



Ändring av direktivet om kombinerad transport och förordningen om elektronisk godstransportinformation

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2023) 702

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Council Directive 92/106/EEC as regards a support framework for intermodal transport of goods and Regulation (EU) 2020/1056 of the European Parliament and the Council as regards calculation of external costs savings and generation of aggregated data

Sammanfattning

Kommissionen antog den 7 november 2023 förslag om ändring av rådets direktiv (EEG) 92/106 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna. Förslaget innebär att nästan alla direktivets bestämmelser ändras och att det även får ett nytt namn. Dessutom föreslås ändring av förordning (EU) 2020/1056 om elektronisk godstransportinformation.

Förslaget syftar till att göra godstransporterna mer hållbara genom att förbättra konkurrenskraften hos intermodala godstransporter, dvs en sådan transport som förflyttar en intermodal lastenhet (t.ex. container) mellan dess lastplats och lossningspunkt med två eller flera trafikslag. En intermodal transport som reducerar externa kostnader med minst 40 procent jämfört med en transport som enbart går på väg ska vara berättigad till stöd och kallas för kombinerad transport. Medlemsstaterna ska ta fram en *nationell politisk plan* för hur intermodala transporter ska utvecklas i respektive land. I den ska det anges vilka åtgärder som ska genomföras för att uppnå mål om en sänkning av de totala kostnaderna för kombinerad transport med 10 procent.

Regeringen välkomnar målsättningen om att öka de intermodala transporternas konkurrenskraft och håller med kommissionen om att det

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det nuvarande direktivet (92/106/EEG) om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna antogs 1992 och ersatte ett direktiv från 1975. Vid två tidigare tillfällen, 1998 och 2017, har kommissionen föreslagit ändringar av direktivet. Vid båda tillfällena har dock kommissionen dragit tillbaka förslagen eftersom kommissionen ansåg att medlagstiftarna inte nådde någon tillfredsställande överenskommelse.

I meddelandet COM(2019) 640 om den europeiska gröna given aviserar kommissionen ett nytt förslag om ändring av direktivet om kombinerad transport för att göra det till ett effektivt verktyg för att stödja multimodala godstransporter med järnvägs- och vattenvägstransporter, inklusive närsjöfart. Förslaget ska bl.a. bidra till att uppnå EU:s bindande mål om att nettoutsläppen av växthusgaser ska minska med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990 och att klimatneutralitet ska uppnås senast 2050. I juli 2023 lanserade kommissionen ett paket med lagförslag om gröna godstransporter som utgör ett flaggskeppsinitiativ inom ramen för Strategin för hållbar och smart mobilitet (COM(2020) 789). Tre förslag till rättsakter som ingår i paketet antogs av kommissionen i juli 2023, medan förslaget om revidering av direktivet om kombinerade transporter antogs den 7 november 2023 och utgör paketets sist presenterade förslag.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Åtgärder för att främja intermodal transport i allmänhet och kombinerad transport i synnerhet

Utgångspunkten för förslaget är att kommissionen anser att vissa delar av direktivet anses vara föråldrade eftersom definitionen och kriterierna för stödberättigande orsakar praktiska problem för branschen samt att stödet inte är lika effektivt som det skulle kunna vara. Förslaget syftar till att göra godstransporterna mer hållbara genom att förbättra konkurrenskraften hos intermodala godstransporter dvs en sådan transport som förflyttar en intermodal lastenhet (t.ex. container) mellan dess lastplats och lossningspunkt med två eller flera trafikslag. Potentialen för ökad marknadsandel för intermodala transporter finns främst för medellånga godstransporter. För långa transporter är intermodala alternativ redan konkurrenskraftiga och för korta transporter är oftast godstransporter som

enbart går på väg det bästa alternativet även ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Enligt förslaget är en kombinerad transport en intermodal transport som uppfyller särskilda villkor som anges i direktivet. Kombinerade transporter utgör alltså en delmängd av intermodala transporter och stödåtgärderna ska riktas mot kombinerad transport eftersom de ger mest samhällsnytta.

