



Vitboken om EU:s framtida transportpolitik

Näringsdepartementet

2011-05-06

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 144

Vitbok: Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde - ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem

Sammanfattning

Vitboken ”Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem” är kommissionens förslag om hur den framtida europeiska transportpolitiken skall utformas. Den ersätter den nuvarande vitboken som sträcker sig fram till 2010.

I vitboken lämnar kommissionen sin övergripande syn på utvecklingen i transportsektorn, kommande utmaningar i sektorn, sina visioner om framtida transporter med ett perspektiv ända fram till 2050 och nyckelåtgärder som de anser måste vidtas för att nå visionerna. I en bilaga listas ett 40-tal olika förslag till åtgärder. I ett arbetsdokument från kommissionen som åtföljer vitboken beskrivs förslagen till åtgärder något mer i detalj.

Kommissionen slår i vitboken fast att transporter är fundamentala för vår ekonomi och vårt samhälle. Det övergripande målet för europeisk transportpolitik är att bidra till att få till stånd ett system som stöder ekonomiska framsteg, ökar konkurrenskraften och erbjuder transporttjänster med hög kvalitet samtidigt som resurserna används effektivare. Till 2050 ska utsläppen från transporterna minska med 60%. Kommissionen pekar särskilt på vikten av att skapa ett enhetligt europeiskt transportområde, utveckla ny teknik och nya beteenden, behovet av modern infrastruktur och att arbeta internationellt.

Regeringen välkomnar vitboken. Kommissionens grundsyn på transporter och det övergripande mål som ställs upp delas av regeringen.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade vitboken ”Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem” den 28 mars. Vitboken ingår som en del av flaggskeppsinitiativet om resurseffektivitet inom ramen för EU 2020-strategin. Det ungerska ordförandeskapet planerar för en riktlinjedebatt om den på TTE-rådet den 16 juni.

Den första vitboken om en gemensam europeisk transportpolitik publicerades 1992 och hade en huvudsaklig inriktning på marknadsöppning. Kommissionens andra vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken sträckte sig fram till år 2010. Den hade som ett mål att bryta sambandet mellan tillväxten av transporter och tillväxten av BNP. Det skulle bland annat ske genom överflyttning av transporter på väg till andra transportslag (modal shift). En halvtidsöversyn av vitboken gjordes 2006 då begreppet sam-modalitet (co-modality) lanserades, eftersom många medlemsstater vände sig mot att överflyttning av trafik betonades alltför ensidigt och gjordes till ett mål i sig. Med sam-modalitet avses att ett hållbart resursutnyttjande kan uppnås genom att transporterna optimeras både inom varje transportslag och i en hel kedja av transportslag.

Den nya vitboken har förberetts av kommissionen bland annat genom det i juni 2009 framlagda meddelandet ”Hållbara framtida transporter”, se faktagruppmemorier 2008/09:FPM142. Meddelandet och EU:s framtida transportpolitik efter 2010 var prioriterade frågor för det svenska ordförandeskapet under hösten 2009. Det svenska ordförandeskapet anordnade vid två tillfällen diskussioner i rådet för transportministrarna och tog också fram ordförandeskapsslutsatser om meddelandet.

1.2 Förslagets innehåll

Vitboken drar upp riktlinjerna för ett framtida enhetligt europeiskt transportområde. Den ger inledningsvis en övergripande syn på utvecklingen inom transportsektorn, kommande utmaningar och de handlingsinitiativ som måste övervägas. I ett andra avsnitt presenteras kommissionens vision om framtida transporter med ett perspektiv ända fram till år 2050. Nyckelåtgärder som måste vidtas för att nå dit skisseras i en strategi i det tredje avsnittet och ett 40-tal olika åtgärder sammanfattas i en bilaga. Vitboken åtföljs också av ett arbetsdokument från kommissionen.

