovgivning eller kollektive overenskomster. Bestemmelserne kan variere ganske meget mellem de forskellige medlemsstater, og der findes endnu ingen tilfredsstillende international ordning. I henhold til Chicago-konventionen skal staterne kun opstille regler, der begrænser flyvetider og flyvetjenesteperioder for cockpitbesætningsmedlemmerne, men konventionen indeholder ingen forskrifter desangående. I de senere år har dette spørgsmål givet anledning til bekymring, og denne bekymring er utvivlsomt blevet yderligere forstærket ved den skærpede konkurrence, der følger af liberaliseringen af hele sektoren. Dette har givet anledning til drøftelser om eventuelle initiativer både inden for De Fælles Luftfartsmyndigheder (JAA) og Det Blandede Luftfartsudvalg.

Søfart

272. Søfartssektoren har specielle problemer på grund af sektorens særlige karakteristika, specielt det forhold, at der i mange tilfælde er tale om meget lange rejser. Spørgsmålet er søgt løst via national lovgivning, kollektive overenskomster og individuelle ansættelseskontrakter eller forskellige kombinationer heraf. En ILO-konvention⁽⁵⁵⁾ har ikke kunnet træde i kraft, fordi den ikke er ratificeret af tilstrækkeligt mange medlemsstater.

(55) Konvention nr. 109 fra 1958.

EF's generelle regler vedrørende arbejdstid

273. I 1990 foreslog Kommissionen som led i iværksættelsen af Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder, at der blev vedtaget et direktiv om arbejdstid for alle erhvervssektorer, herunder også transportsektoren⁽⁵⁶⁾. Under henvisning til de specifikke problemer inden for transportsektoren har Rådet meddelt, at områderne vejtransport, lufttransport, søtransport, jernbanetransport og transport ad indre vandveje skal være undtaget fra direktivet. Kommissionen har oplyst, at den forbeholder sig mulighed for snarest muligt at forelægge forslag vedrørende de forskellige transportsektorer, hvori der tages hensyn til deres specielle karakteristika.

Fremtidige fællesskabsinitiativer

274. Problemerne i relation til krav om arbejdstider og lignende må derfor undersøges individuelt for de enkelte transportsektorer. Der er tre væsentlige aspekter at tage hensyn til: den enkelte transportsektors særlige karakteristika, sikkerheden og opretholdelsen af et højt socialt beskyttelsesniveau.

Vejtransport

275. Med hensyn til vejtransportsektoren indebærer dels vejtransportindustriens struktur, dels det forhold, at de nuværende regler om køretid er ineffektive, at der er påtrængende behov for en fornyet fællesskabsindsats.
276. Vejtransportsektoren er karakteriseret ved, at der er forholdsvis let adgang til dette erhverv, hvilket har betydet, at der findes ganske mange små transportvirksomheder og nogle få meget store virksomheder. Liberaliseringen af markedet på et tidspunkt, hvor et generelt fald i den økonomiske vækst er med til at reducere efterspørgslen, skærper konkurrencen for alle transportvirksomhederne, men specielt de mindre, uanset om de arbejder direkte for deres egne kunder eller i underentreprise. Det betyder, at både transportvirksomhederne og chaufførerne i stigende grad bliver presset til ikke at overholde reglerne om køretid og hvileperioder.
277. Samtidig kan der påvises en række årsager til, at de nuværende regler ikke fungerer effektivt⁽⁵⁷⁾. Det drejer sig især om utilstrækkelig håndhævelse af reglerne.
278. For det første er reglerne så komplicerede, at det med den eksisterende teknologi er vanskeligt at anvende dem både for kontrolmyndighederne og for transportvirksomhederne og chaufførerne selv. For at finde ud af, om en person lovligt kan føre køretøjet, kan det være nødvendigt at gennemgå den pågældendes arbejdstid inden for de seneste syv dage eller mere. Tydningen af fartskriverne kræver en vis sagkundskab og erfaring, og denne mangel på umiddelbar gennemsigtighed gør det alt for fristende at snyde med systemet. En forenkling af reglerne kombineret med anvendelse af ny teknologi, der hurtigt kan fremskaffe éntydige og pålidelige data, ville være et væsentligt fremskridt. En sådan udvikling kunne styrkes yderligere, hvis den nye teknologi samtidig kunne levere ekstra informationer og hjælp både til transportvirksomhederne og til chaufførerne.

(56) EFT nr. C 254 af 9.10.90.

(57) Undersøgelse med titlen "Pour une meilleure mise en oeuvre des règlements sociaux dans le domaine des transports par route". European Institute of Public Administration, Maastricht, 2.12.87.

279. En anden svaghed ligger i de begrænsede og meget uensartede bestræbelser, der gøres fra de kompetente myndigheders side for at kontrollere transportvirksomhederne. Dette skyldes til dels utvivlsomt, at der som nævnt er tale om en meget kompliceret og vanskelig opgave. Det skyldes også mangel på ressourcer og det forhold, at denne form for kontrol prioriteres forholdsvis lavt i forhold til håndhævelsen af andre regler. Desuden er man ikke alle steder lige indstillet på at tage de økonomiske og politiske konsekvenser af en strengere håndhævelse, og endelig mangler de ansvarlige myndigheder visse steder de nødvendige tekniske ressourcer.
280. Hovedansvaret for en mere effektiv håndhævelse af reglerne må forsat ligge hos de nationale og lokale myndigheder. EF skal ikke forsøge at blive direkte involveret i håndhævelsen af reglerne på dette område, eftersom det næppe vil kunne gøre det mere effektivt end de nationale og lokale myndigheder. Men udover en forenkling og teknisk modernisering af fællesskabsreglerne, kan EF måske bidrage indirekte til en mere ensartet og effektiv håndhævelse af reglerne i medlemsstaterne. Sådanne initiativer kunne omfatte foranstaltninger med henblik på at gøre de nationale kontrolprocedurer og sanktioner mere ensartede. Udover de sædvanlige harmoniseringsforanstaltninger, som ganske vist i dette tilfælde skulle dreje sig om procedurer og sanktioner, kunne man forestille sig andre initiativer, f.eks. med henblik på at inddrage de berørte nationale tjenestemænd i fælles uddannelsesprogrammer eller ved hjælp af en udvekslingsordning at iværksætte udviklingsprogrammer, hvorved en lille gruppe udvalgte nationale kontrolmedarbejdere kunne formidle de mest effektive metoder videre til resten af EF.
281. Indførelse af effektive kontrolprocedurer vedrørende køretid, specielt i forbindelse med lange ture, tilligemed forenkling af reglerne om arbejdstidens længde må prioriteres højest. Det er ganske vanskeligt at kontrollere arbejdstiden på grund af chaufførernes mobilitet. Kørsel med et bestemt køretøj med en bestemt chauffør bag rattet kan kontrolleres teknisk langt lettere og langt mere effektivt, end det er tilfældet i øjeblikket. Hvis dette kan opnås i forbindelse med mere enkle regler om køretid, vil det være lettere at vurdere, hvordan man iøvrigt bedst kan lovgive omkring de øvrige aspekter af arbejdstidsbegrebet.

Jernbaner

282. Mens der hidtil ikke har været noget presserende behov for indgreb i denne sektor, er udviklingen i retning af privatisering i visse medlemsstater og åbning af jernbanenettet for nye transportvirksomheder ved at ændre erhvervsmiljøet for de ansatte ved jernbanerne. Denne udvikling kræver en omhyggelig undersøgelse af, hvorvidt der er behov for et fællesskabsinitiativ, og i givet fald med hvilket indhold; det bør ske i nært samråd med de berørte organisationer for at sikre et højt socialt beskyttelsesniveau.

Civil luftfart

283. Når de igangværende drøftelser inden for De Fælles Luftfartsmyndigheder og Det Fælles Luftfartsudvalg er mundet ud i konklusioner vedrørende flyvetid og arbejdstid, vil Kommissionen i nært samråd med alle berørte organisationer træffe beslutning om, hvilke initiativer den vil overveje.

Søfart

284. På søfartsområdet skal der indledes drøftelser for at vurdere behovet for fællesskabsinitiativer samt disses eventuelle udformning og indhold. Søfartsindustriens særlige karakteristika må undersøges meget nøje, specielt behovet for tilstrækkeligt fleksible regler til, at erhvervet fortsat kan konkurrere med rederier fra tredjelande, så beskæftigelsen kan opretholdes.

Arbejdsvilkår: Sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen

285. Forbedring af sikkerheden og sundheden på arbejdspladsen i transportsektoren er emnet for et forslag til direktiv, som Kommissionen vil forelægge for Rådet⁽⁵⁸⁾. Direktivforslaget indeholder minimumssikkerheds- og sundhedsforskrifter for transportaktiviteter og arbejdssteder på transportmidler. Hvis direktivet vedtages af Rådet, vil det tillige med det generelle direktiv om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (89/391/EØF)⁽⁵⁹⁾ skabe mere ensartede og bedre betingelser i transportsektoren generelt. Det forventes, at direktivet skal gælde fra 1995 for nye køretøjer med en overgangsperiode på tre år for ældre køretøjer: På grund af den forlængede tidsfrist og de komplicerede regler vil der blive lagt stor vægt på, at direktivet håndhæves korrekt. Derefter vil der blive foretaget en ny undersøgelse af sikkerheds- og sundhedsvilkårene på arbejdspladserne i transportsektoren på grundlag af erfaringerne med direktivets anvendelse.

IV.2.f.3. TRANSPORT FOR BEVÆGELSESHÆMMEDE

286. Ud over politiske tiltag med henblik på at beskytte og fremme arbejdstagernes interesser omfatter socialpolitikken også foranstaltninger til fordel for bevægelseshæmmede.
287. Den 16. december 1991 vedtog Rådet en resolution om et fællesskabshandlingsprogram om bevægelseshæmmedes adgangsmuligheder i relation til transport (EFT nr. C 68 af 16.3.91); i resolutionen opfordres Kommissionen til at udarbejde et fællesskabshandlingsprogram omfattende forslag til konkrete foranstaltninger til forbedring af adgangsforholdene på alle former for offentlige transportmidler og på adgangsstederne til disse transportmidler under skyldig hensyntagen til subsidiaritetsprincippet.

(58) KOM(92) 234/3.

(59) EFT nr. L 183 af 29.6.89.

288. De fleste initiativer på dette område træffes bedst på nationalt, regionalt eller lokalt plan. Samarbejde på fællesskabsplan samt vedtagelse af visse fælles forskrifter for adgangsforholdene til transportmidler kan dog bidrage til at forbedre transportmulighederne for bevægelseshæmmede, således som det også fremgår af en række foranstaltninger inden for rammerne af telematikforskningsprogrammerne og TIME-programmet. Man vil for at opfylde denne målsætning sætte ind på tre områder: Et fællesskabssamarbejde om informationsprogrammer, forslag til lovgivning om minimumsforskrifter, såfremt Rådet anmoder derom, samt forskningsprogrammer, der kan bidrage til effektive løsninger på dette område.

IV.2.f.4. BESKYTTELSE OG FREMME AF BESKÆFTIGELSEN

289. Kommissionen har i forbindelse med EF's politik med henblik på at støtte, opretholde og forøge EF-flåder, der sejler under medlemsstaternes flag, udarbejdet en række positive foranstaltninger, der tager sigte på både at genskabe EF's søfartsindustri konkurrencemæssige position og at fremme beskæftigelsen for EF-landenes statsborgere. Det vigtigste element i disse foranstaltninger er oprettelsen af EF-skibsregisteret, EUROS, som skal tilskynde redere til at lade deres skibe registrere i dette register. Der er også foreslået specifikke bestemmelser om, at alle officererne og mindst halvdelen af resten af besætningsmedlemmerne på EUROS-registrerede fartøjer, skal være EF-statsborgere. Kommissionen er ganske klar over problemet med, at stadig færre sømænd fra EF er beskæftiget i EF-flåderne, og betragter det som en af de vigtigste opgaver at vende den negative udvikling ved at gøre, hvad der overhovedet er muligt, og arbejde videre med nye idéer til "positive foranstaltninger".
290. Med hensyn til EF-flåden på de indre vandveje overvejer Kommissionen foranstaltninger med henblik på at forbedre dens konkurrenceevne i forhold til de øvrige transportformer. Det skulle samtidig bidrage til at fastholde beskæftigelsen i denne sektor.