Omkring en femtedel av intermodala transporter inom EU passerar inte en landsgräns. Kommissionen menar att inhemska godstransporter på väg bidrar till externa kostnader (t.ex. utsläpp av växthusgaser) även för andra länder. För att se till att minskningar av externa kostnader behandlas på likartat sätt är det nödvändigt att ge incitament för både internationella och nationella intermodala transporter. Av den anledningen innebär förslaget att tillämpningsområdet utvidgas till att även omfatta inhemsk intermodal transport. I tillämpningsområdet ingår även intermodala transporter till, från eller genom tredje land, men endast för den del av transporten som går på EU:s territorium.

Förslaget innebär att till skillnad från nuvarande direktiv ska även intermodala transporter som inte är att betrakta som kombinerade transporter främjas. Mot den bakgrunden föreslår kommissionen att namnet på direktivet ändras på så sätt att det övergripande begreppet *intermodal transport* ska användas i stället för delmängden *kombinerad transport*.

1.2.2 Intermodala transporters konkurrenskraft ska främjas

Förslaget till reviderat direktiv syftar till att göra de intermodala transporterna i allmänhet och kombinerade transporter i synnerhet mer effektiva och konkurrenskraftiga. Godstransporter med sjöfart, inre vattenvägar och järnväg medför påtagligt lägre externa kostnader än vägtransporter. Genom att öka intermodala transporters marknadsandel ska de externa effekterna av transporter minskas totalt sett. Förslaget innehåller fyra huvudsakliga bestämmelser för att främja intermodala transporter i allmänhet.

För det första upprepas det som redan gäller att, nämligen att medlemsstaterna i likhet med vad som gäller för de enskilda trafikslagen inte får tillämpa särskilda tillstånd eller kvoter för intermodala transporter som skulle begränsa ett öppet marknadstillträde.

För det andra fastställer det föreslagna direktivet en skyldighet för medlemsstaterna att anta en *nationell politisk plan* för att underlätta utveckling av intermodal transport. Kommissionen motiverar förslaget med att det finns en fragmentisering – såväl inom som mellan medlemsstater – som gör att nuvarande stödåtgärder för intermodal transport inte får

tillräcklig effekt. Den *nationella politiska planen* ska beslutas inom två år från att direktivet träder i kraft. Medlemsstaterna ska regelbundet utvärdera effektiviteten och relevansen av de nationella åtgärderna.

2023/24:FPM21

För det tredje föreslås ett transparenskrav för intermodala omlastningsterminaler genom att de på sina hemsidor ska säkerställa att potentiella kunder enkelt kan ta reda på vilka tjänster och faciliteter som finns. Till skillnad mot tidigare försök att revidera direktivet innehåller förslaget dock inga bestämmelser om investeringar för att uppnå tillräcklig terminalkapacitet. Denna aspekt finns i stället med i kommissionens förslag till översyn av TEN-T-förordningen.

Slutligen ska kommissionen rapportera hur marknaden för intermodala transporter utvecklas med särskilt fokus på dess konkurrenskraft. Den första rapporten redovisar utgångsläget. Därefter ska förändringar jämfört med utgångsläget redovisas vart femte år. Medlemsstaterna ska bistå i arbetet med rapporterna.

1.2.3 Stöd till sådana intermodala transporter som medför tillräckligt stora sänkningar av de externa kostnaderna

Kommissionen föreslår en ny definition av kombinerad transport. Den mest betydelsefulla ändringen är att den nuvarande avståndsregleringen för vägdelarna av en kombinerad transport avskaffas och ersätts med en gräns för hur mycket den intermodala transporten minst ska reducera de externa kostnaderna för att räknas som kombinerad transport. Med en kombinerad transport avses enligt förslaget en sådan intermodal transport som minskar de negativa externa kostnaderna med minst 40 procent jämfört med en transport som enbart går på väg mellan samma start- och slutpunkter.