Kommissionen slår inledningsvis fast att transporter är av grundläggande betydelse för vår ekonomi och vårt samhälle. Man konstaterar också att mycket återstår att göra innan den inre marknaden för transporter är färdig. De gamla utmaningarna med växande trängsel och sämre tillgänglighet består. Samtidigt tillkommer nya utmaningar med ökat oljeberoende, högre oljepriser och Europeiska rådets nya mål för minskade utsläpp av växthusgaser vilket för transporternas del skulle innebära en minskning med 60% fram till 2050. För att möta utmaningarna måste transporterna enligt kommissionen använda mindre och renare energi samt använda nätverket effektivare.

Kommissionens visioner**Ökade transporter och ökad rörligheten med 60% utsläppsminskning som mål**

Det absolut viktigaste målet för europeisk transportpolitik är att bidra till att få till stånd ett system som stöder ekonomiska framsteg, ökar konkurrenskraften och erbjuder transporttjänster med hög kvalitet samtidigt som resurserna används effektivare. Minskad rörlighet är inte ett alternativ. Energieffektiviteten hos fordon i alla transportslag måste förbättras och hållbara bränslen och drivsystem utvecklas. Prestanda i de multimodala logistikkedjorna måste optimeras. Transporter och infrastruktur kan användas smartare genom förbättrad ny teknik, marknadsåtgärder och undanröjande av administrativa hinder.

Ett effektivt stomnät för multimodala transporter mellan städer

Transportkedjorna ska utvecklas genom bättre integration av trafikslagen. Det är viktigt att öka lastbilarnas effektivitet eftersom godstransporter på korta eller medellånga avstånd även i fortsättningen kommer att ske med lastbil. Järnvägen står inför utmaningen att genomföra strukturförändringar för att kunna konkurrera effektivare och ta en större andel av transporterna på mellan- och långdistans. För sjöfarten spelar hamnarna en viktig roll som logistiknoder vilka behöver effektiva landanslutningar.

Lika globala konkurrensvillkor för långdistansresor och interkontinentala transporter

Effektiviteten hos trafikledning och flygplan behöver förbättras. Flygplatsernas kapacitet behöver ökas för att klara en fördubblad trafik som beräknas till 2050. På sjöfartsområdet betonas behovet av att skapa lika konkurrensförutsättningar globalt. Det gäller kraven på säkerhet, skydd, arbetsvillkor och miljö. Utsläppen av koldioxid i sjöfarten ska minskas med 40% till 2050 jämfört med 2005.

Rena stadstransporter och pendling

En utfasning av bilar som drivs med konventionella drivmedel ska minska oljeberoendet och miljöproblemen. Åtgärder för att få en högre andel kollektivresenärer liksom för att underlätta för gående och cyklister ska vidtas. Användningen av mindre och lättare personbilar och införande av alternativa drivsystem måste uppmuntras.

Tio målsättningar för ett konkurrenskraftigt och hållbart transportsystem; riktmärken för att nå målet att reducera växthusgaser med 60% (2050)

1. Fram till 2030 halvera användningen av fordon som drivs med konventionella drivmedel. Fasa ut dem i städerna fram till 2050.
2. 40% användning av hållbara bränslen med lågt kolinnehåll i luftfarten och 40% lägre utsläpp av koldioxid i sjöfarten till 2050
3. 30% av vägtransporterna över 300 km bör fram till 2030 flyttas över till andra transportmedel, och mer än 50% fram till 2050
4. Tredubbla längden på det befintliga nätet för höghastighetståg till 2030 och göra det fullt utbyggt till 2050
5. Upprätta ett väl fungerande EU-omfattande multimodalt TEN-T-stomnät till 2030
6. Till 2050 ansluta alla flygplatser i stomnätverket till järnvägsnätet och alla viktiga hamnar till järnvägsnätet för gods
7. Fram till 2020 införa SESAR och slutligt genomföra det gemensamma europeiska luftrummet liksom ERTMS, ITS, SSN, LRIT, RIS och Galileo
8. Till 2020 införa en ram för ett europeiskt system för information för multimodala transporter, transportförvaltning och betalning
9. Fram till 2050 uppnå målet med nästan inga dödsolyckor i vägtrafiken
10. Göra framsteg mot full tillämpning av principerna ”användarna betalar” och ”förorenaren betalar”.