IV.3. STYRKELSE AF DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIKS EKSTERNE DIMENSION

IV.3.a. DEN EKSTERNE DIMENSION: HIDTIDIGE RESULTATER

291. På grund af mange transportaktiviteters internationale karakter var det fra starten forudset i EØF-Traktaten, at den fælles transportpolitik skulle have en ekstern dimension. Den gradvise gennemførelse af det indre marked for transportydelser har understreget behovet for en fællesskabsstrategi for transportrelationerne med tredjelande, og samtidig bliver det i stigende grad nødvendigt med en fælles indsats for at forsvare og fremme EF's handelsinteresser. De hidtidige resultater med hensyn til opfyldelsen af disse målsætninger har været blandede.
292. Der er opnået betydelige fremskridt på visse områder, men ikke på alle.
293. Søtransportens internationale karakter er det helt centrale element i EF's søfartspolitik, således som den hidtil er blevet udviklet. Der blev i 1977 vedtaget en konsultationsprocedure for forbindelserne mellem medlemsstaterne og tredjelande vedrørende søfartsanliggender og forhandlinger i internationale organisationer (forordning (EØF)587/77). I 1979 blev FN's Liner Code iværksat ved hjælp af Bruxelles-pakken (forordning (EØF)954/79). Derefter blev der i 1986 vedtaget fire forordninger om henholdsvis fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet mellem medlemsstaterne og tredjelande (forordning (EØF)4055/86), anvendelsen af Traktatens artikel 85 og 86 på søtransport, hvilket er af stor betydning for søfartsrelationerne med tredjelande, f.eks. i forbindelse med konferencer (forordning (EØF)4056/86), illoyal priskonkurrence fra rederier fra tredjelande (forordning (EØF)4057/86) og samordnede foranstaltninger til sikring af fri adgang til fragter i oceanfarter (forordning (EØF)4058/86). Den tredje og den fjerde Lomé-konvention omfattede specifikke artikler om søtransport, specielt i relation til en harmonisk udvikling af effektive og pålidelige tjenesteydelser på søtransportområdet baseret på principperne om fri adgang til handel på et forretningsmæssigt grundlag til konkurrencedygtige fragtrater. I virkeligheden indeholder størsteparten af EF's associerings- og samarbejdsaftaler specifikke transportbestemmelser, der gælder for søtransportsektoren. Bestemmelserne rækker lige fra opfordring til samarbejde på transportområdet til specifikke forpligtelser til at sikre retten til fri udveksling af tjenesteydelser og fri adgang til handel. Og endelig er der EUROS-forslagene, som fortsat er til overvejelse i EF's lovgivende institutioner, og som er udarbejdet hovedsagelig med henblik på at sikre EF's flåders konkurrenceevne i forhold til de største tredjelandekonkurrenter, specielt lande med bekvemlighedsflag.
294. Med hensyn til indlandstransport afsluttedes forhandlingerne om transit for tunge lastvogne med positivt resultat i 1991 for Jugoslaviens vedkommende og i 1992 for Østrigs og Schweiz' vedkommende, men det har naturligvis ikke været muligt at opfylde målsætningerne for førstnævnte aftale. I lyset af den politiske situation i Jugoslavien må der nu findes nye løsninger.

295. Inden for civil luftfart blev der i 1980 vedtaget en konsultationsprocedure for relationerne mellem medlemsstaterne og tredjelande og for forhandlinger i internationale organisationer. Desuden udvider den nylige aftale med Sverige og Norge EF's nuværende interne ordning til også at omfatte disse to lande.
296. Mere generelt vil aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde i princippet sikre, at fællesskabslovgivningen for det indre marked for transporttydelser kommer til at gælde i alle de deltagende lande, og den indebærer samtidig, at de indrages i det forberedende arbejde med nye fællesskabsregler. I henhold til de aftaler, der allerede er indgået, eller som er ved at blive forhandlet med landene i Øst- og Centraleuropa, er transportområdet et af de vigtigste emner for et udbygget samarbejde. På den pan-europæiske transportkonference i Prag, som blev afholdt i oktober 1991 på initiativ af Kommissionen og Europa-Parlamentet, understregedes behovet for en samordnet indsats i hele Europa med henblik på integreringen af transportmarkederne på kontinentet og udvikling af de dertil hørende transeuropæiske net. Transport er også blevet et af de vigtigste emner for de forskellige bistandsprogrammer til fordel for disse lande, f.eks. PHARE og TACIS⁽⁶⁰⁾.
297. Der er også gjort fremskridt med hensyn til at styrke EF's rolle i internationale organisationer og i de multilaterale aftaler, som disse organisationer er ansvarlige for. Væsentlige eksempler herpå er Den Europæiske Transportministerkonference (CEMT) og FN's Økonomiske Kommission for Europa. Med udgangspunkt i de samarbejdsprocedurer, der er vedtaget med begge organisationer, har EF haft en tilfredsstillende dialog med tredjelande. I GATT-sammenhæng forhandler Kommissionen på EF's og dets medlemsstaters vegne om eventuel liberalisering af vigtige aspekter af handelen med transporttydelser i forbindelse med Uruguay-Runden.

IV.3.b. NUVÆRENDE PROBLEMER

298. Der er fortsat en række vigtige problemer tilbage, som skal løses.
299. For det første har medlemsstaterne over en mangeårig periode udviklet et system med bilaterale aftaler med tredjelande om deres indbyrdes transportrelationer. Disse aftaler omhandler en lang række afgørende økonomiske spørgsmål såsom markedsadgang, herunder adgang for transportvirksomheder fra tredjelande til EF's indre marked. Man er ikke nået ret langt med at erstatte disse bilaterale aftaler med passende aftaler mellem EF og de pågældende tredjelande.

(60) Der er bevilget 50 mio. ECU i PHARE-programmet for 1992 til transportsektoren. En stor del af TACIS-programmet for 1991 drejer sig om transportområdet, hvortil der var afsat 53,5 mio. ECU.

300. Desuden er størsteparten af de eksisterende bilaterale aftaler om spørgsmål såsom markedsadgang indgået af medlemsstaterne på grundlag af reciprocitetsprincipper og omfatter i mange tilfælde nationalitetsklausuler, som indebærer, at private virksomheder kommer til at overtræde EF's konkurrenceregler, eller også er aftalerne på anden måde uforenelige med en fuldstændig og ensartet anvendelse af fællesskabsretten. Sådanne klausuler strider imod fællesskabsretten, fordi de tilsidesætter princippet om, at der ikke må forskelsbehandles på grundlag af nationalitet, og begrænser rækkevidden af det indre marked for transporttydelser. De er heller ikke befordrende for transportoperationernes økonomiske effektivitet. Disse aftaler må derfor ændres eller ophæves. Men det kan meget vel have handelsmæssige implikationer, og det må derfor være en opgave for EF.
301. Medlemsstaterne har modsat sig, at EF griber ind på dette område, og er fortsat med at forhandle nye og ændrede aftaler i modstrid med fællesskabsretten. De har oven i købet gjort det i tilfælde, hvor Kommissionen allerede havde forelagt problemet for Rådet, f.eks. inden for området for sejlads på indre vandveje. Ved fortsat at handle på egen hånd har de ikke blot undladt at udnytte EF's forhandlingsstyrke, men har bidraget til situationer, hvor visse tredjelande har fået mulighed for stort set selv at bestemme spillereglerne. Dette kan måske bedst demonstreres med rutekortene i bilag II, som viser, hvordan luftfartsselskaber fra henholdsvis USA og EF har fået lov til at udvikle trafikskabende net på hver sin side af Atlanten.
302. På samme måde har det i visse internationale organisationer været vanskeligt at styrke EF's rolle, alt afhængigt af den organisatoriske sammenhæng. F.eks. har medlemsstaterne i IMO og ICAO ved flere lejligheder modarbejdet en naturlig styrkelse af EF's nuværende status som observatør for at bremse for yderligere udvidelse af EF's beføjelser. Dette har medført visse gnidninger og gjort det vanskeligt for Kommissionen at sikre, at der i disse fora tages tilstrækkelige hensyn til forholdene i EF. Dette er specielt alvorligt på områder såsom sikkerheden til søs, hvor der er bred enighed om, at Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) skal være det vigtigste - for ikke at sige det eneste - forum for fastlæggelsen af regler for grænseoverskridende transportoperationer, herunder transportoperationer mellem medlemsstaterne. I betragtning af IMO's vigtige rolle på verdensplan for sikkerheden til søs må der findes ordninger, der giver EF's institutioner mulighed for at deltage fuldt ud i fastsættelsen af forskrifter og standarder, som har direkte indvirkning på, hvordan det indre marked fungerer, og på sikkerheden ombord på skibe inden for EF.

303. Som en konsekvens af disse vanskeligheder er den fælles transportpolitik instrumenters fulde virkning blevet begrænset af, at der ikke foregår en parallel og sammenhængende udvikling af den eksterne dimension af EF's politik for intern liberalisering. Dette gælder for alle transportsektorer, men det er særligt tydeligt i søtransportsektoren, hvor den grundlæggende målsætning om fri adgang til international søtransport endnu ikke er opfyldt i fuldt omfang. En mere stringent anvendelse af EF's konkurrenceregler i denne forbindelse kan måske i et vist omfang kompensere herfor, men det skal under alle omstændigheder suppleres med foranstaltninger vedrørende relationerne til tredjelande, hvis det skal blive virkeligt effektivt, og hvis man skal undgå at skabe unødvendige konflikter med de berørte tredjelande.
304. Endelig kan EØS-aftalens ikrafttræden i visse tilfælde kræve, om ikke harmonisering af de forskellige EØS-partners nuværende politik, så dog i hvert fald en vis samordning med EF's politik. Skulle behovet opstå på transportområdet, vil det lettere kunne imødekommes, såfremt EF i forvejen har forberedt eller i hvert fald er begyndt reelt at forberede en klar politik for relationerne til tredjelande på transportområdet.

IV.3.c. EF'S BEFØJELSER MED HENSYN TIL RELATIONERNE TIL TREDJELANDE

305. EF-Domstolen (sag 1/78) har udtalt, at det handelspolitiske begreb, der er omhandlet i artikel 113 i Traktaten, er et dynamisk begreb, som følger udviklingen i den internationale handel⁽⁶¹⁾. Kommissionen har derfor konkluderet, at foranstaltninger vedrørende handelen med tjenesteydelser indgår i handelspolitikken og derfor falder ind under Traktatens artikel 113. Følgelig må EF have enekompetence til at indgå bilaterale eller multilaterale handelsaftaler om tjenesteydelser, specielt transportydelser, som omfatter regler om markedsadgang og kapacitet, trafikrettigheder, tariffer og andre foranstaltninger i tilknytning til disse regler. Dette er rent faktisk den løsningsmodel, som Kommissionen anbefaler i sine seneste forslag til Rådet, og den er i fuld overensstemmelse med den strategi, man har fulgt i forbindelse med Uruguay-Runden.
306. EF havde tidligere udøvet sin kompetence vedrørende relationerne til tredjelande på grundlag af Traktatens artikel 61, 75 og 84 stk. 2. EF-Domstolen traf i sag 22/70 afgørelse om, at efterhånden som EF udvikler fælles interne regler, får det også beføjelser vedrørende forhandlinger med tredjelande, som kan få indvirkning på disse fælles regler (ERTA-doktrinen)⁽⁶²⁾. Senere kom EF-Domstolens dom i sag 1/76 til at udgøre et vigtigt skridt i retning af en nærmere definition af EF's beføjelser vedrørende forholdet til tredjelande, idet Domstolen erklærede, at hvis EF har kompetence internt til at opfylde en bestemt målsætning, har det implicit også enekompetence eksternt i relation til det pågældende emne, såfremt indgreb vedrørende relationerne til tredjelande er nødvendige for at opfylde den pågældende målsætning⁽⁶³⁾. Den lovgivning, der er vedtaget for at gennemføre det indre marked, giver derfor i henhold til ERTA-doktrinen EF omfattende enekompetence for aftaler, som ikke drejer sig om handel med tjenesteydelser, og som derfor ikke er omfattet af Traktatens art. 113 og ikke er knyttet til en handelsaftale.