I förslaget fastställs vidare ett konkurrenskraftsmål för medlemsstaterna om att minska den genomsnittliga kostnaden från dörr till dörr för kombinerad transport med minst tio procent inom sju och ett halvt år från att direktivet träder i kraft. Medlemsstaterna åläggs att införa den politik som krävs för att uppnå detta. De politiska åtgärderna kan avse såväl reglering som icke-regulatoriska styrmedel. En vägledande förteckning med lämpliga åtgärder finns i en bilaga till direktivet. Den innehåller bl.a. anpassning av avgifter och skatter samt främjande av ny teknik som ökar intermodala transporters effektivitet.

För att ge information om intermodal transport och öka insynen i de nationella åtgärderna för bl.a. organisatörer av intermodal transport ska en ny EU-portal tillhandahållas av kommissionen. Den ska innehålla länkar till alla medlemsstaters *nationella politiska planer* samt ge praktisk information om införda åtgärder.

Vissa medlemsstater har infört körförbud på vissa vägar under veckoslut, nätter eller allmänna helgdagar i syfte att minska negativa effekter av vägtrafiken. Kommissionen föreslår att fordon som utför vägsträckor för kombinerad transport ska undantas från sådana körförbud som endast gäller tunga lastbilar.

1.2.4 Plattformar för elektronisk godstransportinformation ska användas för uträkningar och eFTI-förordningen ändras

För att möjliggöra uträkningen av påverkan på de externa kostnaderna ska företagen vara tvungna att använda sig av de digitala plattformar som är reglerade i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1056 om elektronisk godstransportinformation (eFTI-förordningen). Dessa s.k. eFTI-plattformar ska enligt förslaget tillhandahålla verktyg för att transportorganisatörer ska kunna beräkna om de enskilda transporterna är stödberättigade. Företagen ska mata in nödvändig information och de ackrediterade eFTI-plattformarna ska utföra själva uträkningen. Såväl företag som behöriga myndigheter kommer därigenom kunna utläsa om den aktuella transporten är behörig att motta stöd.

Mot den bakgrunden innehåller förslaget även en del om att eFTI-förordningen ska ändras för att möjliggöra uträkningarna med eFTI-plattformarna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det nuvarande direktivet om kombinerad transport är i Sverige genomfört i 3e § och 3g § i förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Kommissionens föreslagna ändringar av direktivet kommer att påverka reglerna om kombinerade transporter. Däremot bedöms inte de bestämmelser i samma förordning som reglerar sanktioner när villkoren i direktivet överskrids behöva ändras.

Kommissionen föreslår ingen ändring av direktivets artikel 4 som innebär att det saknas begränsning av hur många transporter som får utföras eller hur länge utländska fordon får finnas i Sverige när ett utlandsetablerat transportföretag utför den inledande eller avslutande vägtransporten i ett annat land. Sedan 2021 finns en bestämmelse i 3f § i förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) om att det som anges om cabotagetransporter i artikel 8 i EU:s godsförordning (EG) nr 1072/2009 också ska gälla för yrkesmässiga vägtransporter som utgör en del av en kombinerad transport och som uteslutande utförs i Sverige. Förslaget ändrar inte direkt det faktum att Sverige kan låta cabotagereglerna gälla även för kombinerad transport. Artikel 4 kommer dock att finnas i ett nytt sammanhang och förslaget kan därmed indirekt att påverka hur medlemsstaterna anser sig behöva använda denna artikel.

Enligt gällande direktiv ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att skatter på vägfordon som används i kombinerade transporter återbetalas. I Sverige finns en skattelättnad som innebär att om en lastbil eller en släpvagn transporteras på järnväg inom Sverige mer än 60 dagar, kan Skatteverket efter ansökan besluta om nedsättning av fordonsskatten, se 5 kap 15 § vägtrafikskattelagen (2006:227). Dock är påhängsvagnar med en skattevikt över 3000 kg som dras av bilar som är dieseldrivna skattebefriade. Kommissionens förslag kan innebära behov av ändring i de bestämmelserna.