Kommissionens förslag till strategier och åtgärder

För att förverkliga målsättningarna lyfter kommissionen fram fyra strategiska områden. Ett 40-tal olika åtgärder som kommissionen planerar att genomföra sammanfattas i en bilaga.

1. Ett enhetligt europeiskt transportområde

- en äkta inre marknad för järnväg genomförs
- Single European Sky fullbordas
- kapaciteten och kvalitén på flygplatserna ökas
- det europeiska området för sjötransporter utan hinder vidareutvecklas till ett ”Blue Belt”
- kvarvarande restriktioner för vägcabotage tas bort
- reglerna om fordons vikter och längder samt färdskrivare ses över
- e-transport utvecklas för multimodala godstransporter och genom att ett enhetligt elektroniskt transportdokument skapas
- processer för att skapa jobb med kvalitet och goda villkor stöds
- ett avtal för mobila arbetstagares arbetstid kommer till stånd mellan arbetsmarknadens parter
- de sociala villkoren för arbetstagare på transportsektorn ses över
- säkerhet och skydd i alla transportslag förbättras
- tjänster med hög kvalitet och god tillförlitlighet skapas genom förbättrade passagerarrättigheter och ytterligare integrering av transportmedel för passagerare

2. Nyskapande för framtiden - teknik och beteende

En europeisk transportforsknings och innovations policy skapas genom olika strategier och samarbeten. Nödvändig standardisering och föreskrifter antas för att få till stånd nyskapande transportlösningar. För att stödja mer hållbara beteenden så kan informationen till trafikanterna förbättras, fordon märkas med koldioxidutsläpp och bränsleeffektivitet samt eco-driving och hastighetsbegränsare införs. Planer för stadstrafik och ett ramverk för avgifter för användning av gator kan skapas.

3. Modern infrastruktur och smart finansiering

Ett stomnätverk definieras dit resurserna allokeras för att skapa ett högklassigt europeiskt nät av infrastruktur. I detta nät skapas multimodala fraktkorridorer för hållbara transporter. Finansieringen av infrastrukturen görs avhängig av att TEN-T stomnätet fullbordas. Den privata sektorn engageras i finansieringen bland annat genom offentligt-privat samarbete (PPP). Smarta system för vägavgifter och skatter införs genom att kilometeravgifter införs för tunga lastbilar, internaliseringen av externa kostnader fortsätter för alla transportslag och öronmärkning av avgifter används för att återföra medel till utvecklingen av transportsystemet.

4. Den externa dimensionen

Transporterna är i grunden globala till sin natur. De flesta av förslagen till åtgärder är därför knutna till utvecklingen av transporter även utanför EU. Särskilt viktigt blir arbetet att utvidga reglerna för den inre marknaden genom deltagande i internationella organisationer som handelsorganisationen WTO, luftfartsorganisationen ICAO, sjöfartsorganisationen IMO, järnvägsorganisationen OTIF och UNECE, FN:s regionala kommitté för Europa.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Flera av de idéer och förslag som kommissionen presenterar och listar upp i vitboken kommer eller kan komma att resultera i konkreta förslag till olika rättsakter. De olika förslagen är dock i nuvarande utformning inte av en sådan art att effekten på svensk lagstiftning går att avgöra eller bedöma på ett meningsfullt sätt. Detta är först möjligt när de konkreta rättsakterna läggs fram av kommissionen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Några budgetära konsekvenser eller konsekvensanalyser är i detta skede inte möjliga att göra. Först när konkreta rättsakter eller mer detaljerade förslag presenteras kan detta bli möjligt.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar vitboken och kommissionens grundsyn att transporter är fundamentala för vår ekonomi och vårt samhälle. Regeringen delar även kommissionens syn på att det övergripande målet för europeisk transportpolitik, i enlighet med EU-2020 strategin, är att bidra till att ett system som stöder ekonomiska framsteg, ökar konkurrenskraften och erbjuder transporttjänster med hög kvalitet samtidigt som resurserna används effektivare.