(61) Sag 1/78 (om den internationale gummiaftale) [1979] Sml., s. 2871.

(62) Kommissionen mod Rådet, sag 22/70 [1971] Sml. 263.

(63) Sag 1/76 (om aftalen om oprettelse af en europæiske oplægningsfond for fartøjer på de indre vandveje) [1976] Sml. 741.

307. Men det er ikke alle tredjelandaftaler på transportområdet, som udelukkende drejer sig om handel med transportydelser, eller som indvirker på det indre marked i den i ERTA-doktrinen anførte betydning. Sådanne aftaler vil stadig kunne indgås af medlemsstaterne.
308. Endelig kan medlemsstaterne, selv på de områder hvor EF har enekompetence, under visse omstændigheder få bemyndigelse af Rådet til at forhandle bilateralt. Domstolen har fastsat principperne for en sådan procedure i en række domme⁽⁶⁴⁾.
309. Medlemsstaterne har endnu ikke anerkendt disse principper, men man håber på, at Rådets vedtagelse af foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af det indre marked for transportydelser vil bidrage til en positiv udvikling i denne debat. Den nuværende situation kan under ingen omstændigheder fortsætte. Transportrelationerne til tredjelande bør udelukkende varetages i en EF-sammenhæng i fuld overensstemmelse med Traktaten.

IV.3.d. EN NY STRATEGI: DE VIGTIGSTE OPGAVER

310. Gennemførelsen af det indre marked og oprettelsen af EØS, den fortsatte vækst i international godstransport og personbefordring, den seneste udvikling i Øst- og Centraleuropa og den voksende indbyrdes afhængighed i verdenshandelen med tjenesteydelser betyder, at det er nødvendigt at udvikle en ny strategi for den fælles transportpolitiks eksterne dimension.
311. Hovedelementerne i denne nye strategi bør være gradvis ændring af eksisterende bilaterale ordninger, så de passer ind i det nye europæiske system og i det indre marked, ved hjælp af en række fællesskabsaftaler og -procedurer, udarbejdelse af en samlet strategi for transportydelser og -systemer i Europa, som også omfatter EØS og Øst- og Centraleuropa, således at disse systemer kan udvikles så integreret som muligt over hele kontinentet, og endelig en styrkelse af EF's rolle inden for de relevante internationale organisationer i overensstemmelse med udbygningen af den fælles transportpolitik.

Gradvis ændring af bilaterale ordninger

Generelle principper

312. For det første er det vigtigt, at medlemsstaterne underretter Kommissionen udførligt om gældende aftaler og om deres planer om at forhandle nye aftaler eller ændringer til eksisterende aftaler. Sådanne underretninger er en nødvendig forudsætning for, at EF kan handle effektivt, begyndende med konsultationer mellem Kommissionen og medlemsstaterne, som skal sikre, at EF's kompetence respekteres, og at

(64) Sagsanlæg imod Donckerwolke, Tezi, Bulk Oil.

der findes de mest hensigtsmæssige løsninger på de forskellige problemer, som måtte opstå. De eksisterende instrumenter, specielt Rådets afgørelser 69/494, 77/587 og 80/50, har vist sig ikke at være tilstrækkelige i så henseende. Det er derfor vigtigt, at de ændres så hurtigt som muligt.

313. For det andet gælder det for anliggender, som hører under EF's kompetence, at en medlemsstat i forbindelse med en overgangsordning skal have bemyndigelse via en rådsafgørelse baseret på et forslag af Kommissionen til at forhandle en aftale. Det er vigtigt, at der indføres en koordineringsprocedure, og der må eventuelt opstilles andre betingelser ud over kravet om, at Kommissionen skal have meddelt resultatet. Sådanne betingelser kan f.eks. dreje sig om indholdet af den aftale, der skal forhandles, specielt i relation til hensynet til andre medlemsstaters interesser og afskaffelse af eksisterende uoverensstemmelser med fællesskabsretten, herunder forskelsbehandling begrundet i nationalitet.
314. For det tredje kan det blive nødvendigt inden for de områder, hvor EF skal varetage forhandlingerne, at udvikle en praksis i specifikke sager for at sikre, at medlemsstaterne inddrages i fuldt omfang i processen, og at der tages kontakt med relevante interessegrupper.
315. Endelig skal man være opmærksom på det meget følsomme spørgsmål om, hvorvidt EF skal blande sig i tildelingen af trafikrettigheder til forskellige transportvirksomheder i situationer, hvor adgangen til de relevante marked er underkastet en række restriktioner. Der må findes løsninger, som tager skyldigt hensyn til eksisterende rettigheder, samtidig med at man sikrer sig, at det indre marked fortsat kan fungere korrekt.
316. Disse generelle principper anvendes i forbindelse med initiativer vedrørende forskellige prioriterede opgaver under skyldig hensyntagen til de enkelte transportsektors meget komplekse og forskelligartede økonomiske og tekniske karakteristika.

Prioriterede opgaver

317. I tilslutning til de initiativer, der allerede er truffet vedrørende sejlads på indre vandveje og vejtransport i Europa, må indsatsen koncentreres om en række centrale spørgsmål inden for civil luftfart og søfart. Søtransporten er principielt et verdensmarked, og også alle seriøse luftfartsselskaber må have en verdensomspændende strategi. Den fælles transportpolitik bør derfor støtte EF's transportvirksomheder gennem fastlæggelse og iværksættelse af en søfarts- og luftfartspolitik, der kan sikre EF's konkurrenceevne på transportmarkederne.
318. Inden for luftfarten bør opmærksomheden af årsager, som er forklaret mere detaljeret andetsteds⁽⁶⁵⁾, koncentreres omkring relationerne til USA, Japan og Øst- og Centraleuropa. For så vidt angår de to førstnævnte lande, er der klare tegn på, at man i mangel af en fællesskabsstrategi kun opnår ugunstige forhandlingsresultater. Også disse markeder er af strategisk betydning på det globale luftfartsmarked, hvor det er

(65) Meddelelse til Rådet om lufttransportrelationer med tredjelande.

vigtigt, at EF's luftfartsselskaber får fuld mulighed for at konkurrere med deres største rivaler. Øst- og Centraleuropa, herunder landene i det tidligere USSR samt de lande, der tidligere udgjorde Jugoslavien, kræver opmærksomhed af årsager, som er forklaret nærmere nedenfor.

319. Man må også overveje andre mulige initiativer med henblik på eventuelle indgreb, men sandsynligvis på lidt længere sigt. Udviklingen i Sydøst-asien og Sydamerika må følges nøje, og der kan i givet fald indledes forberedende drøftelser. De forskellige afrikanske stater har ført en protektionistisk luftfartspolitik ikke blot over for de europæiske lande, men også over for hinanden. De afrikanske lande som helhed følger fortsat sådanne politikker, men det er muligt, at der i visse tilfælde er en vilje til at udvikle tættere handels- og transportrelationer til EF, som kan åbne muligheder, der bør udforskes nærmere. Det gælder f.eks. for Magreb-landene (Marokko, Algeriet, Tunesien) og de lande, der er medlemmer af Air Afrique⁽⁶⁶⁾.
320. Endelig skal man være opmærksom på muligheden for at forhandle en multilateral luftfragtsaftale. I denne sektor er det europæiske marked i princippet åbent for luftfartsselskaber fra tredjelande. Eftersom restriktioner ikke er i luftfartsindustriens interesse som helhed, har man alvorligt overvejet muligheden for at forhandle om adgang til andre markeder for EF's luftfragtselskaber. En af fordelene ved en multilateral luftfragtsaftale vil være, at den kan fungere som katalysator for udviklingen af andre arrangementer af samme art på andre områder af den civile luftfart.
321. Inden for søfarten er det afgørende, at EF følger iværksættelsen af 1986-pakken og arbejder på dels at afskaffe protektionismen i søfarten på verdensplan, dels at udvide de markedsøkonomiske regler i videst muligt omfang til også at gælde for søtransport. Det er blevet understreget, at søtransporten i modsætning til lufttransporten, som styres af et net af bilaterale aftaler om trafikrettigheder, i princippet er et åbent erhverv, med fri adgang for alle til det internationale marked. Som hovedregel er der derfor ikke brug for bilaterale aftaler om handelsmæssige spørgsmål.
322. Den åbne adgang til søtransportmarkedet er dog begrænset af en række eksisterende bilaterale aftaler med bestemmelser om fragtdeling, af fragtreserveringsregler i en række lande, hovedsagelig udviklingslandene, og af en restriktiv eller protektionistisk politik på søfartsområdet med dertil knyttede aktiviteter i visse tredjelande.

(66) Benin, Burkina Faso, Centralafrikanske Republik, Tchad, Congo, Côte d'Ivoire, Mauretanien, Niger, Senegal og Togo.

323. For at løse disse problemer må man først sikre en korrekt iværksættelse af Rådets forordning (EØF) 4055/86 om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og tredjelande. For det andet må man overveje, hvordan EF nu kan udbygge sine relationer til tredjelandene på søtransportområdet. Det er Kommissionens hensigt at fremlægge en meddelelse om dette emne i nær fremtid baseret på erfaringerne med 1986-forordningerne og forhandlingerne i Uruguay-Runden. For så vidt angår udviklingslandene, må EF fortsat anvende dels Lomé-konventionens bestemmelser, dels samarbejdsaftalerne for at sikre en vis sammenhæng i søfartspolitikken og hjælpe dem til at udvikle et handelsmæssigt konkurrencedygtigt søtransporterhverv.

IV.3.e. EN SAMLET STRATEGI FOR TRANSPORTYDELSER OG -SYSTEMER I EUROPA

324. Prag-erklæringen, som blev vedtaget på den pan-europæiske transportkonference i 1991, understregede behovet for at udvikle transportnet af virkeligt europæisk omfang og for en øget integration af det store europæiske transportmarked. Der er allerede taget initiativer desangående, som f.eks. EØS-aftalen og transitaftalerne med Schweiz og Østrig, men der er behov for yderligere foranstaltninger. Det gælder især i relation til landene i Øst- og Centraleuropa, herunder SNG, og de lande, der tidligere udgjorde Jugoslavien.
325. Den politiske udvikling i Øst- og Centraleuropa har gjort det muligt at forhandle associeringsaftaler med Polen, Ungarn og Tjekkioslovakiet, hvorved der er etableret en foreløbig ramme for samarbejdet om transportspørgsmål. Der er nu behov for specifikke aftaler for at gøre dette samarbejde effektivt. Sådanne aftaler skal tage sigte på at finde gensidigt tilfredsstillende løsninger omkring anvendelsen af princippet om fri ret til udveksling af tjenesteydelser, og samtidig skal de tilstræbe en gradvis liberalisering af markederne under hensyntagen til de fremskridt, som de pågældende lande har opnået med hensyn til at gennemføre omstruktureringer efter markedsøkonomiske principper. Lige så vigtigt er samarbejdet på infrastrukturuområdet, specielt med det formål at gøre de samlede europæiske transportsystemer driftskompatible og sammenhængende.
326. Der forhandles i øjeblikket europæiske aftaler med Bulgarien og Rumænien, som vil udgøre en hensigtsmæssig ramme for samarbejdet på transportområdet og hjælpe disse lande med omstruktureringen af deres transportsystemer efter markedsøkonomiske principper. Samarbejdet skal bl.a. omfatte udvikling af alternative transitruter for at forbinde Grækenland med de øvrige EF-lande.
327. Der er indgået handels- og samarbejdsaftaler med de baltiske lande og Albanien, hvorved der også her er etableret en ramme for samarbejdet på transportområdet. Der vil blive lagt vægt på at hjælpe disse lande med at styrke deres transportforbindelser til EF.