Även förslaget om att terminaloperatörer ska tillgängliggöra viss information kräver reglering.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Kommissionens konsekvensanalys

Kommissionen har presenterat en konsekvensanalys (SWD/2023/445 final) av förslaget. Konsekvensanalysen blev godkänd av kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll först på andra försöket (SEC/2023/373), dock med reservation. I konsekvensanalysen redovisar kommissionen de alternativ som har konsekvensanalyserats och kommer fram till att det nu föreslagna alternativet får bäst resultat.

Utgångsläget är att godstransportarbetet inom EU har ökat med mer än en tredjedel mellan 1995 och 2020. Sedan 2005 har andelen av godstransporterna som enbart går på väg ökat trots EU:s ambition om att öka konkurrenskraften för andra trafikslag och för intermodal transport.

Analysen visar att det i dagsläget är först på längre sträckor på minst 700–800 km för transport med tåg plus lastbil som intermodala transporter blir konkurrenskraftiga jämfört med transporter som enbart går med lastbil. Om en intermodal transport skulle minska sina kostnader med 10 procent relativt en transport som enbart går på väg visar beräkningen att brytpunkten skulle sjunka med 200 km till ca 550 km.

Kommissionen beräknar att den nuvarande definitionen av kombinerad transport omfattar omkring 40 procent av intermodal transport. Med det nya förslaget till definition bedöms mellan 60 och 70 procent av intermodal transport att träffas.

Kommissionen beräknar att de direkta fördelarna, alla uttryckta som nuvärde under perioden 2025–2050, inkluderar en minskning av de totala externa kostnaderna på 15,3 miljarder euro. Dessutom bedöms förslaget leda till administrativa kostnadsbesparingar för företag på 4,3 miljarder euro och en minskning av de administrativa kostnaderna på 2,3 miljoner euro för

offentliga myndigheter. Sammanlagt beräknas alltså de totala fördelarna med förslaget uppgå till 19,6 miljarder euro under ett kvarts sekel.

2023/24:FPM21

Kostnaderna som följer av förslaget hamnar i stort sett enbart på medlemsstaterna i form av de stöd som ska ges till intermodal transport. Uttryckta som nuvärde under perioden 2025–2050 beräknas kostnaderna uppgå till 7,5 miljarder euro. Det innebär en genomsnittlig kostnad på 300 miljoner euro per år (den årliga kostnaden antas öka successivt under perioden).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar målsättningen om att öka de intermodala transporternas konkurrenskraft. Det krävs dock ytterligare analys för en bättre förståelse för eventuella risker och konsekvenser med förslaget.

Det behövs samverkan mellan trafikslagen för att transportsystemet ska fungera effektivt och för att godstransporterna ska ges goda förutsättningar. Regeringen ser positivt på att direktivets tillämpningsområde utvidgas för att uppnå en större effekt med ett gemensamt tillvägagångssätt inom EU.

Ökad andel intermodal transport kan innebära minskade externa kostnader i form av t.ex. utsläpp av växthusgaser och trafikstockningar. I sammanhanget anser regeringen att det även kan finnas andra effektiva styrmedel för att minska de externa kostnaderna inom vägsektorn. Det är viktigt att analysera hur direktivet interagerar med andra styrmedel på EU-nivå. Därutöver är det viktigt att det ges flexibilitet för medlemsstaterna att välja på vilket sätt de kombinerade transporternas konkurrenskraft ökas.

Regeringen avser verka för att åtgärder som ska främja överflyttning till intermodal transport är träffsäkra och kostnadseffektiva. De juridiska och praktiska förutsättningarna för åtgärderna behöver beaktas.

En central del i kommissionens förslag är att organisatören av en transport ska kunna använda eFTI-plattformar för att beräkna om en viss transport är inom definitionen för kombinerad transport. Regeringen anser att det är viktigt att bevaka hur dessa plattformar utformas så att de inte riskerar att öppna för fusk och brist i cybersäkerhet.