Enligt regeringens mening är det viktigt att EU för en politik som ökar rörligheten och minskar utsläppen. Transportsystemen måste i praktiken använda mindre och renare drivmedel, utnyttja infrastrukturen bättre och

minska sin negativa inverkan på miljön. Regeringen välkomnar därför det ambitiösa målet att minska oljeberoendet och utsläppen av växthusgaser från transportsektorn med 60% fram till 2050. Regeringens inställning är att generella ekonomiska styrmedel, det vill säga sektorsneutrala, ska användas i första hand för att uppnå miljömålen på aggregerad nivå.

Beredningen av vitboken pågår för närvarande och flera av förslagen kräver ytterligare analyser. Några mer ingående överväganden av ståndpunkter i övrigt och av de föreslagna åtgärderna är det därför ännu för tidigt att göra. Det kan dock konstateras att flera av de angelägna frågor som Sverige har drivit i förberedelsearbetet med vitboken tagits med av kommissionen. Det gäller till exempel vikten av att ett effektivt och robust enhetligt europeiskt transportsystem kommer till stånd liksom användning av ny teknik och förändrade beteenden hos trafikanterna. Av de särskilda åtgärder som listas i bilagan till vitboken kan nämnas noll-visionen, lagstiftningen om fordons mått och vikter samt enhetliga elektroniska transportdokument.

Regeringen ifrågasätter att kommissionen för fram överflyttning av trafik från ett transportslag till ett annat som en målsättning i sig. Målet måste istället som Sverige sedan länge fört fram vara att skapa ett sam-modalt transportsystem, det vill säga ett transportsystem som är hållbart i alla dimensioner och där transportslagen samverkar så att de används optimalt. För att nå detta mål kan en viktig åtgärd vara att flytta transporter från väg till exempelvis järnväg om detta är ett konkurrenskraftigt alternativ. Exempel på andra frågor där kommissionens syn inte delas av regeringen är kravet på att det bör bli obligatoriskt att införa vägavgifter och skatter genom kilometerskatt för tunga lastbilar. Regeringen stöder inte heller kravet på öronmärkning av inkomster från transporter. Dessa inkomster måste få användas där de gör mest nytta.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen presenterade vitboken på ett arbetsgruppsmöte i rådet i början av april. Av de mycket preliminära och kortfattade synpunkter som framfördes där framgick att medlemsstaterna generellt välkomnar vitboken och dess positiva grundsyn på transporter. Några medlemsstater framförde önskemål om att ordförandeskapet borde ha försökt att ta fram rådsslutsatser med tanke på vitbokens vikt. En fråga där invändningar framfördes mer allmänt var målsättningen om överflyttning av transporter från väg till järnväg och sjöfart.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte behandlat vitboken. Avsikten är dock att den skall debatteras i parlamentet och att ett yttrande kommer att lämnas om den.

Förslaget har remitterats till ett drygt 20-tal remissinstanser. Remisstiden går ut den 5 maj. Några av remissinstanserna har begärt att få ytterligare tid för sina svar.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt - en vitbok.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

De viktigaste målen för den gemensamma transportpolitiken är att fullgöra den inre transportmarknaden, garantera en hållbar utveckling, främja en bättre geografisk sammanhållning, och integrerad fysisk planering, förbättra säkerheten och utveckla det internationella samarbetet. Enligt kommissionens bedömning har de frågor som behandlas i vitboken gränsöverskridande aspekter som inte kan behandlas enbart av medlemsstaterna utan måste samordnas på EU-nivå. På grund av sin omfattning kan åtgärder på EU-nivå ge bättre resultat och insatserna bli mer omfattande på många områden.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det ungerska ordförandeskapet avser att hålla en riktlinjedebatt om vitboken på TTE-rådet den 16 juni. Man har uttryckligen förklarat att man inte har för avsikt att lägga fram ett förslag till rådsslutsatser utan att det i så fall får ankomma på det efterföljande polska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer

Vägcabotage: Rätten för en transportör att utöva yrkesmässiga inrikes transporter på väg i ett annat EU-land än det där denne är etablerad.

Multimodala transporter: Transporter som görs med flera olika transportslag.