328. Opløsningen af Jugoslavien har gjort det nødvendigt, at der med de nyligt anerkendte lande etableres aftalemæssige forbindelser, som også omfatter transportspørgsmål, specielt landtransit, for at undgå, at medlemsstater isoleres, eller at der ikke kan udvikles et velafbalanceret transportnet i Balkan-regionen. EF's [umiddelbart] forestående indgåelse af en transitaftale med Slovenien skulle være et første skridt i denne retning i håbet om, at den politiske udvikling i regionen vil give mulighed for at genskabe de transitordninger, som blev forhandlet og indarbejdet i den aftale, der blev undertegnet med Jugoslavien i juni 1991.
329. Med hensyn til Rusland og de andre lande i det tidligere USSR skal samarbejdet på transportområdet udvikles inden for rammerne af de nye aftaler, der skal forhandles i nær fremtid mellem EF og de nye republikker. Målsætningerne for dette samarbejde skal være at bistå republikkerne med at indføre markedsøkonomiske strukturer i transportsektoren og modernisere deres transportinfrastruktur med henblik på at gøre den mere driftskompatibel og sammenhængende med fællesskabssystemerne.

IV.3.f. INTERNATIONALE ORGANISATIONER OG MULTILATERALE KONVENTIONER

330. I øjeblikket har EF kun observatørstatus i de vigtigste internationale organisationer på transportområdet, og EF er kontraherende part i kun få multilaterale aftaler. Gennemførelsen af det indre marked og udviklingen af en overordnet fælles transportpolitik, der som mål har "bæredygtig mobilitet", udgør dog væsentlige elementer i en udvikling, som nu rejser spørgsmålet om EF's status i forhold til disse organisationer og konventioner. Der må en nyvurdering til i hvert enkelt tilfælde, så det kan vurderes, om der er behov for ændringer, der eventuelt kan betyde, at EF skal ansøge om medlemskab af organisationerne, således som det har været tilfældet for nylig på andre områder, f.eks. i relation til FAO. Tilsvarende overvejelser gælder for multilaterale konventioner, der vedrører anliggender, som falder ind under den fælles transportpolitik. EF kan få behov for at blive fuldgældig part i sådanne aftaler på samme måde som i ASOR-aftalen⁽⁶⁷⁾.
331. Man bør også benytte lejligheden til i en bredere europæisk sammenhæng at foretage en nyvurdering af funktioner og opgaver for de forskellige strukturer, der behandler transportspørgsmål: EØS, CEMT, ECE, ECAC, Eurocontrol og JAA. Formålet skal være at definere deres forskellige ansvarsområder på en sådan måde, at man undgår dobbeltarbejde og opnår den størst mulige synergivirkning.

(67) Aftale om lejlighedsvis international personbefordring ad landevej med omnibusser.

Kapitel V. FÆLLESSKABSINITIATIVER OG PRIORITEREDE OPGAVER

V.1. HANDLINGSPROGRAMMET

332. Ifølge ovenstående analyse bør et handlingsprogram for yderligere udbygning af den fælles transportpolitik omfatte fem hovedbestanddele: Udvikling og integrering af EF's transportsystemer på grundlag af det indre marked, sikkerhed, miljøbeskyttelse, en social dimension samt de eksterne relationer. De prioriterede aktioner, der skal iværksættes i nær fremtid, er præsenteret i bilag III, som også indeholder en fortegnelse over de foranstaltninger, der skal gennemføres som følge af den lovgivning, der allerede er vedtaget.
333. Programmet foregiver ikke at være endeligt. Med tiden kan der opstå nye spørgsmål og ske ændringer i prioriteringsrækkefølgen. Handlingsprogrammet skal ikke opfattes som en række strenge forskrifter, men som et konkret udtryk for den transportpolitiske linje, som Kommissionen nu agter at følge. En sådan strategi vil gøre udviklingen af den fælles transportpolitik mere sammenhængende, og den vil samtidig gøre det lettere at skabe den politiske enighed, der er nødvendig for, at EF's lovgivende institutioner kan træffe effektive afgørelser, ikke mindst med hensyn til anvendelsen af subsidiaritetsprincippet, som beskrevet i kapitel III. Kommissionen har til hensigt at ajourføre handlingsprogrammet regelmæssigt på det tidspunkt, hvor den vedtager sit lovgivningsprogram for det følgende år. Ved at give handlingsprogrammet et mere kontinuerligt præg ønsker den at øge sine muligheder for at skabe og fastholde enighed om den fælles transportpolitik's målsætninger og prioriterede områder.
334. En detaljeret begrundelse for hver enkelt foranstaltning ville være alt for pladskrævende i denne sammenhæng, og det er heller ikke i alle tilfælde muligt på indeværende tidspunkt. Derfor vil der i dette kapitel kun blive redegjort i enkeltheder for de centrale emner som et supplement til de forklaringer, der er indeholdt i de øvrige kapitler, mens en mere detaljeret analyse og gennemgang vil være at finde i andre meddelelser, som enten allerede er udarbejdet eller er under forberedelse, som f.eks. meddelelserne om sikkerheden inden for vejtransport og sikkerheden til søs samt om de eksterne relationer inden for civil luftfart.

Udvikling og integrering af EF's transportsystemer

335. Dette emne er opdelt i fire delemner: Den økonomiske og lovgivningsmæssige ramme, teknisk harmonisering, forskning og udvikling samt trans-europæiske net.

V.1.a. DEN ØKONOMISKE OG LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMME

336. Ud over det fremtidige lovgivningsarbejde, der nødvendigvis følger af den eksisterende lovgivning for det indre marked omkring fri udveksling af tjenesteydelser, er der behov for yderligere liberaliserings- og harmoniseringsforanstaltninger i forbindelse med en række aktiviteter.
337. I vejtransportsektoren bør de nuværende restriktioner for adgangen til markedet for transportydelser for egen regning og udlejning af lastvogne og busser afskaffes.
338. En udvidelse af den definition af transport for egen regning, som er fastsat i forordning (EØF) 881/92 til at omfatte datterselskaber og holdingselskaber, vil give virksomheder, der udfører transport for egen regning, mulighed for at tilrettelægge deres aktiviteter mere effektivt og reducere omfanget af "tomgangstransport".
339. Med hensyn til liberaliseringen af reglerne for biludlejning vil der blive fremsat forslag med henblik på at forbedre vilkårene for udlejning af lastvogne til internationale transportoperationer. De nuværende restriktioner, som i praksis gør det umuligt at leje køretøjer i andre medlemsstater, f.eks. bestemmelserne om, at de lejede køretøjer skal være indregistreret efter loven i den medlemsstat, hvori lejervirksomheden hører hjemme, må ophæves. Der er planer om tilsvarende forslag for lejede busser. Sådanne foranstaltninger vil give virksomhederne mulighed for at tage højde for den forventede vækst i den internationale personbefordring, samtidig med at de giver mulighed for en mere rationel udnyttelse af produktionsfaktorerne, hvorved man undgår unødvendige kapitalinvesteringer.
340. Med hensyn til taxaydelser bør de markeder, hvor der foreligger et reelt potentiel for økonomisk vækst, såsom liberalisering af internationale taxaydelser, specielt i grænseområder prioriteres højest. I øjeblikket tvinger nationale og lokale restriktioner i mange tilfælde taxavognmændene til at køre uden passagerer, selv om de kunne tilbyde en nyttig transportydelse, f.eks. i forbindelse med returkørsel.
341. Til gengæld måtte der ved en fuldstændig liberalisering af taxakørsel, f.eks. gennem generel åbning for cabotagekørsel, tages hensyn til, at taxachauffører nødvendigvis skal være fuldt fortrolige med de lokale geografiske forhold. Det kan dog være nyttigt at foretage en undersøgelse af de vilkår og restriktioner, der gælder for taxaydelser, så man kan vurdere, om liberaliseringsforanstaltninger eventuelt kan bidrage til at udvikle en ny form for transportydelse som et alternativ til brugen af privatbil eller den almindelige "én kunde ad gangen"-taxakørsel. Fleksible minibus-tjenester, der anvender moderne telematikteknologi, kunne f.eks. betyde, at "service-taxaen" kunne blive et nyt indslag i transportbilledet både i byerne og på landet og anvendes f.eks. til at betjene og forbinde terminaler i de transeuropæiske net, såsom stationer for højhastighedstog og lufthavne. Det står i øjeblikket ikke klart, hvorvidt der er behov for lovgivningsindgreb i denne forbindelse. Det er muligt, at andre initiativer ville være lige så effektive, f.eks. forsknings- og udviklingsaktiviteter eller ikke-bindende politiske instrumenter.

342. Endelig synes problemer i forbindelse med visse specialiserede internationale transportoperationer og -ydelser, såsom sikkerhedstransport og ambulancetransport, ikke at være egentlige transportpolitiske anliggender. De vedrører hovedsagelig den offentlige orden, gensidig anerkendelse af kvalifikationer, som ikke drejer sig om transportmæssige færdigheder, og officiel godkendelse af udstyr, hvoraf en stor del heller ikke er transporttilknyttet. Kommissionen undersøger derfor disse emner på grundlag af art. 59.
343. I jernbanesektoren ville, som tidligere nævnt, yderligere foranstaltninger være ønskelige for at gøre den liberalisering, der er vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af det indre marked, effektiv; her tænkes specielt på fastsættelsen af kriterier for adgang til og dækning af omkostninger for infrastruktur samt kriterier for oprettelse af jernbaneselskaber. Hvis ikke disse kriterier bliver bedre defineret på fællesskabsplan, er der reel risiko for, at den liberalisering, der allerede er vedtaget, bliver meget ujævn og på visse områder giver anledning til konflikter af en sådan karakter, at liberaliseringen måske slet ikke gennemføres eller i bedste fald kommer til at tage meget lang tid.
344. Med hensyn til civil luftfart udgør vedtagelsen af den tredje liberaliseringspakke den nødvendige ramme både for ruteflyvning og for anden flyvning for tredjepart, herunder også taxafly. Andre luftfartsaktiviteter, hvoraf nogle ikke indebærer levering af transportydelser eller overhovedet levering af nogen tjenesteydelse til tredjepart, såsom virksomheders flyvning for egen regning, har endnu ikke givet behov for indgreb fra EF's side. Under alle omstændigheder er nogle af disse aktiviteter, som ikke indebærer levering af en transportydelse, som f.eks. opmåling fra luften og luftfotografering, i forvejen undergivet de generelle fællesskabsregler om etableringsret og ret til fri udveksling af tjenesteydelser. Derfor er der i øjeblikket ikke planlagt nye liberaliseringsinitiativer, selv om man naturligvis følger udviklingen på dette område. Kommissionen vil dog i en hensigtsmæssig form redegøre for, efter hvilke metoder den i tilfælde af klager i forbindelse med den tredje liberaliseringspakke vil vurdere, om flybilletpriser er for høje eller for lave.
345. På harmoniseringssiden vil hovedvægten blive lagt på at udvikle fællesskabsregler for, hvordan brugerne kommer til at betale for infrastrukturomkostningerne og andre omkostninger. Sådanne regler er det afgørende grundlag for opfyldelsen af målsætningen om "bæredygtig mobilitet" for EF som helhed. Hvis omkostningerne ikke fordeles korrekt, vil der opstå overbelastninger, fordi brugerne i udpræget grad vil foretrække de transportydelser og -systemer, hvor de ikke skal dække de fulde omkostninger. Hvis omkostningerne fordeles på grundlag af markant forskellige principper i forskellige medlemsstater eller forskellige steder i medlemsstaterne, vil der ikke blot blive tale om alvorlige forvridninger i konkurrencen mellem transportvirksomhederne, men det vil også blive meget vanskeligt at udvikle EF-dækkende transportsystemer på en mere integreret måde. Desuden vil større forskelle med hensyn til dækningen af omkostningerne gøre det vanskeligt at udarbejde en sammenhængende strategi for EF's støttepolitik som et middel til i berettigede tilfælde at aflaste overbelastede systemer gennem støtte til alternativer. De vilkår, på hvilke der kan ydes støtte til dette formål ved at nedbringe omkostningerne for brugerne, bør i første omgang baseres på en fælles strategi om omkostningsdækning.

346. I betragtning af problemets komplekse karakter, må det være rimeligt at gå frem etapevis. På kort sigt skal der lægges vægt på udviklingen af et regelsæt for dækning af infrastrukturomkostninger. Man vil i lyset af de begrænsede fremskridt, der er opnået i forbindelse med gennemførelsen af det indre marked om harmonisering af punktafgifter på dieselbrændstof og vejafgifter, især fokusere på mulighederne for at vedtage et rent territorialbaseret beskatningssystem for tunge lastvogne. På mellemlang sigt må der udarbejdes forslag om dækning af eksterne omkostninger, så miljøproblemerne kan løses ved hjælp af de grundlæggende økonomiske mekanismer, der virker i transportsektoren.
347. Desuden skal det overvejes, hvilke regler der skal indføres med hensyn til civilt ansvar og forsikring. I øjeblikket er skade på ejendom og personer forårsaget af transportaktiviteter omfattet af meget forskelligartede nationale regler og praksis. I visse sektorer findes der overhovedet ingen fællesskabsregler eller internationale regler. I andre, specielt inden for lufttransport⁽⁶⁸⁾, søtransport⁽⁶⁹⁾, jernbanetransport⁽⁷⁰⁾ findes der internationale regler, men de indebærer i mange tilfælde betydelige muligheder for forholdsvis divergerende nationale løsninger. Desuden er disse internationale ordninger ikke nødvendigvis tilpasset de nuværende forhold, f.eks. fordi de maksimale beløbsgrænser ikke er justeret efter prisudviklingen. De er i øvrigt ikke udformet med henblik på de behov, der måtte være i et fælles transportmarked. Forslaget til direktiv om tjenesteydelsesansvar vil, hvis det vedtages, medføre en vis harmonisering for så vidt angår skade, der forvoldes på passagerer og deres bagage, såfremt den pågældende skade ikke er dækket af internationale aftaler, som er ratificeret af medlemsstaterne. Men det er usikkert, om direktivet vedtages i sin nuværende form. Direktivet vil under ingen omstændigheder få betydning for forholdene på fragtområdet.
348. Spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for yderligere fællesskabsinitiativer, og i givet fald hvilken form sådanne initiativer skal have, giver anledning til flere komplicerede problemer. Disse må undersøges nærmere for de enkelte transportformers og transporterhvervs vedkommende samt for kombineret transport som helhed. Man skal i undersøgelsen vurdere, i hvilket omfang de forskellige besluttende og udøvende myndigheder på nationalt plan, fællesskabsplan og internationalt plan kan bidrage til at løse problemerne. Man har allerede påbegyndt det forberedende arbejde, specielt inden for luftfartssektoren, kombineret transport og transport af farligt gods.
349. Der vil også blive taget forskellige initiativer vedrørende statsstøtte, efter at spørgsmålet er drøftet multilateralt med medlemsstaterne og under hensyntagen til transportindustriens og dens kunders synspunkter. Disse initiativer skal tage sigte på at afskaffe unødvendigt bureaukrati og samtidig sikre, at støtteforanstaltningers konkurrenceforvridende virkninger ikke ødelægger mulighederne for ensartede vilkår på det indre marked, og at der ikke indledes et "støttekapløb", fordi medlemsstaterne ønsker at beskytte deres nationale transportindustrier.

(68) Warszawa-konventionen (1929) - Haag-protokollen (1955) - Montreal-aftalen i luftfartsselskaber (1955).

(69) Bruxelles-konventionen (1957) - Athen-konventionen (1974).

(70) COTIF - CIV (1980).

350. På den ene side kan det muligvis lade sig gøre at ændre fællesskabskravene om, at støtteforanstaltninger skal meddeles Kommissionen, gennem vedtagelse af regler om, at støtteforanstaltninger under en vis beløbsstørrelse ikke skal forelægges for Kommissionen, og desuden kan de nuværende undtagelser, der gælder for indlandstransport, specielt med hensyn til forpligtelsen til at betjene hele offentligheden, eventuelt udvides til også at omfatte luft- og søtransport.
351. På den anden side indebærer, som tidligere nævnt, åbningen af transportmarkederne for mere konkurrence som følge af gennemførelsen af det indre marked, at man i højere grad må være opmærksom på støtteforanstaltninger, som kan give bestemte transportvirksomheder en urimelig fordel. I den forbindelse har Kommissionen i sinde i første omgang at udarbejde og føre en fortegnelse over statsstøtte i de forskellige transportsektorer. Den vil om nødvendigt også foreslå foranstaltninger med henblik på at skabe øget gennemsigtighed i de finansielle regnskaber for de enheder, der er ansvarlige for leveringen af transportinfrastruktur og -ydelser, så fortegnelsen kan give et mere realistisk billede af de forskellige måder, hvorpå de eventuelt subsidieres. Af samme grund vil Kommissionen undersøge, hvorvidt der kan fastsættes krav om forudgående underretning, som udover de interventioner, som utvivlsomt må betragtes som støtte, også dækker andre interventioner, der indebærer en reel mulighed for subsidiering, men ikke nødvendigvis i alle tilfælde. Kommissionen vil også foretage en nyvurdering af sine retningslinjer for vurderingen af, hvorvidt statsstøtten er forenelig med Traktaten, med henblik på at tilpasse dem til de nuværende forhold i sektoren og samtidig sikre, at de fortsat er i overensstemmelse med Kommissionens strategi på andre områder. Et af hovedformålene med de sidstnævnte overvejelser skal være at give de nationale og lokale myndigheder så klart et billede som muligt af, hvilke muligheder der er for interventioner inden for rammerne af artikel 92.
352. Et andet spørgsmål, som ligger uden for problemstillingen omkring fællesskabsreglerne for national og lokal støtte, er spørgsmålet om fællesskabsforanstaltninger med henblik på at støtte tilpasningen og udviklingen af bestemte transportsektorer, hvilket ofte omtales som "positive foranstaltninger".
353. På søfartsområdet er der behov for yderligere foranstaltninger for at løse det fortsatte problem omkring udhuling af EF's flåder. Nationale initiativer har hidtil ikke givet nogen løsning på problemet, som nu truer overlevelsesmulighederne for EF's søfartsindustri som helhed. Der er brug for en koordineret strategi, som omfatter en yderligere udbygning af det foreslåede EUROS-register samt foranstaltninger til at sikre, at EF's redere ikke stilles konkurrencemæssigt ringere, fordi myndighederne i de stater, der tilbyder bekvemlighedsflag, ikke håndhæver de vedtagne standarder. Dette spørgsmål er nærmere omhandlet i afsnittet om sikkerhed i det følgende. Man vil også undersøge mulighederne for at udvikle kystfart i forbindelse med et liberaliseret indre marked og dets udvidelse til også at omfatte Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde samt Øst- og Centraleuropa. Søfartsindustriens Forum betragter dette som et af de vigtigste emner, der skal behandles.

354. For så vidt angår sejlads på indre vandveje skal den oplægningsordning, der skal bidrage til at løse problemet omkring overkapacitet, tages op til fornyet vurdering med henblik på den fortsatte modernisering af EF's flåde, og der vil blive foreslået yderligere foranstaltninger for at støtte flådens tilpasning til behovene på fællesskabsmarkedet og åbning af kanalnettet mod øst.
355. Vejtransportindustrien i visse medlemsstater står over for store tilpasningsproblemer i relation til konkurrencen på et EF-dækkende marked, specielt de steder, hvor mange meget små virksomheder har været i stand til at overleve på beskyttede nationale eller endog lokale markeder. Tilpasningsprocessen må styres, hvis man vil undgå ødelæggende kriser. For at støtte denne tilpasningsproces må vilkårene for adgang til transporterhvervet samt reglerne for kontrol med opfyldelse af betingelserne for licensudstedelse og for afprøvning af bilers køreegenskaber tages op til fornyet vurdering. Formålet skal være at vurdere, hvorvidt der er behov for at tilpasse fællesskabsreglerne for at bistå med den nødvendige omstrukturering og modernisering af industrien og samtidig sikre en rimelig konkurrence mellem virksomhederne. I denne forbindelse vil man specielt undersøge mulighederne for kvalitetsgaranti på grundlag af internationale standarder såsom ISO 9000. Det kan føre til en løsning, som er specielt attraktiv set ud fra et subsidieringssynspunkt, fordi den mindsker behovet både for detaljerede regler på fællesskabsplan eller nationalt plan og for en besværlig kontrol i de enkelte tilfælde.
356. I relation til kombineret transport vil man overveje mulighederne for en gunstig skattemæssig behandling af køretøjer, der overholder høje sikkerhedsmæssige og miljømæssige krav, og som anvendes til kombinerede transportoperationer. Der skal fastsættes retningslinjer for støtte med det formål at gøre transportvirksomhederne interesserede i kombineret transport, specielt investeringsstøtte. Desuden skal der fremlægges forslag med henblik på at lette samarbejdet mellem transportvirksomheder, der deltager i kombinerede transportoperationer, under hensyntagen til den seneste udvikling i samarbejdet på jernbanetransportområdet på grundlag af direktiv 91/440/ØEF. Endelig betyder det faktum, at der ikke eksisterer noget fælles ansvar i forbindelse med kombinerede transportoperationer, at man må finde ud af, hvilke initiativer der bør træffes i så henseende på fællesskabsplan, idet der dog vil blive taget hensyn til det arbejde, der foregår i relevante internationale organisationer.
357. Som et sidste punkt bør der træffes foranstaltninger til at forbedre informationsformidlingen omkring den måde, hvorpå det indre transportmarked fungerer. Det eksisterende statistiske system skal styrkes og udvides til at omfatte nye områder, for hvilke der foreløbig ikke foreligger EF-dækkende data. Der bør i denne sammenhæng træffes beslutning om, hvorvidt den nuværende "midlertidige" ordning for tilsyn med markederne skal videreføres.

V.1.b. TEKNISK HARMONISERING

358. Teknisk harmonisering er afgørende både for fjernelsen af konkurrenceforvridninger og for EF's kombinerede transportsystemers driftskompatibilitet.

- 359. For så vidt angår indlandstransport bliver de vigtigste opgaver at forbedre de tekniske standarder for fartøjer på de indre vandveje og standardisere højhastighedstognettene med henblik på at gøre dem mere driftskompatible.
- 360. Inden for civil luftfart vil man fortsætte den tekniske harmonisering, idet man vil fokusere på standardisering af ATC/ATM-udstyret og -procedurerne. Desuden skal der vedtages fællesskabsregler baseret på nye "Fælles Luftfartskrav" (JAR).
- 361. Inden for søfarten gør nødvendigheden af at harmonisere driften af "Vessel Traffic Services"-systemerne (VTS) en fællesskabsindsats både påkrævet og berettiget. Desuden bør EF bidrage til at udvikle elektroniske dataudvekslingssystemer (EDI) for havne, som er i overensstemmelse med fællesskabsdirektiverne om krav om meddelelsespligt for skibe, der fragter gods til og fra EF-havne.
- 362. Endelig skal der i forbindelse med bestræbelserne på at fremme kombineret transport gennemføres teknisk harmonisering af lasteudstyr, jernbaneudstyr, containere og terminaler.

V.1.c. FORSKNING OG UDVIKLING

- 363. Kommissionen vil foreslå, at transporten kommer til at indtage en mere fremtrædende plads i det fjerde rammeprogram for forskning og udvikling. Det skal bygge på de erfaringer og de fremskridt, der allerede er gjort i forbindelse med de forudgående programmer, og det forudsætter ligesom tidligere aktiv medvirken fra det private erhvervsliv, forskerkredse og endelige brugere.
- 364. Forsknings- og udviklingsaktiviteterne på transportområdet vil i første omgang blive koncentreret omkring udviklingen af et kombineret transportsystem, der fokuserer på komplementariteten mellem de forskellige transportformer; der skal udvikles scenarier for og gennemføres analyser af transportsituationen i byområder, på landet, på regionalt plan og på transeuropæisk plan samt af de indbyrdes relationer mellem menneskelige faktorer og teknologi. Der skal udarbejdes standardmetoder til undersøgelse af, i hvilket omfang de forskellige transportformer er forenelige med EF's miljøpolitik. Man vil også i særlig grad være opmærksom på organisatoriske aspekter for at sikre en effektiv iværksættelse af tekniske nyskabelser, bl.a. inden for telematik, således at det samlede resultat bliver en forbedring af komplementariteten og effektiviteten i overensstemmelse med de krav, der må stilles til et integreret transportsystem.
- 365. Denne strategi skal følges op med udvikling af teknologi for integrerede og optimale transportsystemer.

366. Telematikteknologi skal sikre, at det kombinerede transportsystem kommer til at fungere bedre, og at de forskellige transportformer kan sammenkobles og er driftskompatible. Inden for de enkelte transportsektorer skal der forskes videre inden for telematik for at påvise effektiviteten af løsninger baseret på integrerede systemer og løse en række specifikke problemer, f.eks. inden for flyveledelse. Der bør arbejdes videre med avanceret teknologi på dette område, som i øjeblikket er under udvikling inden for EF og i andre internationale organisationer; formålet skal være at få skabt et enkelt fælles system.
367. Forskning i andre industrideknologier end telematikken vil fortsat være en vigtig faktor for iværksættelsen af de forskellige elementer i princippet om "bæredygtig mobilitet". Den skal omfatte køretøjer, herunder motorer, materialer og design, samt infrastruktur, bytransportsystemer, transportsystemer i landdistrikter og transeuropæiske transportsystemer og de økonomiske og ergonomiske aspekter af disse delelementer.

V.1.d. TRANSEUROPEISKE NET

368. Fællesskabsindsatsen på dette område er centreret omkring den strategiske definition af netværkskonceptet for hver enkelt transportform. Dette gøres ved at fastlægge de nødvendige retningslinjer for udviklingen på lang sigt og i disse retningslinjer at indarbejde krav og standarder vedrørende pan-europæiske systemer, som omfatter landene i Central- og Østeuropa og EØS.
369. De eksisterende netværksretningslinjer vil blive yderligere udbygget og suppleret. Man vil især være opmærksom på de miljømæssige aspekter af vejnettet samt på behovet for øget mobilitet til gavn for EF's perifert beliggende og mere isolerede regioner. Retningslinjerne for vejnettet vil snarest muligt blive udvidet til også at omfatte anvendelsen af telematikteknologier til forbedring af nettets forvaltning. Aktiviteterne vedrørende nettet af indre vandveje vil blive centreret omkring en vurdering af de forskellige trafikkorridorers markedspotential og på forundersøgelser til prioriterede projekter. Der skal arbejdes videre med at udvikle centrale forbindelsesled mellem højhastighedstognettene, specielt med henblik på en bedre sammenkobling og driftskompatibilitet både inden for højhastighedssystemet og i forhold til konventionelle tog og andre transportformer. Der skal iværksættes en række pilotprojekter for at få etableret de centrale forbindelsesled inden for det kombinerede transportnet, og disse kommer også til at omfatte søtransport.
370. Systemet skal suppleres med netværksretningslinjer for andre transportformer og -sektorer. Der skal udarbejdes forslag til retningslinjer for det konventionelle jernbanesystem, omfattende forbindelsesled til højhastighedstognettet og nettene for kombineret transport, så de kommer til at udgøre et integreret basisjernbanesystem. I søtransportsektoren skal der sættes ind på to fronter. For det første skal der udarbejdes en klar definition af havnenes rolle som knudepunkter i nettet. For det andet skal der findes en række søtransportkorridorer som alternativer til landtransportkorridorerne, og disse skal sammenkobles med de kontinentale hovedtrafiklinjer for at gøre hele systemet mere effektivt. Begge former for foranstaltninger skal indgå i et

forslag om retningslinjer for havnene. Parallelt med arbejdet omkring teknisk harmonisering skal der foreslås fællesskabsretningslinjer for et VTS-netværk for søtransporten, hvori også indgår de sikkerhedsmæssige og miljømæssige målsætninger. Udviklingen af søtransportnettet i Middelhavet vil få første prioritet. Lufthavnene spiller også en afgørende rolle som knudepunkter i EF's transportsystem. Problemet omkring deres sammenkædning med landtransportformerne, berøringsflader med bytransportsystemer og potentiel kapacitet til at kunne imødekomme den forventede vækst i transportbehovet skal indgå i retningslinjer for lufthavnsnettet. Desuden vil EF forelægge retningslinjer for udvikling af et enkelt fælles ATM/ATC-system for Europa. Det skal ske inden for passende rammer og i nært samarbejde med de berørte internationale organisationer og nationale myndigheder.

371. Behovet for at indføre kombinerede transportalternativer på personbefordringsområdet, som i øjeblikket er præget af privatbilisme og lufttransport, giver grundlag for et nyt initiativ. Udover de eksisterende og fremtidige fællesskabsnet er der mulighed for et "borgernes transportnet" for kollektiv trafik, bestående af en sammenkædning af fly-, bus- og jernbanesystemer og transporttydelser leveret af offentlige eller private transportvirksomheder. Brugervenlige informationssystemer og andre faciliteter såsom fleksible taxatjenester og kvalitetsstandarder vil gøre et sådant system endnu bedre; formålet med nettet skal være at udvikle et kollektivt trafiksystem af høj kvalitet og med en fællesskabsdimension.
372. Endelig skal der udarbejdes retningslinjer for EF's kombinerede transportsystem som helhed, hvori skal integreres retningslinjerne for de forskellige transportformer og -sektorer. Målet skal være at sikre, at de enkelte transportsektorer bidrager optimalt, kombineret med de øvrige, til et effektivt og sikkert transportsystem, der opfylder EF's målsætninger på miljøområdet.

V.2. SIKKERHED MED HENBLIK PÅ BESKYTTELSE AF SÅVEL BRUGERE SOM IKKE-BRUGERE

373. I relation til trafiksikkerheden på vejene overvejer Kommissionen at vedtage et program baseret på prioriterede foranstaltninger vedrørende færdselskultur og bilistadfærd, tekniske standarder for køretøjer samt sikkerhedens infrastrukturmæssige aspekter. I betragtning af de store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til biltrafiksikkerheden bliver den vigtigste opgave at fremme udvekslingen af informationer og erfaringer og oprette en EF-databank. EF's strategi vil ikke kun være baseret på lovgivning. Andre ikke-bindende instrumenter kan udmærket bidrage til at opfylde målsætningen om øget trafiksikkerhed.
374. I forbindelse med bestræbelserne på at påvirke bilisternes adfærd vil foranstaltninger til støtte for bilistoplysningsprogrammer på nationalt og lokalt plan blive prioriteret højest. Det grundlæggende mål er at fremme en mindre aggressiv adfærd i trafikken ved at trække på erfaringer fra hele EF. Det lovgivningsmæssige arbejde kommer til at dreje sig om grundlæggende færdselsregler og skiltning. I relation til køretøjernes sikkerhed skal der vedtages foranstaltninger med henblik på at forbedre passiv og aktiv sikkerhed via forskning og udvikling, konstruktionsstandarder og afprøvning af køreegenskaber og vejgreb. Med hensyn til infrastrukturen kan EF komme til at spille en rolle gennem udvikling af standarder og udbredelse af de mest hensigtsmæssige metoder i forbindelse med det transeuropæiske vejnet samt gennem mere generelle anbefalinger vedrørende design, konstruktion og vedligeholdelse af veje.
375. EF's indsats på flyvesikkerhedsområdet må baseres på det arbejde, der finder sted i de relevante internationale organisationer såsom ICAO, ECAC, JAA og Eurocontrol. Derved bliver EF i stand til at videreføre den tekniske harmonisering på grundlag af nye "Fælles Luftfartskrav", som er fastsat af JAA, og udvikle et enkelt fælles ATM-system for Europa i nært samarbejde med Eurocontrol og ECAC. Den nuværende forskning i ATM, der foregår i forbindelse med EURET-, ATLAS, FANSTIC- og GAAS-projekterne, kan også bidrage hertil.
376. De prioriterede aktioner omfatter også fælles forskrifter med hensyn til udstedelse af certifikater til cockpit-besætningsmedlemmer samt eventuelt også til andre personalekategorier såsom flymekanikere og flyveledere.
377. Endelig vil Kommissionen forsøge at forbedre datakvaliteten og dataindsamlingsmetoderne gennem fællesskabsregler om obligatorisk indberetning af flyvehændelser, fortrolige indberetningssystemer og efterforskning af flyulykker.
378. EF's indsats inden for sikkerheden til søs skal omfatte en styrkelse af IMO's arbejde og regler, idet væsentlige eksisterende IMO-resolutioner skal gøres bindende, og der skal fastsættes regler for en mere systematisk iværksættelse af fremtidige vigtige IMO-resolutioner i EF. Om nødvendigt skal der udarbejdes yderligere direktiver eller standarder for at undgå, at der udvikles forskellige sikkerhedsniveauer inden for EF. Der kan også forventes forslag fra Kommissionen til en forbedret og mere effektiv koordinering af medlemsstaternes deltagelse i IMO.

Det eksisterende "Memorandum of Understanding on Port State Control" vil blive gjort mere effektivt ved hjælp af bindende regler om inspektion af skibe, der efter de internationale regler udgør en sikkerhedsmæssig eller miljømæssig risiko, samt harmoniserede kriterier for tilbageholdelse af skibe. Der vil blive stillet forslag om etablering af et ensartet retsgrundlag for håndhævelse af internationalt vedtagne regler, som skal gælde for alle skibe i sejlads til og fra europæiske havne, såfremt der ikke i forvejen findes et internationalt retsgrundlag.

379. Der vil blive foreslået rammedirektiver om de grundlæggende sikkerhedskrav; disse direktiver skal indeholde retningslinjer for en ensartet iværksættelse inden for EF, og de skal dække skibe, der ikke er omfattet af gældende konventioner, som f.eks. passagerskibe i indenlandsk sejlads, fragtskibe op til en vis tonnage, mindre fiskerfartøjer og lystbåde. Kommissionen vil i sine forslag i videst muligt omfang tage hensyn til internationalt vedtagne sikkerhedsprincipper og nationale sikkerhedsregler.
380. Med hensyn til transport af farligt gods vil man fokusere på behovet for mere ensartede regler for placering af ansvaret i tilfælde af ulykker. Der vil blive stillet forslag om harmoniseringsforanstaltninger vedrørende klassificering, mærkning og emballering af farligt gods for samtlige transportformer.

V.3. MILJØ

381. Ud over de under punkt V.1 og V.2 nævnte foranstaltninger kræver beskyttelsen af miljøet ensartede standarder på fællesskabsplan for emissioner af luftforurenende stoffer, energiforbrug og støjemissioner for de forskellige transportmidler. Ny lovgivning og streng håndhævelse af de tekniske direktiver om syn og vedligeholdelse af køretøjer med henblik på beskyttelse af miljøet er en forudsætning for at opnå de reduktioner af emissionerne, som er mulige med den nuværende teknologi. Eksisterende fællesskabslovgivning på dette område må ajourføres og skærpes.
382. Med hensyn til den støjforurening, som generer befolkningen i og omkring lufthavne, må det sikres, at områderne omkring lufthavnene er tilstrækkeligt beskyttet imod en forøgelse af støjniveauet som følge af væksten i flytrafikken, og at der ikke tillades nye støjfølsomme aktiviteter i nærheden af lufthavne. EF's indsats på dette område centrerer omkring udarbejdelse af en standardmetode til at beregne støjeksponeringsniveauer og standardstøjeksponeringsindekstal, indførelse af løbende støjmåling, regler for arealanvendelsen samt støjzoner omkring lufthavne. Der må i forbindelse med disse foranstaltninger tages hensyn til de særlige forhold omkring de enkelte lufthavne. EF's indsats i relation til de enkelte flys påvirkning af miljøet skal omfatte regler indeholdende maksimumgrænser for mest støjforurenende og mest NOx-forurenende flytyper. EF vil i den forbindelse tage hensyn til det arbejde, der udføres i de relevante internationale organisationer, såsom ICAO og ECAC.
383. Strategisk evaluering af de miljømæssige konsekvenser bliver en integreret del af beslutningsprocessen i relation til transportinfrastrukturpolitikker og -programmer og vil få betydning for investerings-

beslutninger vedrørende individuelle projekter. For at skabe ensartede vilkår for investeringer i transportinfrastruktur bør EF anbefale en standardmetode til gennemførelse af cost-benefit-analyser, som også omfatter indregning af eksterne omkostninger, også selv om den pågældende infrastruktur ikke indgår i et transeuropæisk net.

V.4. SOCIAL BESKYTTELSE

384. Transportpolitikken bestemmelser på det sociale område skal fastsætte kriterier for adgangen til visse erhverv og til uddannelse, tilstræbe at forbedre leve- og arbejdsvilkårene, beskytte og fremme beskæftigelsen for transportarbejdere og understøtte dialogen mellem arbejdsmarkedets parter samt de kollektive forhandlinger.
385. Kommissionen har til hensigt at sikre, at arbejdsmarkedets parter inddrages i fuldt omfang i udarbejdelsen af de foranstaltninger, der har sociale implikationer. I de tilfælde, hvor en dialog mellem parterne fører til løsninger baseret på kollektive overenskomster, er indgreb fra EF's side enten overflødige eller må i givet fald baseres på de overenskomstmæssige resultater.
386. Yderligere indgreb fra EF's side skal tage sigte på at skærpe kravene og betingelserne for adgang til transporterhverv og uddannelse både for at forbedre sikkerheden og for at muliggøre den nødvendige tilpasning af transportsektorerne til det indre marked. Selve strukturen i vejtransportsektoren kræver en yderligere skærpelse af de eksisterende regler om adgangen til erhvervet. Der skal opstilles fælles uddannelsesspecifikationer for bestemte erhverv inden for civil luftfart (som nævnt ovenfor under punkt V.2.). Kommissionen vil fremlægge et forslag om ensartede kriterier for udstedelse af skibsførercertifikater til fartøjer på indre vandveje og undersøge, hvorvidt der skal foreslås regler om minimumskrav til uddannelse og træning af skibsofficerer og kaptajner.
387. Fremtidige fællesskabsinitiativer vedrørende arbejdstider, driftstider o.lign. er begrundet i sociale hensyn, sikkerhedsmæssige hensyn og ønsket om at afskaffe konkurrenceforvridning. Men sådanne regler må tilpasses de forskelligartede lovgivningsmæssige forhold, der gør sig gældende for de forskellige transportformer. I vejsektoren er det i høj grad påkrævet at få ændret fællesskabsreglerne om køretider og hvileperioder. EF vil for at få disse regler håndhævet mere effektivt tilstræbe en forenkling og en teknisk modernisering af det nuværende system gennem udvikling af moderne digitalregistreringsudstyr som et alternativ til fartskriverne; desuden vil man på anden måde forsøge at udbrede de bedste metoder til samtlige medlemsstater. EF vil derefter undersøge, hvordan spørgsmålet om arbejdstid skal gribes an. For så vidt angår indre vandveje findes der allerede regler om bemanding og arbejdstider for sejlads på Rhinen. Kommissionen har til hensigt at foreslå lignende regler for resten af de indre vandveje i EF. Kommissionen skal vurdere, hvorvidt der er behov for regler - og i givet fald hvilke regler - inden for jernbanetransport, søtransport og civil luftfart; det skal ske i nært samråd med alle berørte organisationer og i fuld overensstemmelse med den markedspolitiske udvikling i de pågældende sektorer.

388. Beskyttelse og fremme af beskæftigelsen for transportarbejdere vil fortsat være målet for EF's forslag vedrørende "positive foranstaltninger" for visse følsomme transportindustrier. En yderligere udbygning af det foreslåede EUROS-register og positive foranstaltninger for sejlads på de indre vandveje skal bidrage til at fremme beskæftigelsen på disse områder.
389. I tilknytning til initiativerne med henblik på at beskytte og fremme arbejdstagernes interesser vil den sociale dimension af den fælles transportpolitik også komme til at omfatte foranstaltninger til fordel for bevægelseshæmmede transportbrugere. EF vil deltage i et samarbejde om informationsprogrammer og om nødvendigt stille forslag om minimumsforskrifter for forbedrede adgangsforhold.

V.5. EKSTERNE RELATIONER

390. Med gennemførelsen af det indre marked og oprettelsen af EØS, den fortsatte vækst i international godstransport og personbefordring og demokratiseringsprocessen i Central- og Østeuropa er det nødvendigt at styrke den fælles transportpolitikks eksterne dimension.
391. Der foreslås nu en tredelt strategi baseret på en gradvis ændring over en given periode af eksisterende bilaterale aftaler, således at de kommer til at passe ind i EF's aftaler og procedurer; desuden skal der udvikles en samlet model for oprettelse og drift af transportsystemer i hele Europa, herunder også landene i EØS og Øst- og Centraleuropa, og endelig skal EF's rolle i de relevante internationale organisationer styrkes.
392. Med hensyn til ændringen af eksisterende bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande vil Kommissionen forelægge Rådet forslag vedrørende søtransport og indlandstransport. I visse tilfælde kan det være nødvendigt for EF at finde andre løsninger end bilaterale arrangementer med EF som den ene part og i stedet overveje udvikling af et system med multilaterale forhandlinger med grupper af lande.
393. Det er vigtigt at fortsætte udbygningen af transportnet, der dækker hele Europa, og skabe øget integration på det samlede europæiske transportmarked, således som det også blev understreget i Prag-erklæringen, der blev vedtaget af den pan-europæiske transportkonference i 1991. De skridt, der allerede er taget i denne retning, må nu suppleres med andre foranstaltninger, specielt med henblik på at inddrage SNG og de nye selvstændige Balkan-stater.
394. EF's deltagelse i internationale organisationer bør tages op til nyvurdering med henblik på at sikre, at det kan deltage så effektivt som muligt i forhandlinger om emner, der henhører under EF's kompetence. EF's muligheder for at blive medlem af internationale organisationer bør undersøges nærmere. Samtidig bør man benytte lejligheden til at tage funktionerne og arbejdsopgaverne for de forskellige organisationer, der beskæftiger sig med transportspørgsmål, op til fornyet vurdering; her tænkes specielt på de europæiske organisationer; formålet skal være at opnå den mest effektive fordeling af ansvarsområderne.

MS

BILAGSFORTEGNELSE

- Bilag I : Tabel I og II
- Bilag II : Kort
- Bilag III : Prioriterede nye emner for den fælles transportpolitik
(1993-1994)

TABLE I

EC-freight Transport
Thousand Million tonne-kilometres(1)

	Rail	Road	Int. Water- ways	Pipelines	Total
1970	207	377(2)	101	60	745
1975	177	459(2)	95	69	800
1980	194	581(3)	104	80	959
1985	181	634(4)	95	61	971
1989	181	784(4)	104	62	1131
1990	176	797(5)	105	63	1141

(1) EUR-12

Source : ECMT

(2) without P, IRL

(3) without GR

(4) without P

(5) without P, GR, IRL

Average Annual Growth Rates

	Rail	Road	Int. Water- ways	Pipelines	Total
1970-1975	-3.1%	+4.0%	-1.2%	+1.0%	+1.3%
1975-1980	+1.8%	+4.8%	+1.8%	+1.0%	+3.7%
1980-1985	-1.2%	+1.1%	-1.3%	-5.3%	+0.2%
1985-1989	-0.1%	+6.7%	+1.7%	+0.4%	+3.9%
1989-1990	-2.7%	+1.7%	+1.0%	+1.6%	+0.9%

Modal Shares

	Rail	Road	Int. Water- ways	Pipelines	Total
1970	27.8%	50.6%	13.6%	8.0%	100%
1975	22.1%	57.4%	11.9%	8.6%	100%
1980	20.2%	60.6%	10.8%	8.4%	100%
1985	18.6%	65.3%	9.8%	6.3%	100%
1989	16.0%	69.3%	9.2%	5.5%	100%
1990	15.4%	69.9%	9.2%	5.5%	100%

TABLE II

EC-Passenger Transport
Thousand Million Passenger-kilometres(1)

	Rail	Buses and Coaches	Private Cars	Air(2)	Total
1970	182	214(3)	1390(3)	41	1827
1975	200	249(3)	1701(3)	66	2216
1980	209	278(3)	2033(3)	92	2612
1985	218	284(3)	2200(3)	138	2840
1989	231	302(4)	2685(4)	180	3398
1990	231	313(5)	2776(4)	196	3516

(1) EUR-12

Source : ECMT

(2) estimates; traffic departing and landing inside EC only

(3) without L, IRL

(4) without L, IRL, GR

(5) without B, GR, IRL, L

Average Annual Growth Rates

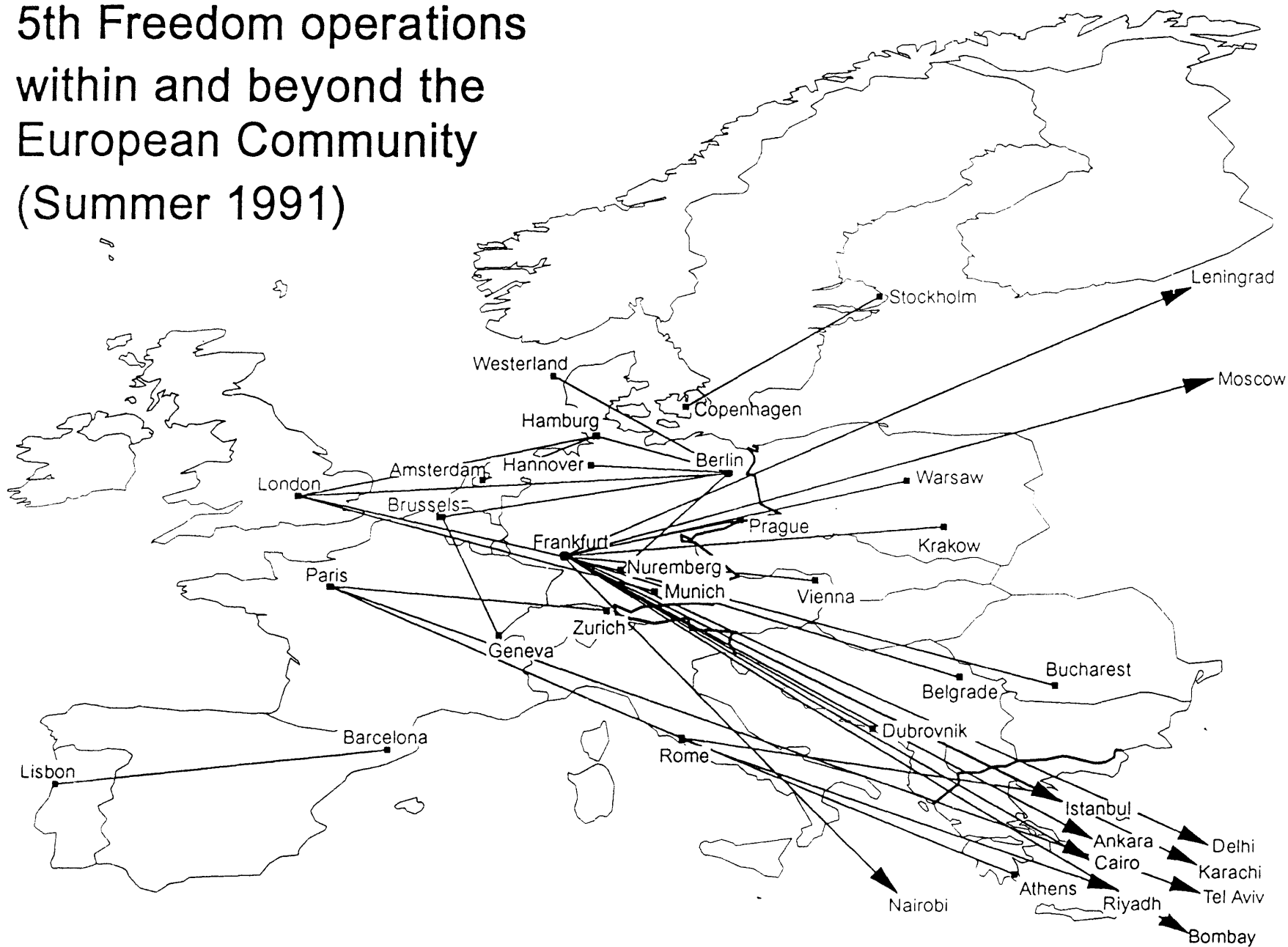
	Rail	Buses and Coaches	Private Cars	Air	Total
1970-1975	+1.9%	+3.1%	+4.1%	+10.0%	+3.9%
1975-1980	+0.8%	+2.2%	+3.6%	+6.9%	+3.3%
1980-1985	+0.8%	+0.4%	+1.6%	+8.4%	+1.7%
1985-1989	+1.4%	+1.6%	+5.1%	+6.9%	+4.6%
1989-1990	+0.5%	+3.7%	+3.4%	+8.9%	+3.4%

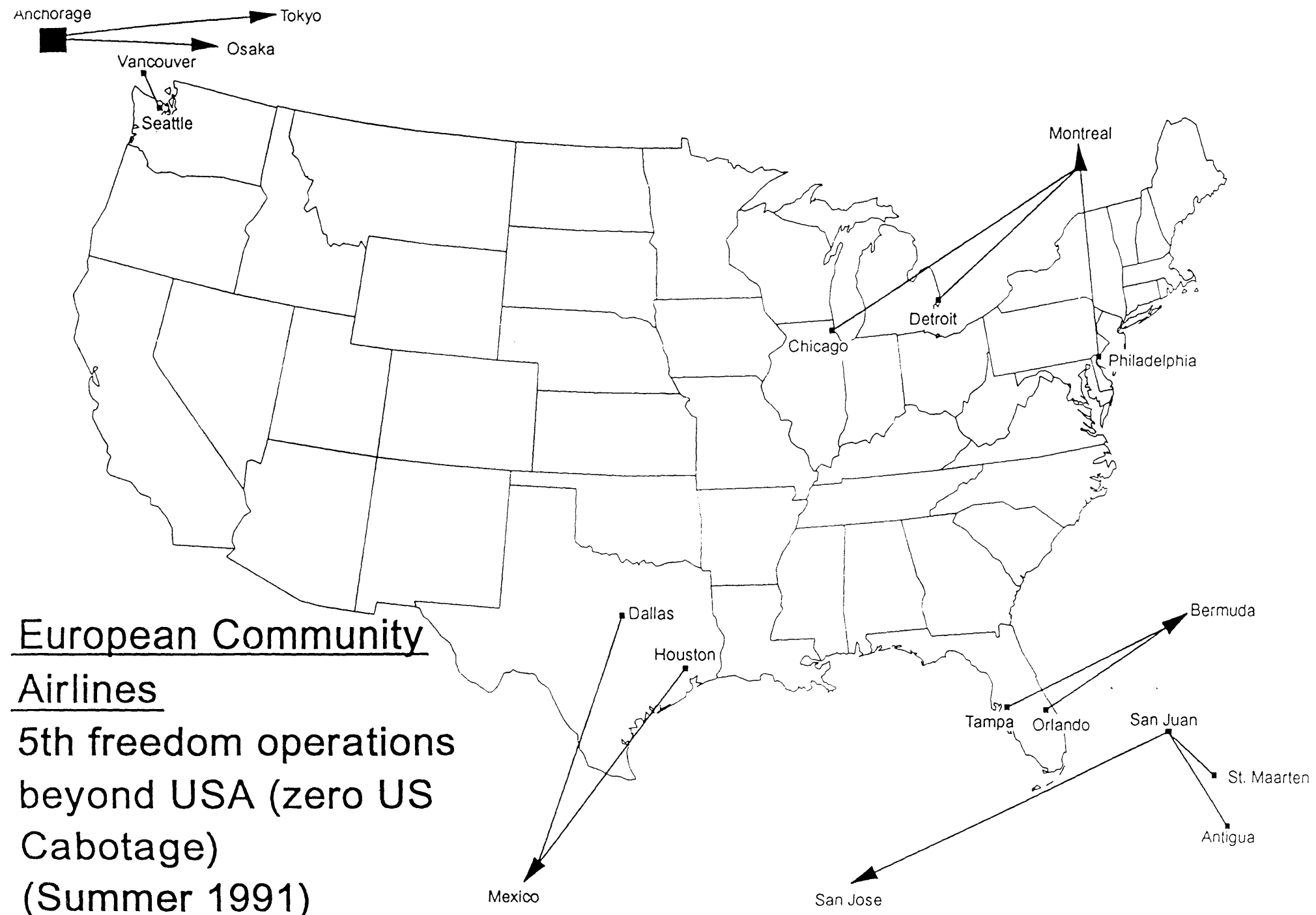
Modal Shares

	Rail	Buses and Coaches	Private Cars	Air
1970	10.0%	11.7%	76.1%	2.2%
1975	9.0%	11.2%	76.8%	3.0%
1980	8.0%	10.6%	77.8%	3.5%
1985	7.7%	10.0%	77.5%	4.9%
1989	6.8%	8.9%	79.0%	5.3%
1990	6.6%	8.9%	79.0%	5.6%

US airlines

5th Freedom operations within and beyond the European Community (Summer 1991)





PRIORITEREDE EMNER FOR DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIK

HOVEDOMRÅDER:

- 1) UDVIKLING OG INTEGRERING AF EF'S TRANSPORTSYSTEMER
 - 1.a. Den økonomiske og lovgivningsmæssige ramme
 - 1.b. Teknisk harmonisering
 - 1.c. Udvikling af net
 - 1.d. Forskning og udvikling
- 2) SIKKERHEDEN PÅ TRANSPORTOMRÅDET
- 3) MILJØBESKYTTELSE
- 4) SOCIAL BESKYTTELSE
- 5) EKSTERNE RELATIONER

1. UDVIKLING OG INTEGRERING AF EF'S TRANSPORTSYSTEM

1.a. Den økonomiske og lovgivningsmæssige ramme

Dækning af infrastrukturomkostninger og eksterne omkostninger, herunder brug af fiskale incitament og et territorialbaseret afgiftssystem for tunge lastvogne gældende for hele EF.

Afskaffelse af restriktioner for udlejning af lastvogne og busser i andre medlemsstater og transportydelser for egen regning (opfølgning af forordning 881/92).

Positive foranstaltninger med henblik på udvikling af de indre vandveje.

Styrkelse af EUROS-forslagene samt positive foranstaltninger for og fremme af kystfart.

Fortegnelse over statsstøtte, kriterier for vurdering af statsstøtte og pligt til at underrette om støtteforanstaltninger.

Indførelse af statistiske systemer for godstransport til søs og vejtrafikulykker.

Ret til fri udveksling af internationale tjenesteydelser i taxasektoren.

1.b. Teknisk harmonisering

Teknisk harmonisering for fartøjer på indre vandveje, køretøjer, kombineret transport og jernbaner, specielt højhastighedstogs netdriftskompatibilitet.

Vurdering af de økonomiske, infrastrukturmæssige og sikkerhedsmæssige konsekvenser af, at containere bliver stadig større; harmonisering af lasteenheder (veksellad og containere).

Standardisering af Air Traffic Control-udstyr (ATC), udvikling af Vessel Traffic Systems (VTS) og elektroniske dataudvekslings-systemer (EDI) til havne.

1.c. Forskning og udvikling

Udarbejdelse af en sammenhængende transportrelateret F&U-strategi i det fjerde rammeprogram.

Fortsat forskning i trafikregulering, logistik og efterspørgsel efter alle transportformer samt i transporten set i sammenhæng med miljøet.

Etablering af et praktisk samarbejde med andre europæiske F&U-organisationer på transportområdet, specielt EUREKA, Eurocontrol, COST og OECD.

1.d. Udvikling af net

Rammelovgivning, retningslinjer for konventionelle jernbaner, havne

og lufthavne, Air Traffic Management (ATM) og Vessel Traffic Management (VTM) samt foranstaltninger med henblik på systemintegration og kombineret transport.

Anvendelse af telematikken inden for de allerede foreslåede retningslinjer, specielt inden for vejtransport.

Retningslinjer for et "borgernes transportnet", baseret på kombineret passagertransport.

Fastsættelse af grundlæggende principper for, hvordan EF kan bidrage til transportnetinfrastrukturen i tredjelande (specielt i Øst- og Centraleuropa).

2. SIKKERHED PÅ TRANSPORTOMRÅDET

Iværksættelse af et vejtrafiksikkerhedsprogram omfattende prioriterede aktioner inden for bilistopdragelse og -adfærd, køretøjers sikkerhed og infrastruktur.

Styrkelse af fællesskabslovgivningen om transport af farligt gods ved nationale og internationale transportoperationer.

Fællesskabsspecifikationer og operationelle procedurer baseret på Eurocontrol-standarder, systemer til obligatorisk indberetning af flyvehændelser (MIR) samt efterforskning af flyulykker.

Ensartet anvendelse i EF af internationale regler om sikkerhed og forebyggelse af forurening til søs. Skærpelse og effektiv håndhævelse af havnestaternes kontrol.

3. MILJØBESKYTTELSE

Revision og skærpelse af de tekniske direktiver om køretøjers egenskaber i relation til miljøet (emissioner og støj).

Støtte til og fremme af sikker kollektiv transport og støtte til lokale initiativer til fordel for cyklister og fodgængere med henblik på at forbedre bymiljøet.

Standardberegningsmetode for støjeksponering og standardindekstal, regler om absolutte maksimumsgrænser for mest støjforurenende fly (kapitel III) samt NOx-emissioner.

Udvikling af systemer til behandling af spildudledninger og forebyggelse af forurening fra skibe.

4. SOCIAL BESKYTTELSE

Ændrede regler for adgang til erhverv, uddannelse, køretøj og hvileperioder inden for vejtransport.

Bemandingsregler og arbejdsvilkår for fartøjer på de indre vandveje.

Forbedret transport for bevægelseshæmmede, forskrifter vedrørende adgangsforhold.

Fællesskabsregler vedrørende begrænsning af besætningers flyvetid samt minimumsuddannelseskrav for visse erhverv inden for civil luftfart.

Minimumskrav for skibsofficerers uddannelse og træning.

Arbejdstider i forskellige transportsektorer.

5. EKSTERNE RELATIONER

Forslag til og udøvelse af forhandlingsmandater med henblik på forhandling af aftaler med tredjelande.

Eksterne relationer på søtransportområdet, herunder aktioner med henblik på at fjerne restriktioner på markedet og etablere forbindelser med tredjelande på søtransportområdet.

Faglig bistand til central- og østeuropæiske lande og det tidligere USSR, omfattende samarbejde omkring ATM/ATC.

Styrkelse af EF's deltagelse og status i internationale organisationer, der beskæftiger sig med transport.

Opfølgning af konklusionerne fra den første pan-europæiske konference, der fandt sted i Prag (oktober 1991), og den baltiske konference, der fandt sted i Szczecin (marts 1992).

Foranstaltninger, der følger af den eksisterende lovgivning

Den eksisterende lovgivning indebærer også en række yderligere lovgivningsforanstaltninger: forbedringer med hensyn til adgangen til og kvaliteten af informationer om, hvordan det indre transportmarked fungerer, kriterier for yderligere liberalisering af jernbane-transporten, næste fase i det oplægningsprogram, der skal nedbringe overskudskapaciteten på de indre vandveje, kriterier for og metoder til evaluering af ekstremt høje/lave flybilletpriser, yderligere liberalisering af regelmæssig national personbefordring ad landevej med omnibusser samt ordninger vedrørende sommertid.

ISSN 0254-149

KOM(92) 494 endelig udg

DOKUMENTER

DA

01

Katalognummer : CB-CO-92-570-DA-C

ISBN 92-77-50660-1