Regeringen anser att när de nuvarande avståndsbegränsningarna för vägdelen avskaffas i definitionen av kombinerad transport är det än mer viktigt att ett land som upplever problem i form av snedvridning av konkurrens och brister i regelefterlevnaden ska kunna använda cabotagebestämmelserna även för vägdelen av en kombinerad transport.

Regeringen menar att nya administrativa krav i direktivet bör begränsas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2023/24:FPM21

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är på remiss med svarstid till 26 januari 2024.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget om ändring i direktiv 92/106/EEC grundas i avdelning VI om en gemensam transportpolitik (artiklarna 90-100) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EU-fördraget) i allmänhet och artikel 91 i synnerhet.

Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i EUF-fördraget. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet tillämpas generellt i rådet där det ordinarie lagstiftningsförfarandet används.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att förslagets syfte är att främja intermodala transporter i EU genom stödåtgärder baserade på gemensamma villkor för stödberättigande. Enligt kommissionen är medlemsstaternas stöd för närvarande spretigt utformade. Information och tillgång till dessa stödåtgärder är dessutom inte lika tillgängliga för alla operatörer, vilket lett till att vissa företag åtnjuter konkurrensfördelar.

Eftersom fyra femtedelar av dagens intermodala transporter sker mellan medlemsstaterna, anser kommissionen att det är viktigt att stödåtgärderna är tillämpliga på ett jämförbart sätt i EU för att uppnå förslagets syfte. De föreslagna åtgärderna på unionsnivå syftar därför till att skapa lika behandling av företag inom unionen, förenkla administrativa förfaranden för företagen, medlemsstaterna och kommissionen, liksom förbättra den inre marknadens funktion. Kommissionen anser att detta inte kan uppnås enbart genom åtgärder på nationell nivå. Regeringen delar kommissionens bedömning och anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Vad gäller proportionalitetsprincipen framhåller kommissionen att det är motiverat att införa en skyldighet för medlemsstaterna att ge stöd till vissa typer av intermodala transporter eftersom konsekvensbedömningen visar att alternativet som endast skulle omfatta medlemsstaternas frivilliga stöd inte

skulle vara tillräckligt för att uppnå förslaget mål. Kommissionen anger även att förslaget säkerställer tillräcklig överflyttning till intermodal transport till en rimlig kostnad och att förslaget därför är förenligt med proportionalitetsprincipen. Regeringen delar kommissionens uppfattning och anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

I rådet har en presentation av förslaget och dess tillhörande konsekvensanalys givits av kommissionen vid rådsarbetsgrupp för Landtransport den 17 november 2023. Tidplanen för Europaparlamentets behandling är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

Intermodal transport – transport av en intermodal lastenhet mellan dess lastplats och lossningspunkt över två eller flera transportsträckor, där minst en etapp sker på järnväg, inre vattenvägar eller närsjöfart och den första eller sista etappen, eller båda, sker på väg, utan hantering av varorna under omlastning mellan de olika transportsträckorna, oavsett om de omfattas av ett enda multimodalt transportavtal eller på varandra följande transportavtal

Kombinerad transport – en intermodal transport inom unionens territorium som uppfyller villkoren i förslaget artikel 1c.2.

Intermodal omlastningsterminal – en intermodal godsterminal utrustad för omlastning av intermodala lastenheter mellan minst två transportsätt eller mellan två olika fordon eller fartyg, såsom terminaler i inlands- eller sjöhamnar, längs inre vattenvägar, på flygplatser samt järnvägsterminaler.

Externa kostnader – kostnader som genereras av transportkunder och som inte bärs av dem utan av samhället som helhet, särskilt relaterade till utsläpp av växthusgaser, luftföroreningar, skador och dödsfall, buller och trafikstockningar.

Cabotagetransport – yrkesmässiga, tillfälliga inrikestransporter i en värdmedlemsstat i enlighet med förordning (EU) 1072/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg.